CONGRESSO
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
20 ANOS

AS METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE:
DILEMAS, DESAFIOS E ESPERANÇAS

20 ANOS
1998 | 2018

ANAIS

EIXO 2 GESTÃO E GOVERNANÇA URBANA
SESSÃO 2.2 MOBILIDADE URBANA

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Realização:

20 ANOS 1998 | 2018 OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Apoio:

inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia

CAPES

CNPq

FAPERJ

FORD
FOUNDATION

UNIÃO
NACIONAL POR
MORADIA
POPULAR

INCT **OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES**

Congresso

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS

As Metrópoles e o Direito à Cidade:
Dilemas, Desafios e Esperanças

03 a 07 de dezembro de 2018

ANAIS

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional | **IPPUR-UFRJ**
Rio de Janeiro | **RJ**
Ano de Publicação **2019**
1ª Edição

C794

Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças (I. : 2018 : Rio de Janeiro, RJ)
Anais do Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças / Organizadores: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro et all - Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional / Observatório das Metrópoles, 2019.

3197p. : il. ; 21x29cm
ISBN: 978-85-86136-12-2

1. Planejamento Urbano (Congresso). 2. Planejamento Regional (Congresso). 3. Políticas Públicas (Congresso). 4. Pesquisa (Congresso).I. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. II. Observatório das Metrópoles. III. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. IV. Universidade Federal do Rio de Janeiro. V. Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia. VI. Título.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

O Observatório das Metrópoles é um grupo que funciona em rede, reunindo instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não-governamental. A equipe constituída no Observatório vem trabalhando há 20 anos, envolvendo atualmente cerca de 100 pesquisadores e 60 instituições de forma sistemática e articulada sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional, tendo como referência a compreensão das mudanças das relações entre sociedade, economia, Estado e os territórios conformados pelas grandes aglomerações urbanas brasileiras.

O Observatório das Metrópoles tem como uma das suas principais características reunir Programas de Pós-graduação em estágios distintos de consolidação, o que tem permitido virtuosa prática de cooperação e intercambio científico através da ampla circulação de práticas e experiências acadêmicas. Por outro lado, o Observatório das Metrópoles procura aliar suas atividades de pesquisa e ensino com a realização de atividades que contribuam para a atuação dos atores governamentais e da sociedade civil no campo das políticas públicas voltadas para esta área.

Neste momento, o Observatório das Metrópoles integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) do CNPq e, nos próximos 5 anos, terá como objetivo dar continuidade e desdobramentos às suas atividades de pesquisa, formação de recursos humanos, extensão e transferência de resultados para a sociedade e para os governos envolvidos com a questão metropolitana.

Por envolver grupos de pesquisas distribuídos em todas as cinco Grandes Regiões do país (Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul), as atividades de pesquisa que desenvolvemos permitem aprofundar o conhecimento da diversidade da realidade metropolitana do país e suas relações com as desigualdades regionais.

O Observatório das Metrópoles tem atualmente como coordenador geral o professor Sergio de Azevedo (UENF) e como vice-coordenar geral o professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (UFRJ).

CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES VINTE ANOS

Para comemorar os vinte anos de existência da rede de pesquisa Observatório das Metrópoles, que envolve cerca de cem pesquisadores em mais de sessenta instituições nacionais e internacionais, temos o prazer de anunciar a realização do congresso “As Metrópoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças”.

O congresso pretende ser um espaço de diálogo e reflexão sobre temas urbanos e metropolitanos contemporâneos. Considerando o nosso programa de pesquisa transdisciplinar orientado pelos compromissos com a produção de conhecimento crítico e a promoção da justiça social, ele tem como objetivos centrais debater as seguintes questões:

1 | Qual o pensamento acumulado pela Rede Observatório das Metrópoles em sua trajetória sobre o que poderíamos denominar vagamente questão urbana-metropolitana da sociedade brasileira e as suas particularidades, enquanto integrante da periferia do sistema-mundo capitalista e a sua trajetória histórica?

2 | Quais desafios esta questão urbana-metropolitana coloca para o nosso futuro diante da crise estrutural e dos limites (internos e externos) da atual etapa do capitalismo?

EIXO 02 | GESTÃO E GOVERNANÇA URBANA

O estabelecimento de políticas e serviços, assim como o monitoramento da sua implementação, abrange mecanismos e processos diretamente relacionados com as condições institucionais do poder público. A construção dessas condições está fortemente amparada nas coalizões de poder resultantes da articulação política do governo com outros entes públicos e com os demais atores da sociedade – a composição das agendas e interesses atuais tem comprometido o alcance dos direitos coletivos. Nesse sentido, o planejamento e a gestão de cidades ambientalmente e economicamente mais sustentáveis processam-se na participação cidadã, na transparência, na garantia de acesso à informação e na capacidade de resposta das instituições. Considerando, portanto, a estruturação de instituições capazes e responsáveis, a realização da governança urbana imprescinde, ainda, do alinhamento com os direitos humanos para a reversão das desigualdades que assolam atualmente as cidades.

SESSÃO 2.2 – MOBILIDADE URBANA

Coordenadores:

- Juciano Rodrigues (IPPUR/UFRJ)
- Jupira Mendonça (EA/UFMG)
- Rosângela Luft (IPPUR/UFRJ)

O longo período de ausência de investimentos em transporte público de massa e o aumento da motorização individual forjaram as condições atuais de mobilidade urbana nas metrópoles. As evidências recentes de aumento no tempo de deslocamento no trajeto casa-trabalho, somadas ao crescimento da motorização individual, compõem o frágil quadro das políticas públicas de transporte. Ademais, as transformações em curso nas cidades brasileiras têm implicado em alterações nas formas e nas condições em que as pessoas se deslocam diariamente, fomentando o debate sobre a eficácia dos modelos atualmente adotados e ainda os seus impactos sobre o meio-ambiente.

Por fim, essas fragilidades têm um maior impacto sobre as condições de renda e mobilidade daqueles com menor status socioeconômico, comprometendo significativamente o Direito à Cidade e ao Bem-Estar Urbano desse grupo.

NOTA INTRODUTÓRIA

Como resultado do Congresso Observatório das Metrópoles Vinte Anos | As Metrópoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças apresentamos os Anais, que foram desenvolvidos em formato de arquivo digital (PDF).

Os Anais estão divididos em dez partes coincidentes com os Eixos Temáticos e suas sessões específicas, que nortearam o Simpósio do Congresso, além de um volume introdutório, numerado como “00”, que engloba o Índice Geral que abarca todos as outras partes. No arquivo dedicado aos pôsteres, são apresentados os resumos expandidos submetidos por seus autores.

00 | ÍNDICE GERAL
EIXO 01 – TERRITÓRIO
1.1 | ORÇANIZAÇÃO DO ESPAÇO
1.2 | ECONOMIA METROPOLITANA
1.3 | MEGARREGIÃO
EIXO 02 – GESTÃO E GOVERNANÇA URBANA
2.1 | GESTÕA DAS ÁGUAS
2.2 | MOBILIDADE URBANA
2.3 | REGIMES URBANOS
EIXO 03 – DIREITO À CIDADE
3.1 | ECONOMIA SOLIDÁRIA
3.2 | ESTRUTURA SOCIAL
3.3 | DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO
PÔSTERES
4 | SESSÃO DE PÔSTERES

Os conteúdos dos trabalhos expostos nos Anais são de inteira responsabilidade dos autores, incluindo a revisão de texto e uso de imagens.

COMISSÃO ORGANIZADORA
(OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – NÚCLEO RIO DE JANEIRO)

Luiz Cesar De Queiroz Ribeiro
Elizabeth Alves
Juciano Rodrigues
Karoline Souza
Patrícia Ramos Novaes
Samuel Thomas Jaenisch
Thais Velasco
Tuanni Rachel Borba

COMISSÃO COMUNICAÇÃO

Carolina Calcavecchia
Luísa Sobral

COMITÊ CIENTÍFICO

Adauto Lúcio Cardoso (UFRJ)
Inaiá Moreira de Carvalho (UFBA)
Jupira Mendonça (UFMG)
Luciana Corrêa do Lago (UFRJ)
Luciano Fedozzi (UFRGS)
Maria do Livramento Clementino (UFRN)
Marcelo Gomes Ribeiro (UFRJ)
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)
Sérgio de Azevedo (UENF)

SUMÁRIO

Para ir direto a um texto específico, basta clicar sobre a indicação de seu título ou de seu(s) autor(es) neste sumário.

VALE-TRANSPORTE E CONSTRUÇÃO DA MOBILIDADE EXCLUDENTE

ANDRÉ ARANHA

AS CONDIÇÕES DE MOBILIDADE URBANA NOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1 NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL.

DIANA ARAUJO RODRIGUES

O TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NA RMGV HISTÓRICO E TENTATIVA DE RESSURGIMENTO: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DOS REGIMES URBANOS

CAROLINE JABOUR DE FRANÇA
LATUSSA B LARANJA MONTEIRO

A RESSACA OLÍMPICA DO TRANSPORTE CARIOCA.
UMA REFLEXÃO SOBRE O ESTADO DA « REVOLUÇÃO DO TRANSPORTE » NO RIO DE JANEIRO

JEAN LEGROUX

AVALIAÇÃO DE IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DAS INTERVENÇÕES DE MOBILIDADE URBANA AO LONGO DO CÓRREGO ÁGUAS ESPRAIADAS – SP

VLADIMIR FERNANDES MACIEL
MÔNICA YUKIE KUWAHARA
ANA C. P. FAVA

ANÁLISE DE VÍCIOS DE MODELAGEM DE LICITAÇÕES DE TRANSPORTE COLETIVO POR ÁREAS SELETIVAS PARA CONSÓRCIOS: OS CASOS DO RIO DE JANEIRO/2010 E DE NITERÓI/2012.

JORGE A. MARTINS

OBSERVATÓRIO DA MOBILIDADE URBANA DE BELO HORIZONTE: USO DE INDICADORES PARA INCIDÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE URBANA

MARCELO CINTRA DO AMARAL
GUILHERME LARA CAMARGOS TAMPIERI

NEOLIBERALIZAÇÃO NOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE POR ÔNIBUS. IMOBILIDADE E EXCLUSÃO SOCIAL EM RIBEIRÃO DAS NEVES - RMBH

MARINA ABREU TORRES

UMA ANÁLISE SOBRE A LEGISLAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA DE SÃO LUÍS – MA

JOSÉ O. ALCÂNTARA JR

A LUTA PELA AMPLIAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO EM UM CENÁRIO DE CRISE SISTÊMICA: O CASO DO "BUSÃO DA COMUNIDADE" NO AGLOMERADO DA SERRA, BELO HORIZONTE

ANDRÉ HENRIQUE DE BRITO VELOSO
LETÍCIA BIRCHAL DOMINGUES

ANÁLISE DA ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE URBANA NOS DESLOCAMENTOS A PÉ: AFERIÇÃO DAS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA E AUTONOMIA DO PASSEIO PÚBLICO EM QUATRO CIDADES PAULISTAS

CRISTIANE KRÖHLING PINHEIRO BORGES BERNARDI
CAMILA MORENO DE CAMARGO
MARIA KAROLINE SOUZA GARCIA
ANA PAULA SYLVESTRE ROLDÃO
PRISCILA KAUANA BARELLI FORCEL

DESLOCAMENTOS NA RMSP: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO DE SE DESLOCAR E VIVER NA CIDADE.

LEANDRO XAVIER BORGES
MÔNICA YUKIE KUWAHARA

MOBILIDADE A PÉ E A RELAÇÃO COM A CIDADE EM SÃO PAULO

VICTOR CALLIL

MULHERES E O DIREITO À CIDADE: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA MOBILIDADE URBANA NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

GIOVANNA LIMA SANTIAGO CARNEIRO

A CIDADE CRESCE, MAS O TRANSPORTE PÁRA: MOBILIDADE URBANA E ESPOLIAÇÃO COTIDIANA DO TRABALHADOR NA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO

ALINE ROZENTHAL DE SOUZA CRUZ

UM NOVO OLHAR PARA A MOBILIDADE URBANA: INTERFACES ENTRE DIFERENTES SABERES

MONICA VILLAÇA GONÇALVES
ANA PAULA SERRATA MALFITANO

UMA FLÂNEUR NA METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA: PAISAGENS URBANAS GOIANIENSES NA AVENIDA E EIXO ANHANGUERA

JORDANNA FONSECA SILVA

MOBILIDADE URBANA SAUDÁVEL: AS RELAÇÕES ENTRE CARACTERÍSTICAS URBANAS, MOBILIDADE E SAÚDE EM TRÊS CAPITAIS BRASILEIRAS

LUÍSA HORN DE CASTRO SILVEIRA
JÚLIO CELSO BORELLO VARGAS
CRISTANNE MARIA FAMER ROCHA
SABRINA DA ROSA MACHRY
BIBIANA VALIENTE UMANN BORDA

A DESIGUALDADE SOCIAL E O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (1973 – 2015)

PEDRO XAVIER ARAÚJO
HELENIZA ÁVILA CAMPOS

ESTRUTURAÇÃO VIÁRIA E MOBILIDADE URBANA TENDÊNCIAS RECENTES NO AGLOMERADO URBANO DE MARINGÁ

FABÍOLA CASTELO DE SOUZA CORDOVIL
LEONARDO CASSIMIRO BARBOSA

TRANSFORMAÇÕES NA MOBILIDADE URBANA EM CURITIBA SOB A PERSPECTIVA METROPOLITANA

HELENA MENDONÇA FARIA
ELIZA MARIA ALMEIDA VASCONCELOS

PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP)
O ENFRENTAMENTO PROGRESSIVO DE UMA MOBILIDADE QUALIFICADA

MARÍLIA CAMPOS HILDEBRAND

MOBILIDADE URBANA E AS TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA SOCIOESPACIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM
SUBSÍDIOS PARA O ESTUDO DA DÉCADA 2010-2020

JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA
DAVI JOSÉ DA ROSA SANTOS
FELIPE COSTA DE ALMEIDA

QUESTIONANDO RELAÇÕES ESPACIAIS ENTRE MOBILIDADE, MORADIA E SERVIÇOS PÚBLICOS CONSIDERANDO O SISTEMA BRT DE TRANSPORTE COLETIVO EM CURITIBA – PARANÁ

CRISTINA DE ARAÚJO LIMA
MADIANITA NUNES DA SILVA
ANA GABRIELA TEXEIRA
HERMES EDUARDO NICHELE

DESLOCAMENTOS CASA-TRABALHO E MOVIMENTOS PENDULARES NA METRÓPOLE: ENTRE FRONTEIRAS ESPACIAIS E LIMITES TEMPORAIS

ÉRICA TAVARES
JÉSSICA MONTEIRO DA SILVA TAVARES

VALE-TRANSPORTE E CONSTRUÇÃO DA MOBILIDADE EXCLUDENTE

André Aranha

Pesquisador do grupo de pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob/IPPUR/UFRJ) e mestrando do Instituto de Economia da UFRJ
amc.aranha@gmail.com

INTRODUÇÃO

Com a escalada das tarifas de transporte público nas últimas décadas, a crescente exclusão dos mais pobres da mobilidade urbana vem suscitando urgentes debates sobre política tarifária e subsídios ao setor de transportes públicos. Contudo, se o debate vem se concentrando sobre temas como o financiamento das políticas de gratuidades e de integração tarifária, ou sobre desonerações fiscais, ou ainda sobre investimentos em infraestrutura para o transporte público, pouca atenção é dada a uma política de subsídio direto ao usuário que é fundamental para o setor: o Vale-Transporte.

Por meio dessa política, todo trabalhador tem direito a receber de seu patrão as passagens necessárias para ir e voltar do trabalho, por no máximo um desconto de 6% do salário, ficando o restante dos custos das passagens a cargo do patrão. A simplicidade desta transação, por demais naturalizada, não traz escrita em sua fronte o que é. Pelo contrário, esconde o entrelaçamento de relações econômicas e sociais muito amplas, com consequências imprevistas.

No presente artigo, nos dedicaremos a decifrar este hieróglifo social. Dividimos o trabalho em três seções. Na primeira, voltaremos no tempo ao contexto de sua criação. Faremos um retrospecto dos violentos protestos contra precariedade e encarecimento dos transportes públicos nos anos 1970 e 1980, passando pelo seu arrefecimento na década de 1990 e a nova geração de protestos a partir dos anos 2000. Em meio a esses refluxos da mobilização social, veremos surgir o Vale-Transporte – abraçado pelo sindicalismo – e as tarifas decolarem.

Na segunda seção, discutiremos o que é o Vale-Transporte. Apoiando-nos na literatura econômica e na compreensão jurídica deste fenômeno, descobriremos nele o cerne de um pacto de defesa salarial entre trabalhadores e transportadores. Finalmente, na terceira seção, caracterizaremos quem é o usuário do Vale-Transporte, apoiando-nos nos dados quantitativos disponíveis para desmentir falsas impressões sobre ele. Numeroso, majoritariamente das classes baixas, e com grande penetração nestas classes, o mercado consumidor do Vale-Transporte representa uma receita garantida para as transportadoras; é o pilar que vem garantindo a reprodução econômica de um transporte público cada vez mais caro e restrito.

OS PROTESTOS POR TRANSPORTES PÚBLICOS

Os protestos até 1990

Nos anos 1970, os sistemas ferroviários do Rio de Janeiro e de São Paulo foram atingindo um nível extremo de saturação. A alta das tarifas de ônibus obrigara grande parte dos usuários – trabalhadores suburbanos rumo ao emprego nas áreas mais centrais – a superlotar os trens, mais baratos. Estes, sem investimentos (sempre priorizados para o setor rodoviário), passam por frequentes atrasos, quebras e cada vez mais acidentes trágicos, até que em 1974 verão tal rotina ser interrompida por uma onda de reações populares, tão espontâneas quanto incendiárias. Nunes (1982, apud Vasconcellos, 2013, p. 217) registra 50 quebra-quebras nas duas áreas metropolitanas entre 1974 e 1981, onde são completamente destruídas estações, veículos, ata-se fogo aos prédios da companhia ferroviária, e enfrenta-se uma dura repressão.

Conforme o estudo de Moisés e Martinez-Alier sobre estes protestos,

> ...essa massa popular não é um aglomerado casual de pessoas, cuja ação é momentânea e inconseqüente. Constitui a força de trabalho que abastece o comércio, a indústria de construção e as grandes empresas dos dois grandes centros, Rio e São Paulo. A viagem nos subúrbios é parte de sua jornada de trabalho. A precariedade dos transportes suburbanos afeta-a de maneira comum, pondo em questão sua própria subsistência. (MOISÉS & MARTINEZ-ALIER, 1978, p. 41, grifos nossos)

Esses autores ressaltam a lógica política por detrás dessas manifestações aparentemente "selvagens, cegas, irracionais". Os alvos bastante simbólicos de tais movimentos revelam a natureza de sua ação, destinada a deslegitimar e questionar "as autoridades responsáveis e, em última instância, [o] Estado e surgem com uma clara expectativa de obter resultados concretos" (Ibidem, p. 30). Seu *efeito-demonstração* os torna reincidentes, contagiosos e alastra quebra-quebras do Rio para São Paulo. São as maneiras que essas massas excluídas da representação política encontram para intervir da história:

> Subordinadas ao domínio do Estado, é precisamente na prática da ação direta, que essas massas populares apreendem os limites e também as possibilidades de sua atuação. Cada explosão espontânea é seguida de controle, pelas forças de repressão; ao mesmo tempo, porém (e talvez por isso mesmo), constitui o ponto de partida para novas ações do mesmo tipo. [...] Na medida que essa espontaneidade viabiliza alguma forma de ação, essas massas começam a experimentar sua própria potencialidade como força social e política. É a sua prática, desorganizada ou não, que coloca para elas a possibilidade de se fazerem presentes, com algum grau de vontade própria, diante do resto da sociedade. [...] O fato de essas massas populares, no momento atual, encontrarem-se quase que completamente fora do cenário político, não se deve só à sua natureza política intrínseca, mas sim à ausência de qualquer canal válido para expressar as suas aspirações. (Ibidem, p. 55, itálicos do original)

São, portanto, massas de trabalhadores suburbanos, cuja silenciada insatisfação atinge a gota d'água frente às condições de seu transporte para o trabalho. Os horários em que ocorrem tais protestos confirmam essa caracterização, sendo frequentemente às 7 da manhã ou às 18 da tarde, isto é, nos fluxos de ida e de volta do trabalho. Veloso (2015), analisando os estudos sobre esta onda de protestos, conclui:

> ...há um componente em todo o contexto das revoltas e dos movimentos em torno do transporte no fim da ditadura que é necessário destacar: <u>a forte presença da ética do trabalho</u> em toda a população envolvida. Em um país em que era recomendável andar com uma carteira de trabalho para evitar a prisão por "vadiagem", não é surpreendente que toda a lógica do transporte da metrópole – desde sua oferta aos movimentos organizados reivindicativos – se estruture em torno das atividades produtivas. (Ibidem, p. 137, grifos nossos)
> Nas revoltas, é grande a presença de relatos sobre as demissões que os atrasos geravam, pois os patrões não aceitavam mais os bilhetes de atrasos emitidos pela Central. Com essa lógica profundamente

> arraigada no inconsciente da população, o estabelecimento de uma relação unívoca entre transporte e produtividade [...] inibe outras formas de apropriação do espaço, por lazer, ócio ou errância. Entretanto, é em torno da lógica do trabalho, e em meio a um cenário de revoltas esporádicas, que os movimentos sociais ganharão força no fim da década de 1970. (Ibidem, p. 138, grifos nossos)

Na década de 1980, as condições econômicas se agravam: a economia brasileira atravessa uma recessão de 1981 a 1983 e sucessivas crises de pagamento da dívida externa, tornando instável o valor da nossa moeda – em aceleração inflacionária – corroendo os rendimentos das classes populares. Em 1981, as crescentes mobilizações sociais respondem à falta de diálogo na imposição de um aumento tarifário com revoltas e a queima de metade da frota de ônibus de Salvador. Estes acontecimentos se alastram pelo país. Veloso (2015), analisando as novas formas de organização popular emergindo nas periferias das cidades, fortemente territorializadas e de sentimento comunitário, caracteriza os "Movimentos Reivindicativos por Transporte Coletivo – MRTC" (conforme Affonso, 1987):

> Como uma linha geral, [...] o que os MRTC queriam eram condições de deslocamento na cidade, não importando a forma; queriam a oferta de transporte entre a casa e o trabalho, especialmente. A mobilidade urbana como tema, conceito e questão social só irá emergir duas décadas mais tarde. (VELOSO, 2015, p. 139)

Em meio a essas ondas de protestos violentos, Cadaval (1993, pp. 5-6) assinala, sobretudo a partir de 1982, as estratégias governamentais de defasagem dos reajustes tarifários em relação à inflação, para acompanhar a queda da renda da população. Ao mesmo tempo em que elas

> ...permitiram atenuar temporariamente o impacto dos gastos com transporte coletivo urbano no orçamento das famílias de usuários (muito elevado a partir de 1979), essas políticas contribuíram para reduzir os investimentos privados no setor e para degradar os níveis de serviço então oferecidos à população. (Ibidem, p. 7)

Sem subsídios governamentais, as empresas de transporte público dependem da cobrança tarifária, mas, se os custos de combustíveis decolam a partir dos choques do petróleo (de 1973 e 1979), elas também são incapazes de aumentar as tarifas – por enfrentar a reação furiosa da população. Segue um impasse de sucateamento das frotas, e revoltas. Essas mobilizações populares aos poucos vão se organizando, compondo as novas redes de organização política no período da redemocratização.

> Na década de 1980, marcada pela redemocratização do país, os movimentos pelo transporte coletivo se ramificaram pelos grandes centros urbanos do Brasil. Neste período, o apoio de ONGs que trabalhavam em torno da questão urbana foi muito importante para a problematização dos transportes coletivos, produzindo e distribuindo materiais demonstrando o quanto o transporte ruim prejudicava o dia-a-dia do trabalhador. (ASSAD, 2015, p. 63, grifos nossos)

Enquanto isso, agrava-se o impasse das empresas de transportes públicos. Em 1987, a Folha de São Paulo noticia uma situação alarmante por todo o país, frente à necessidade de um aumento tarifário:

> EMPRESAS DE ÔNIBUS TEMEM NOVAS DEPREDAÇÕES SE TARIFAS AUMENTAREM
> O aumento nas tarifas dos ônibus urbanos em todo o país, anunciado para este mês pelo ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira, preocupa técnicos e gerenciadores de transporte coletivo dos centros urbanos brasileiros, especialmente no nordeste. Diante da deterioração na qualidade do serviço, eles temem reações de violência como as que ocorreram recentemente no Rio de Janeiro, que resultaram na depredação de 150 coletivos e, há dois meses, em Goiânia (GO), onde outros 147 veículos foram destruídos em protestos contra majoração de tarifas.
> A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de Recife (EMTU) se reuniu com o Comando da Polícia Militar de Pernambuco e alertou que "a situação pode ser explosiva". Segundo o presidente da empresa, Oswaldo Lima Neto, em pelo menos seis dos doze municípios da região metropolitana cinquenta ônibus já foram depredados desde o último dia 12 de maio. (FOLHA DE SÃO PAULO, 03/08/1987, p. A-15)

Para Vasconcellos (2013), o sistema beirava então o colapso:

p. 13

> A incapacidade dos usuários de pagar as tarifas foi se tornando óbvia e sem alternativa, a ponto de inviabilizar o sistema formal. Isso obrigaria o governo a permitir a volta do sistema informal, operando com veículos menores, com qualidade mais baixa e com perda da cobertura espacial. A saída encontrada foi o vale-transporte [...]. Sem ele, o sistema teria entrado em colapso e a história deste livro seria outra. (VASCONCELLOS, 2013, pp. 236-237)

<u>As mobilizações populares após 1990</u>

Há certo consenso de haver uma mudança no padrão de protestos que vinha se exacerbando nas décadas anteriores a 1990. Nesse momento se conjugam uma série de fatores de transição democrática, institucionalização de movimentos sociais, maior abertura do sistema político, e municipalização das pautas de transportes públicos urbanos.

> ...a conjuntura passa a exigir desses movimentos um outro tipo de atuação, não tanto reivindicação, mas de uma atuação mais propositiva, no sentido de participar de algumas frentes de trabalho, participar de alguns programas, porque, justamente, o Estado, que é o outro grande eixo dessas mudanças, passa a ser mais um gestor controlador e menos executor de trabalhos, de frentes na área das políticas sociais. [...] Vários movimentos sociais, que antes estavam apenas demandando, reivindicando, neste segundo momento, estão em várias dessas frentes participando efetivamente, em termos de algumas políticas focalizadas, algumas políticas pontuais, na

> construção de determinadas frentes que buscam dar respostas aos problemas sociais. (GOHN, 2001 apud ASSAD, 2015, p. 64)

De fato, enquanto os movimentos se institucionalizavam, os protestos populares arrefeciam.

> Na década em que os padrões de crescimento urbano, crescimento demográfico, desenvolvimento econômico e mobilidade urbana mudam significativamente, não houve nenhuma revolta popular de maior vulto – Nota: como "maior vulto" entenda-se revoltas e depredações que interrompam significativamente o funcionamento normal do sistema de transporte e tenham grande repercussão midiática [...] – que pudesse ser considerada como inauguradora de uma nova dinâmica entre o sistema de transportes, a produção do espaço e as mobilizações populares. (VELOSO, 2015, p. 148)

Calmaria dos trabalhadores, em seu transporte pendular. Enquanto isso, germina uma nova onda de protestos pelo transporte coletivo, que eclode nos 2000 e alcança um clímax nos protestos de 2013 e 2014.

> No início deste século, [...] as lutas pelo transporte coletivo passam a ter certo protagonismo entre os estudantes secundaristas e universitários que através de coletivos organizaram o fechamento de ruas, catracaços, ocupação de órgãos públicos entre outras ações, contra os ataques sofridos no transporte para beneficiar os empresários que o controlam, exigindo, além do passe livre, mudanças radicais nas políticas de transporte. (ASSAD, 2015, pp. 63-4, grifos nossos)
>
> A falta de políticas institucionais, e de mobilização dos setores alinhados às práticas dos movimentos do fim da década de 1980, gera uma espécie de "vácuo político" que começa a ser preenchido na década de 2000 [...] quando novos setores, principalmente de jovens, passam a se mobilizar na questão dos transportes e da mobilidade urbana. São dessa época a Revolta do Buzu em Salvador (2003), as Revoltas da Catraca em Florianópolis (2004 e 2005) e a fundação do Movimento Passe Livre (2005). (VELOSO, 2015, pp. 110-111, grifos nossos)

O protagonista dos protestos dos anos 1970 e 1980 – o trabalhador suburbano, querendo transporte digno para ir e voltar do trabalho – sai de cena; quem se encontra tolhido e buscando voz, quem está saturado e disposto a questionar suas condições materiais, são os jovens, estudantes. Veloso (2015) propõe uma explicação da insatisfação deste grupo:

> As mudanças na forma de regulação e oferta do sistema de ônibus afetam principalmente os jovens porque é neles que se expressa mais fortemente uma vontade de viver a cidade em sua multiplicidade de deslocamentos. [...] A diminuição das viagens vai se dar prioritariamente nos horários e trajetos que não se adequam à lógica produtiva clássica do fordismo – mantendo o horário comercial do trabalho e da formação da força de trabalho e diminuindo aqueles em que não há uma demanda cativa significativa. A madrugada e os finais

> de semana; os bairros distantes, a periferia e os locais de lazer. Esses são os horários e locais mais atingidos pela lógica de redução de oferta do transporte público. (Ibidem, p. 164, grifos nossos)

Ou seja, o contraste com os protestos dos anos 1970 e 1980 não se dá apenas pelo ator social, mas também pelo tipo de transporte reivindicado – seus horários, sua cobertura. A partir dos anos 1990, o transporte pendular casa-trabalho não suscita mais mobilizações de "grande vulto", e as que vão surgir nos anos 2000 justamente criticam a oferta de transporte público estar voltada unicamente para ele. Algo mudou.

O momento de inflexão

De fato, algo mudou drasticamente. Em estudo sobre políticas tarifárias de ônibus urbanos no Brasil, Cadaval (1993) analisa a evolução de 1982 a 1992 da média nacional de tarifas de ônibus, identificando, em fins dos anos 1980, após uma década de reduções reais, um ponto de inflexão e o início de uma rápida ascensão. O autor interpreta o fenômeno:

> ...o vale-transporte abre um novo campo de possibilidades para a reversão das políticas de contenção tarifária. Embora a renda da população permaneça em queda, o nível médio das tarifas acompanha os custos operacionais crescentes. Mas o forte aumento das tarifas apenas em parte está sendo pago pelos usuários e isso explica porque as pesquisas de opinião no Rio de Janeiro e em São Paulo revelam pouca preocupação com as tarifas, ao contrário de outros problemas dos serviços de ônibus. (Ibidem, p. 7, grifos nossos)

Se analisarmos a série de tarifas de ônibus de São Paulo em valores constantes (Gráfico 1), ou a evolução do custo de 44 passagens por mês como proporção do salário mínimo (Gráfico 2) – um parâmetro para avaliarmos o custo de ida e volta do trabalho – podemos ver realmente que nos anos 1990 a tarifa decola a níveis muito acima dos seus patamares históricos. Como que todo este ônus não atiçou os movimentos de trabalhadores?

Fontes: SPTRANS (2018), valores deflacionados pela série "'salário mínimo real" (IPEA, 2018).

Fonte: Elaboração própria com base em SPTRANS (2018).

Vasconcellos assinala o Vale-Transporte como o divisor de águas que pôs fim aos protestos, permitindo a alça das tarifas sem grande alarde.

> Transferindo a conta dos aumentos para os empregadores, o VT reduziu as tensões e esvaziou os movimentos sociais, pois seus constituintes – os trabalhadores do sistema formal – não iriam mais pagar pela parte maior dos aumentos das tarifas. Apenas os trabalhadores do setor informal continuariam a pagar pelos aumentos tarifários, mas eles, por sua natureza, não tinham condições de opor resistência ou reivindicar sua inclusão no programa do VT. (VASCONCELLOS, 2013, p. 243, grifos nossos)

O Vale-Transporte protege a renda do trabalhador, sim, mas também vale ressaltar o seu poder simbólico. Através dele se instituiu que o transporte casa-trabalho deveria ser custeado pelo patrão; que o alto custo da tarifa, cabe ao patrão pagar; é um direito do trabalhador, adquirido de acordo com a ética do trabalho.

Expressando uma disseminada visão dos movimentos trabalhistas, o ex-presidente Lula respondia, no início dos anos 1990, sobre a ideia de um transporte público gratuito: "*O trabalhador não precisa de ônibus de graça, o trabalhador precisa ganhar bem para pagar um sistema decente*." (GREGORI, 2008, apud VELOSO, 2015, p. 150). O Vale-Transporte soma-se a esta lógica do transporte associado ao processo de trabalho, garantindo direito de acesso ao transporte ao trabalhador formalizado. Os excluídos devem questionar, então, não as condições de acesso gerais ao transporte público, mas sim a sua exclusão do grupo dos trabalhadores formalizados.

Em suma, além de se operar um amortecimento do impacto econômico sobre os principais grupos organizados, está em jogo também um redirecionamento simbólico das demandas dos excluídos. Concordando com Veloso (2015, p. 69) entendemos que o mecanismo reedita a concessão de uma *cidadania regulada*, esse "achado" de engenharia institucional brasileira que concilia a ativa interferência do Estado na vida econômica com o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista, conforme definia Wanderley Guilherme dos Santos:

> Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de

> estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1987, p. 68, sublinhados nossos, itálicos do original)

O QUE É O VALE-TRANSPORTE?

Nos estudos sobre o financiamento do transporte público no Brasil, o Vale-Transporte geralmente aparece junto à seção de gratuidades e passes com desconto. Estes últimos, inclusive, vêm recebendo uma atenção especial, por serem alvos de debates e críticas: são passagens barateadas seja através do encarecimento da tarifa paga pelos demais passageiros, seja por transferências governamentais a partir do orçamento público. Seguindo este raciocínio, quando pensamos no Vale-Transporte, nada parece mais razoável: as passagens dos trabalhadores são financiadas pelo setor empregador, o que é justo posto que ele se beneficia do transporte público para o deslocamento de sua mão de obra, isto é, para sua atividade produtiva.

Na revisão da literatura encontrada, a análise do sistema do Vale-Transporte vai terminando por aí, restando apenas indagar sobre seus limites: não cobrir os trabalhadores informais, não cobrir outros tipos de deslocamento sem ser casa-trabalho... É assim, por exemplo, desde Orrico Filho & Simões (1990), passando por Gomide (2004), até Vasconcellos (2013). O que é o Vale-Transporte? Aparentemente, um passe com desconto, financiado pelo setor empregador. Nada mais justo. Parecemos ter a resposta, e podermos seguir em frente.

Eis que chegamos no ponto de ônibus, e está um trabalhador com o cartão na mão, perguntando "*Você vai pagar o ônibus em dinheiro? Posso passar o cartão para você, e você paga para mim?*". E se você indaga, ele responde: quer fazer uso do poder aquisitivo preso dentro do cartão, é certo, mas complementa: "*Eu preciso fazer isso, senão vou perder esse dinheiro*". É verdade que, sem uso, o crédito no cartão ficará ocioso, desperdiçado, ou o cartão será mesmo cancelado pelo empregador, ao ver que seu empregado não tem dele necessidade. "*Eu recebi pelo meu trabalho, é meu, é meu salário que vem preso no cartão*" (declarações ouvidas pelo autor entre 2013 e 2017).

A resposta comum a essa afirmação é logo rotular a cena com uma crítica moral, tão desconfiada quanto surda: trata-se do "jeitinho brasileiro"; esse trabalhador viu uma vantagem e está tentando se aproveitar. Falsamente alegou a necessidade dos passes com desconto – aproveitando-se da política social, impondo um ônus indevido ao seu patrão – e agora procura ganhar com eles. Problematizaremos esse julgamento moral sobre os desvios no uso do Vale-Transporte na próxima seção. Por ora, atentemos à disputa em curso, contrapondo-a à definição do Vale-Transporte que possuíamos: "um passe com desconto, financiado pelo setor empregador".

Não é o "setor empregador", como um todo, que financia esses descontos nos passes "dos trabalhadores", como um todo; é cada empregador que financia os passes de cada empregado. A contribuição patronal para a compra das passagens soma-se aos custos de contratação do empregado – da mesma forma que as contribuições previdenciárias e os eventuais planos de saúde ou tíquetes-alimentação. De fato, o custo do Vale-Transporte para o empregador já entra nos seus cálculos econômicos prévios à oferta de um posto de trabalho. O benefício do Vale-Transporte é justamente isso: um benefício trabalhista, se inserindo no complexo jogo da determinação salarial.

Se formos então compreender o Vale-Transporte como uma intervenção na relação salarial, vemos que ele tem pontos positivos e negativos. De fato, sobressai ser um mecanismo de proteção da remuneração do trabalhador *na medida em que, e dentro dos estritos limites* deste poder aquisitivo estar contido e cativo como uma compra antecipada de passagens nas concessionárias de transporte público.

É uma proteção da remuneração do trabalhador: a Lei n° 7.418/85, que instituiu o Vale-Transporte, determina que todo trabalhador tem direito aos passes de ida e volta do trabalho, pelo desconto máximo de 6% do seu salário. Isto é, aos salários monetários na economia brasileira soma-se este adendo *em bens*: um adendo ao piso salarial, complementando a política de salário mínimo.

Ao mesmo tempo, justamente por ser uma transferência de *bens*, e não uma transferência monetária, ela é indiferente ao preço destes bens. Se a tarifa de ônibus aumenta, o trabalhador continua tendo direito ao seu sortimento de passagens, ficando apenas mais caro, *para o empregador*, a sua compra. Neste sentido, o adendo ao piso salarial da economia conta com uma indexação à tarifa: se esta aumenta, simplesmente aumenta o saldo monetário que o patrão deve carregar mensalmente nos cartões de seus empregados, mantendo-se constante seu "poder aquisitivo", isto é, a quantidade de viagens que aquele saldo permite.

Assim, propomos uma outra definição deste mecanismo. O Vale-Transporte é um instrumento de política salarial, *um complemento à renda mínima indexado à tarifa de transporte público*, imobilizado em meios de pagamento emitidos e somente aceitos pelas concessionárias de transporte público.

Na literatura jurídica e na jurisprudência trabalhista, é clara a compreensão de que transferências não-monetárias regulares, do patrão para o empregado, configuram pagamento de salário "em utilidades". É o que diz o artigo n° 458 da CLT:

> Art. 458 - Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações "in natura" que a empresa, por fôrça do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. (BRASIL, 1943)

O efeito da Lei n° 7.418/85 foi de suspender a aplicação deste princípio, como uma exceção, no caso de a contribuição do empregador ao pagamento do Vale-Transporte ocorrer de acordo com a estrita definição daquela lei. Caso contrário, integra o salário para todos os fins tributários, conforme, por exemplo, STJ (2001). Ou seja, no Direito do Trabalho o Vale-Transporte é isto: um canal específico, definido em lei, no qual se abre uma exceção à incorporação ao salário de toda transmissão não-monetária ao empregado, permitindo que esta despesa patronal seja livre de tributos e demais repercussões em direitos trabalhistas. Envolve, portanto, uma renúncia fiscal (por parte

de INSS, FGTS, etc.) e de direitos trabalhistas (como incorporação ao 13º, ao adicional de férias, etc.) para livrar de custos a participação do empregador.

Esta forma de subsídio à participação patronal em tais gastos, que reedita o mecanismo instituído no programa do Vale-Refeição (aliás inspirador da política de Vale-Transporte, conforme o artigo pioneiro que a propôs, Cadaval, 1980), Jamacy Costa Souza, em seu estudo sobre o programa do Vale-Refeição, conclui constituir então "um programa de incentivos fiscais, que teve como justificativa [...] a redução do custo operacional das empresas" (SOUZA, 2013, p.174).

Também na literatura econômica (como, por exemplo, se resume no manual de Economia do Trabalho de Borjas, 2010), *benefícios trabalhistas são compreendidos como complementos salariais não-monetários*, e a questão é saber seu impacto no mercado de trabalho. Por somarem-se aos pisos salariais da economia (seja o salário mínimo, seja o piso definido na negociação sindical da categoria), os benefícios obrigatórios têm efeitos análogos a um aumento daqueles pisos, apenas com menor impacto tributário e de estímulo à demanda.

No caso do Vale-Transporte, seu encarecimento incide sobre os custos das empresas como um aumento da despesa salarial – desprovido de repercussão em tributos ou direitos trabalhistas – que, ao invés de aquecer o poder aquisitivo do trabalhador e com isso os mercados consumidores da economia (o que pode, finalmente, aumentar a lucratividade da empresa), apenas injeta recursos no sistema de transporte público. *É um ônus, portanto, para as condições de empregabilidade do trabalhador*, e cria vantagens somente na medida em que o sistema de transportes públicos urbanos o faz.

De toda forma, o Vale-Transporte consubstancia um adendo salarial, indexado à tarifa, imobilizado em passes de transporte público. A política do Vale-Transporte constitui, portanto, *um pacto de proteção da remuneração salarial, com renúncia de tributos e de repercussão em direitos trabalhistas, sob o controle das concessionárias de transporte público*. E em defesa deste pacto, vemos os agentes econômicos se manifestarem, explicitando-o. Os movimentos sindicais rapidamente adotam e divulgam a pauta do Vale-Transporte, e promovem sua fiscalização. No Congresso Nacional e nos tribunais, as entidades das empresas do setor (como NTU e Fetranspor) estão frequentemente se mobilizando contra os ataques ao seu ganha-pão.

Caso exemplar se dá em 2006, quando a Medida Provisória n° 280 inclui um artigo admitindo e regulando a concessão do Vale-Transporte diretamente em dinheiro. A reação é tamanha que apenas 8 dias depois a MP n° 283 revoga aquela disposição, alegando em sua Exposição de Motivos terem sido

> ...apontadas pelas entidades representativas das empresas de transporte urbano e entidades representativas dos trabalhadores possibilidades de prejuízos a ambos os setores diretamente interessados. (BRASIL, 2006)

A reação dos movimentos sindicais – havendo sido citados CUT, CGT, Força Sindical e Confederações – se baseia nos seguintes argumentos:

> ...Segundo [o senador Paulo Paim (PT-RS)], um direito acessório do trabalhador, como é o caso do vale-transporte, quando é convertido em dinheiro, tende a se perder ao longo do tempo. "A experiência mostra

> isso. Ganhos indiretos acabam embutidos nos salários e, com o tempo, desaparecem." As centrais sindicais também fizeram carga, alegando que o pagamento do vale em dinheiro não protegeria o valor contra reajustes nas tarifas. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 25/02/2006, p. B7)

Vemos a força do pacto de defesa salarial: esse direito trabalhista só tem garantia de ser disseminado, conhecido, e principalmente fiscalizado e defendido, caso se mantenha a simbólica transmissão mensal das passagens de transporte público para o empregado. O sindicalismo entende que a proteção salarial requer este rito, este reconhecimento de que o transporte casa-trabalho é de responsabilidade não do empregado, mas do patrão.

QUEM É O USUÁRIO DO VALE-TRANSPORTE?

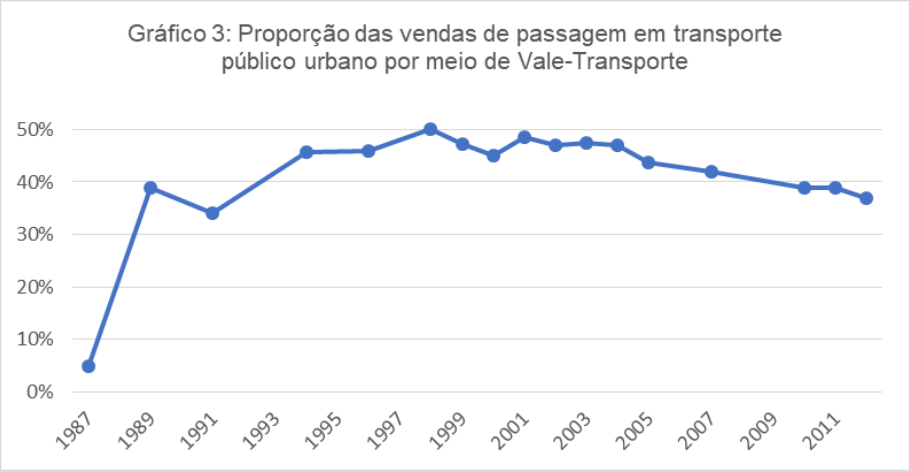
Na seção precedente caracterizamos a forma como estes passes são custeados. Para isto, foi-nos necessário adentrar o espaço de trabalho, e compreender o que se passa na relação salarial.

Agora, cabe voltarmos às linhas de ônibus e nos perguntarmos dos efeitos dessa política no setor de transportes urbanos. Com apoio nos dados disponíveis, pretendemos responder três perguntas: 1) Quão importante é esta política para as transportadoras? 2) Quem é seu beneficiário principal? 3) Quão importante é esta política para os mais pobres?

<u>Quão importante é essa política para o transporte público?</u>

Em maio de 1994, no "2º Encontro Nacional sobre Vale-Transporte" organizado pela ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos), o técnico de transportes Maurício Cadaval apresentava dados de uma pesquisa sobre a importância do Vale-Transporte na utilização do transporte coletivo urbano no Brasil (ANTP, 1994). Proferindo a conferência de abertura do evento, Cadaval caracterizava aquele ano como um "momento de maturidade" dessa política, já passados e chegados a um limite os anos de crescimento da sua importância, até constituir um "pilar de sustentação do sistema" de transportes coletivos urbanos.

Comparando os dados apresentados então para 1987-1994 (ANTP, 1994) com dados de 1996 a 2012 da "Pesquisa Anual Vale-Transporte" da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU (NTU, 2005, 2010, 2011 e 2012), vemos a média de participação do Vale-Transporte nas vendas de passagens por todo o país se estabilizar em torno dos 45% da arrecadação de 1994 a 2004, apresentando tendência de queda a partir de 2005 (gráfico 3). O último dado disponível nestas fontes, de 2012, é de 37% da arrecadação.



Fontes: ANTP (1994) para 1987-1994 e NTU (2005, 2010, 2011, 2012) para 1996-2012.

Especificamente sobre a proporção de vendas de passagem por meio do Vale-Transporte no sistema de transporte público de cada cidade, temos os dados reunidos na tabela a seguir:

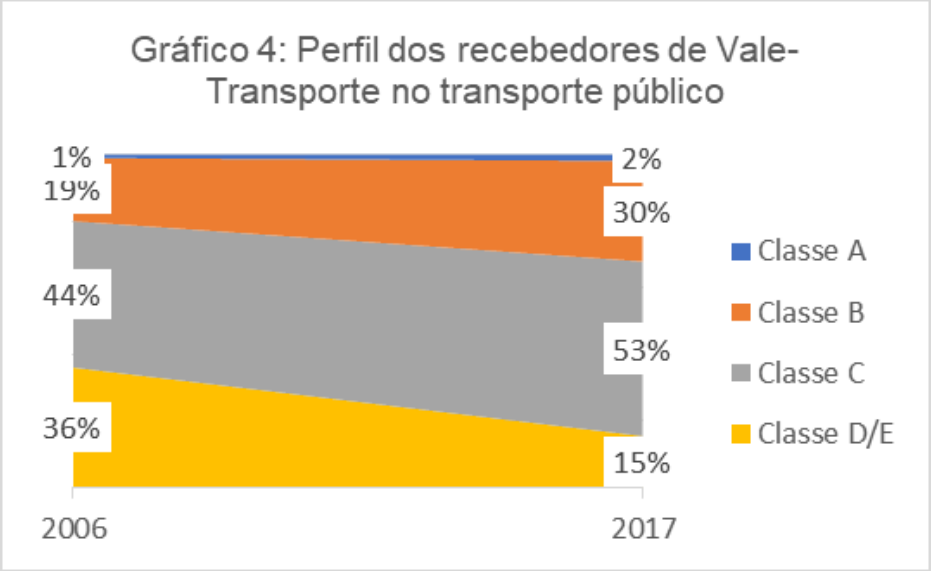
	1989	1992		2005	2010	2011	2012
Aracaju	29%	32%		51%	50%		
Belém	35%				58%		
Belo Horizonte	38%	50%		50%	49%	50%	64%
Brasília	40%	62%		65%		24%	26%
Campinas					28%	29%	29%
Campo Grande	33%	40%			32%	34%	35%
Cuiabá	26%	30%			41%		
Curitiba	36%	50%		37%	45%		
Florianópolis	24%	28%		26%		34%	33%
Fortaleza	41%	27%		41%	42%	58%	38%
Goiânia	36%	55%		43%	34%		
João Pessoa	14%	21%			35%		
Macapá						19%	24%
Maceió	16%			33%	36%	36%	39%
Manaus	22%	38%			25%	26%	30%
Natal	24%			42%	37%	37%	36%
Palmas				62%	54%	62%	78%
Porto Alegre	39%	42%		55%	38%	36%	33%
Porto Alegre - RM						52%	53%
Porto Velho				57%	48%		
Recife	37%	37%		49%	46%		
Rio de Janeiro	22%			54%	50%	50%	50%
Salvador	36%	41%		37%	26%	28%	30%
São Luís				29%	28%	29%	33%
São Paulo	12%	28%		35%	35%	14%	14%
Teresina	26%	37%		50%	53%	55%	30%
Vitória	28%	49%		41%	35%	38%	38%
Vitória - RM				48%		45%	

Fontes: CADAVAL (1993) para 1989 e 1992; NTU (2005, 2010, 2011 e 2012) para 2005-2012. Legenda: Azul <20%, Verde 20-35%, Bege 36-50%, Vermelho >50%.

Dessa forma, mesmo com a tendência de queda no último decênio, vemos que a importância do sistema do Vale-Transporte é imensa, constituindo realmente um "pilar de financiamento do transporte público no Brasil".

Qual o perfil dos beneficiários do Vale-Transporte?

Sobre o perfil do beneficiário do Vale-Transporte, temos a "Pesquisa Mobilidade da População Urbana" da NTU nos anos de 2006 e 2017 – levantamentos nacionais em todos os municípios com mais de 100 mil habitantes, por meio de entrevistas domiciliares. Estas pesquisas fazem um perfil, dentre os usuários de transporte público (sem ponderar pela frequência de utilização), dos recebedores do Vale-Transporte (Gráfico 4):



Fontes: NTU (2006 e 2017)

Vemos que, em 2006, 80% dos recebedores do Vale-Transporte eram das classes C e D/E, proporção que caiu para 68% em 2017, mas ainda largamente majoritária. Sobre a crescente presença das classes A e B entre os beneficiários, devemos notar que, posto que a concessão de Vale-Transporte só implica uma vantagem econômica para o empregado se o custo mensal das passagens for maior do que o desconto de 6% do seu salário, trabalhadores de maior rendimento só têm incentivo em requisitar Vale-Transporte caso seu meio de transporte público seja muito oneroso (como no caso de viagens intermunicipais ou requerendo muitas baldeações) ou caso o patrão não esteja descontando os 6%, à revelia da lei.

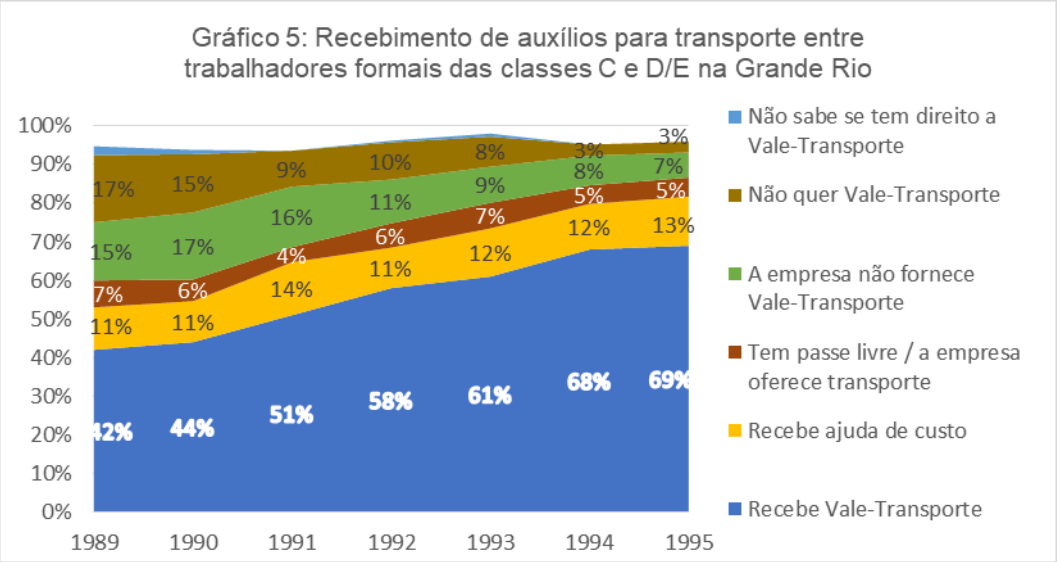
De toda forma, os dados desmentem a impressão, por vezes alimentada com base em análises bastante indiretas – como Carvalho et al. (2013) sobre os dados da PNAD relativos à proporção de toda a população economicamente ativa que recebe qualquer tipo de "auxílios para transporte" – de que esta política seja majoritariamente acessada por classes de maior poder aquisitivo, perdendo seu caráter focado nos mais pobres.

Qual a efetividade desta política em relação aos mais pobres?

Finalmente, ANTP (1996) apresenta alguns resultados das rodadas de pesquisa "*Avaliação do meio de transporte ônibus e uso do vale-transporte*" realizadas pelo Ibope de 1989 a 1995 na região metropolitana do Rio de Janeiro.

> Nesta pesquisa foram entrevistados trabalhadores com e sem carteira assinada, incluindo funcionários públicos civis ou militares, que utilizam meio de transporte coletivo nos deslocamentos de seu dia a dia, pertencentes às classes sócio-econômicas média e pobre, definidas como sendo as classes C, D e E do critério ABA-Anep. (Ibidem, p. 73)

Este universo pesquisado, na verdade, constitui exatamente o público-alvo da política de Vale-Transporte, e é com relação a este perfil – trabalhadores contratados, que utilizam transporte coletivo no dia a dia, de classes C, D e E – que a efetividade desta política deve ser avaliada (Gráfico 5):



Fonte: Elaboração própria a partir de ANTP (1996)

À primeira vista, é evidente que nestes anos o sistema ainda está se disseminando: a proporção dos que "não sabem se têm direito" desaparece, bem como a dos que "não querem" se torna minúscula, enquanto a proporção de beneficiários do Vale-Transporte só cresce. Vemos, entre os trabalhadores com carteira assinada de baixa renda que utilizam transporte coletivo, o recebimento do Vale-Transporte estabelecer-se em um patamar altíssimo, de 69% dos usuários. Somando-se a estes a parcela que recebe "ajudas de custo" patronais (uma transação informal, que se mantém constante ao longo do período), e descontando a parcela que dispõe de passe livre (proporção estável ao longo dos anos, composta de rodoviários, idosos, "caroneiros", carteiros, fiscais, etc.) ou é transportada pela empresa, chegamos, em 1995, a 86% dos usuários pagantes deste universo tendo suas passagens pagas pelo patrão.

Em relação aos trabalhadores sem carteira assinada, a pesquisa mostra que, em 1995, surpreendentemente 13% se declararam beneficiários do Vale-Transporte. Analisar a provisão deste benefício no mercado de trabalho informal, bem como as provisões informais de "ajudas de custo para transporte" tanto no mercado formal como no informal, foge ao escopo deste artigo, mas pode indicar uma reedição do chamado "efeito-farol" do salário mínimo (SOUZA & BALTAR, 1980), pelo qual o piso

remuneratório do setor formal possui um efeito de balizar as remunerações do setor informal.

De toda forma, se em 1995 o Vale-Transporte beneficiava 2/3 dos trabalhadores formais de classe baixa que utilizavam transporte público; sobre o universo total de trabalhadores com ou sem carteira assinada esta proporção ainda era de 45% (ANTP, 1996, p. 86). Esses dados permitem afirmar um impacto muito grande desta política entre os mais pobres – seu público alvo – pelo menos até 1995.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após essa exposição, estamos em condição de afirmar que, para as empresas de transportes públicos, as vendas de Vale-Transporte constituem um nicho de mercado volumoso, um pilar de sustentação financeira do sistema, garantindo sua reprodução econômica.

O trabalhador de baixa-renda formalizado passou a representar receitas garantidas para a concessionária de transporte público – posto que todo contrato de trabalho deve incluir o sortimento de passagens, e a grande maioria obedece a esta lei. Receitas adiantadas, correspondendo a vendas feitas no início de cada mês e concentradas na emissora dos passes, elas constituem uma massa de capital e de poder interno ao setor (BRASILEIRO & HENRY, 1999, pp. 97-98). Mas elas também são receitas de vendas fortemente insensíveis ao aumento do preço da tarifa, pois tanto não levam tais usuários a protestar, como não comprometem a concessão do benefício, como vimos nas primeiras duas seções deste trabalho.

Receitas fortemente insensíveis, inclusive, à própria qualidade do serviço prestado: pois no caso-limite do empregado não querer fazer uso dos passes para seu deslocamento casa-trabalho, ele ainda os requererá para outros usos, quando não para revendê-los. Nestes casos, ele só compromete as receitas da transportadora se substituir viagens pagantes que já ocorreriam sem esse desvio do benefício. Isto porque, se essas outras viagens forem inviáveis sem o uso do Vale-Transporte próprio, ou sem a possibilidade de comprá-lo no mercado paralelo a um preço abaixo da tarifa, para a transportadora esses desvios não representam diminuição de receitas.

Há toda uma história da luta das empresas de transporte público contra o comércio dos bilhetes de Vale-Transporte, passando pelo desenvolvimento de tecnologia de meios de pagamento eletrônicos para coibir o mercado de passes em papel, e também pelas disputas judiciais contra a concessão do benefício em dinheiro – inclusive com os funcionários públicos federais conseguindo, em 1998 pela MP n° 1.783, a criação de um “Auxílio Transporte” idêntico ao Vale-Transporte mas concedido em dinheiro. O combate à possibilidade de “desvios do benefício” sempre se reveste de uma roupagem moral, a combater as fraudes realizadas pelo trabalhador. Tais considerações fogem ao escopo deste trabalho, mas cabe indicar que, se um trabalhador pode ir de bicicleta ao seu trabalho e todos seus colegas recebem além do salário o Vale-Transporte e a empresa considera que tais funcionários valem o seu preço – preço que inclui o Vale-Transporte – faz mais sentido a afirmação, ouvida em ponto de ônibus, sobre o cartão, de que “*Eu recebi pelo meu trabalho, é meu, é meu salário que vem preso no cartão*”.

De toda forma, o foco deste artigo foi problematizar e aprofundar a compreensão deste instrumento, comprovando seu papel na conformação de volumosas receitas para

as empresas de transporte públicos, marcadas por sua passividade tanto diante de aumentos de preço, como diante da precarização do serviço prestado. É este o pilar de sustentação financeira do transporte público no Brasil nas últimas três décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[ANTP] ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. 2º Encontro Nacional sobre Vale-Transporte. Revista dos transportes públicos, n. 63, p. 27-70. 1994.
_____. Avaliação do meio de transporte ônibus e uso do vale-transporte. Revista dos transportes públicos, n. 71, p. 73-92. 1996.
ASSAD, Kader Carvalho. Reivindicações, manifestações e movimentos sociais por transporte coletivo em Cuiabá no período de 1985 a 2014. Cuiabá, 2015. Dissertação (Mestrado). PPGPS/UFMT.
BORJAS, George. Labor Economics. New York, EUA: McGraw-Hill, 2010.
BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei n° 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.
_____. Exposição de Motivos da Medida Provisória n° 283/2006. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15MAR2006.pdf #page=56>. Acesso em novembro de 2018.
BRASILEIRO, A.; HENRY, E. Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema de ônibus brasileiro. In: BRASILEIRO, A.; HENRY, E. Viação Ilimitada: ônibus nas cidades brasileiras. São Paulo: Cultura, p. 187-230, 1999.
CADAVAL, Maurício. Vale-Transporte: um instrumento da política tarifária nos transportes urbanos. Revista dos transportes públicos, n. 9, p. 9-21. 1980.
_____. Políticas tarifárias de ônibus urbanos nas capitais brasileiras. Revista dos transportes públicos, n. 58, p. 5-12. 1993.
CARVALHO, C.H.R.; GOMIDE, A.; PEREIRA, R.H.M.; MATION, L.F.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V.C. et al. Tarifação e financiamento do transporte público urbano. Nota Técnica n. 2. Brasília: Ipea, 2013
O ESTADO DE SÃO PAULO, 25/02/2006.
FOLHA DE SÃO PAULO, 23/08/1981.
FOLHA DE SÃO PAULO, 03/08/1987.
GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. Revista dos transportes públicos, n. 103, p. 15-48. 2004.
[IPEA] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Série salário mínimo real. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em novembro de 2018.
MOISÉS, José Álvaro; MARTINEZ-ALIER, Verena. A revolta dos suburbanos ou Patrão, o trem atrasou. Contradições Urbanas e movimentos Sociais. Rio de Janeiro: Cedec/Paz e Terra, p. 13-63, 1978.
[NTU] ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. Pesquisa Anual Vale-Transporte. Brasília: NTU, 2005.
_____. Pesquisa mobilidade da população urbana 2006. Brasília: NTU, 2006.
_____. Pesquisa Anual Vale-Transporte. Brasília: NTU, 2010.
_____. Pesquisa Anual Vale-Transporte. Brasília: NTU, 2011.
_____. Pesquisa Anual Vale-Transporte. Brasília: NTU, 2012.
_____. Pesquisa mobilidade da população urbana 2017. Brasília: NTU, 2017.

ORRICO FILHO, Rômulo Dante; SIMÕES, Raul de Bonis Almeida. Uma análise do Vale-Transporte. Revista dos transportes públicos, n. 48, p. 133-144. 1990.
SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
SOUZA, Jamacy Costa. A gênese do programa de incentivo fiscal à alimentação do trabalhador (PIFAT/PAT). Salvador, 2013. Tese (Doutorado). PPGSC/UFBA.
SOUZA, P. R.; BALTAR, P. E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil - réplica. Pesquisa e Planejamento Econômico, 10 (3), pp. 1045-1058. 1980.
[SPTRANS] SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Tarifas. Disponível em < http://www.sptrans.com.br/a_sptrans/tarifas.aspx>. Acesso em novembro de 2018.
STJ. RECURSO ESPECIAL : Resp 317166 SC 2001/0041674-8. Relator: Ministro José Delgado. DJ: 27/08/2001.
VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. Políticas de transporte no Brasil. Barueri, SP: Manole, 2013.
VELOSO, André Henrique de Brito. O ônibus, a cidade e a luta: a trajetória capitalista do transporte urbano e as mobilizações populares na produção do espaço. Belo Horizonte, 2015. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFMG.

REFERÊNCIAS DAS CITAÇÕES

p. 26

AFFONSO, Nazareno Spósito Neto Stanislau. Chega de enrolação, queremos condução: movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo: 1979-1982/83. Brasília: EBTU, 1987, 2 volumes.
DOIMO, Ana Maria. A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.
GOHN, Maria da Glória Marcondes. Movimentos Sociais. Revista Novamerica/Nuevamerica, Movimentos Sociais e Globalização, nº 89, março 2001. Disponível em: <http://www.msebrasil.org/artigos/msg_ler.asp?ID_MSG=97>. Acesso em novembro de 2018.
GREGORI, Lúcio. Os dominantes não querem que os subalternos sejam iguais. 2009, disponível em <http://bit.ly/1DbZ8PD>, acesso em novembro de 2018.
NUNES, E. Inventário de quebra-quebras nos trens e ônibus em São Paulo e Rio de Janeiro, 1977-1981. In: MOISÉS, J. A. Cidade, povo e poder. Rio de Janeiro: Cedec/Paz e Terra, n. 5, p. 92-108, 1982.

AS CONDIÇÕES DE MOBILIDADE URBANA NOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1 NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL.

Diana Araujo Rodrigues

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais – PPEUR/UFRN
E-mail: diana.arquiteta@gmail.com

INTRODUÇÃO

Diversas pesquisas produzidas sobre o Programa Minha Casa Minha Vida[1] (PMCMV) apontam problemas no que diz respeito a inserção urbana dos empreendimentos, inclusive na Região Metropolitana de Natal (RMNatal). Isso porque grande parte dos conjuntos ou residenciais estariam inseridos em áreas periféricas e desprovidas da infraestrutura necessária à reprodução cotidiana dos residentes, o que configuraria um quadro de segregação espacial.

Na realidade, este é um problema de fato para aqueles beneficiários enquadrados na faixa 1 (renda de 0 a 3 salários mínimos) que não escolhem morar nessas localizações e em sua maioria não dispõem de automóvel para os deslocamentos cotidianos necessários, dependendo dessa forma, da existência de equipamentos de uso coletivo, comércio e serviços próximos às residências e da oferta de transporte público coletivo, problemática que motivou a opção por estudar o PMCMV (faixa 1) com foco nas condições de mobilidade urbana nos empreendimentos da RMNatal, como parte de uma pesquisa mais abrangente conduzida pelo Grupo de Pesquisa Sobre as Cidades Contemporâneas[2] que envolve outros aspectos do Programa. O referido estudo resultou em uma dissertação do mestrado da qual trazemos para esse artigo os principais resultados.

Partindo da compreensão da intensa relação que há entre a segregação espacial e a ausência de boas condições de mobilidade urbana, e da fraca articulação que existe entre as políticas de mobilidade e de habitação social em sua implementação, não obstante o amplo arcabouço legal que dispomos no Brasil, nos parece pertinente olhar para a questão da segregação espacial por essa ótica, como forma de avaliar as condições de mobilidade urbana nas localizações dos empreendimentos na perspectiva dos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) que tocam a questão da inclusão social, buscando compreender em que medida a localização destes empreendimentos configuram um quadro de segregação espacial e de que forma o planejamento da mobilidade poderia interferir positivamente para redução das desigualdades.

O planejamento dos transportes no Brasil, historicamente atribuídos aos engenheiros e voltados a proposição de soluções focadas na infraestrutura viária e na oferta de transporte público coletivo, passou por profundas mudanças nos últimos anos, o que resultou inclusive na mudança de expressão para tratar do assunto. O termo “mobilidade urbana” agrega em seu conceito outros aspectos que tocam inclusive a redução das desigualdades e a inclusão social.

A Lei nº 12.587 (2012), que institui as diretrizes da PNMU, define mobilidade urbana como “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano”; e define acessibilidade como: “facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor”. Do ponto de vista da política, a mobilidade urbana não se resume apenas ao acesso a transportes; antes de tudo, significa encurtar as distâncias físicas e sociais e promover a acessibilidade.

---

[1] Ver, por exemplo, AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015.
[2] Que periferia é esta?: a localização e inserção urbana dos Conjuntos do PMCMV faixa 1, na RMNatal. Coord: Profº Márcio Valença e Profª Sara Raquel Medeiros do DDP/UFRN.

Para empreender a analise proposta, planejamos a dividimos a pesquisa empírica em três momentos: o reconhecimento e mapeamento das localizações dos empreendimentos e seu entorno; a elaboração de um perfil dos deslocamentos cotidianos dos residentes por meio de entrevistas e a comparação destes perfis com dados da pesquisa origem-destino mais relevante e atual elaborada para a RMNatal.

A pesquisa nos revelou que nem todos os empreendimentos estão “mal inseridos” contrariando a ideia criada a partir de leituras sobre o tema, mas que existem alguns casos extremos, uns onde que há uma vasta oferta de equipamentos, comércio e serviços no entorno e outros em que sequer os equipamentos públicos essenciais foram encontrados, ou seja, ficou evidente que não existe um padrão sobre a inserção dos empreendimentos e ainda que que nem todos os empreendimentos, mas as sete localizações selecionados para o recorte da análise, de fato estão em condição de “desvantagem” em suas localizações, ou seja, estão pelo menos em situação de iniquidade em relação a localização de outros empreendimentos e de outras partes da cidade.

OS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV - FAIXA 1: LOCALIZAÇÃO E ENTORNO

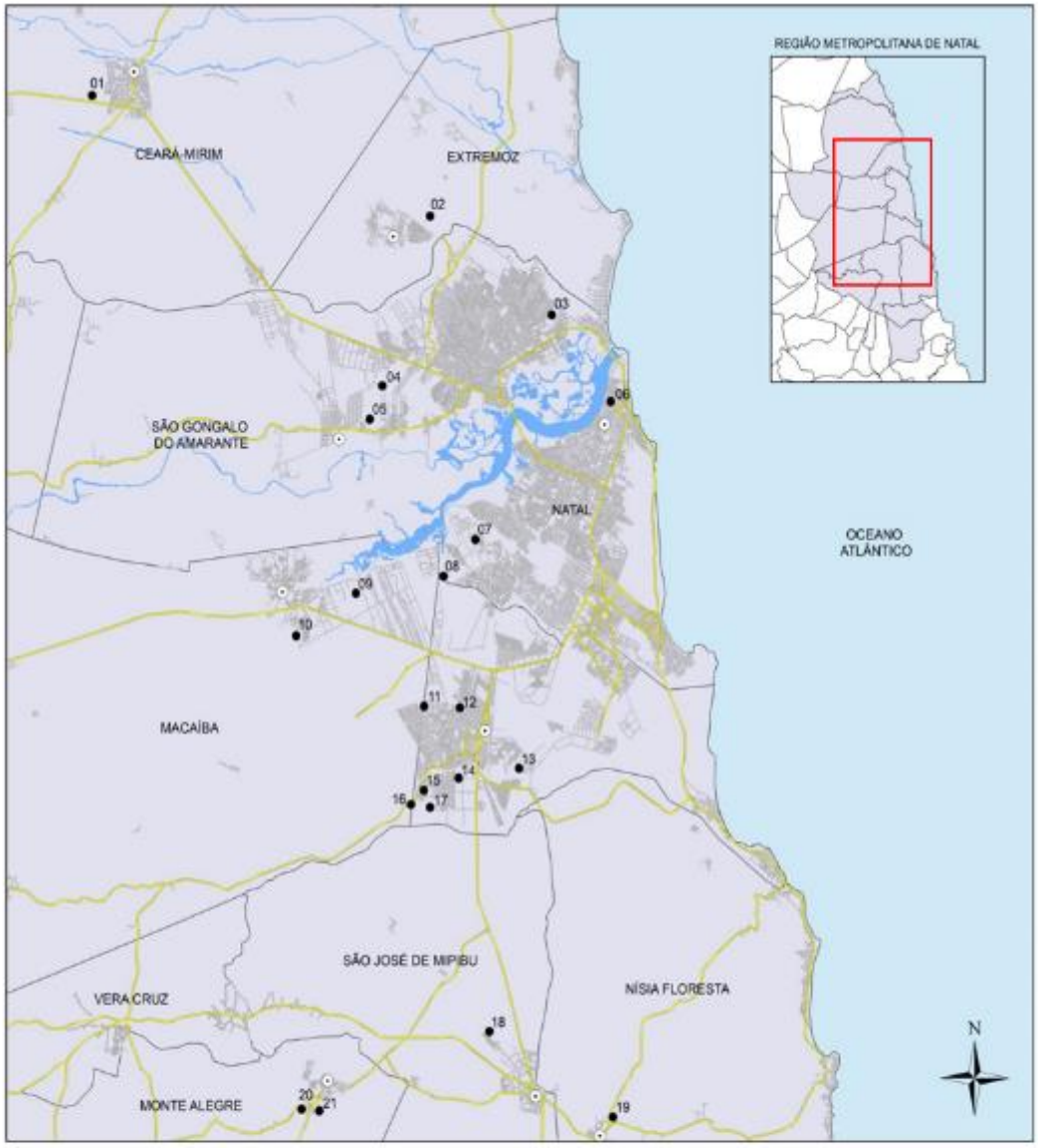
Atualmente, existem 51 empreendimentos do Programa Minha Casa Minha vida (Faixa 1) na RMNatal. Os municípios com maior concentração de empreendimentos são Natal - com 3.320 unidades; Parnamirim - com 5.488 unidades; São Gonçalo do Amarante - com 2.105 unidades e Macaíba - com 1.443 unidades. Dos 51 conjuntos ou residenciais, alguns são registrados como empreendimentos diferentes, executados por empresas diferentes, mas fazem parte de um mesmo complexo. Nos empreendimentos com tipologia horizontal de casas unifamiliares, nem é possível visualizar qualquer divisão entre um conjunto e outro e, mesmo no caso dos empreendimentos verticalizados, a delimitação entre os residenciais por muros, considerando a justaposição dos mesmos, é irrelevante para a análise em curso, por isso, ao serem agrupados considerando suas localidades, na verdade se tratam de 21 pontos ou localizações pesquisadas.

Quadro 1 - Empreendimentos Faixa 1 do PMCMV na RMNatal.

MUNICÍPIO	EMPREENDIMENTO	UNIDADES POR EMPREENDIMENTO	UNIDADES POR MUNICÍPIO	SITUAÇÃO	TIPOLOGIA	ANO DE ENTREGA	LOCALIZAÇÃO
Ceará-Mirim	RESIDENCIAL FAUNA	401	1.155	Entregue	Casas	Agosto de 2011	Loteamento Natureza I,situado à BR 406, trecho Ceará Mirim/Taipú, Bairro Terra Santa — Ceará Mirim/RN (zona de expansão urbana).
	RESIDENCIAL FLORA	202		Entregue	Casas		
	RESIDENCIAL MAR	322		Entregue	Casas		
	RESIDENCIAL TERRA	230		Entregue	Casas		
Extremoz	RESIDENCIAL JARDINS DE EXTREMOZ I	200	790	Entregue	Casas	Setembro de 2011	Loteamento Jardins de Extremoz – São Miguel Arcanjo - Extremoz/RN
	RESIDENCIAL JARDINS DE EXTREMOZ II	196		Entregue	Casas		
	RESIDENCIAL JARDINS DE EXTREMOZ III	190		Entregue	Casas		
	RESIDENCIAL JARDINS DE EXTREMOZ IV	204		Entregue	Casas		
Macaíba	RESIDENCIAL CAMPINAS	403	1.443	Entregue	Casas	Agosto de 2015	Av. Dr. Enock Garcia, no bairro de Campinas
	RESIDENCIAL FRANCISCO ALÍPIO (MANOEL DIAS)	256		Entregue	Casas	2013	Loteamento Ferreiro Torto – Alto do Ferreiro Torto - Macaíba/RN
	RESIDENCIAL LÚCIA MARQUES (MANOEL DIAS)	284		Entregue	Casas	2013	
	RESIDENCIAL MINHA SANTA	500		Entregue	Apartamentos	Dezembro de 2012	Rua Irineu Nunes, S/N, Bela Vista - Macaíba/RN
Monte Alegre	RESIDENCIAL NOVO MONTE	348	517	Entregue	Casas	Julho de 2015	Acesso pela RN-3 Bairro Esperança – Monte Alegre/RN6
	RESIDENCIAL ESPERANÇA	169		Entregue	Casas	Abril de 2013	Acesso pela RN-002 Bairro Esperança – Monte Alegre/RN
Natal	RESIDENCIAL VIVENDAS DO PLANALTO I	224	3320	Entregue	Apartamentos	Maio de 2014	Loteamento reforma – Quadras 209, 210 e 211 – Bairro Planalto - Natal/RN
	RESIDENCIAL VIVENDAS DO PLANALTO II	224		Entregue	Apartamentos		
	RESIDENCIAL VIVENDAS DO PLANALTO III	224		Entregue	Apartamentos		
	RESIDENCIAL VIVENDAS DO PLANALTO IV	224		Entregue	Apartamentos		
	MORAR BEM PAJUÇARA	176		Em construção	Apartamentos	Não entregue	Bairro Pajuçara, Zona Norte de Natal.
	RESIDENCIAL SÃO PEDRO	200		Em construção	Apartamentos	Junho de 2016	Nas proximidades do estádio Senador João Câmara, no bairro das Rocas.
	HUMBERTO NESI (VILLAGE DA PRATA)	256		Em construção	Apartamentos	Não entregue	Bairro do Guarapes, Natal/RN
	ELINO JULIÃO (VILLAGE DA PRATA)	256		Entregue	Apartamentos	Abril de 2018	
	JOSÉ PRUDÊNCIO MARINHO (VILLAGE DA PRATA)	256		Em construção	Apartamentos	Não entregue	
	MESTRE LUCARINO (VILLAGE DA PRATA)	256		Em construção	Apartamentos	Não entregue	
	JOÃO BASTOS SANTANA (VILLAGE DA PRATA)	256		Entregue	Apartamentos	Abril de 2018	
	JÚLIO LIRA DA SILVA (VILLAGE DA PRATA)	256		Entregue	Apartamentos		
	PROFESSORA NOILDE RAMALHO (VILLAGE DA PRATA)	256		Em construção	Apartamentos	Não entregue	
	SEVERINO DE SOUZA MARINHO (VILLAGE DA PRATA)	256		Em construção	Apartamentos	Não entregue	
Nísia Floresta	RESIDENCIAL CLÓVIS FERREIRA DA SILVA	199	383	Entregue	Casas	2013	Estrada Timbó, S/N – Nísia Floresta/RN
	RESIDENCIAL ALTO DA FLORESTA	184		Entregue	Casas	Setembro de 2013	
Parnamirim	RESIDENCIAL NELSON MONTEIRO	352	5488	Entregue	Apartamentos	Setembro de 2011	Rua Antônia de Lima Paiva, antiga Rua Projetada, bairro Nova Esperança, Loteamento Taborda-Quadra I-Lote 4 Parnamirim/RN.
	RESIDENCIAL WALDEMAR ROLIM	496		Entregue	Apartamentos	Novembro de 2011	
	CONDOMÍNIO VIDA NOVA	464		Entregue	Apartamentos	Setembro de 2012	Av. Paulo Afonso, s/n – Passagem de Areia – Parnamirim/RN e Rua Brigadeiro Afonso Trompowsky, s/n – Passagem de Areia – Parnamirim/RN
	CONDOMÍNIO ILHAS DO PACÍFICO	432		Entregue	Apartamentos	Abril de 2013	
	RESIDENCIAL AMÉRICA I	496		Entregue	Apartamentos	Ano de 2012	Rua - Av. João Paulo II, 1185 e 1411, Bairro Nova Esperança – Parnamirim/RN
	RESIDENCIAL AMÉRICA II	496		Entregue	Apartamentos		
	CONDOMÍNIO ILHAS DO ATLÂNTICO	496		Entregue	Apartamentos	Março de 2016	Rua Antônio Carlos Sobrinho s/nº - Cajupiranga – Parnamirim/RN
	CONDOMÍNIO ILHAS DO CARIBE	496		Entregue	Apartamentos	Não entregue	
	RESIDENCIAL TERRAS DO ENGENHO I	496		Entregue	Apartamentos	Dezembro de 2013	Estrada de Japecanga / Rua Doutor Mário Negócio, 4100 - Bairro Nova Esperança, Parnamirim/RN
	RESIDENCIAL TERRAS DO ENGENHO II	496		Entregue	Apartamentos		
	RESIDENCIAL IRMÃ DULCE I	256		Obra paralizada	Apartamentos	Não entregue	Rua Santa Ágata, 130, Nova Esperança, Parnamirim- RN
	RESIDENCIAL IRMÃ DULCE II	256		Obra paralizada	Apartamentos		
	RESIDENCIAL IRMÃ DULCE III	256		Obra paralizada	Apartamentos		
São Gonçalo do Amarante	RESIDENCIAL SÃO GONÇALO DO AMARANTE I (DR. RUY PEREIRA SANTOS)	300	2105	Entregue	Apartamentos	Novembro de 2016	Av. José de Alencar Gomes Silva, n 310/430/550/924, Santo Antônio do Potengi. Cep: 59297565.
	RESIDENCIAL SÃO GONÇALO DO AMARANTE II (DR. RUY PEREIRA SANTOS)	300		Obra paralizada	Apartamentos	Não entregue	
	RESIDENCIAL SÃO GONÇALO DO AMARANTE III (DR. RUY PEREIRA SANTOS)	300		Obra paralizada	Apartamentos		
	RESIDENCIAL SÃO GONÇALO DO AMARANTE IV (DR. RUY PEREIRA SANTOS)	300		Entregue	Apartamentos	Novembro de 2016	
	RESIDENCIAL SÃO GONÇALO DO AMARANTE V (DR. RUY PEREIRA SANTOS)	300		Entregue	Apartamentos	Novembro de 2016	
	RESIDENCIAL SÃO GONÇALO DO AMARANTE VI (DR. RUY PEREIRA SANTOS)	300		Entregue	Apartamentos	Novembro de 2016	
	RESIDENCIAL JOMAR ALECRIM	305		Entregue	Casas	Setembro de 2011	RN 160 – Trigueiros - Loteamento Brasil – São Gonçalo do Amarante/RN
São José do Mipibu	RESIDENCIAL MONTE PASCOAL	161	161	Entregue	Casas	Dezembro de 2015	Localizado no bairro Pau Brasil
Total:	51	15.362	15.362				21 Localizações

Fonte: banco de dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Mapa 1 - Localizações dos empreendimentos do PMCMV na RMNatal



01 - Fauna, Flora, Terra e Mar
02 - Jardins de Extremoz I, II, III e IV
03 - Morar Bem Pajuçara*
04 - Dr. Rui Pereira dos Santos**
05 - Jomar Alecrim
06 - São Pedro
07 - Vivendas do Planalto I, II, III e IV
08 - Village de Prata I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII**
09 - Manoel Dias
10 - Campinas
11 - Minha Santa
12 - Ilhas do Pacífico e Vida Nova
13 - Ilhas do Atlântico e Ilhas do Caribe**
14 - Nelson Monteiro e Waldemar Rolim
15 - Irmã Dulce I, II e III*
16 - Terras do Engenho I e II
17 - América I e II
18 - Monte Pascoal
19 - Alto da Floresta e Clóvis Ferreira da Silva
20 - Esperança
21 - Novo Monte

Nota:
* Não entregue
** Parcialmente entregue

0 4 8 16 Km

LEGENDA
- LOCALIZAÇÕES PMCMV FAIXA 1
- CENTRO DOS MUNICÍPIOS
- RODOVIAS
- MALHA URBANA
- REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL
- RIOS
- OCEANO ATLÂNTICO

Fonte: elaborado pela autora com dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Agrupados os empreendimentos pelas localizações, delimitamos a área para estudo dos entornos partindo do princípio de que o planejamento da mobilidade urbana, para que seja sustentável, deve possibilitar que os deslocamentos cotidianos sejam realizados em uma curta distância, preferencialmente à pé, o raio limite de mapeamento adotado foi a distância de 500m, fixando o centro do raio o centro da área de implantação dos empreendimentos de casas unifamiliares e, no caso dos empreendimentos verticalizados multifamiliares, o centro do raio foi a portaria do residencial. Para definir essa distância, foi considerado um parâmetro de uma metodologia amplamente utilizada em avaliações de qualidade de transporte público coletivo, baseada em indicadores de padrão de qualidade, em que a distância de caminhada de 500m é a máxima aceitável para ser considerada acessível. (Ver FERRAZ e TORRES, 2004)

Definido o raio de abrangência do mapeamento, foram definidas as categorias ou tipos de uso a observar que fossem diretamente relacionadas ao cotidiano das pessoas, que demandassem ao morador do empreendimento um deslocamento diário, semanal ou mensal. Dividimos os equipamentos públicos e/ou de uso coletivo nas categorias: saúde; educação; esporte, cultura e lazer e mobilidade; comércio e serviços (familiar ou de pequeno porte / de médio ou grande porte) e de uso religioso.

Quadro 2 - Número de pontos catalogados por localização.

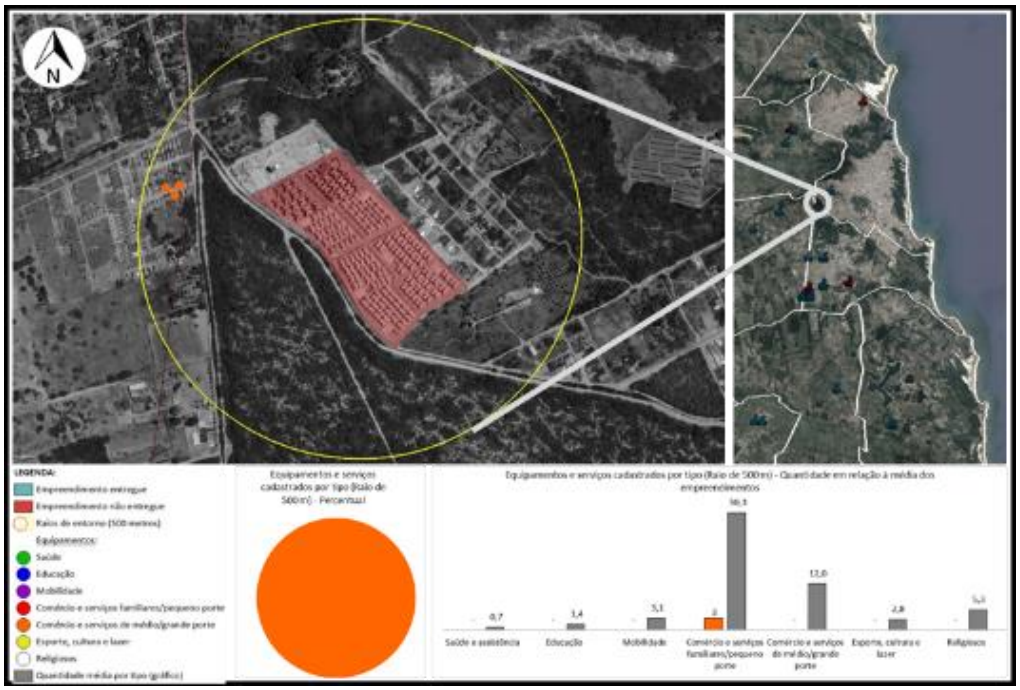
Local		Equipamentos e serviços localizados em um raio de 500 metros							
Município	Empreendimento	Saúde e assistência	Educação	Mobilidade	Comércio e serviços fam. ou de peq. porte	Comércio e serviços de médio ou grande porte	Esporte, cultura e lazer	Religiosos	**Total**
Natal	Village da Prata	-	-	-	3	-	-	-	**3**
Natal	Morar Bem Pajuçara	-	3	8	55	13	2	13	**94**
Natal	Vivendas do Planalto I, II, III, IV	-	1	1	19	3	-	11	**35**
Natal	São Pedro	2	6	21	100	95	23	11	**258**
Parnamirim	Irmã Dulce I, II, III	1	1	-	4	5	1	1	**13**
Parnamirim	America I e II	-	-	1	10	-	1	6	**18**
Parnamirim	Terras do Engenho I e II	-	-	1	4	1	-	1	**7**
Parnamirim	Ilhas do Atlantico e do Caribe	1	-	3	18	4	-	4	**30**
Parnamirim	Ilhas do Pacífico e Vida Nova	1	3	7	88	29	3	13	**144**
Parnamirim	Nelson M. e Waldemar R.	1	3	1	25	11	2	7	**50**
Macaíba	Minha Santa	1	-	-	23	11	1	-	**36**
Macaíba	Campinas	-	-	3	15	2	1	-	**21**
Macaíba	Manoel Dias	-	1	1	13	1	2	3	**21**
São Gonçalo	Jomar Alecrim	-	-	-	18	1	3	2	**24**
São Gonçalo	Ruy Pereira I, II, III, IV, V, VI	1	1	-	17	-	-	-	**19**
Extremoz	Jardins de Extremoz I, II, II, IV	1	4	6	79	27	3	7	**127**
Monte Alegre	Esperança	1	2	-	22	4	2	3	**34**
Monte Alegre	Novo Monte	2	2	5	39	10	1	7	**66**
Nísia Floresta	Alto da Floresta e Clovis F.	1	-	3	24	1	4	4	**37**
Ceará-Mirim	Fauna, Flora, Mar e Terra	-	1	2	46	22	6	9	**86**
São José	Monte Pascoal	1	2	2	15	-	3	9	**32**
TOTAL		14	30	65	637	240	58	111	**1.155**
MÉDIA		0,7	1,4	3,1	30,3	12,0	2,8	5,3	**55,0**

Fonte: elaborado pela autora com dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

O mapeamento no entorno dos empreendimentos foi realizado entre os meses de setembro a dezembro 2017. Para cada localização, foram impressas várias imagens geradas a partir do Google Earth Pro, onde cada edificação com uso não residencial que se enquadrasse nas categorias adotadas teve sua localização identificada na imagem, foi catalogada e fotografada. Os dados obtidos foram posteriormente inseridos no banco de dados e essas informações possibilitaram a elaboração de mapas e fichas de caracterização do empreendimento e de catálogo das edificações não residenciais selecionadas para a pesquisa. Com base nestes dados elaboramos um quadro para cada localização contendo imagens de satélite e gráficos para auxiliar a análise,

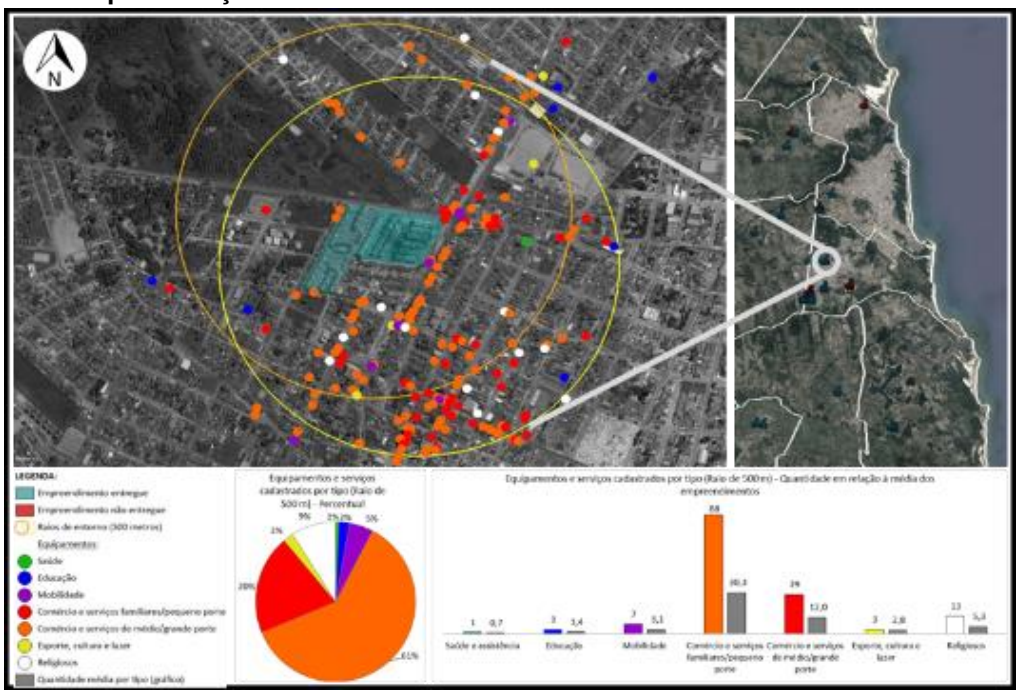
exemplificados pelos exemplos do Village da Prata em natal e do Ilhas do Pacífico/Vida Nova em Parnamirim, casos bem discrepantes.

Figura 1 - Espacialização dos residenciais Village da Prata I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII – Natal/RN.



Fonte: elaborado pela autora com dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Figura 2 - Espacialização dos residenciais Ilhas do Pacífico e Vida Nova –Parnamirim/RN



Fonte: elaborado pela autora com dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

O material elaborado a partir dessa fase da pesquisa de campo possibilitou uma observação mais ampla das condições de mobilidade dos residentes de cada empreendimento, considerando a inserção urbana nos seguintes aspectos analisados:

a) Quantidade de pontos não residenciais cadastrados no raio de 500m;
b) Distância entre o empreendimento e o centro geográfico do município e/ou outra centralidade.
c) Adensamento do bairro e do entorno;
d) Conectividade com o restante da cidade pela integração/acessibilidade observando a malha viária (se favorece ou desfavorece deslocamentos não motorizados);

Os resultados obtidos nesta etapa da pesquisa podem ser observados de forma resumida por meio de um quadro dos aspectos listados, atribuindo a estes resultados uma avaliação que os classificou entre “bom”, “regular” ou “ruim”, classificação baseada apenas neste universo de resultados.

Quadro 3 – Quadro sínteses da análise do entorno dos empreendimentos.

Local		Aspectos analisados			
Cidade	Empreendimento	Pontos cadastrados	Distância ao centro/outra centralidade	Adensamento no entorno	Conectividade com outros bairros
Natal	Village da Prata	3	11km / 3 km	Baixo	Baixa
Natal	Morar Bem Pajuçara	94	5 km / 1 km	Médio	Média
Natal	Vivendas do Planalto I, II, III, IV	35	8 km / 2 km	Baixo	Baixa
Natal	São Pedro	258	1 km	Alto	Alta
Parnamirim	Irmã Dulce I, II, III	13	4 km / 1,8 km	Médio	Baixa
Parnamirim	America I e II	18	4,5 km / 2,3 km	Médio	Baixa
Parnamirim	Terras do Engenho I e II	7	5 km	Baixo	Baixa
Parnamirim	Ilhas do Atlantico e do Caribe	30	2,5 km	Baixo	Baixa
Parnamirim	Ilhas do Pacífico e Vida Nova	144	1,5 km	Alto	Alta
Parnamirim	Nelson M. e Waldemar R.	50	2,5 km	Médio	Média
Macaíba	Minha Santa	36	10 km / 2 km	Médio	Média
Macaíba	Campinas	21	2,5 km	Baixo	Baixa
Macaíba	Manoel Dias	21	3 km	Baixo	Baixa
São Gonçalo	Jomar Alecrim	24	2 km	Baixo	Baixa
São Gonçalo	Ruy Pereira I, II, III, IV, V, VI	19	3,5 km	Médio	Baixa
Extremoz	Jardins de Extremoz I, II, II, IV	127	2 km	Alto	Baixa
Monte Alegre	Esperança	34	2 km	Médio	Baixa
Monte Alegre	Novo Monte	66	1,3 km	Médio	Baixa
Nísia Floresta	Alto da Floresta e Clovis F.	37	1,2 km	Baixo	Baixa
Ceará-Mirim	Fauna, Flora, Mar e Terra	86	2 km	Médio	Baixa
São José	Monte Pascoal	32	4 km	Médio	Baixa

LEGENDA: Bom | Regular | Ruim

Fonte: elaborado pela autora com dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

A observação dos dados revelou que aparentemente nem todos os empreendimentos estão “mal inseridos”, contrariando a hipótese inicial, mas existem sim, alguns casos extremos, uns em que há uma vasta oferta de equipamentos, comércio e serviços no entorno e outros em que sequer os equipamentos públicos essenciais foram encontrados. Ou seja, é perceptível que não existe um padrão sobre a inserção dos empreendimentos, seja comparando os municípios da Região Metropolitana Funcional (municípios com maior grau de integração entre si e com a

cidade polo – Natal), seja comparando os municípios da RMNatal Funcional com os outros municípios.

Mas para cumprir o objetivo de uma análise realmente realista das condições de mobilidade nas localizações escolhidas, é necessário olhar não apenas para os destinos mais prováveis, próximos favoráveis, mas conhecer a rotina de deslocamentos dos beneficiários dos empreendimentos para saber quais são os destinos reais e desejáveis por esta população, informações que foram obtidas e analisadas na etapa seguinte da pesquisa com a realização de entrevistas por meio de questionários nos empreendimentos selecionados.

PERFIL DOS DESLOCAMENTOS COTIDIANOS: DESTINO, MOTIVO, MODO E TEMPO DAS VIAGENS FREQUENTES E OCASIONAIS.

Para conhecer a rotina dos deslocamentos dos moradores dos empreendimentos pesquisados, evidentemente foi necessária a realização de entrevistas. Esta etapa da pesquisa de campo em que foram realizadas as entrevistas por questionários, envolveu todo o Grupo de Pesquisa Cidades Contemporâneas. O intuito do grupo de pesquisa foi realizar as entrevistas em todos os empreendimentos entregues, para tanto, o Laboratório de Estatística Aplicada da UFRN foi consultado para realizar o cálculo da amostragem. O total de entrevistas realizadas foi de 882. No intuito de atender a objetivos distintos dentro do tema comum que é o PMCMV Faixa 1, o roteiro das entrevistas abrange aspectos diversos da habitação, como: condição da moradia (se própria, alugada, cedida ou outro); satisfação do morador com relação ás características da unidade habitacional, localização e entorno; composição familiar e deslocamentos cotidianos da família e finalmente sobre a comercialização das unidades.

Nesta pesquisa, o interesse é o de conhecer as condições de deslocamento dos moradores e compreender estas condições caracterizam ou contribuem para configuração de quadros de segregação espacial, o que nos levou a optar por um recorte de análise resultante das seguintes premissas: Estar entre as piores localizações com relação a quantidade geral de pontos de uso não residência cadastrados (identificados na etapa anterior); estar localizado em município da RMNatal Funcional, ou seja, que tenham alto e médio níveis de integração com o polo (Natal) e ter sido totalmente entregue (todas as etapas) até 2015.

Aplicado estes filtros, sete localizações foram selecionados para análise dos dados pertinentes, são os seguintes: O Residencial Vivendas do Planalto I, II, III e IV, em Natal; O Conjunto Jomar Alecrim em São Gonçalo do Amarante; Os Conjuntos Campinas, Manoel Dias e Residencial Minha Santa em Macaíba; e os Residenciais América I e II e Terras do Engenho I e II em Parnamirim.

Quadro 4 - Empreendimentos selecionados para o recorte de análise.

Cidade	Empreendimento	Tipologia	Ano de Entrega	Número de Unidades	Questionários Realizados
Natal	Vivendas do Planalto I, II, III, IV	Apartamentos	2014	896	46
Parnamirim	America I e II	Apartamentos	2012	992	78
Parnamirim	Terras do Engenho I e II	Apartamentos	2013	992	79
Macaíba	Minha Santa	Apartamentos	2012	500	40
Macaíba	Campinas	Casas	2015	403	33
Macaíba	Manoel Dias	Casas	2013	540	42
São Gonçalo	Jomar Alecrim	Casas	2011	305	22
TOTAL				4628	340

Fonte: elaborado pela autora com dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Os dados coletados foram utilizados para caracterizar um perfil de deslocamentos em cada empreendimento baseado nos seguintes dados:

a) Avaliação pelo entrevistado se a moradia atual melhorou ou piorou com relação à anterior, no tocante à localização;
b) Composição familiar (Idades/sexo/escolaridade/Profissão/ (público, privado, autônomo, informal, desempregado, nunca trabalhou)
c) Se possui veículo motorizado ou não motorizado (Carro, moto ou bicicleta);
d) Deslocamentos frequentes ou ocasionais do entrevistado e de cada residente na unidade (Destino, modo e tempo das viagens).

São consideradas viagens frequentes aquelas realizadas para trabalho ou local de estudo, excluídas as pessoas que não realizam deslocamento diários/frequentes (pessoas que trabalham em casa, pensionistas, aposentados, desempregados, crianças em idade não escolar, donas de casa, etc., ou que não informou deslocamentos).

A análise dos dados foi realizada da seguinte forma: Os deslocamentos que antes estavam agrupados em cada entrevista, foram desagregados para visualização de cada viagem individualmente. Os deslocamentos foram divididos por frequência (viagens frequentes ou ocasionais), por modal (não motorizado, motorizado coletivo – ônibus, van, transporte escolar ou trem e motorizado individual – carro, moto ou taxi). Também foram separados e analisados por motivo (trabalho, estudo, compras, lazer, saúde e outros), foram observados os principais destinos (municípios) de cada viagem e os tempos de deslocamentos, o que nos permitiu visualizar o perfil de cada empreendimento/localização.

Quando nos referimos no texto aos destinos, além dos municípios que aparecem em maior percentual nas respostas, utilizamos como opção “outros”, para expressar os destinos para municípios com soma de percentual muito baixa para serem desagregados. Ou “vários”, para indicar casos a exemplo de pessoas que trabalham em lugares variados, como pedreiros ou faxineiras.

Por se tratar de uma análise demasiadamente extensa para este formato, recortamos para este artigo apenas os principais resultados da avaliação dos deslocamentos das localizações estudadas, informações que serviram como base para a etapa seguinte, a comparação entre os dados das coletados nas entrevistas com as mesmas médias relativas aos dados por municípios.

Quadro 5 - Empreendimentos selecionados para o recorte de análise.

Distribuição das viagens por modo de transporte utilizado							
Cidade	Empreendimento	Viagens frequentes			Viagens ocasionais		
		TNM	TMC	TMI	TNM	TMC	TMI
Natal	Vivendas do Planalto I, II, III, IV	21,8%	64,4%	13,8%	38,9%	45,3%	15,8%
Parnamirim	America I e II	31,4%	41,1%	27,6%	10,6%	47,9%	41,5%
Parnamirim	Terras do Engenho I e II	8,3%	69,1%	22,5%	12,9%	46,2%	40,9%
Macaíba	Minha Santa	49,3%	27,4%	23,3%	36,5%	17,6%	45,9%
Macaíba	Campinas	32,9%	45,1%	22,0%	44,3%	5,7%	50,0%
Macaíba	Manoel Dias	11,7%	61,0%	27,3%	24,7%	17,8%	57,5%
São Gonçalo	Jomar Alecrim	7,1%	69,6%	23,2%	28,1%	21,9%	50,0%

LEGENDA:

TNM	Transporte não motorizado
TMC	Transporte motorizado coletivo
TMI	Transporte motorizado individual

Fonte: elaborado pela autora com dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

COMPARATIVO DOS PERFIS DE DESLOCAMENTO NOS EMPREENDIMENTOS COM OS DADOS DOS MUNICÍPIOS.

Apenas caracterizar os perfis de deslocamento dos moradores dos empreendimentos selecionados para etapa anterior da análise não nos pareceu suficiente para constatar se as condições de mobilidade são favoráveis ou não do ponto de vista da inclusão social. Nem mesmo comparar os dados dos deslocamentos nos empreendimentos com as médias dos municípios assegura uma avaliação positiva ou negativa, apenas nos serve como parâmetro para mensurar algum grau de equidade ou iniquidade, princípio básico para o planejamento da mobilidade urbana, foi o que fizemos.

Os dados da pesquisa domiciliar origem-destino realizada em 2007 que utilizamos, foram produzidos no âmbito da elaboração do plano diretor de transportes da RMNatal pela Oficina Consultores, contratado pelo Departamento de Estradas e Rodagens (DER). Apesar de essa pesquisa ter mais de 10 anos, foi a maior e mais qualificada base de dados elaborada até os dias atuais na RMNatal e estes dados ainda são referência para todas as pesquisas atuais, inclusive para os Planos de Mobilidade Urbana de Macaíba, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Desta base, utilizamos as informações contidas nas tabelas seguintes:

Tabela 1 - Distribuição das viagens frequentes por modo nos municípios analisados.

Município / Modo de transporte	Natal	Parnamirim	Macaíba	SGA	Média
	%	%	%	%	%
Não motorizado (a pé / bicicleta)	39,41%	44,30%	50,68%	32,28%	41,67%
Motorizado coletivo (ônibus/van / escolar / trem)	38,50%	35,13%	25,97%	53,77%	38,35%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	22,08%	20,57%	23,34%	13,94%	19,98%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007.

Tabela 2 - Distribuição das viagens ocasionais por modo nos municípios analisados.

Município / Modo de transporte	Natal	Parnamirim	Macaíba	SGA	Média
	%	%	%	%	%
Não motorizado (a pé / bicicleta)	30,87%	31,94%	41,12%	24,87%	32,20%
Motorizado coletivo (ônibus/van / escolar / trem)	38,93%	34,68%	16,55%	54,88%	36,26%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	30,20%	33,39%	42,33%	20,25%	31,54%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007.

Estes percentuais não correspondem aos ideias, não podendo servir como índice para uma avaliação positiva ou negativa, mas para que as condições de mobilidade em determinado local atendam minimamente os preceitos da PNMU que estamos focalizando, o primeiro aspecto a observar é a equidade, ou seja, precisamos saber se a situação no local em questão está em vantagem, na média ou em desvantagem com relação ao restante da cidade, este é o objetivo desta etapa da análise. De uma forma geral, com vistas às condições de mobilidade ideais, principalmente do ponto de vista da sustentabilidade, os percentuais de deslocamentos não motorizado ou motorizado coletivo, quanto mais elevados, melhor e com relação aos deslocamentos por modo motorizado individual quanto menores forem, melhor. Nas tabelas utilizadas para esta comparação, destacamos em “vermelho” os percentuais que estão em “desvantagem” com relação as médias dos municípios, e em “verde” os percentuais que estão em “vantagem” comparados às médias dos municípios.

Importa saber os motivos pelos quais cada percentual aparece baixo ou alto em referência a média municipal para compreender se tais dados são realmente positivos ou negativos, trazemos esses possíveis motivos da análise dos dados da etapa anterior. Para esta análise, apesar de o Residencial Minha Santa estar legalmente localizado no município de Macaíba, considerando que o empreendimento está inserido exatamente em uma faixa do limites entre os municípios (mais da metade da área do empreendimento em Parnamirim), e que a relação dos moradores com seu entorno ocorre de fato com o território de Parnamirim, vamos comparar os dados do Residencial Minha Santa com os dados de Parnamirim ao invés de Macaíba.

<u>Comparativo dos dados sobre os deslocamentos em Natal com os dados dos empreendimentos localizado em Natal (Vivendas do Planalto I, II, III e IV).</u>

No caso do Vivendas do Planalto, o percentual de deslocamentos frequentes por modo não motorizados aparece abaixo da média de Natal, o que considerando as características do entorno do empreendimento, nos sugere que os locais de trabalho e estudo estão menos acessíveis a pé ou por bicicleta, ou seja, distantes do local de moradia. O percentual de deslocamentos por transporte motorizado coletivo aparece muito acima da média municipal, mas os resultados das entrevistas no mostraram que esse número se deve ao transporte escolar, não significa que a localização é bem servida de transporte público coletivo. Quanto aos deslocamentos por modo motorizado individual, tanto os frequentes quanto os ocasionais, os percentuais então abaixo da média o que seria uma aspecto positivo para análise caso esse fenômeno se desse por haver boa oferta de transporte público coletivo e uma boa oferta de equipamentos e

serviços no entorno do residencial, o que não condiz com a realidade, o que expressa que este é mais um modo que não está acessível para esta população.

Tabela 3 - Comparativo entre as viagens frequentes no município de Natal e no Vivendas do Planalto I, II, III e IV.

Município / Modo de transporte	Natal	Vivendas
	%	%
Não motorizado (a pé / bicicleta)	39,41%	21,84%
Motorizado coletivo (ônibus / van / escolar / trem)	38,50%	64,37%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	22,08%	13,79%
Total	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007 e no banco de dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Tabela 4 - Comparativo entre as viagens ocasionais no município de Natal e no Vivendas do Planalto I, II, III e IV.

Município / Modo de transporte	Natal	Vivendas do Planalto
	%	%
Não motorizado (a pé / bicicleta)	30,87%	38,95%
Motorizado coletivo (ônibus / van / escolar / trem)	38,93%	45,26%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	30,20%	15,79%
Total	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007 e no banco de dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Com relação aos deslocamentos ocasionais, podemos considerar como positivos os todos os percentuais em situação de "vantagem" comparados a média. Conhecendo o perfil dos deslocamentos nesta localização podemos admitir que essa população conseguiu desenvolver estratégias para compensar a ausência de transporte coletivo e de uma rede de equipamentos, comércio e serviços.

Comparativo dos dados sobre os deslocamentos em Parnamirim com os dados dos empreendimentos localizados neste município (América I e II, Minha Santa e Terras do Engenho I e II).

Em Parnamirim no tocante aos deslocamentos frequentes, temos três situações dispares. Com relação aos deslocamentos não motorizados podemos constatar dois extremos, o Minha Santa com um bom percentual de viagens deste tipo, acima da média do município, e o Terras do Engenho com uma baixíssimo percentual, muito inferior da média do município, o América também se encontra em "desvantagem" relativamente à média, mas não tem um dado tão impactante quanto o Terras do Engenho, apesar da proximidade física entre os dois, o que corrobora com a percepção que temos de que a baixa permeabilidade da malha viária do entorno somada ao baixo adensamento interferem significativamente nas condições de mobilidade principalmente por modo não motorizado. Então acerca das viagens por modo não motorizados, o Minha Santa tem a "melhor" entre as "piores" situações, quadro que se inverte ao olhar apenas para dados dos deslocamentos por modo motorizado coletivo, o Minha Santa é o único entre os três a apresentar um percentual de "desvantagem", mas as informações sobre o entorno nos induz a perceber que este empreendimento também tem a "melhor" situação, visto que

este percentual se eleva no América e no Terras do Engenho em função do transporte escolar, e o minha Santa é atendido pela rede pública de ensino no seu entorno.

Quanto ao transporte motorizado individual, os três empreendimentos têm percentual acima da média configurando uma situação negativa, mas as diferenças percentuais não são tão elevadas, ou seja, existe um equilíbrio neste quesito.

Tabela 5 - Comparativo entre as viagens frequentes no município de Parnamirim e nos empreendimentos.

Município / Modo de transporte	Parnamirim %	América %	Minha Santa %	Terras do Engenho %
Não motorizado (a pé / bicicleta)	44,30%	31,35%	49,32%	8,33%
Motorizado coletivo (ônibus/ van / escolar / trem)	35,13%	41,08%	27,40%	69,12%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	20,57%	27,57%	23,29%	22,55%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007 e no banco de dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

No tocante aos deslocamentos ocasionais não motorizados, o Minha Santa também se destaca com o único percentual positivo entre os três empreendimentos analisados o que mais uma vez se inverte ao passar para as viagens por modo motorizados coletivo, mas nesse caso sim, configura um cenário de desvantagem, posto que o percentual do uso de modo motorizado individual é o mais alto, neste quesito os três casos estão acima da média do município.

Tabela 6 - Comparativo entre as viagens ocasionais no município de Parnamirim e nos empreendimentos.

Município / Modo de transporte	Parnamirim %	América %	Minha Santa %	Terras do Engenho %
Não motorizado (a pé / bicicleta)	31,94%	10,56%	36,49%	12,87%
Motorizado coletivo (ônibus/van/escolar/ trem)	34,68%	47,89%	17,57%	46,20%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	33,39%	41,55%	45,95%	40,94%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007 e no banco de dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Comparativo dos dados sobre os deslocamentos em Macaíba com os dados dos empreendimentos localizados neste município (Campinas e Manoel Dias).

A exemplo de Parnamirim, em Macaíba também temos uma diferença considerável entre os dois empreendimentos analisados. Em Macaíba, o Manoel Dias está em “pior” situação relativamente aos dados do município e aos do Campinas, já que o dado que poderia contar positivamente que é o percentual acima da média para transporte motorizado coletivo, a exemplo de outros casos citados, tem sua média elevada pelo transporte escolar. O dado mais impressionante é o percentual de apenas 11,69% de modo não motorizado comparado a média municipal que é de 50,68%. Considerando as condições do entorno, é muito evidente a condição de “desvantagem” da localização deste empreendimento.

Tabela 7 - Comparativo entre as viagens frequentes no município de Macaíba e nos empreendimentos

Município / Modo de transporte	Macaíba	Campinas	Manoel Dias
	%	%	%
Não motorizado (a pé / bicicleta)	50,68%	32,93%	11,69%
Motorizado coletivo (ônibus / van / escolar / trem)	25,97%	45,12%	61,04%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	23,34%	21,95%	27,27%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007 e no banco de dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Passando a análise para os deslocamentos ocasionais, o Campinas tem o dado mais preocupante, apesar de um bom percentual de viagens por modal não motorizado, o que é um ponto positivo, o baixíssimo percentual de uso de motorizados coletivo (5,71%) denuncia a baixa oferta deste serviço.

Tabela 8 - Comparativo entre as viagens ocasionais no município de Macaíba e nos empreendimentos.

Município / Modo de transporte	Macaíba	Campinas	Manoel Dias
	%	%	%
Não motorizado (a pé / bicicleta)	41,12%	44,29%	24,66%
Motorizado coletivo (ônibus / van / escolar / trem)	16,55%	5,71%	17,81%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	42,33%	50,00%	57,53%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007 e no banco de dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Comparativo dos dados sobre os deslocamentos em São Gonçalo do Amarante com os dados dos Jomar Alecrim.

O Jomar Alecrim tem como dado de mais destaque dos deslocamentos frequentes, o uso do modo não motorizado, com o baixíssimo percentual de 7,14% comparado a média do município que é de 32,28%. Conhecendo as características do entorno, é evidente que este aspecto está relacionado a baixa oferta de equipamentos, comércio e serviços no entorno, inclusive o de transporte público coletivo, tendo em conta que o percentual acima da média em viagens por modo motorizado coletivo se dá pelo transporte escolar.

Tabela 9 - Comparativo entre as viagens frequentes no município de São Gonçalo do Amarante e no Jomar Alecrim.

Município / Modo de transporte	SGA %	Jomar Alecrim %
Não motorizado (a pé / bicicleta)	32,28%	7,14%
Motorizado coletivo (ônibus / van / escolar / trem)	53,77%	69,64%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	13,94%	23,21%
Total	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007 e no banco de dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

Passando para observação dos deslocamentos ocasionais, o único ponto positivo foi o percentual de viagens por modo motorizado não individual, pouco acima da média municipal, mas o baixo percentual de motorizado coletivo e o alto percentual de motorizado individual (mais que o dobro da média), configura uma situação de "desvantagem" das condições de mobilidades desta localização.

Tabela 10 - Comparativo entre as viagens ocasionais no município de São Gonçalo do Amarante e no Jomar Alecrim.

Município / Modo de transporte	SGA %	Jomar Alecrim %
Não motorizado (a pé / bicicleta)	24,87%	28,13%
Motorizado coletivo (ônibus / van / escolar / trem)	54,88%	21,88%
Motorizado individual (carro / moto / táxi)	20,25%	50,00%
Total	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa origem e destino, Oficina Consultoria, 2007 e no banco de dados do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, UFRN, 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os resultados da análise relativa à pesquisa empírica, constatamos que, na Região Metropolitana de Natal, a maioria das localizações são não . Selecionamos os casos extremos em pior situação para a análise. Em algumas localizações que dispõem de boa provisão de infraestrutura, isso ocorreu pela implantação do empreendimento em áreas já bastante adensadas e consolidadas desde a data do início das obras. São os casos do Residencial São Pedro, em Natal; e dos Residenciais Ilhas do Pacífico e Vida Nova, em Parnamirim. Em outro caso, a implementação do empreendimento favoreceu ou induziu o desenvolvimento do entorno rapidamente, atraindo para perto e para dentro do conjunto atividades não residenciais, como comércio e serviços. Com essa característica, o exemplo é o dos conjuntos Jardins de Extremoz I, II, III e IV que estavam totalmente desconectados da área urbana consolidada em 2011, ano de entrega, mas, no intervalo de 3 anos, já tinha grande parte de seu entorno adensado, preenchendo o vazio entre a área adensada e o empreendimento, além de ter 127 pontos de uso não residencial cadastrados em 2017, ano da primeira etapa da pesquisa de campo.

As outras localizações sem provisão de infraestrutura no momento da implantação, mesmo com o passar do tempo, não atraíram nem os investimentos públicos nem os privados para seu entorno. Entre os sete (os piores) casos analisados,

destacamos o mais antigo, o conjunto Jomar Alecrim, em São Gonçalo do Amarante (entregue em 2011), e o mais recente, o conjunto Campinas, em Macaíba (entregue em 2015). Diferentemente do caso de Extremoz, mesmo passados 3 anos para o Campinas e 7 anos para o Jomar Alecrim, os moradores continuam privados dos equipamentos e serviços básicos, o que evidencia que o mercado formal não é sempre atraído em um curto ou médio espaço de tempo para áreas adensadas por moradias com essa faixa de renda, e que a resposta do poder público para mitigar as consequências negativas da implementação de grandes empreendimentos residenciais em áreas desprovidas de infraestrutura é demasiadamente lenta.

Tendo em vista as diversas leituras consultadas sobre o tema, que tratam de forma um pouco generalista a questão da inserção urbana dos empreendimento do PMCMV – faixa 1 no Brasil, e que parecem ter construído um consenso de que os empreendimentos foram implantados em áreas segregadas, foi surpreendente encontrar por meio da pesquisa de campo tantas particularidades relativas às condições de inserção urbana de cada localização mais próprias à análise da mobilidade urbana, pois desconstruiu a premissa de que estavam todos mal localizados e instigou o interesse em investigar as especificidades de cada localização, quadros que relatamos no segundo capítulo e que provocou a opção por aprofundar ainda mais a análise realizada no terceiro capítulo. Então, o capítulo dois teve como principais resultados a composição do panorama geral sobre todas as localizações dos empreendimentos e o consequente rompimento com a hipótese inicial de que todos os empreendimentos estariam em situação de segregação socioespacial, e a identificação de variados níveis ou graus de isolamento dos conjuntos ou residenciais com seu entorno e com o centro geográfico que em geral (não exclusivamente) tem maior concentração de postos de trabalho, comércio e serviços, excluindo Natal que possui vários polos de concentração de uso não residencial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). Minha Casa... e a Cidade?: avaliação do programa Minha Casa Minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

ARAÚJO, Maria Cristina Cavalcanti; ASSUNÇÃO, Juciara Conceição de Freitas. Pelo direito de ir e vir na cidade: mobilidade urbana e inclusão social em cidade praia - Natal/RN. HOLOS, v. 1, p. 48-74, 2008.

BRASIL. Lei Federal nº 12.587/2012 que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, 2012.

FERRAZ, A. C. P.; TORRES, I. G.E. Transporte público urbano. São Paulo, Rima Editora, 2004.

OFICINA CONSULTORES. Pesquisa de origem e destino na Região Metropolitana de Natal. Natal, 2008.

O TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NA RMGV HISTÓRICO E TENTATIVA DE RESSURGIMENTO: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DOS REGIMES URBANOS

Caroline Jabour de França

Observatório das Metrópoles
Núcleo Vitória
caroline.jabour@gmail.com

Latussa B Laranja Monteiro

Observatório das Metrópoles
Núcleo Vitória, Instituto Jones dos Santos Neves
latussa.b@gmail.com

RESUMO

O artigo apresenta breve histórico do modal hidroviário e analisa as ações em prol da efetivação do transporte aquaviário entre os municípios de Vitória e Vila Velha na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), sob a ótica da Teoria dos Regimes Urbanos. Importa entender se a Teoria é aplicável ao caso e em que medida as ações recentes dos municípios em promover tal modal significam uma insurgência contra a governança que sustenta o transporte coletivo metropolitano, sugerindo, ao final, as possibilidades de mudança por meio da efetivação do planejamento metropolitano interfederativo.

Palavras-chave: Região Metropolitana da Grande Vitória; Mobilidade Urbana; Regimes Urbanos; Aquaviário; Governança Urbana.

ABSTRACT

The article presents a brief history of the waterway transit and analyzes the actions for the implementation of the waterway transport mode between the cities of Vitoria and Vila Velha in the Metropolitan Region of Grande Vitória (RMGV), from the perspective of the Theory of Urban Regimes. It aims to understand if the theory is applicable to the study case and to what extent the recent actions of the municipalities to promote such a modal means an insurgency against the governance that sustains metropolitan collective transit, suggesting, in the end, the possibilities of change through the effective metropolitan planning.

Keywords: Metropolitan Region of Grande Vitória, Mobility, Urban Regimes, Waterway Transport; Urban Governance.

INTRODUÇÃO

O artigo[3] objetiva analisar ações recentes em prol da efetivação de transporte aquaviário entre Vitória e Vila Velha, na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e entender se as ações dos municípios em promover tal modal significam uma insurgência contra a governança que sustenta o transporte coletivo metropolitano, sob o ponto de vista da Teoria dos Regimes Urbanos.

Apresenta-se a história de utilização do modal aquaviário na RMGV, sua desativação nos anos 1980 e os principais momentos de reivindicação popular por seu retorno, quando das manifestações de junho de 2013 e em 2017, durante a fase de discussão do Plano Diretor Urbano Integrado.

A trajetória do modal aquaviário na região metropolitana da Grande Vitória é extensa quando se trata de estudos e pesquisas governamentais. A análise de documentos técnicos e planos elaborados pelo instituto estadual de pesquisa, Instituto Jones dos Santos Neves, incluindo o Programa de Ação Imediata de Transportes e Trânsito (1978) e os Planos Diretores de Transportes Urbanos (PDTUs) de 1978, 1998 e 2008, resgata como foi sendo tratado o aquaviário, frente ao processo de metropolização da Grande Vitória.[4]

---

[3] As autoras agradecem a colaboração de Ana Luiza Morati Receputi na pesquisa bibliográfica e de Lorena Castiglione, bolsista do Núcleo Vitória, no apoio técnico.

[4] Tal processo também é descrito em Vitória: Transformações na Ordem Urbana (INTC OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2014.).

Com uma capital implantada em um sítio físico composto parte por uma ilha estuarina e parte por uma porção continental próxima e conurbada com 3 municípios populosos, o modal aquaviário parece ser uma solução interessante aos olhos da população, mas sua viabilidade é questionada por estudos efetuados no âmbito das instâncias responsáveis pela oferta dos serviços de transporte intermunicipal.

Além desta introdução, o artigo apresenta um histórico do modal aquaviário e em seguida a Teoria dos Regimes Urbanos e de que modo pode ser articular ao estudo do caso. As Ações Recentes formam a terceira seções, e finalmente a quarta seção equivale às Considerações Finais e possibilidades futuras.

O TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA: BREVE HISTÓRICO

> O transporte aquaviário passou a funcionar sistematicamente em 1850, sendo a única ligação entre a ilha e o continente. Na época Vitória contava com cerca de 12.000 habitantes, e vivia os primeiros impactos da era cafeeira. As linhas de barcos faziam o transporte exclusivo de pessoas entre o centro de Vitória e Itacibá, Porto Velho, Vila Velha, Praia do Suá e Paul, com viagens diárias (IJSN,1986, p.11).

Apenas em 1928, com a construção da Ponte Florentino Avidos, efetiva-se a primeira ligação da ilha ao continente sul, município de Vila Velha. A ponte atendia principalmente os trens que transportavam produtos para o cais do porto, carroças e os poucos carros existentes (IJSN, 1976). Sob a pressão da concorrência do automóvel e a política rodoviarista, o sistema aquaviário foi aos poucos sendo desativado (IJSN, 1976).

Nos anos 40 existiu um sistema integrado de transportes aquaviário-ferroviário no eixo Vitória/Paul/Vila Velha, administrado pela Companhia Central Brasileira de Força Elétrica. As lanchas atuavam no trecho Vitória-Paul, em conexão com a linha de bonde Vila Velha-Paul, que pertencia à mesma companhia (CETURB-GV, 2018a).

A partir de 1970, com o rápido crescimento populacional, o espraiamento da ocupação, e o aumento dos congestionamentos, o modal aquaviário voltou aos planos do poder público, sendo realizados diversos estudos até o reinício de seu funcionamento em 1978.

Estudo desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves em 1976, destaca a existência da Baía de Vitória como a “tábua de salvação” e solução imediata para os problemas de circulação da aglomeração. O estudo tinha como objetivo aumentar a eficiência do sistema de transportes coletivos e estudar as alternativas para implantação das linhas de transporte aquaviário na Baía de Vitória (IJSN, 1976).

Em 1978, o PDTU teve como objetivos definir um sistema viário básico de maneira a formar uma rede intermodal de vias, que buscasse promover um sistema integrado de transportes urbanos, onde houvesse complementaridade das soluções e não a competição entre elas (IJSN, 1978b).

O PDTU previa, em uma primeira etapa, a implantação de dois terminais aquaviários no continente, um na Prainha, próximo ao Centro de Vila Velha, e outro em Porto de Santana, bairro com grande contingente populacional, carente de equipamentos urbanos, comércio e serviços públicos, e mais dois em Vitória, um na

Rodoviária e outro na Rua Dom Bosco. O terminal do Centro de Vitória já funcionava em um abrigo reformado e um flutuante adaptado.

A primeira ligação efetivada foi a linha pioneira Paul (Vila Velha) – Centro de Vitória em janeiro de 1978, seguida da linha Prainha (Vila Velha) – Centro de Vitória em julho de 1978 (IJSN, 1986). Os projetos para os terminais aquaviários sugeriam a conexão com o sistema coletivo rodoviário urbano, e solicitação para a implantação de linhas alimentadoras, que objetivavam a ampliação da área de atendimento do sistema.

A Segunda Ponte (Ponte do Príncipe) é inaugurada em 1979, configurando mais uma ligação rodoviária entre o continente sul e a Ilha de Vitória, o que acarretou em melhores condições gerais de tráfego. Por um período, ocorre a redução do tempo de viagem por ônibus e consequentemente modificações na estrutura de demanda do sistema aquaviário (IJSN, 1986, p.12).

Em 1980 o IJSN realiza mais um estudo, e indica que a taxa de ociosidade do sistema aquaviário, que em 1979 girava em torno de 58%, em 1980 torna-se 73,7%, causando déficits operacionais crescentes à Comdusa[5] (IJSN, 1986, p.17). Informa ainda que o baixo coeficiente de utilização do sistema era decorrente, principalmente, da inexistência de integração física, operacional e tarifária desse modo com a modalidade rodoviária (IJSN, 1984, p.27).

Em agosto de 1984, após a paralisação do sistema aquaviário por falta de recursos, o Governo Estadual passou a subsidiar os déficits do sistema através de um convênio firmado entre a Secretaria de Transportes e a Comdusa, responsável pela gestão do sistema (BARROS FILHO, 1992).

No mesmo ano é criada a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb-GV)[6], com a finalidade de organizar institucionalmente o sistema de transporte coletivo, gerenciar os serviços existentes, e implantar o Plano de Transporte Coletivo da Grande Vitória (Transcol-GV).

O Transcol tinha como objetivos reformular e reestruturar os serviços de transportes coletivos, através da definição de uma política que abarcasse a Aglomeração Urbana da Grande Vitória (IJSN, 1984). No projeto inicial, previa-se a integração das diferentes modalidades de transporte, (ônibus, automóveis, barcos e bicicletas), em quatro níveis, integração física, tarifária, horária e com o público (IJSN, 1984, p.40), registre-se que ainda hoje não se atingiu esse nível total de integração.

O projeto ainda tinha como uma de suas metas a ampliação do sistema aquaviário (IJSN, 1984, p.38). Uma das medidas consistia em modernizar e racionalizar o sistema de transporte rodoviário, substituindo o sistema radial da rede de transporte coletivo pelo tronco-alimentador, interligando os cinco municípios da região metropolitana através de terminais urbanos.

Em 1986, é elaborado outro PDTU, que propõe um diagnóstico do Sistema de Transporte Aquaviário assim como perspectivas de revitalização do sistema. Naquele período a única linha em funcionamento era Centro/Paul, com a atuação de apenas duas embarcações. Mais uma vez, para a revitalização e reativação do sistema era

[5] A Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano (COMDUSA) foi criada e estruturada em 1969 para desenvolver estudos e projetos de urbanização, em 1978 assume o gerenciamento e a operação do sistema aquaviário.
[6] Apenas em 1986 a Ceturb começou a para exercer de fato suas funções.

necessário considerá-lo como parte integrante de um complexo sistema de transportes, incluindo modalidades alimentadoras (ônibus, automóveis, bicicletas).

Uma das propostas do estudo foi tornar o sistema atrativo para o usuário, criando condições de integração físico-tarifária com o sistema de ônibus, estacionamento para automóveis e bicicletas, facilidades de acesso para pedestres, iluminação e segurança no entorno dos terminais, tudo para favorecer o incremento da demanda (IJSN, 1986, p.37). Estava prevista também a formação de uma câmara de compensação tarifária administrada e gerenciada pela Ceturb, para unir todo o sistema de ônibus e o sistema aquaviário. O custo operacional de todo o sistema de transportes coletivos seria repartido entre os usuários, formando assim a Tarifa Única (IJSN, 1986, p.40).

Após a reativação do sistema, as linhas em funcionamento eram: Paul/Centro, Porto de Santana/Rodoviária/Centro, Prainha/Dom Bosco/Centro. Em 1987, a Ceturb-GV dá início ao gerenciamento do sistema aquaviário em conjunto com a Comdusa (BARROS FILHO, 1992).

Em 1989, é inaugurada a Ponte Deputado Darcy Castello de Mendonça (Terceira Ponte), sendo a terceira ligação da ilha ao continente sul, o que produziu o efeito imediato de reduzir o tempo de deslocamento no sistema rodoviário entre os municípios de Vitória e Vila Velha, resultando, mais uma vez, na redução de usuários no transporte aquaviário, não integrado ao Transcol.

Para vir de Vila Velha a Vitória, já não era necessária a passagem pelo centro da capital, que sofria com o esvaziamento de suas atividades, pouco a pouco deslocadas para a Enseada do Suá, área apresentada como novo centro, justamente no acesso à ponte.

Soma-se a isso, a entrada em operação do Transcol, também em 1989, e a inauguração dos primeiros terminais urbanos de integração de passageiros. O início das atividades do sistema aconteceu de forma isolada, sem a integração com o sistema aquaviário, contrário ao que foi proposto no projeto inicial.

Os déficits do sistema aquaviário passam a ser incluídos na Câmara de Compensação Tarifária (CCT) do sistema intermunicipal gerenciado pela Ceturb-GV (BARROS FILHO, 1992). A CCT é o órgão instituído com a finalidade de estabelecer a remuneração das empresas que atuam no sistema, de acordo com a arrecadação e produção quilométrica de cada uma delas (Ceturb-GV, 2018b).

No início dos anos 90 o sistema aquaviário passa a ser gerenciado exclusivamente pela Ceturb-GV, e em 1991 é iniciado o processo de privatização da operação do sistema, que passou a ser explorado pela empresa Pisa Engenharia Transportes e Montagens Ltda, vencedora da concorrência pública.

Após a privatização, a tarifa única do Transcol foi acrescida de índice adicional para a cobertura dos déficits do sistema aquaviário. A Pisa alegava que os repasses da CCT, somados a sua própria receita, não eram suficientes para cobrir o custo total do sistema, e passou a solicitar a elevação do índice de participação do déficit do aquaviário, o que era negado pela CETURB. Em 1992, passou a ser aplicado um índice fixo de 2,3% na CCT para o repasse dos déficits (BARROS FILHO, 1992).

Mesmo depois da privatização os problemas institucionais, técnico- operacionais e financeiros continuaram acontecendo e em 1993 apenas duas linhas estavam em funcionamento: Centro de Vitória/Prainha, Prainha/Centro/Paul.

Em 1998, é iniciada a elaboração do novo PDTU, entregue em 2002, com propostas que visavam estabelecer o sistema estrutural de ônibus como elemento organizador dos deslocamentos da população. Duas vertentes foram analisadas: a consolidação do modelo operacional já implantado na época, ou a sua reformulação, em um modelo de maior concentração de demanda nas linhas estruturais. Os resultados indicaram a consolidação do modelo já utilizado como a melhor solução para os próximos dez anos, a qual foi denominada: "Consolidação do Modelo Operacional Atual".

Foi dada atenção à possibilidade de adoção de modais alternativos para o transporte coletivo, sendo eles, o sistema aquaviário, que ainda estava em atividade, e o uso de Veículo Leve sobre Trilho (VLT). Porém tendo em vista a premissa de

> […] maximização de seu potencial, com a adoção de ampla integração com o sistema de ônibus, plena integração tarifária entre sistemas e articulação direta entre os terminais hidroviários e as zonas contíguas, conclui -se que a exploração deste modal como parte do sistema estrutural de transporte coletivo metropolitano da Grande Vitória não apresenta viabilidade (SETOP, 2003, p.03).

O estudo não vislumbrou "benefícios que justificassem a implantação de novos terminais hidroviários, a aquisição de novas barcas e a elevação dos custos operacionais correspondentes a uma rede mais complexa" (SETOP, 2003, p.03).

E estimou que para a

> […] operação da rede de linhas de ônibus auxiliar do sistema aquaviário seriam necessários mais 8 veículos do tipo Leve, representando um custo operacional adicional de aproximadamente R$ 100.000,00 por mês. E que a frota necessária de barcas seria de 17 unidades" (SETOP, 2003, p.03).

Apresentou ainda como justificativa que

> [...] a expansão e adensamento urbano na RMGV estão ocorrendo cada vez mais distantes das margens da baía de Vitória e, ainda, constata-se um crescente fortalecimento das atividades de comércio e serviço nos polos regionais dos municípios da RMGV o que reduz as necessidades de deslocamentos intermunicipais, particularmente com destino a Vitória" (SETOP, 2003, p.03).

Em 1998, notícia do Jornal A Gazeta, informa que foi registrado um déficit de 85% no sistema aquaviário. Com receita do transporte por lanchas em torno de R$ 20 mil por mês, e custo de R$ 160 mil. O sistema Transcol tinha que liberar mensalmente cerca de R$ 140 mil, o correspondente a 6% de sua receita, para cobrir os gastos do aquaviário (A GAZETA, 1999).

Os prejuízos gerados pelo sistema levaram ao fim do subsídio, que foi determinado por meio da publicação da Emenda Constitucional nº 25, de dezembro de 1999, que alterou o Artigo 229 da Constituição do Estado, e ficou "[...] vedada a inclusão ou manutenção de subsídio de qualquer natureza para cobrir déficit de outros serviços de transporte."

Em 2000, com a publicação do Decreto Regulamentar nº 6 de fevereiro, fica "extinta a participação do Serviço de Transporte Hidroviário de Passageiros na Câmara

de Compensação Tarifária e no cálculo das Tarifas do Serviço de Transporte Coletivo de Passageiros por ônibus, sob gerenciamento da Ceturb-GV". Com o cancelamento do repasse mensal do Transcol para o sistema aquaviário, houve aumento no preço das passagens, influenciando diretamente a falência e desativação do sistema, no mesmo ano.

Á época apresentavam condições básicas de funcionamento os terminais da Prainha, Centro, Paul e Dom Bosco, com duas embarcações em uso e sete estacionadas no estaleiro (HARDUIM, 2000).

A TEORIA DOS REGIMES URBANOS

A teoria dos regimes urbanos pode ser descrita, grosso modo, como o esforço de construção de um quadro capaz de analisar o modo como o poder se manifesta na cidade. A concepção de poder está ligada a uma noção de poder "para" ação, capacidade de agir, e não poder "sobre" pessoas ou grupos (MOSSBERGER; STOKER, 2001).

Surgida no campo teórico da economia e da ciência política, com observação de estudos de caso das cidades estadunidenses, e posteriormente aplicada a cidades da Europa ocidental, a teoria dos regimes urbanos busca entender como se articula, e se posicionam o Estado, o Mercado e a Sociedade com o intuito de empreender uma agenda urbana em busca de recursos escassos - não apenas econômicos" (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017, p.4).

Embora os regimes urbanos possam se constituir em uma potente chave explicativa para os processos que geram o urbano, a utilização não é desprovida de controvérsia. Entre eles o uso indevido do termo. O conceito mais aceito é o exposto a partir de Stone (1989): "um grupo informal, ainda que relativamente estável, com acesso a recursos institucionais que o capacitam a uma ação contínua na tomada de decisões governamentais" (STONE, 1989, apud MOSSBERGER; STOKER, 2001, p. 813).

Dadas as dificuldades de migração da teoria para contextos que não o americano e europeu[7], se de fato se puder tratar o arranjo do transporte metropolitano como um regime, este parece se aproximar ao menos em sua gênese, do tipo de regime "dedicado à expansão de oportunidades de classe mais baixa" (STONE,1993, p.20).

Ao se ocupar de agendas como educação, treinamento profissionalizante, acesso a melhorias de transporte, a habitação e a negócios próprios, tais regimes visam a melhorar a condição da força de trabalho, impactando suas condições de moradia positivamente e de maneira ampla. Os resultados seriam sentidos por meio de ganhos potenciais tanto econômicos quanto não econômicos, para toda a cidade.

Apesar de serem propostos por estudos técnicos governamentais, os próprios documentos e jornais da época noticiam a demanda popular por ações que melhorassem os engarrafamentos e as condições de poluição decorrentes. Pode-se supor que a formação de opinião ao redor do tema tenha se ampliado por volta dos anos 1970.

Em função da pesquisa em regimes se apoiar em metodologia de estudo de caso, requerendo conceituação comum para que as descobertas sejam intercambiáveis,

[7] As divergências são muitas inclusive entre os países industrializados. Ver revisão da literatura em BRENNER (2002) e MOSSBERGER; STOKER (2001).

há que se questionar se o caso da gestão metropolitana de transportes se adéqua de fato à classificação como um regime.

A conceituação exposta acima já deixa transparecer uma primeira dificuldade em se apontar a própria existência de um regime urbano, dada a pouca transparência inerente à "informalidade" dos arranjos. O que se pode observar mais claramente são os efeitos nas formas da governança e gestão.

O equacionamento do transporte coletivo metropolitano se deu quando as vantagens de aglomeração começavam a ser superadas pelas desvantagens: poluição, congestionamento do centro de atividades (à época, restrito à área central de Vitória) além da desconexão entre as novas áreas de moradia espalhadas nos municípios vizinhos e os postos de trabalho concentrados em partes específicas do território. A circulação de mercadorias, mas também da própria força de trabalho, passava a ser um entrave à própria expansão econômica.

A capacidade de fazer o sistema de transporte metropolitano ser integrado exigiu a criação de uma empresa pública específica para isso, a Ceturb, ao redor de um projeto, o Transcol, que significava o motivo do "fazer" ou do "agir", ao redor do qual se deu o envolvimento de múltiplos atores, incluindo principalmente as empresas de transporte existentes. Mas a formação de uma coalizão metropolitana única é tão complexa que até o momento presente, tanto Vitória quanto Vila Velha não estão integrados ao sistema metropolitano de ônibus e contam com seus sistemas próprios, sobrepostos às linhas metropolitanas que utilizam o mesmo sistema viário principal.[8]

O protagonismo do setor público no desenho do sistema de transporte aquaviário, atualmente chamado de hidroviário, para fugir do estigma de transporte ineficiente, muito embora tenha contado com a adesão dos empresários, poderia ser classificado como um dos erros de comparação descritos por Sartori (apud MOSSBERGER; STOKER, 2001, p.814). Assim como o citado uso descuidado do termo, equívocos de classificação para referir-se a fenômenos distintos, atenção a aspectos quantitativos mais do que qualitativos e alargamento do conceito para acomodar mais casos são exemplos de erros de comparação[9].

Stoker e Mossberger (2001) apontam erro de classificação em Kantor, Savitch e Haddock (1997) em sua análise em Liverpool, por falta do componente da cooperação entre os setores público e privado na busca de objetivos comuns a ambos. Para os autores esta é uma das características primordiais propostas por Stone (1989).

Uma solução possível seria proceder a comparação em um nível mais elevado de abstração, capaz de abarcar diferentes tipos e subtipos que seriam sensíveis a contextos nacionais. Um exemplo possível é trabalhar com conceito guarda-chuva, como os “modos de governança” em que o “regime” equivale a um dos tipos de poder urbano (DIGAETANO; KLEMANSKI, apud MOSSBERGER; STOKER, 2001, p.818). A desvantagem de um maior nível de abstração é se perder exatamente a capacidade de se explicar o como ou o porquê da coordenação ou coalizão de forças haver surgido ou em que circunstâncias poderia vir a surgir.

---

[8] No momento em que se escreve esse artigo, os entendimentos para a integração estão mais avançados em Vitória.

[9] No original: *parochialism, misclassification, degreeism, concept stretching*. Optou-se por traduzir os significados mais do que os termos, buscando o melhor nível de comunicação.

Com o passar das décadas, o crescimento do novo vetor de desenvolvimento territorial leste, entre a orla de Vila Velha e a orla leste de Vitória, possibilitado pela Terceira Ponte, levou gradativamente a uma situação de crise na mobilidade urbana metropolitana (OLIVEIRA JR., 2013). As perdas de tempo e de conforto no transporte coletivo exclusivamente provido por ônibus levaram a uma diminuição paulatina do total de usuários. O acesso facilitado a veículos motorizados e o aumento da frota, apontados por Oliveira Jr. (2015) disputam o mesmo espaço nas vias, enquanto permanece a concentração de postos de trabalho em setores específicos principalmente em Vitória e Serra (LIRA et al, 2014).

Atualmente a multimodalidade integrada é a solução mais usual em transporte coletivo. Nesse sentido, é importante marcar o vanguardismo dos estudos técnicos produzidos para a RMGV nas décadas passadas, que incluíam proposições prevendo ampla multimodalidade e integração do transporte coletivo.

Hoje, o tipo do regime se assemelharia mais ao de “Manutenção”, em que não há introdução de mudanças significativas, onde as arenas de operação tendem a ser menores e os atores conhecidos entre si (STONE, 1993, p.18). Pode-se supor que a coalizão ao redor do sistema existente, com o ônibus como o principal modal tenha se consolidado ao longo das 3 décadas de funcionamento do Transcol.

Não obstante o tempo de desativação, a demanda por um modal que utilize as águas da baía de Vitória é tema difícil de se extinguir. Ressurgiu quando das manifestações de 2013 e em 2017, ao longo do processo participativo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória (PDUI).

Ainda que de maneira difusa, os protestos chamados pelas redes sociais contra o aumento de passagem de ônibus em São Paulo e que se espalharam pelo país, reivindicavam a melhoria dos serviços públicos, inclusive de transporte (HARVEY, 2015). Como se verá, a demanda resultou em uma audiência pública por parte do governo estadual, ainda em 2013.

Quanto ao PDUI (IJSN, 2018), o transporte metropolitano foi citado em cinco das audiências públicas realizadas nos sete municípios. Em especial, o modal aquaviário foi citado nos municípios conurbados de Vitória, Vila Velha e Cariacica, mas também em Viana e Guarapari.

AÇÕES RECENTES

Em 2013, após demanda direta via protestos populares, o Governo do Estado por meio da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas fez um movimento em direção ao retorno do aquaviário e realizou uma audiência pública para discussão do assunto.

A proposta é que o sistema hidroviário funcionasse a partir de Parceria Público Privada (PPP), em que o Governo do Estado faria o aporte para a construção das estações e aluguel das primeiras embarcações. A empresa vencedora da licitação, ficaria responsável pela operação do sistema (SETOP, 2013).

Em 2014 um projeto de lei para implantação do aquaviário é aprovado pela Assembleia Legislativa do estado, por 19 votos favoráveis e uma abstenção. O projeto foi considerado pelos parlamentares como um dos mais importantes para a região metropolitana.

Não há resultados subsequentes até que, em 20 de dezembro de 2017, o prefeito de Vitoria publica o decreto n.º 17.234 que regulamenta o uso das áreas públicas de embarque e desembarque para transportes náuticos de caráter turístico e científico. O decreto institui dois pontos de embarque/desembarque: Praça do Papa e Enseada do Suá e define normas para cadastramento de empresas interessadas em fazer o transporte.

Aspectos Legais

No entanto, a Constituição Estadual (ESPÍRITO SANTO, 1999), acompanhando a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 28, inciso V, dispõe que compete ao município "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial".

Em resumo, o município é responsável pelo transporte local. Porém, conforme os art. 226 e 227, o Estado fica responsável pelo transporte intermunicipal:

> Art. 226, I - integração entre as diversas modalidades de transporte; II - atendimento ao pedestre e ao ciclista; III - proteção especial das áreas contíguas às estradas; IV - participação dos usuários, a nível de decisão, na gestão e na definição do serviço de transporte coletivo intermunicipal e intermunicipal urbano (ESPÍRITO SANTO, 1999).

E no art. 227 em seu parágrafo único: p. 53

> Cabe ao Estado o planejamento, o gerenciamento e a execução da política de transporte coletivo intermunicipal e intermunicipal urbano, e aos Municípios os da política de transporte coletivo municipal, além do planejamento e administração do trânsito (ESPÍRITO SANTO, 1999).

Já o artigo 139, cita que

> "[...] compete ao Estado instituir imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior" (ESPÍRITO SANTO, 1999. Grifo nosso.).

Com a justificativa de motivação turística o município prossegue nos entendimentos administrativo-burocráticos para efetivar a ação.

Após matéria veiculada na imprensa, a ANTAQ realiza nota técnica em 12 de março de 2018 sobre a reportagem que afirma que as duas cidades teriam serviço de travessia de embarcação turística e que a forma de pagamento seria semelhante à utilizada no aluguel de bicicletas (ANTAQ, 2018).

> Com relação ao convênio a ser firmado com as prefeituras de Vila Velha e Vitória, segundo a matéria publicada, os municípios ficarão com a responsabilidade de construir a estrutura de embarque e desembarque, enquanto a empresa Ecobalsas prestará o serviço de transporte aquaviário de travessia, empregando para isso, embarcações do tipo trimarã, de três cascos, com 14 metros de comprimento e capacidade de 100 passageiros e 40 bicicletas.

> Importante destacar ainda a declaração do prefeito de Vitória ao jornal: "por enquanto, o transporte aquaviário é apenas turístico pois por conta de uma legislação federal o serviço regular de transporte em alcance metropolitano não pode ser regulamentado pelo município. Teria que ser estadual ou federal (ANTAQ, 2018).

Apesar dos municípios alegarem tratar-se de transporte turístico, o analista da ANTAQ afirma: "tratar-se-á de um verdadeiro transporte aquaviário de travessia, com pontos fixos e linhas regulares, com viagens curtas (em torno de 4 minutos), dificilmente se caracterizando como "apenas turístico" (ANTAQ, 2018).

E finaliza informando que os municípios de Vitória e Vila Velha devem registrar junto à ANTAQ as instalações para apoio ao embarque e desembarque de passageiros.

A questão político-econômica:

Este artigo buscou entrevistar alguns dos atores-chave na questão: o gestor do turismo do município de Vitória, que concedeu entrevista em 23 de outubro de 2018; e o técnico em planejamento da Ceturb, que concedeu entrevista em 24 de outubro de 2018.

Gestores do município de Vitória afirmam que o governo do Estado não apoia a volta do transporte aquaviário por motivos econômicos. E que o objetivo da ação no município é mesmo turístico, e faz parte de outras ações de fortalecimento do turismo capixaba.

Técnicos da Ceturb, ainda entendem o transporte aquaviário como um sistema importante, mas que deve ser subsidiado por ser ineficiente se prestado de maneira isolada. Citam as diferentes composições de custo entre os sistemas rodoviário e hidroviário, incluindo a capacitação e remuneração dos operadores. Entendem que é possível acionar a justiça, com base na prerrogativa estadual de transporte intermunicipal, caso os municípios prossigam com a intenção de instituir o transporte aquaviário sem a aprovação do governo do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E POSSIBILIDADES FUTURAS

Está posto o impasse. Muito embora a proposta indique uma atuação turístico-científica, há a leitura de possibilidade de se infringir a competência estadual em gerir o transporte intermunicipal. Além disso, a iniciativa do município de Vitória acontece de maneira concomitante e externa à elaboração do PDUI da RMGV, expondo um tensionamento das forças no campo político. Quanto ao planejamento metropolitano, a solicitação do modal esteve presente nas audiências públicas municipais de elaboração do PDUI da RMGV.

Quem perde com essa falta de sintonia entre as políticas públicas municipais e estaduais é a população que enfrenta todos os efeitos da ausência de uma intermodalidade plena, que dê conta das variadas formas utilizadas para garantir seu ir e vir cotidiano. Agrava a situação a extrema dependência do eixo leste, entre Vila Velha e Vitória, via Terceira Ponte. Qualquer interrupção em seu fluxo causa transtornos sentidos em toda a RMGV[10].

[10] Tentativa de suicídio e resgate em 11 de Setembro de 2018 causou a paralisação do fluxo por 8 horas, e seus efeitos puderam ser sentidos em todos os municípios conurbados, que apenas cessaram horas após o restabelecimento da passagem.

O planejamento metropolitano integrado tem a oportunidade de ajudar a conciliar as divergências, baseado que deve ser na busca de soluções comuns para a entrega de serviços na escala intermediária entre o municipal e a metropolitana, em especial, na conurbação dos diversos entes federativos.

Uma possibilidade reside em buscar estudos de caso em cidades com características geográficas semelhantes como Vancouver, Londres e Nova Iorque sem deixar de lado o ponto de vista da governança da mobilidade. Como em Lisboa, que conseguiu descentralizar o sistema de transporte e torná-lo multimodal. Resguardadas e observadas as diferenças nas composições de governo e autonomias dos entes, as conclusões podem ser de grande valia no momento em que a própria Governança da RMGV pode ser revista.

Novas investigações e aprofundamento teórico são necessários para se afirmar a coerência do estudo de caso do transporte metropolitano na RMGV como exemplo de Regime Urbano. No entanto, em se admitindo a hipótese afirmativa, conforme postula Stone, "se uma coalizão não puder cumprir a agenda que a mantém unida, os membros se desligarão, deixando a coalizão aberta à reconstituição" (STONE, 1993, p.17).

Como se procurou demonstrar, não obstante a passagem do tempo e as mudanças nas administrações, o provável é que o transporte aquaviário volte a ser pauta das agendas de transporte. E mais uma vez a saída apontada poderá passar pela necessidade de integração e alinhamento entre os poderes municipal e estadual quando se referir a políticas públicas metropolitanas.

REFERÊNCIAS

A GAZETA. Déficit do aquaviário chega a 85% em 98. Vitória, março de 1999. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20161020_aj17548_transporteaquaviario_geral02.pdf>. Acesso em 01 de outubro de 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Sistema Eletrônico de Informações – Pesquisa Processual. 2018. Disponível em: >. Acesso em 12 de setembro de 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Nota Técnica nº 6/2018/UREVT/SFC, Referência: Processo nº 50300.003207/2018-67. Disponível em: <http://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?wt7h6hFBI_9S3DJjGLl0dpQiiSEQL4RcICP821UP_Zu3te9Mz8pMgdSFPXZPRHsDc8jMQ17erGYJfOcrc-boq8jJscVJHyZSbG8JgKerM4iyujCqWzgnLv1ght7FkccM>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

BARROS FILHO, Marcus de. Sistema de Transporte Hidroviário – 1850/1992: “Mais de um século de abandono”. 1992. 139f. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1992.

COMPANHIA DE MELHORAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO (COMDUSA). Estudo de ampliação e revitalização do sistema de transporte aquaviário urbano da Grande Vitória. Vitória, 35 p. 1980.

COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (CETURB-GV). O surgimento do transporte coletivo

urbano em Vitória: bondinhos a burro. Vitória, 01 de out. 2018a. Disponível em: <https://ceturb.es.gov.br/historia>. Acesso em 01 de outubro de 2018.
____. Perguntas frequentes. O que é Câmara de Compensação Tarifária? Vitória, 26 de out. 2018b. Disponível em: <https://ceturb.es.gov.br/perguntas-frequentes#4>. Acesso em 26 de outubro de 2018.
ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP). Aviso de cancelamento do Edital de concorrência pública nº 09/2014. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, ES, 26 jan. 2015.
____. Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP). Licitação na modalidade de concorrência pública nº 09/2014. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, ES, 19 set. 2014.
____. Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP). Aviso referente ao Edital de concorrência pública nº 09/2014. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, ES, 20 nov. 2014.
____. Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP). Edital n. 2, de 03 de julho de 2013: convocação de audiência pública. Vitória, 2013. Disponível em: <https://setop.es.gov.br/Media/SETOP/Audi%C3%AAncias%20P%C3%BAblicas/Aquavi%C3%A1rio.pdf>. Acesso em de 13 julho de 2018.
____. Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP). Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDTU/GV). Vitória, 2003. CD-ROM
ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto Regulamentar nº 06, de fevereiro de 2000. Ementa: Fica extinta a participação do Serviço de Transporte Hidroviário de Passageiros na Câmara de Compensação Tarifária e no cálculo das Tarifas do Serviço de Transporte Coletivo de Passageiros por ônibus, sob gerenciamento da CETURB-GV. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=12249&tipo=9&numero=06&ano=2000>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.
____. Constituição (1989). Emenda constitucional nº 25, de 25 de dezembro de 1999. Dá nova redação ao art. 229 da Constituição Estadual, alterando parágrafos. Vitória, ES, p. 80, dez. 1999.
____. Constituição (1989). Constituição do Estado do Espírito Santo: promulgada em 05 de outubro de 1989. Vitória, 2012. 133p. Disponível em: < http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf>. Acesso em 08 de outubro de 2018.
____. Lei complementar nº 780 de 19 de maio de 2014. Institui o Serviço Público de Transporte Hidroviário Metropolitano de Passageiros, na Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV e dá outras providências. Vitória, ES, 19 mai. 2014.
GAZETA ON LINE (G1), Projeto de Lei para implantação de aquaviário é aprovado no ES, 15 de maio de 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2014/05/projeto-de-lei-para-implantacao-de-aquaviario-e-aprovado-no-es.html>. Acesso em 08 de novembro de 2018.
HARDUIM, Flávio Henrique Ferreira. Baía de Vitória, valorize essa rota: ensaio projetual para o sistema de transporte hidroviário. 2000. 165f. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2000.

HARVEY, David et al. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. Boitempo Editorial, 2015.
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). Grande Vitória: Sistema de Transporte Aquaviário. Vitória, 82 p. 1976.
____. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDUI). Vitória, v.01., 2018.
____. Plano Diretor de Transportes Urbanos/Programa de Ação Imediata de Transportes e Trânsito (PDTU/PAITT) - Prioridades de detalhamento a nível de projeto executivo. Vitória, 44 p. 1978a.
____. Plano Diretor de Transportes Urbanos/Programa de Ação Imediata de Transportes e Trânsito (PDTU/PAITT) - Minuta para discussão. Vitória, 118p. 1978b.
____. Plano de Transporte Coletivo da Grande Vitória - TRANSCOL/GV apresentação em Brasília. Vitória, ES, 1984. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/Biblioteca/BibliotecaOnline/?module =Record&id=4904>. Acesso em 08 de outubro de 2018.
____. Plano Diretor de Transportes Urbanos da Grande Vitória (PDTU/GV). Sistema de Transporte Aquaviário – Diagnóstico e perspectiva de revitalização do sistema. Vitória, 56p. 1986.
KANTOR, PAUL; SAVITCH, H.V.; HADDOCK S. The Political Economy of Urban Regimes: A Comparative Perspective. Urban Affairs Review, v.32, n.3, p.348-377, 1997.
LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson; MONTEIRO, Latussa (Org.). Vitória: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPC-ES). Representação com pedido de provimento liminar cautelar inaudita altera parte. TC 10212/2014. Vitória, ES, 21 out. 2014.
MOSSBERGER, Karen; STOKER, Gerry. The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization. Urban affairs review, v. 36, n. 6, p. 810-835, 2001.
OLIVEIRA JUNIOR, Adilson Pereira. Mobilidade Urbana em Crise: Explosão da Frota de Automóveis Frente à Realidade Urbana da RMGV. 2013. In: XV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2013, Recife. Anais eletrônicos. Recife, 2013, ref. ST1.6 - 1022. Disponível em: <http://anpur.org.br/ publicacoes/anais/>. Acesso em 15 de outubro de 2018.
SARTORI, G. Comparing and miscomparing. Journal of Theoretical Politics 1991 3:243-57.
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURA E DOS TRANSPORTES. Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDTU/GV). Vitória, 2003. CD-ROM.
SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS (SETOP). Edital n. 2, de 03 de julho de 2013: convocação de audiência pública. Vitória, 2013. Disponível em: <https://setop.es.gov.br/Media/SETOP/Audi %C3%AAncias %20P%C3%BAblicas/Aquavi%C3%A1rio.pdf>. Acesso em de 13 julho de 2018.

____. Mais de 200 pessoas participam de audiência pública sobre novo aquaviário. Vitória, 2013. Disponível em: <https://setop.es.gov.br/mais-de-200-pessoas-participam-de-audiencia-p>. Acesso em 13 de julho de 2018.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o Poder na Cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XVII., 2017, São Paulo. Anais eletrônicos. São Paulo: FAUUSP, 2017, v.1.

STONE, Clarence N. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. Journal of urban affairs, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

STONE, CLARENCE. Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1989.

A RESSACA OLÍMPICA DO TRANSPORTE CARIOCA. UMA REFLEXÃO SOBRE O ESTADO DA « REVOLUÇÃO DO TRANSPORTE » NO RIO DE JANEIRO

Jean Legroux

LEAU-Laboratório de Estudo das Águas Urbanas
PROURB – Programa de Pós-graduação em Urbanismo / FAU – Faculdade de Arquitetura / UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro.
legrouxjean3@gmail.com

Dois anos após as Olimpíadas de 2016, a "revolução dos transportes" (expressão usada pelo poder público), apesar de mudanças significativas em algumas áreas e em termos de novos modais instalados, não parece ter acontecido. As Olimpíadas, junto com a Copa do Mundo (CDM) 2014, representaram o ápice de uma estratégia urbana baseada na acolhida de megaeventos, visando transformar o espaço urbano, dar visibilidade nacional e internacional à cidade e atrair investimentos. O termo "ressaca" parece apropriado. Refere-se, por uma lado, às expectativas frustradas de uma "revolução dos transportes", que iria, nos discursos do marketing urbano, reverter as vicissitudes da chamada crise da mobilidade carioca – ainda mais em uma situação de crise do Estado do Rio de Janeiro. Por outro lado, refere-se às ondas do mar que derrubaram trechos da Ciclovia Tim Maia (zona sul), uma consequência de obras mal planejadas, tendo em vista a urgência em sua conclusão e abandono de algumas das propostas inicialmente previstas.

A metodologia deste artigo reúne diversas fontes de dados acumulados e/ou produzidos pelo autor, entre 2011 e 2018, tais como sessenta entrevistas com atores políticos, setor empresarial do ramo de transporte público e habitantes afetados por alguma obra de transporte prevista para os Megaeventos (tese de doutorado de LEGROUX, 2016) e a pesquisa domiciliar intitulada: "Mobilidade e Saneamento no Morro do Alemão", coordenada pelo autor deste artigo, como parte de seu trabalho de pós-doutorado, em quatro centos domicílios, localizados em quatro setores censitários (Censo Populacional 2010, IBGE), do Morro do Alemão. Este levantamento de dados resulta em amostra significativa que permite analisar os impactos dos projetos de transporte em áreas desfavorecidas da cidade. Por fim, foram analisados os discursos e conteúdos veiculados pela mídia, relatórios técnicos e públicos. Sua triangulação com estudos acadêmicos nutre a reflexão feita neste trabalho.

O artigo objetiva, ainda, apresentar os principais projetos de mobilidade dos últimos anos no Rio de Janeiro. Apesar da crise da mobilidade afetar os habitantes da cidade e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) como um todo, a hipótese principal, que perpassa este trabalho, postula que a má manutenção ou mesmo o abandono das infraestruturas por parte do Estado acontece primeiro nas áreas povoadas por populações de baixa renda. Neste sentido, as populações vulneráveis, mesmo que sejam beneficiadas por investimentos em projetos de mobilidade em seu entorno domiciliar, não vêm melhorar, de forma significativa, suas condições de mobilidade e seu acesso à cidade.

A "REVOLUÇÃO DO TRANSPORTE" CARIOCA: UMA CONCENTRAÇÃO DE INVESTIMENTOS EM UM CONTEXTO DE CIDADE ATRATIVA

A estratégia de "cidade atrativa", isto é, de promoção e de neoliberalização da cidade do Rio de Janeiro em âmbito nacional e internacional, estruturou-se em torno da organização de vários grandes eventos. Dita estratégia já tinha sido imaginada pelo prefeito César Maia nos anos 1990, mas concretizou-se durante as gestões de Sérgio Cabral (governador do Estado do Rio de 2007 a 2014) e de Eduardo Paes (prefeito do Rio de 2009 a 2016). Além da CDM e das Olimpíadas, o Rio de Janeiro organizou os Jogos Pan-americanos em 2007, os Jogos Militares de 2011, a Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável "Rio+20", a Copa das Confederações de 2013 e as Jornadas Mundiais da Juventude (JMJ), também em 2013. Cabe ressaltar

que investimentos em projetos de mobilidade representaram, no Rio de Janeiro, 55% dos orçamentos da CDM e das Olimpíadas (Tabela 1).

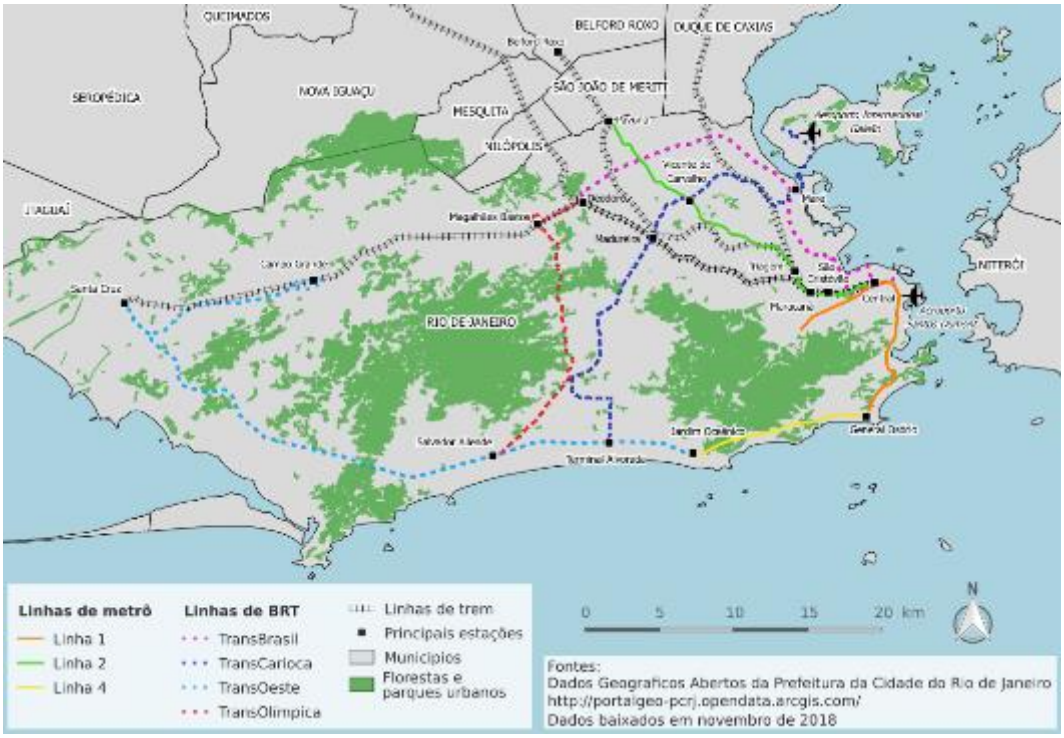
Tabela 1 - Principais projetos de transporte coletivo no contexto da estratégia de cidade atrativa

Projetos		Origem	Custo (milhões de R$)	Localização / Trajetos
PROJETOS DE TRANSPORTE COLETIVO				
BRT	Transcarioca	CDM 2014	1.866	Barra da Tijuca <–> Aeroporto internacional (zona norte)
	Transolímpica	Olimpíadas 2016	2.281	Deodoro <–> Recreio dos Bandeirantes / Barra
	Transoeste	Olimpíadas 2016	992	Barra da Tijuca <-> zona oeste
	Transbrasil		1.400	Deodoro – Centro (aeroporto Santos Dumont)
VLT (Veículo Leve Sobre Trilhos)		Olimpíadas 2016	1.188,8	Zona Portuária – Centro (Área do Porto Maravilha)
Linha 4 do metrô		Olimpíadas 2016	8.790,9	Zona Sul <-> Barra da Tijuca
Sistema de Trem Suburbano operado pela SUPERVIA (renovação das estações e do sistema de sinalização / extensão de linhas / aquisição de novos trens)			2.400	Toda a rede (RMRJ)

Fonte: BRASIL (2014a); LOUZAS (2013); ROCINHA (2013); BRASIL (2014b); RIO DE JANEIRO (2011), SMTR (2013).

No mapa abaixo (Ilustração 1), observamos a “rede estruturante” de BRT (“*Bus Rapid Transit*”), com quatro corredores previstos, de 150 km ao todo, conectando os *clusters* olímpicos. O “Transoeste” liga a zona Oeste à Barra da Tijuca, no terminal Alvorada. O “Transcarioca” conecta o Aeroporto Internacional, também ao terminal Alvorada, passando por Jacarepaguá e Meier. O “Transolímpica” conecta a região de Deodoro, um dos *clusters* olímpicos, com o Recreio dos Bandeirantes, zona de expansão da Barra da Tijuca. O “Transbrasil”, anunciado como o corredor principal, com uma previsão de 900.000 passageiros/dia, ainda está em obras.

Ilustração 1 – Mapa da "Revolução dos Transportes". Rio de Janeiro



Elaboração: Camila Morant (2018).

A linha 4 do metrô não fazia parte do projeto olímpico, mas foi uma promessa do Governo de Estado ao Comitê Olímpico Internacional (COI) para vencer a candidatura das Olimpíadas. Com seis estações (Jardim Oceânico, São Conrado, Gávea, Antero de Quental, Jardim de Alah e Nossa Senhora da Paz) em um percurso de dezesseis quilômetros, a linha devia transportar, segundo previsões oficiais, 424.777 passageiros em 2016, 536.182 em 2026 e 669.529 em 2040 (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO e FGV, 2013). O custo previsto, de R$5 bilhões, aumentou em quase R$10 bilhões em 2015.

O VLT, por sua vez, vem sendo implantado desde 2016. É o modal que acompanhou a revalorização da zona portuária e do centro do Rio de Janeiro. Com uma previsão de 28 km de extensão, trinta e uma paradas e três linhas, é a peça central, em termos de mobilidade, do projeto Porto Maravilha (maior PPP-Parceria Público Privada dos últimos anos na América latina) – Operação Urbana Consorciada (OUC) que abrange os bairros de Gamboa, Saúde, Santo Cristo e parte do Centro, São Cristóvão e Caju. A revitalização previa 100.000 novos moradores na área (contra os 30.000 atuais) e é por isso que a lei especial da zona portuária visava criar um ambiente favorável ao setor imobiliário (MONTEIRO e ANDRADE, 2012). O projeto, com a previsão da plantação de 15.000 arvores, a renovação de 650.000 de passeios e a implantação de 17 km de ciclovias, visava criar condições para a mobilidade ativa. O VLT participa desse ambiente "*smart*", criando mais espaços para os pedestres. Confirmando a vocação turística deste projeto, o MAR (Museu de Arte do Rio), o Museu do Amanhã, a Cidade do Samba e a Candelária estão no trajeto do modal. A derrubada do Elevado da Perimetral (5 km), embora inútil do ponto de vista da mobilidade, também contribui para revalorizar visualmente a frente do mar e o patrimônio histórico do Rio de Janeiro.

No total, mais de R$20 bilhões foram investidos nos últimos anos em infraestruturas de mobilidade. Além dos projetos diretamente ligados aos grandes eventos, o contexto geral de investimentos federais nas grandes cidades brasileiras, com programas tais como o PAC – Programa de Aceleração de Crescimento, também insere-se nesta dinâmica de investimentos. O exemplo mais emblemático é o Teleférico do Complexo do Alemão (PAC-1), inaugurado em 2011, que custou R$ 210 milhões. Com uma extensão de 3,5 quilômetros, liga o sistema de trens da SUPERVIA, na estação Bonsucesso, a cinco estações situadas nos topos dos Morros do Adeus, da Baiana, do Alemão, do Itacaré e de Palmeiras. A vocação original do teleférico, muito além de funcionar como modal de integração para os habitantes do Complexo do Alemão, é atrair turistas.

O segundo teleférico, na favela da Providência, na zona portuária, tem uma extensão de 721 metros e custou R$75 milhões, de um total de R$163 milhões do programa Morar Carioca, financiado de forma compartilhada entre os três níveis de governo (LOUZAS, 2013; LISBOA, 2014). O modal liga a praça Américo Brum, na Providência, à Gamboa e à Central do Brasil (onde há integração física dos sistemas de trem, metrô e ônibus). Com uma capacidade de atendimento de mil passageiros por hora, o projeto visava a melhor acessibilidade dos habitantes da Providência à cidade formal, embora os poderes públicos nunca tenham escondido a vocação turística do modal, que foi inaugurado às pressas na véspera da CDM 2014.

Além disto, cabe ressaltar a reforma do sistema de trens suburbanos, operado pelo SUPERVIA (que abordaremos mais adiante) e os diversos projetos viários (duplicação ou criação de vias, criação e/ou duplicação de túneis e de elevados, por exemplo) realizados nesse contexto.

Essa concentração histórica de investimentos (mais de R$20 bilhões) é, em si, uma ruptura com décadas de investimentos quase nulos em infraestrutura de transporte coletivo. Isto não quer dizer, contudo, que os investimentos sejam capazes de reverter o quadro da chamada “crise da mobilidade carioca” e tampouco que tenham sido pertinentes em termos da morfologia e dinâmicas dos deslocamentos cariocas e da RMRJ. É o objeto da seção seguinte.

QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS RESULTADOS DOS PROJETOS DA “REVOLUÇÃO DOS TRANSPORTES”?

Realizar um análise exaustiva de cada modal não caberia aqui. Nesta seção, trata-se de ressaltar alguns aspectos dos principais projetos de transporte em termos de resultados, isto é, uma comparação entre o que foi prometido e o que se observa hoje. Começaremos por uma análise dos projetos de maior alcance territorial, para seguir com os projetos que atendem áreas específicas da cidade, tentando enxergar os resultados em termos de capacidade, conforto e conectividade. A ideia é mostrar também como a concepção dos modais, tanto como a sua manutenção, reflete uma diferenciação em termos de tratamento das diversas classes sociais.

Os projetos de alcance metropolitano (BRT, linha 4 do metrô e sistema de trens): um reflexo de uma diferenciação social?

A escolha do sistema BRT, como sistema principal da "revolução dos transportes" explica-se, em parte, pelo curto tempo[11] de preparação dos megaeventos e pelo menor custo/km comparado com outros sistemas (como o metrô ou o VLT). Em entrevista com Lelis Teixeira, ex-diretor da FETRANSPOR e da Rio Ônibus, afirmava:

> "o metrô para Barra vai custar os mesmos R$ 6 bilhões de BRT e vai transportar apenas 200.000 passageiros por dia [...] o nosso sistema de BRT atenderá 2 milhões de pessoas por dia, com uma exigência alta de qualidade, transformando o nosso sistema de ônibus em sistema de grande capacidade, em um sistema de transporte de massa" (Entrevista realizada pelo autor com Lelis Teixeira, presidente da FETRANSPOR e de Rio ônibus, outubro 2012, apud LEGROUX, 2016).

Esse otimismo é discrepante com a realidade atual. Por um lado, o Transbrasil, com uma capacidade prevista de 900.000 passageiros por dia, ainda está no papel. Por outro lado, o desempenho das linhas que funcionam não atingiram as metas iniciais. O BRT Transcarioca transportava, no fim de 2017, 234.000 passageiros/dia, longe dos 320.000 previstos, oferecendo porém, um trajeto mais rápido (52 minutos com o "semidireto" que para em 4 estações) nos 39 km que separam a Barra da Tijuca do Galeão (FRANÇA, 2015). O BRT Transolímpica, por sua vez, transporta 30.000 passageiros/dia, em vez dos 70.000 previstos (ITDP, 2017). O BRT Transoeste, em 2015, transportava 180.000 passageiros/dia (meta era de 220.000/dia), em condições de saturação, implicando, especialmente nos horários pico, grandes tempos de espera no embarque e desconforto dentro dos ônibus. A saturação do BRT tem impactos sobre as condições de conforto. Ainda neste corredor, o sistema parou de funcionar no trecho que liga Campo Grande a Santa Cruz, ou seja uma ruptura entre bairros periféricos. Assim, o sistema de BRT como um todo, transporta, em condições difíceis, entre 400.000 e 500.000 pessoas ao dia, longe dos dois milhões previstos.

No final do ano 2017, jornalistas observaram que 38 das 45 estações do Transcarioca tinham algum problema do tipo: "vidro das estações quebrados" e "sistema de abertura automática inoperante" (ÂGENCIA GLOBO, 2017). Esta situação verifica-se também ao longo do corredor Transoeste. Além da capacidade muito aquém do anunciado em termos de passageiros transportados, o descuido do poder público e dos consórcios em termos de manutenção e operação do sistema cria uma situação de relativo abandono que afeta tanto o conforto que a segurança dos usuários.

Os três BRTs que estão funcionando seguem a lógica Olímpica (Ilustração 1), conectando a Barra da Tijuca, Deodoro, a Zona Sul e o aeroporto. Neste sentido, a escolha dos trajetos foram feitos, em grande parte, para responder à construção de um certo modelo de cidade, muito mais para acompanhar a especulação imobiliária que as necessidades de deslocamentos da maioria dos cariocas. Segundo Mascarenhas, nos

[11] Esse curto tempo serve tanto para justificar a flexibilização do espaço urbano, das normas de construção, dos estudos preliminares, da participação popular. A noção de "Estado de exceção", por exemplo (Vainer, 2010) traduz a pressão da urgência dos megaeventos sobre das transformações urbanas.

anos 1990, o modelo de Barcelona devia ser exportado, conservando alguma "*redistribuição espacial dos recursos e dos equipamentos para que a cidade seja menos perversa na sua geografia social*" (2013, p.13). O projeto inicial previa a instalação da Vila Olímpica na zona da Ilha do Fundão – o que não ocorreu – o que teria permitido benefícios em termos de mobilidade para as populações de baixa renda, aí largamente localizadas. O que foi observado foi o "*desprezo absoluto pela periferia metropolitana e a concentração espacial das instalações em torno da Barra da Tijuca*" (MASCARENHAS, 2013, p.14).

Frente à degradação das infraestruturas, nem o poder público nem os consórcios que operam o sistema parecem tomar a devidas medidas. Vale lembrar que a escolha do BRT como sistema estruturante da revolução dos transportes é corolário do poder das empresas de ônibus, financiadoras históricas de campanhas municipais, em um contexto de mudança político-institucional do sistema de transporte por ônibus – que passou, em 2010, de um sistema permissionário a um sistema concessionário (MATELA, 2014).

Frente a este desempenho dos BRT aquém do previsto, os consórcios responsáveis pela operação dos BRT alegam que a concorrência do transporte informal, especialmente das vans, e a crise econômica teriam reduzido a demanda nos corredores. A "racionalização" das linhas de ônibus (corte e encurtamento de linhas comuns), na prática, resultou em um acesso reduzido ou dificultado das populações das Zonas Oeste e Norte, mais pobre, ao centro e às áreas valorizadas do Rio de Janeiro, como a Zona Sul. O transporte dito alternativo (mototáxis, kombis e vans, por exemplo) encontrou uma demanda reprimida que não é atendida pela oferta de transporte coletivo.

Na RMRJ, o transporte coletivo representa 71% das viagens motorizadas, contra 29% realizadas em transporte individual (RIO DE JANEIRO, 2014). A Pesquisa Origem-Destino (O-D), realizada para elaboração do Plano de Desenvolvimento do Transporte Urbano (PDTU) de 2014, mostra que a crise da mobilidade é também uma crise do transporte coletivo. Dentro do transporte coletivo, o ônibus representa 75% das viagens realizadas cotidianamente na RMRJ (RIO DE JANEIRO, 2014). Segundo a mesma fonte, os serviços ferroviários representam (trem e metrô) apenas 11% dos deslocamentos diários realizados em transporte coletivo. Com relação ao metrô, o governo estadual pontua: "*os investimentos refletiram no número de passageiros transportados. Em 2007, eram 410.000 passageiros/dia. Atualmente, a média diária é de 850.000 usuários*" (RIO DE JANEIRO, 2018). A linha 4, que deveria, no entanto, transportar entre 424.777 – segundo as estimativas mais otimistas (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO e FGV, 2013) e 300.000 passageiros/dia, em 2016, transporta apenas pouco mais de 50% do total esperado, ou seja 164.000 passageiros/dia, no final de 2017 (SUPERVIA, 2018; ANTP, 2017).

A linha teria adquirido mais usuários com a construção de uma estação na Gávea (como consta no projeto original da Linha 4), atendendo, ao mesmo tempo, a população de baixa renda da Rocinha. Em termos de conectividade, existe um verdadeiro vazio (em torno de 6 km) entre a estação de metrô Jardim Oceânico (zona zul) e o terminal Alvorada (na Barra da Tijuca), onde chegam as linhas de BRT Transoeste e Transcarioca. Para percorrer este trecho, existe um ônibus azul no qual está escrito "metrô na superfície".

Seguindo a nossa hipótese principal, o descuido e as limitações observam-se primeiro com o modal utilizado pelas classes de menor renda, o BRT que: está paralisado no trecho de Campo Grande a Santa Cruz (na zona oeste), não está conectado com o metrô, e que já oferece condições de conforto e de segurança que deixam a desejar. Já, a linha 4 do metrô, na zona sul do Rio de Janeiro, oferece um alto nível de qualidade, apesar de não transportar o número de passageiros esperado. Conforme nosso argumento, o fato da Linha 4 do metrô não estar conectado a estação Alvorada reflete um caráter excludente com as populações de baixa renda que usam o sistema de BRT. As classes médias e altas que moram na Barra da Tijuca não usam o BRT, mas o carro, e, por tanto, não precisam desta conexão. Esta conexão, entretanto, facilitaria muito a vida de usuários de classes baixas que usam o BRT e que precisam ir até a zona sul ou o Centro da cidade. Por outro lado, o sistema de BRT apresenta-se incompleto (o maior corredor, o Transbrasil, não saiu do papel), bem aquém das promessas em termos de capacidade e de conforto, e com um relativo abandono, em termos de sua manutenção.

O sistema de trem operado pela SUPERVIA, por sua vez, deveria receber, até 2020, investimentos de R$2,4 bilhões. O contrato previa a renovação de 73 trens e a aquisição de 30 novos trens pela SUPERVIA e 60 pelo Estado do Rio de Janeiro. Não existem dados precisos sobre os investimentos já realizados, mas vale citar o seguinte: os 30 novos trens comprados da China entraram em serviço em 2012 e permitem de 290.000 passageiros suplementares por dia (SUPERVIA, 2018); em 2016, a SUPERVIA afirmou ter disponibilizado 78 novos trens, nos últimos anos, 52 novos em processo de fabricação, e, estar operando com uma frota de 201 trens. Cabe ressaltar algumas melhorias: o ramal Saracuruna – Central do Brasil teria permitido aumentar a capacidade diária de 60.000 a 90.000 passageiros; o ramal Guapimirim – Saracuruna, de 41 km, recebeu melhorias de trilhos e locomotivas e também a renovação das estações Iriri e Parada Bananal. Alguns projetos, contudo, ainda precisam ser levados a cabo, a exemplo da linha Santa Cruz – Itaguaí, de 11 quilômetros, que funcionou de 1986 à 1990, e que deveria ser reativada pela SUPERVIA (segundo o contrato de concessão), o que nunca foi feito desde os anos 1990, apesar do presidente da SUPERVIA ter anunciado a sua reabertura para 2015 (SUPERVIA, 2011).

Cabe ressaltar que o trem passou a transportar 700.000 passageiros/dia em 2015 contra cerca de 450.000, em 2011, e 350.000, em 2004 (SUPERVIA, 2018). Esse aumento do número de passageiros mostra melhoria na estrutura das viagens em transporte coletivo, mas ainda insuficiente se comparada às necessidades de deslocamentos intra-municipais e em direção ao município do Rio de Janeiro. O sistema de trem representa, porém, um grande potencial com relação à mobilidade na escala da RMRJ – lembrando que, diariamente, mais de uma milhão de pessoas deslocam-se da baixada fluminense para o Centro do Rio de Janeiro para trabalhar.

Apesar dos investimentos e melhorias pontuais, o sistema não parece ter melhorado de forma significativa para os usuários. O serviço da SUPERVIA segue de péssima qualidade e alvo de severas críticas dos usuários em termos de tempo de viagem, conforto, superlotação, frequência e tempo de espera longo, especialmente de noite e nos fins de semana. Isto traduz uma pouca preocupação do poder público com a mobilidade das classes baixas da baixada fluminense e da RMRJ.

Os projetos concentrados em áreas específicas: um olhar sobre o VLT da Zona Portuária e Central e os teleféricos da Providência e do Complexo do Alemão

Do ponto de vista urbanístico, o VLT acompanhou o objetivo de valorizar a frente de mar e o circuito cultural do Central e da zona Portuária com a requalificação de antigos edifícios, outrora desvalorizados visualmente por conta do Elevado da Perimetral.

Ilustração 2 – Fotografia da Avenida Rio Branco ao nível da Estação de Metrô Carioca

Fonte: Fotografia do autor (Maio 2018).

Na Avenida Rio Branco, no Centro (Ilustração 2), o modal conseguiu deixar menos espaço para o carro e maior passeio para o pedestre, além de criar um espaço compartilhado entre ciclovias, o trilho do VLT, áreas e bancos para sentar. Em termos de intermodalidade, o VLT é conectado ao metrô, o trem e o Teleférico da Providência e com pontos onde existe uma oferta de ônibus, como a Central do Brasil ou a Rodoviária Novo Rio. Ressalta-se que a Linha 1 conecta o Aeroporto Santos Dumont à Rodoviária Novo Rio, enquanto a Linha 2 liga a Praça XV (fazendo integração com as barcas) ao Saara, região de comércio popular. A terceira linha ligará a Cinelândia à Central do Brasil (Ilustração 3).

Ilustração 3 – Esquema das Linhas de VLT

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro. http://www.rio.rj.gov.br/web/secpar/vlt

Não obstante, igual os outros modais, o VLT não conseguiu atrair a demanda prevista. O VLT funciona atualmente com 26 pontos de embarque e desembarque e com duas linhas, transportando em torno de 28.000 pessoas/dia, ainda bem longe dos 300.000 previstos para o final da implantação (dados de abril/2018), e dos 250.000 previstos para o segundo ano de funcionamento (ainda sem a terceira linha) (PEREIRA TORTORIELLO e FERNANDES PEREIRA, 2013).

O VLT é (principal do projeto Porto Maravilha em termos de mobilidade) acompanhou processos de remoções de moradores de habitações precárias e ocupações na zona portuária (COMITÊ POPULAR DA COPA, 2015, LEGROUX, 2016). Segundo CRETTON (2017, p.19), o Plano de Habitação de Interesse Social, foi “uma manobra para a liberação de recursos do FGTS que reafirma a sobreposição dos interesses de mercado sobre os interesses dos moradores locais”. O Plano previa 16.000 novas unidades para atender 50.000 pessoas na faixa de 0 a 3 salários mínimos. Ao invés de reassentar, o Porto Maravilha removeu populações de baixa renda e parece ter praticamente abandonado a proposta inicial de atração de novos moradores[12].O objetivo da revitalização era atrair negócios e habitantes de classes superiores, mas, ao mesmo tempo que o espaço ocupado por moradias populares foi diminuindo na área do Porto Maravilha, os empreendimentos imobiliários não encontraram o sucesso esperado. As classes médias e altas não investiram nesta área para morar. A zona portuária tem muitas áreas vagas que poderiam acolher novos moradores, de todas as classes sociais, e servir para o desenvolvimento de atividades culturais, turísticas e comerciais.

No que tange aos teleféricos do Alemão e da Providência, duas obras localizadas em favelas, verificamos novamente a hipótese segundo a qual o descuido do Poder Público com as infraestruturas atinge primeiro as populações de baixa renda, ainda mais em uma situação de crise do Estado do Rio. O teleférico do Complexo do Alemão, parou de funcionar em setembro de 2016. As empresas responsáveis da operação do sistema,

[12] Segundo Cretton (2017, p. 141): “*Se no plano proposto a meta inicial de 5100 unidades sequer está realmente detalhada, isso nos leva a crer que a distribuição desejada da população tampouco seja factível*”.

Providência Teleféricos e Hanover[13], alegam falta de repasse de recursos financeiros por parte do Estado e defeitos técnicos nos cabos. Já o teleférico da Providência, construído por Oderbrecht, OAS e Carioca Engenharia, ficou pronto em maio de 2013. Em janeiro 2014, contudo, o modal ainda não estava em funcionamento. Foi inaugurado às pressas antes da CDM, em junho 2014, funcionando de maneira intermitente até março de 2016, quando parou de vez. Umas das razões para tal foi a ausência de planejamento da operação do sistema (não fez licitação até hoje), por parte da Prefeitura. A paralização do modal limita radicalmente a mobilidade dos moradores da Providência assim como de cidadãos que queiram, por exemplo, ir da Central do Brasil até a Gamboa. De Gamboa até a Central do Brasil, passando pela estação Américo Brum, na Providência, o teleférico demorava 10 minutos, contra 45 de caminhada, para o mesmo percurso. O contrato com a CEDURP, que sempre alegou problemas de manutenção para justificar o não-funcionamento do sistema, venceu no início de 2017 e nenhuma licitação foi feita, passados dois anos.

Tomando o exemplo do teleférico do Complexo do Alemão, a paralização afeta, por exemplo, 74 % das pessoas (universo representativo dos 4 setores censitários analisados; universo de 1138 pessoas) entrevistadas no Morro do Alemão, que declararam que usavam o teleférico quando este funcionava (Pesquisa “Mobilidade e Saneamento no Morro do Alemão”, coordenada pelo autor, 2018). A paralização dos dois teleféricos em favelas, retrata mais uma vez, uma iniquidade do poder público no tratamento da mobilidade dos mais pobres.

A PERMANÊNCIA DO MODELO RODOVIARISTA DE MOBILIDADE OU A IMPOSSIBILIDADE DE SAIR DA CRISE DA MOBILIDADE CARIOCA.

A crise da Mobilidade é o resultado da prioridade dada ao longo dos anos, pelo poder público e pelo mercado, ao modelo rodoviarista, isto é, a priorização das infraestruturas (estradas, vias, pontes, túneis, anéis, etc.) e dos meios (carros, ônibus, motocicletas) rodoviários. A predominância do ônibus nos meios de transporte coletivo e o aumento significativo dos modos individuais, especialmente motos e carros[14], levaram a uma situação onde todos, inclusive o usuário de carro, outrora privilegiado, ficam presos em engarrafamentos. Tempos longos de deslocamento para usuários de carro, desconforto e tempos longos de espera e de viagem no transporte coletivo são fatores que se somam à insegurança.

A partir da segunda metade do século XX, as infraestruturas viárias (pontes, túneis, avenidas, aterros, estacionamentos) foram cada vez mais priorizados pelos poderes públicos (ABREU, 1996; KLEIMAN, 2001; COSTA, SILVA e COHEN, 2013). O mecanismo de “causalidade circular” (VETTER e MASSENA, 1981; RIBEIRO, 2002), segundo o qual as classes mais abastadas localizam-se nas áreas urbanas mais

[13] Em março de 2016, o modal, até então administrado pela SUPERVIA (desde 2011) passou a ser administrado por estas empresas. Vale ressaltar que a Hanover é presidida por Tiago Cedraz, filho do presidente do TCU (Tribunal de Contas da União), de dezembro 2014 a dezembro de 2016. Ricardo Pessoa, dono da construtora UTC, condenado a oito anos de prisão na operação lava-jato, delatou Tiago Cedraz, que teria recebido 50 mil Reais mensais para repasse de informações do TCU e R$ 1 milhão para favorecer UTC no processo de construção da usina Angra 3 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

[14] É importante destacar que, entre 2001 e 2012, a frota de automóveis aumentou 73% na RMRJ (1,2 milhões de carros a mais). No mesmo período, o número de motocicletas foi multiplicado por quatro, passou de 98.000 a 472.500 veículos (RIBEIRO e RODRIGUES, 2013). A contrapartida da maior agilidade no trânsito para os motociclistas tem sido a altíssima taxa de acidentes.

favorecidas pelos investimentos públicos, aplica-se totalmente ao desenvolvimento do modelo rodoviarista urbano carioca. Segundo KLEIMAN (2001), entre 1938 e 1998, os investimentos viários representaram 58% dos investimentos públicos contra 20% para o abastecimento de água, por exemplo.

KLEIMAN (2001) identificou fases, da construção de infraestruturas viárias no Rio de Janeiro. A partir dos anos 1950, os investimentos viários – tais como a construção da Av. Presidente Vargas, da Av. Radial Oeste, da Av. Brasil, da Via Dutra (via rápida), de uma parte da Av. Perimetral – começam a serem desenvolvidos. Os anos 1960 mostram mais claramente a prioridade da acessibilidade viária da zona Sul em expansão com a conclusão do túnel Santa Barbará, uma parte do túnel Rebouças e a Via Expressa no Aterro do Flamengo. Já entre os anos 1966 e 1974, o Túnel Rebouças, de 2.800 metros inaugura o povoamento de áreas como Lagoa, Gávea, Ipanema e Leblon. Nesse período, também é realizada a duplicação da Avenida das Américas, facilitando a expansão da zona sul em direção à Barra da Tijuca. O problema, além das infraestruturas terem sido implantadas de forma privilegiada para as áreas das classes médias e altas, é que os investimentos viários foram feitos em detrimento dos investimentos em outros sistemas como o metrô e o trem ou mesmo do bonde, que começou a desaparecer nos anos 1950, enquanto cresciam as empresas de ônibus.

Tabela 2 – Projetos viários ligados aos megaeventos.

PROJETOS VIÁRIOS			
Reurbanização do entorno do Maracanã / Ligação com a quinta da Boa Vista	CDM 2014	N/I	Maracanã
Entorno do Maracanã (modernização da estação multimodal do Maracanã)	CDM 2014	N/I	Maracanã
Viário da Barra	Olimpíadas 2016	514,4	Barra da Tijuca
Duplicação do Elevado do Joá	Olimpíadas 2016		Zona Sul
Via Binário e via expressa		N/I	Centro / Zona portuária

Fonte : BRASIL (a) (TCU) (2014) ; SMTR (2013) ; RIO DE JANEIRO (SETRANS) (2011)

O discurso da “revolução dos transportes” pôs ênfase nos projetos de transporte coletivo. Os projetos viários tiveram, porém, um lugar significativo nessas transformações urbanas.

Em primeiro lugar, temos as infraestruturas viárias oficialmente ligadas aos megaeventos (ver Tabela 2), como a duplicação do Joá (que conecta a zona sul a Barra da Tijuca). Outro exemplo é a Perimetral (de 5 km de extensão e duas faixas por sentido) que respondia a 70% do trânsito na conexão entre a zona sul e a ponte Rio Niterói, a Linha Vermelha e a Avenida Brasil, que foi demolida. No lugar dela, a Via Binária, de 3,5 quilômetros de extensão, com três faixas por sentido, foi construída. A Via Binaria permite conectar o Terminal Rodoviário com a Praça Mauá, com dois túneis (o da Saúde com 80 metros de extensão e o do Binário com 1480 metros). Além disto, foi inaugurada uma “via expressa” na Avenida Alvares Rodrigues, isto é, em parte, embaixo do antigo

elevado da Perimetral e, em outro trecho, em um túnel de 2.569 metros, também com três faixas por sentido. Em segundo lugar, os projetos de BRT também foram usados para justificar a construção de mais vias para os automobilistas. Hoje, em boa parte do corredor Transoeste, temos uma via por sentido para o BRT e cinco vias para o carro (contra duas ou três antes da intervenção).

Os projetos de mobilidade da cidade do Rio são, neste sentido, reflexos de uma "hierarquia modal" que está ligada a uma diferenciação social. Segundo DIAZ, OLVERA e POCHET (1998, p.104), as escolhas modais: "se dependem da procura de uma adequação entre necessidades de deslocamentos e meios disponíveis, também apoiam-se sobre processos de distinção social[15]". O BRT serviu para oferecer mais espaços aos carros e ao transporte individual, usado em maioria pelas classes médias e altas. Na Barra da Tijuca, mais de 75% dos domicílios possuem ao menos um veículo (RODRIGUES e RIBEIRO, 2013), enquanto no morro do Alemão, esta taxa é apenas de 17% (pesquisa "Mobilidade e Saneamento no Morro do Alemão", coordenada pelo autor, 2018). Isto quer dizer que quando o poder público privilegia o modelo rodoviarista, privilegia as classes médias e altas. Isto corrobora outros estudos realizados em cidades latino-americanas onde:

> "Uma parte da população desloca-se em carros confortáveis [...] enquanto outra é obrigada, em razão de recursos financeiros, a deslocar-se a pé, de bicicleta ou em transporte coletivo, frequentemente em péssimas condições em termos de rapidez, conforto e segurança" (GOUËSET, coord. 2014).

Na próxima secção, postulamos que a ineficiência dos modos coletivos de transporte está ligado a crescente lógica privada no transporte coletivo, com um controle do poder público quase inexistente.

A CRESCENTE LÓGICA PRIVADA NO TRANSPORTE COLETIVO: A "RACIONALIZAÇÃO" DAS LINHAS DE ÔNIBUS E A COLUSÃO ENTRE EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS E PODER PÚBLICO

A implantação do BRT foi concomitante a uma mudança institucional importante do sistema de transporte por ônibus, que, em 2010, passou de um sistema permissionário – onde a prefeitura aprova (ou não) as linhas propostas pelas empresas) a um sistema concessionário que dividiu a cidade em Redes de Transportes Regionais (RTR), com 5 regionais operadas por 4 consórcios.

Essa licitação trouxe algumas melhorias, como a implantação do bilhete único para os ônibus municipais, que permite usar dois ônibus com apenas um tíquete de transporte, em um intervalo de duas horas. A implantação do BRS (Bus Rapid System), também insere-se nesta lógica de racionalização do sistema com a instalação de corredores exclusivos[16], o que permite melhorar a velocidade comercial destes ônibus.

Entretanto, os investimentos recentes e a "racionalização" das linhas de ônibus, justificada pela implantação dos BRTs, não conseguiram melhorar significativamente a

[15] Tradução do autor.
[16] Em 2015, já funcionavam os seguintes corredores de BRS: na zona sul (os de Copacabana, Ipanema-Leblon, Botafogo- Voluntários da pátria e Botafogo- São Clemente); na região centro (Avenida Rio Branco, Avenida Presidente Vargas (pista central e lateral); e três na zona norte (Avenida 24 de maio, Avenida Marechal Rondon e via principal do bairro Tijuca).

oferta e as condições de mobilidade de quem desloca-se por ônibus. O poder dos empresários de ônibus e as práticas fraudulentas, raramente punidas pelo pode público, explicam, em parte, porque as empresas de ônibus conseguem privilegiar o lucro delas em detrimento da equidade territorial (em termos de distribuição justa das linhas, itinerários e frequências, por exemplo).

Segundo Matela (2014), a licitação dos ônibus de 2010 (decreto municipal n°32841, do 1° de outubro de 2010), inaugurando o regímen concessionário corresponde a uma aplicação da logica de mercado "à regulação do Estado dos serviços públicos". Em 2010, todas as empresas que ganharam a licitação são empresas cariocas que já faziam parte do sistema. O Tribunal de Contas Municipais (TCM) denunciou uma formação de cartel, fraudulenta com respeito às regras da licitação. De fato, 16 das 47 empresas inscritas faziam parte de vários consórcios, sendo que as regras proibiam que uma empresa faça parte de mais de um consórcio vencedor. No total, apenas 8 das empresas candidatas teriam respeitado as regras da licitação (MAGALHÃES, 2012).

Outros elementos ampliam o caráter fraudulento desta licitação. Em um relatório de 2012, o TCM-RJ afirmou também que os consórcios depositaram as garantias financeiras (exigidas na licitação) na mesma instituição bancaria e o mesmo dia. Da mesma forma, o endereço oficial dos 4 consórcios era a mesma (Rua da Assembleia, 10, 39° andar, centro), ou seja a sede da empresa Rio Ônibus (MAGALHÃES, 2012). A FETRANSPOR e a empresa Rio Ônibus tinham na época o mesmo diretor, o Lelis Teixeira, preso em junho e em novembro de 2017 (e liberado duas vezes pelo juiz Gilmar Mendes). No início de 2015, Jacob Barata, o "Rei do ônibus", aparecia na lista de Swissleaks na ocasião do escândalo internacional de fraude fiscal ligadas a contas no banco suíço HSBC. O empresário tinha 270 milhões de R$ em uma conta na Suíça (MAGALHÃES, 2015). No total, 31 diretores de empresas de ônibus do Rio de janeiro tinham uma conta no banco HSBC (MPL-RJ, 2015).

Sobre a concentração do setor de transporte por ônibus, cabe dizer que quatro empresários concentram aproximadamente um terço das participações nos 4 consórcios que operam na cidade do Rio[17] e, no total, 7 pessoas seriam diretores de ao menos duas empresas (MAGALHÃES e BERTA, 2013).

O poder público municipal tem apoiado os objetivos de rentabilidade do setor de transporte por ônibus. Por exemplo, na época da licitação de 2010 o ISS (Imposto sobre Serviços) relativo ao transporte era de 2%. Apenas 5 dias depois da assinatura dos novos contratos de concessão, uma Lei municipal abaixou este imposto para 0,01 %[18]. Durante os mandatos do Eduardo Paēs, o poder público sempre apoiou os aumentos das passagens de ônibus, justificadas muitas vezes por razões não convencionais, do tipo "previsão de investimento em ar condicionado".

A segunda onde do plano de racionalização foi implantado em outubro de 2015. Segundo RODRIGUES e BASTOS (2016, p.43) : "foi justificada por um arsenal de

[17] Jacob Barata Filho, possui a maior participação (32%) na zona sul com as empresas Tijuca, Alpha, Transurb e Saens Pena. Na zona norte, o seu grupo possui 21 % de participação com Ideal, Estrela, Verdun e Vila Real. Outro exemplo é do Alvares Rodrigues Lopes, o maior representante do consórcio Santa Cruz, concentra 35% de participação na zona oeste com três empresas (Rio Rotas, Algarve e Andorinha) mas possui também participações nas empresas Translitorânea e City Rio.
[18] http://www.rio.rj.gov.br/web/smf/exibeconteudo?id=141571

argumentos técnicos baseado na suposta otimização do sistema". Isto provocou a extinção e a limitação (cortes de linhas) de linhas, especialmente em procedência da zona norte. Desta forma, ha indícios de fato do setor de transporte por ônibus responder cada vez mais a uma lógica privada e empresarial em detrimento do princípio ideal de universalidade na oferta (distribuição equitativa da oferta nos territórios). Segundo o MPL-Rio (24/03/2015), os cortes de linhas realizadas na zona sul foram feitas em detrimento das populações de baixa renda: "não é por acaso que a maioria das linhas cortadas da zona sul (...) faziam a ligação com os bairros de Meier, Olaria, São Cristovão e a favela do Jacaré".

Em termos de lucro das empresas de ônibus, o poder público tem apoiado quase sistematicamente aumentos das passagens de ônibus. Por exemplo, a mudança de R$ 2,50 para R$ 2,75 (janeiro 2012) e, de R$ 3 para R$ 3,40 são aumentos 7% superiores à inflação do período. De 2011 a 2015, os aumentos de passagens de ônibus, como um todo, foram superiores a inflação em 11%.

A lógica de mercado do setor de transporte por ônibus, apoiado pelo poder público vem enfatizar as desigualdades entre as populações/ usuários mais abastecidos e os segmentos mais pobres da sociedade. É o que acontece com os preços elevados das passagens (e os aumentos sucessivos) e com os cortes de linhas de ônibus que limitam o acesso de bairros mais pobres ao centro e a zona sul da cidade.

CONCLUSÃO:

Embora a "revolução dos transportes" tenha representado um período de investimentos históricos em projetos de mobilidade na cidade do Rio de Janeiro, o balanço dos impactos destes projetos é muito aquém das previsões. Em termos de capacidade, todos os modais transportam menos do que o anunciado. As escolhas em termos de itinerários (e de "racionalização") prejudicam, globalmente, as populações de baixa renda. Uma verdadeira revolução da mobilidade precisaria de um questionamento do modelo rodoviarista e um maior desempenho e melhoria dos modais dos mais pobres (ônibus e trem, principalmente). A paralização dos teleféricos de favelas (Providência e Complexo do Alemão), a paralização do trecho do BRT Transoeste entre Santa Cruz e Campo Grande, são provas de que, em tempo de crise, o poder público sacrifica primeiro os modais das populações mais modestas.

REFERÊNCIAS:

ABREU de ALMEIDA, Mauricio. Evolução urbana do Rio de Janeiro, IPLANRIO, Rio de Janeiro, 1996.

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO. Metrô do Rio informou em abril que a linha 4 atenderia 255 mil passageiros por dia. ANTP, 27 dez 2017. Disponível em : <http://www.antp.org.br/noticias/clippings/metro-do-rio-informou-em-abril-que-linha-4-atenderia-255-mil-passageiros-por-dia-sera.html>. Acesso em 08/05/2018.

AGÊNCIA GLOBO. Calote de passageiros e vandalismo também no corredor Transcarioca. Agência O GLOBO – Portal Holanda, 10 nov. 2017. Disponível em: <http://www.portaldoholanda.com.br/rio-de-janeiro-0/calote-de-passageiros-e-vandalismo-tambem-no-corredor-transcarioca.> Acesso em 05/05/2018.

BRASIL (a). Tribunal de Contas da União. Relatório de situação, segunda edição. Out/2014.Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2598267.PDF> . Acesso em 21 nov. 2014.
BRASIL (b). Portal da Transparência da Copa 2014, 2014. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam >. Acesso em 14 out. 2014.
BRASIL. Ministério Público Federal, Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro. Petição para a prisão de Sérgio Cabral a partir das Operações Calicute e Eficiência. 02 abr.2016.
Comitê Popular da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016. Mega-eventos e violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro, 2016.
COSTA, Renato; SILVA, Claudia; COHEN, Simone. A origem do caos – a crise de mobilidade no Rio de Janeiro e a ameaça à saúde urbana, Cadernos das Metrópoles, 15(30), p. 411-431, 2013.
CRETTON, Mariana. Cidade para quem? O lugar da moradia no Porto Maravilha. Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-graduação em Urbanismo – PROURB – da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.
DIAZ OLVERA, Lourdes ; PLAT, Didier ; POCHET, Pascal. Villes africaines au quotidien: mobilités quotidiennes et contraintes sociales à Bamako et Ouagadougou, Laboratoire d'Économie des Transports, Études et recherches, Lyon, 170 p. 1998.
FOLHA DE SÃO PAULO, Empresa de investigado na Lava Jato assume teleférico do Alemão, 07 mar 2016. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1747377-empresa-de-investigado-na-lava-jato-assume-teleferico-do-alemao.shtml. Acesso em 17 maio 2016.
FRANÇA, Renan. Transcarioca completa 1 ano com altos e baixos, transportando 230 mil passageiros por dia. Jornal O Globo, 24 maio. 2015. Disponível em : https://oglobo.globo.com/rio/transcarioca-completa-1-ano-com-altos-baixos-transportando-230-mil-passageiros-por-dia-16247236#ixzz5DYc52Kb8. Acesso em 01 mai. 2018.
GARCIA, Sergio; CORRÊA, Hudson. Jacob Barata Filho : prenda-me se for capaz. Época, 09 dez.2017. Disponível em : https://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/12/jacob-barata-filho-prenda-me-se-capaz.html
GOVERNO DO RIO DE JANEIRO / FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV), 2013 / Relatório Final – Estudo de demanda da Linha 4 do metrô do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em : < http://p-web01.mp.rj.gov.br/Arquivos/RAP/Estudo_Demanda.pdf> Acesso em 05/05/2018.
KLEIMAN, Mauricio. Rede Viária e estruturação intra-urbana. A prioridade dos investimentos na rede viária e seu papel na configuração das cidades: o Rio de Janeiro sobre rodas, ANPUR, p.1596-1608, 2001.

LEGROUX, Jean. L'accueil de la coupe du Monde 2014 et des JO 2016 et les impacts de la "révolution des transports" sur la justice socio-spatiale à Rio de Janeiro: tout changer pour que rien ne change ? 2016. 434 f. Tese (Doutorado em Geografia e em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade de Lyon 2 (no Laboratório de Economia dos Transportes – LET/ENTPE) e no IPPUR / UFRJ.

ITDP (Institute of Transport Development Policy). Corredor de BRT Transolímpica – Rio de Janeiro: avaliação de resultados e recomendações de melhorias. ITDP, 06/28/2017. Disponível em: < http://itdpbrasil.org/avaliacao-brt-transolimpica-rj/>. Acesso em 13 nov 2018.
LISBOA, Vinicius. Teleférico da Providência passa por últimos testes. EBC, Agência Brasil, 18 jun. 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-06/teleferico-da-providencia-passara- por-testes-antes-de-ser-inaugurado>. Acesso em 24 jul. 2014.
LOUZAS, Rodrigo. Obra do teleférico do Morro da Providência no Rio de Janeiro está em fase de conclusão e testes, Piniweb [blog]. Disponível em: <http://piniweb.pini.com.br/construção/infra-estrutura/ovra-do-teleferico-do-moro-da-privdencia-no-rio-de-288488-1.aspx>. Acesso em 12 dez. 2013.
MAGALHÃES, Luiz Ernesto. TCM questiona a licitação dos ônibus do Rio, Jornal O Globo, 13 set. 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/tcm-questiona-licitaçao-dos-onibus-do-rio-5463290 >. Acesso em: 06/05/2018.
MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Conhecido como 'Rei do Ônibus', Jacob Barata teria R$ 270 milhões em conta secreta na Suíça », Jornal O Globo, 12 fev 2015. Disponível em: http://oglobo.globo.com/rio/conhecido-como-rei-do-onibus-jacob-barata-teria-270-milhoes-em-conta-secreta-na-suica-15315140. Acesso em 12 jan.2016.
MAGALHÃES, Luiz Ernesto; BERTA, Raul. Apenas quatro empresários concentram um terço do transporte rodoviário no Rio, Jornal o Globo, 17 mar. 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/apenas-quatro-empresarios-concentram-um-terco-do-transporte-rodoviario-no-rio-8417193>. Acesso em: 24 maio. 2013.
MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Média de passageiros da linha 4 do metrô é 46% abaixo de esperada, Jornal O Globo, 16 abr 2017. Disponível em : <https://oglobo.globo.com/rio/media-de-passageiros-da-linha-4-do-metro-46-abaixo-da-esperada-21214768>. Acesso em: 16 maio 2018.
MASCARENHAS, Gilmar. (2013). Londres e Rio de Janeiro 2016: Conceito e Realidade na produção da Cidade Olímpica. Revista Continentes, UFRJ, ano 2, no3. Disponível em:< http://r1.ufrrj.br/revistaconti/pdfs/3/ART3.pdf>. Acesso em 22 jul. 2014.
MATELA, Igor. Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro. 2014. 154 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento urbano e Regional (IPPUR), na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro.
MONTEIRO, João Carlos, de ANDRADE, Julia. Porto Maravilha a contrapelo : disputas soterradas pelo grande projeto urbano. Revista e-Metropolis, Rio de Janeiro, Edição especial "Megaeventos", n° 8, ano 3, 11 p, mar. 2012.
MPL – Movimento Passe Livre, RJ. Do lado de cá: da zona Oeste à Zona Norte, o transporte dos consórcios vai piorar", 24 mar. 2015. Disponível em: https://mplrio.wordpress.com/2015/03/24/do-lado-de-ca-da-zona-oeste-a-zona- norte-o-transporte-dos-consorcios-vai-piorar/. Acesso em18 jul. 2015.
PEREIRA TORTORIELLO, Livia; FERNANDES PEREIRA, Wallace 2013. Estudo de demanda do VLT do Rio de Janeiro. Sinergia Estudos e Projetos Ltda, 2013. Disponível em: http://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/estudo-de-demanda-do-vlt-do-rio-de-janeiro.pdf. Acesso em: 06/05/2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar. Segregação acumulação urbana e poder : classes sociais e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. Cadernos IPPUR, ano XV, n°2, ago/dez. 2002 / ano XVI, n°1, jan-jul. 2002.
RIBEIRO, Luiz Cesar; RODRIGUES, Juciano. Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil: 2001-2012. Observatório das Metrópoles, Relatório, 40 p, 2013.
ROCINHA. O Teleférico da Providência, Página Oficial do teleférico, 2013. Disponível em: <http://www.rocinha.org/noticias/view.asp?id=2717>. Acesso em 07 jul. 2014.
RODRIGUES, Juciano; BASTOS, Pedro Paulo. State Action in Urban Transportation in the City of Rio de Janeiro: a reflection on the bus fleet rationalization. In: RIBEIRO, Luiz Cesar; PROCÓPIO, Breno; RODRIGUES, Juciano (Org.). What is at Stake in this Games, 2016.
RODRIGUES, Juciano, RIBEIRO, Luiz César. Metrópoles em números: crescimento da frota de automóveis e motocicletas nas metrópoles brasileiras 2001/2012", Observatório das metrópoles, 2013.
RIO DE JANEIRO (ESTADO). Secretaria dos Transportes do Estados do Rio de Janeiro – SETRANS. Transporte: Teleférico do Alemão, 2011. Disponível em http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article- id=1400242. Acesso em 30 out. 2013.
RIO DE JANEIRO (ESTADO). Secretaria dos transportes do Estado do Rio de Janeiro (SETRANS). PDTU 2012: Relatório 3. Atualização de Base de Dados, Rio de Janeiro, jan 2014.
RIO DE JANEIRO (ESTADO). Secretaria dos Transportes do Estados do Rio de Janeiro – SETRANS. 2018. Rubrica Transportes – Metrô. Disponível em : <http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=222358>. Acesso em 28 junho 2018.
SETRANS (Secretariado dos Transportes do Estado do Rio de Janeiro), Governo de Estado do Rio de Janeiro. Metrô para a Barra: uma realidade iminente, 2014.
SUPERVIA. Presidente da SuperVia apresenta investimentos da Supervia na Alerj. Supervia Site Oficial, 24. Ago. 2011. Disponível em : <http://www.supervia.com.br/noticia.php?n=presidente-da-supervia-apresenta-investimentos-da-supervia-na-alerj&cod=94>. Acesso em: 26 out. 2015.
SUPERVIA. Rubrica A empresa. 2018. Disponível em : <http://www.supervia.com.br/quemsomos.php>. Acesso em: 09 mar.2018.
VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In ENANPUR - Encontro Nacional de Planejamento Urbano e Regional, 2011. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 03 maio. 2018.

VETTER, David, MASSENA, Rosa. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? Uma teoria da causação circular, In SILVA, L e MACHADO (Org.). Solo urbano – Tópicos sobre o uso da terra. Série Debates Urbanos. Rio de Janeiro: Zahar Ed, 1981.

AVALIAÇÃO DE IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DAS INTERVENÇÕES DE MOBILIDADE URBANA AO LONGO DO CÓRREGO ÁGUAS ESPRAIADAS – SP

Vladimir Fernandes Maciel

Coordenador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica
email: vladimir.maciel@mackenzie.br

Mônica Yukie Kuwahara19

Docente e pesquisadora do Programa de Pós Graduação em Economia PPGE e do Bacharelado em Ciências Econômicas BCE da Universidade Federal do ABC – UFABC
email: monica.kuwahara@ufabc.edu.br

Ana C. P. Fava

Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Economia PPGE, Docente e pesquisadora do Bacharelado em Ciências Econômicas BCE da Universidade Federal do ABC – UFABC
email: ana.fava@ufabc.edu.br

[19] Os autores agradecem à CAPES pelo auxilio financeiro necessário para a participação no Congresso das Metrópoles e ao Programa de Pós Graduação em Economia da UFABC pelo apoio institucional e ao Fundo Mackenzie de Pesquisa – Mackpesquisa pelo financiamento à pesquisa em que se baseou o presente artigo.

INTRODUÇÃO

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE)[20], foi a primeira Operação Urbana aprovada no Município de São Paulo após o Estatuto da Cidade e por isso pôde utilizar os instrumentos por ela estabelecidos. Foi criada com o objetivo revitalizar as regiões de seis setores dentro do seu perímetro de abrangência: Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan, Jabaquara e Americanópolis.

É estudada por diversas áreas, devido ao seu pioneirismo como instrumento de intervenção e por combinar diferentes soluções para o gerenciamento do espaço, que podem ampliar, ou não, os acessos e o direito de viver a cidade. Persistem, porém, lacunas no que se refere aos instrumentos econômicos de análise dos efeitos desta intervenção urbanística. Quais os efeitos da intervenção de mobilidade da Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas (OUCAE) envolvendo a atual Avenida Roberto Marinho e a Ponte Estaiada, sobre os preços da terra de uso residencial, sabendo-se que uma grande obra de transporte causa efeitos sobre a forma urbana ao longo do tempo?

A hipótese é de que os primeiros sinais de impactos sob a forma urbana se dão a partir do preço da terra/aluguel dos imóveis. As intervenções poderiam afetar os preços da terra na medida em que alterariam as condições de acessibilidade do local, criando mais-valia fundiária urbana (BIDERMAN, 2001; SANDRONI, 2008). Famílias de baixa renda poderiam sofrer devido a um processo de gentrificação (BRUECKNER, 2009; KENNEDY, LEONARD, 2001), mesmo que o governo local adotasse instrumentos urbanísticos específicos e regulamentos - como áreas de zoneamento de interesse social ou unidades habitacionais subsidiadas.

Para compreender as dinâmicas de ocupação do espaço, argumenta-se que a alteração da acessibilidade decorrente do investimento refletir-se-ia na valorização do imóvel, estabelecendo o *trade-off* clássico da economia urbana: a redução do custo de transporte (maior acessibilidade) é acompanhada do aumento no preço do solo (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999). Alterações da acessibilidade mudam os custos de deslocamento em termos de tempo ou de despesas monetárias e isso altera o preço do solo urbano ao longo da área de influência mais imediata da nova infraestrutura de mobilidade, configurando efeitos locais (BIDERMAN, 2001).

Para responder à questão investigativa, além das análises permitidas pelo referencial teórico da economia urbana, considerou-se a abordagem das capacitações de Sen (1980, 1993) e Nussbawn (2011) para refletir sobre os efeitos das alterações no espaço sobre o bem-estar dos residentes. Do ponto de vista dos métodos, as principais características dos residentes da região foram estabelecidas a partir dos dados da componente amostral dos Censos de 2000 e 2010.

Para a estimativa dos efeitos da Operação Urbana, aplica-se um modelo econométrico de preços hedônicos que considera três grupos de fatores que determinam os preços da terra: características específicas da residência/domicílio, características específicas da localidade/vizinhança e acessibilidade. Para os preços, são utilizados os dados referentes aos Lançamentos de Imóveis Residenciais na Região Metropolitana de São Paulo, da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio

[20] Aprovada pelas Leis 13.260/2001 e 15.416/2011.

(EMBRAESP) que traz informações de localização, tipologia e preço dos imóveis lançados no mercado imobiliário formal de 1985 até 2015. A distância linear é estabelecida através de softwares de SIG (Sistema de Informações Georreferenciadas).

Os resultados obtidos pelo modelo econométrico aplicado mostram que o efeito da OUCAE sobre os preços é positivo, significativo a 5%, porém de magnitude não elevada, corroborando a hipótese inicialmente apresentada.

O ESPAÇO NA (DA) ECONOMIA E AS PRIVAÇÕES À LIBERDADE

A consideração espacial na economia poderia ser resumida como uma tentativa de se responder a pelo menos duas questões centrais, nada simples; a) por que empresas e famílias escolhem determinada região para se instalar; e b) como tais escolhas interferem no equilíbrio regional. Dentre os efeitos dessas escolhas ter-se-ia a constatação de que mover-se no espaço acarretaria custos, que por sua vez, se associam à existência da atividade econômica concentrada, influenciada por economias de escala na produção e de economias de aglomeração.

O ponto inicial de qualquer teoria disposta a explicar os desequilíbrios regionais na distribuição da atividade e do desenvolvimento econômico é a análise sistemática das decisões empresariais que visam a obtenção da melhor localidade onde se instalar. Tais decisões visam minimizar os custos de transporte de matéria-prima e o preço final do produto até o mercado consumidor.

A partir desse ponto de vista, as teorias associadas à localização espacial podem ser divididas em dois grandes grupos. No primeiro estariam as teorias que se concentram na análise dos custos de transporte, não se preocupando com a questão da demanda do produto final, com a interação das decisões locacionais de outras empresas e com os efeitos da escala de produção sobre a área de mercado. Essas teorias consideram o mercado consumidor puntiforme, de modo que os consumidores se concentram em pontos discretos do espaço geográfico. Um representante clássico de tais teorias é a abordagem de Alfred Weber.

O segundo grupo de teorias, por outro lado, realça as condições de demanda e a interdependência locacional, não detendo maiores atenções sobre as condições de produção. Dessa forma, em oposição ao grupo anterior, consideram os consumidores dispersos em diversas áreas de mercado de tamanhos diversos. O principal representante desse grupo é August Lösch e sua teoria de localização.

Em ambos os grupos há a preocupação em compreender as variáveis determinantes da decisão locacional, da escolha dos indivíduos e empresas, com simplificações, necessárias aos modelos, acerca das variáveis condicionantes das escolhas. A respeito das escolhas, a abordagem das capacitações contribui para uma análise mais ampla das dimensões que afetam e são afetadas pela escolha locacional nos modelos tradicionais da economia urbana.

Para Nussbaum (2011, pp.18-20), haveria ao menos cinco grandes características da abordagem. A primeira seria a de se considerar “cada pessoa com um fim”, não apenas no sentido de se identificar o bem-estar total ou médio disponível a cada um, mas ao se considerar também as oportunidades disponíveis a cada pessoa. Nesse sentido, a abordagem estaria “centrada nas escolhas ou na liberdade”, porém, não as escolhas teorizadas a partir de funções de utilidade marginal, tais como as apregoadas pela teoria econômica convencional. As escolhas deveriam ser possíveis a

partir de um conjunto de oportunidades ou liberdades que devem ser garantidas ou promovidas, a partir de diferentes conquistas de capacidades (*capability achievements*) que são distintas entre as pessoas, não apenas na quantidade, mas também na qualidade, evidenciado que a abordagem é também "pluralista em relação a valores".

Para Sen (1980, 1993), a principal característica da abordagem é seu foco na análise do que as pessoas são efetivamente capazes de fazer ou de ser. Estes possíveis "ser e fazer" (*being and doing*) são chamados de "funcionamentos" (*functionings*) e, tomados em conjunto, são os atributos que tornam a vida valiosa. Assumindo-se que as capacitações (*capabilities*) representariam várias combinações de funcionamentos, a problemática da mobilidade e da acessibilidade nas grandes metrópoles poderia ser categorizada como uma privação à liberdade de funcionamentos, condicionada pela restrição às realizações diante de oportunidades limitadas (restrições ao *capabilities set*).

Para dois hipotéticos residentes na região afetados pelo trânsito decorrente das obras findas ou em andamento da Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas haveria, segundo terminação emprestada de Sen, falhas na liberdade. Condições de infraestrutura urbana na área de residência permitiriam mesmas condições de funcionamentos, mas a possibilidade de realizar tais funcionamentos (capability to function) devido a condições de renda, saúde, educação etc, seriam e não apresentariam as mesmas *capabilities*. Suas realizações (*achieved functionings*) são distintas, determinadas por diferentes realidades que não permitem as mesmas condições de escolha. Para discutir um pouco mais as privações associadas à ocupação do espaço e compreender as limitações à escolha, ou a influência das escolhas no espaço sobre a qualidade de vida, o próximo item busca apresentar alguns elementos dessa lógica de exclusão pelo espaço.

A EXCLUSÃO PELO ESPAÇO E OS DESAFIOS DA GENTRIFICAÇÃO

O desenho das cidades, como adensamento, tamanho e segregação, são frutos de processos de interação dos agentes socioeconômicos, intervenções governamentais e período histórico e as intervenções governamentais nem sempre afetam as cidades de forma positiva. É necessário ser cuidadoso no desenho de tal intervenção evitando custos não intencionais aos moradores, em especial aos mais vulneráveis (BRUECKNER, 2006).

As grandes cidades têm experimentado valorização do centro por famílias que buscam morar perto de amenidades tais como transporte, cultura e lazer (KAHN, 2007; GLAESER, GOTTLIEB, TOBIO, 2012), assim como pela sua proximidade aos empregos (COMPTON, POLLAK, 2007; EDLUND, MACHADO,SVIATSCHI, 2015). Esta reversão de busca das regiões de fronteira das cidades para estabelecer moradia pelas famílias com filhos e melhores condições socioeconômicas é conhecida na literatura como processo de gentrificação e mantém similaridade lógica com o processo de suburnization.

O processo de *suburnization*, termo utilizado na literatura internacional para denotar a ida das famílias com melhores condições socioeconômicas para a periferia, causou o abandono do centro e, consequente, desvalorização dos seus imóveis. As famílias com melhores condições socioeconômicas podem ter sido repelidas do centro pela alta criminalidade e concentração de pessoas (EDLUND, MACHADO, SVIATSCHI,

2015; GUERRIERI, HARTLEY, HURST, 2013; KENNEDY, LEONARD, 2001). Quando estas famílias buscam residir na periferia há um deslocamento dos investimentos em infraestrutura em sua direção, reforçando o processo de deterioração do centro. Logo, os imóveis disponíveis no centro desvalorizam, a antiga estrutura de transporte e a proximidade aos empregos atraem as famílias vulneráveis social e economicamente (EDLUND, MACHADO, SVIATSCHI, 2015; KENNEDY, LEONARD, 2001).

A volta das famílias com melhores condições socioeconômicas ao centro das cidades, competindo dentro de um espaço limitado por terrenos e imóveis, pode levar à expulsão das famílias mais vulneráveis social e economicamente. Este processo de gentrificação pode encontrar respaldo no governo local, ávido pela melhoria da sua receita tributária (KENNEDY; LEONARD, 2001). Neste caso, serão observadas melhorias nos serviços públicos do centro, acentuando e aprofundando o processo de valorização desses imóveis e, deste modo, inviabilizando a permanência das famílias vulneráveis (BRUECKNER, 2006; KENNEDY; LEONARD, 2001).

O termo gentrificação tem sido usado para denominar diversos processos: a) valorização de investimentos em uma localidade (SMITH, 2007); b) as melhorias físicas ou imateriais que conferem melhor status ao espaço (BATALLER, 2012); c) a revitalização urbana (EDLUND; MACHADO; SVIATSCHI, 2015); e, como adotado neste artigo, d) a concepção de Kennedy e Leonard (2001) que definem gentrificação como o processo pelo qual as famílias de renda mais alta expulsam as famílias de renda mais baixa de uma localidade, mudando suas características fundamentais que definem a vizinhança.

Segundo Kennedy e Leonard (2001) o deslocamento involuntário dos antigos residentes de baixa renda que prefeririam permanecer na região devida à presença e proximidade de postos trabalho é uma característica fundamental do processo de gentrificação. Este deslocamento ocorreria devido ao aumento do preço dos aluguéis, do valor do terreno e consequentemente do imposto de propriedade. No caso específico da região estudada, tem-se uma particularidade em relação aos estudos aplicados a países desenvolvidos que é a ocupação dos terrenos por famílias residentes em condições de vulnerabilidade socioeconômica formando favelas.

Este tipo de ocupação dos terrenos da região exacerba a situação vulnerável destes antigos residentes, uma vez que a falta do direito de propriedade do terreno ocupado facilita o deslocamento destas famílias pelo governo local. O deslocamento dos antigos residentes pode ser feito através da oferta de moradias dentro do plano de políticas públicas voltadas a habitação de interesse social. Entretanto, muitas vezes os terrenos acessíveis aos programas públicos de habitação de interesse social se encontram demasiadamente distantes ou de difícil acesso aos postos de trabalho, dificultando a geração de renda destas famílias que já se apresentavam em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

Observa-se que as regiões que passaram pelo processo de gentrificação possuíam alguma das seguintes características: aumento na oferta de trabalho da região, alta demanda por habitação não suprida pelo mercado imobiliário devido a políticas restritivas ou alto preço dos imóveis, amenidades urbanas, aumento dos congestionamentos e da distância ao centro de emprego e outras características relacionadas à qualidade de vida (KENNEDY; LEONARD, 2001). Ou seja, a

gentrificação pode trazer benefícios à cidade, mas impõe custos às populações em vulnerabilidade socioeconômica, aprofundando privações.

Na impossibilidade de, no escopo deste artigo, abarcar todas as características desse processo, optou-se por analisar empiricamente o efeito da OUCAE sobre os preços de lançamentos de imóveis, conforme se discute na próxima seção.

ANÁLISE EMPÍRICA

Os dados da Embraesp abrangem a RMSP desde 1985 e tem em conta apenas os novos empreendimentos residenciais[21], com informações sobre cada unidade de habitação (área útil, número de quartos e banheiros, etc.). A versão do banco de dados utilizada é uma mescla dos dados publicamente disponibilizados pelo Centro de Estudo da Metrópole (CEM-CEBRAP)[22] – que cobrem o período de 1985 a 2013 – e os dados adquiridos diretamente da Embraesp para os anos de 2014 e 2015[23].

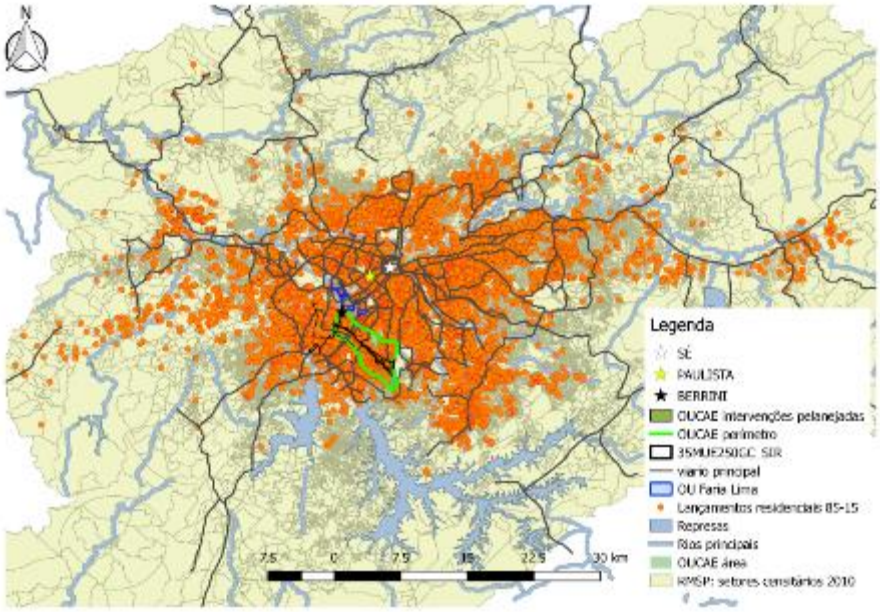
Há 12.668 lançamentos geocodificados no banco de dados da Embraesp entre 1985 e 2015 (**FIGURA 1**). Esta base contém todos os imóveis anunciados publicamente no mercado formal da RMSP, e, embora não se configure como uma amostra estatística, porque não inclui assentamentos informais, permite algumas inferências acerca da dinâmica do mercado de imóveis em se tratando de novos lançamentos imobiliários.

[21] Estes dados não são adequados para avaliar vendas repetidas, como é prática usual em estudos empíricos sobre o mercado imobiliário na Europa ou nos EUA. Não é também um banco de dados de vendas, mas de anúncios e preços propostos pelos ofertantes – não é o preço negociado, ou de "equilíbrio de mercado" – chamado de offer price na literatura

[22] Para maiores informações acessar: http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/716

[23] Dados adquiridos diretamente da Embraesp para os anos de 2014 e 2015, com os recursos disponibilizados pelo Fundo Mackpesquisa para este trabalho. Esses dois últimos anos foram georreferenciados pela equipe de desta pesquisa e compatibilizados com os dados fornecidos pelo CEM-CEBRAP.

Figura 1 - novos empreendimentos residenciais na Região Metropolitana de São Paulo (1985-2015)



Fonte: Embraesp e acervo de shapefiles disponível no Núcleo de Pesquisa em Qualidade de Vida (NPQV) da Universidade Presbiteriana Mackenzie

Informações sobre as especificidades do local dos imóveis são obtidas por meio dos dados dos setores censitários de 1991, 2000 e 2010, disponibilizados pelo Centro de Estudos da Metrópole – *CEM* – do CEBRAP *(Centro Brasileiro de Análise e Planejamento).* A variável adotada para caracterizar o entorno foi a renda média mensal do responsável pela família dos respectivos setores censitários em que se encontram os imóveis. Esses dados estão em reais, atualizados monetariamente para dezembro de 2013 pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getulio Vargas– prática adotada para todos os valores monetários utilizados.

Metodologia da Análise Empírica

A metodologia para analisar o impacto da OUCAE sobre o preço do solo urbano residencial será um “quase-experimento” e o modelo a ser aplicado é o de preços hedônicos. O quase-experimento é indicado para analisar os efeitos médios de uma política pública e contornar o viés de seleção. Entretanto, indivíduos “tratados”, que seriam aqueles afetados pela política, podem diferir dos indivíduos de “controle” – composto pelos indivíduos não diretamente afetados -, por motivos outros que não o tratamento. Uma análise preliminar da base sugere que as características dos imóveis na área da OUCAE (“tratados”) apresentam variância menor em sua tipologia, com alturas maiores que os demais imóveis da RMSP não incluídos na área de influência (“não tratados”), sugerindo que o número de andares tenha sido um resultado parcial do potencial construtivo adicional permitido na operação e o custo adicional de aquisição desse direito (por meio das CEPACs).

Para avaliar os efeitos de tratamento, Angrist e Pischke (2008) sugerem que o método de diferenças-em-diferenças seja feito por uma regressão que buscam

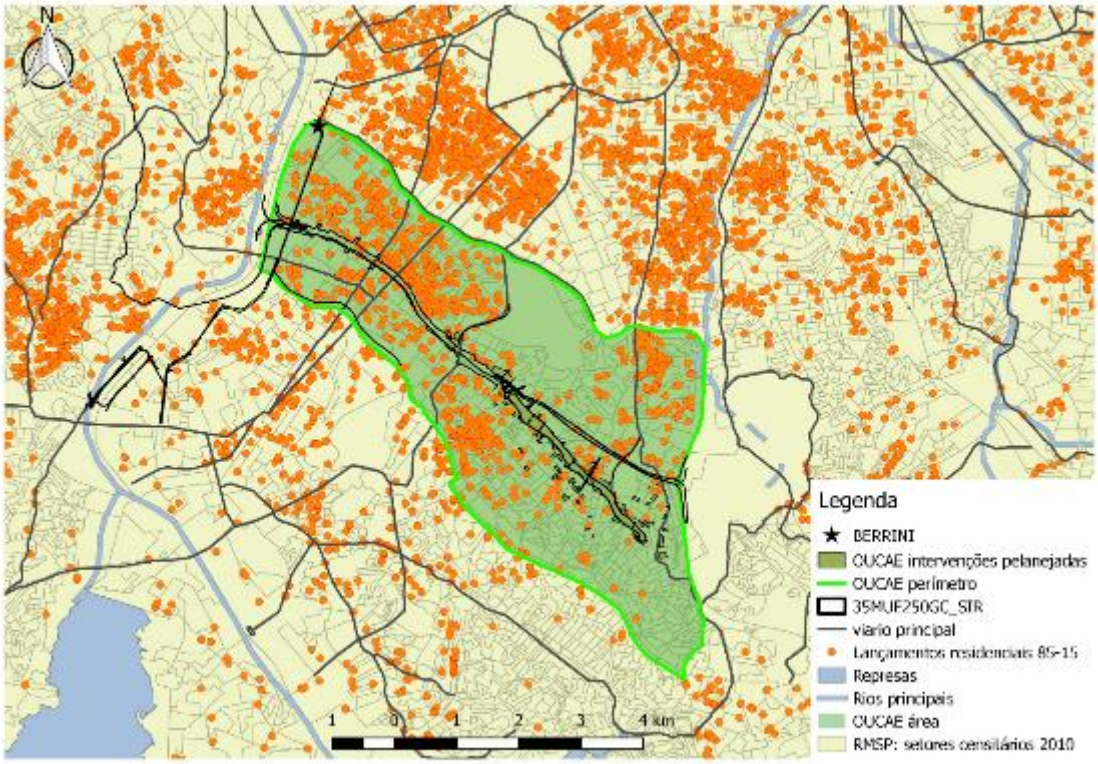
basicamente estimar a magnitude e a significância de uma variável *dummy* ('tratado' – 1 – e 'não tratado' – 0) em relação a uma variável de resultado, controlando-se pelos diversos atributos dos indivíduos que possam diferir entre os dois grupo. O interesse deste trabalho é com o efeito médio da nova avenida sobre os preços das terras, que podem ter sido afetados pela sua implantação.

A variável dependente, preço, utilizada é o preço do metro quadrado da área útil do imóvel – atualizado monetariamente pelo IGP-DI. Utilizando-se *softwares*[24] de SIG (Sistema de Informações Georreferenciadas) foi possível calcular a distância linear mínima (BIDERMAN, 2001; MACIEL, 2014) de cada nova unidade residencial disponibilizada para venda aos três distritos centrais de negócios: Centro, Paulista e Berrini (SIQUEIRA, 2012)

Assume-se que o indivíduo que recebeu o tratamento e aquele que não o recebeu foram aleatoriamente determinados. Os dois grupos, o de tratamento e o de comparação (ou "controle") foram definidos através de georeferenciamento que gerou um *buffer* do perímetro da OUCAE a partir do qual identificaram-se os lançamentos imobiliários contidos na área, a partir de 2002 (ano de início da operação urbana), transformando-os no grupo de tratamento (ver Figura 2). A variável que identifica o local do grupo dos tratados é uma *dummy* que assume valor 1 (um) se o lançamento residencial se encontrar dentro do perímetro da OUCAE e 0 (zero) caso contrário. São 303 ocorrências de lançamentos de imóveis sob essa condição.

[24] QGIS™ versão 2.18 e ArcGIS versão 10.3 (licença adquirida por meio dos recursos disponibilizados pelo Mackpesquisa)

Figura 2 - Novos lançamentos residenciais (1985-2015), com destaque para aqueles lançados a partir de 2002 dentro do perímetro da OUCAE



Fonte: Elaboração própria por meio dos dados da Embraesp e do acervo de shapefiles disponível no Núcleo de Pesquisa em Qualidade de Vida (NPQV) da Universidade Presbiteriana Mackenzie

Modelo econométrico

A estimação de modelos de preços hedônicos é a técnica mais adotada na avaliação de efeitos de intervenções de transporte sobre o valor das propriedades imobiliárias e tem como pressuposto a existência do equilíbrio urbano (WILSON e FREW, 2007). De acordo com Lanchaster (1966), o consumidor não compra um bem único, mas uma cesta de características. Nesse sentido, os imóveis também podem ser vistos como bens hedônicos, já que os consumidores compram ao mesmo tempo localização, tamanho, número de quartos, quantidade de banheiros e outros atributos.

Rosen (1974) afirma que a utilidade para o consumidor é dada pelos atributos do bem, não o bem em si mesmo. Como resultado, qualquer bem z é expresso como um vetor $z=(z_1, z_2, ..., z_n)$ de k características. Por esta razão, um modelo geral de preços hedônicos é $p(z)= f(z_1, z_2, ..., z_n)$. Uma equação de preços hedônicos simples é:

$$p(z) = \beta_0 + \sum_{k=1}^{K} \beta_k z_k$$

Onde cada atributo Z_k tem um impacto marginal β_k sobre $p(z)$, ou seja, o preço marginal do atributo ou seu valor implícito.

De acordo com Bartik (1987), a estimativa de preços hedônicos fornece informações sobre a oferta marginal de um atributo para o consumidor em uma situação de equilíbrio de mercado. Considerando que a oferta de cada atributo se iguala ao seu

preço marginal, a equação de preços hedônicos seria uma forma reduzida de um sistema de equações simultâneas de demanda e oferta.

As regressões de preços hedônicos seguem a metodologia utilizada por Boarnet e Chalermpong (2001), Wilson e Frey (2007) e Gatzlaf e Smith (1993)[25]. Entretanto, considerada a ressalva de Cheshire e Sheppard (1995) segundo a qual formas lineares de estimação de modelos hedônicos podem render erros que não sejam normalmente distribuídos, optou-se pela especificação log-linear.

O modelo de preços hedônicos proposto encontra-se representado na forma algébrica abaixo, em sua forma vetorial.

$$\ln(p) = \beta_0 + \text{Características do imóvel}.\beta + \text{Características do entorno}.\gamma + \text{Acessibilidade}.\partial + \varepsilon$$

onde *p* = preço calculado do m² da área útil dos lançamentos residenciais deflacionado a valores de 2013 por meio do IGP-DI; *Características do imóvel* = vetor de características do domicílio tais como tamanho (área total), número de quartos, número de banheiros, número de vagas na garagem etc.; *Características do entorno* = renda mensal do chefe de família e *dummy* para os domicílios localizados no município de São Paulo e *Acessibilidade* = distância linear mínima aos centros de negócios do município de São Paulo: centro histórico, avenida Paulista e avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini.

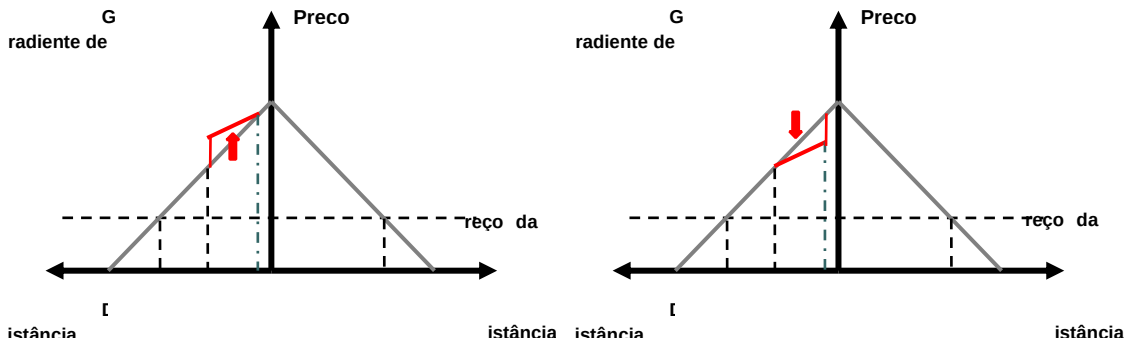
Para todos os lançamentos residenciais anteriores entre 1985 e 1994 adotaram-se os valores da renda mensal do responsável pela família expressa no Censo de 1991, os valores do Censo 2000 no intervalo 1995 a 2004 e os valores do Censo 2010 para 2005 em diante, buscando controlar as mudanças na renda que poderiam afetar a demanda por unidades habitacionais e, por conseguinte, seus preços. O modelo foi estimado com dados empilhados (*pooled*) com *dummy* de tempo. Não se estimou o modelo em painel porque as unidades anunciadas não puderam ser observadas em mais de um instante de tempo e a alternativa de agregar as unidades em um nível local, como o setor censitário ou o bairro, tornaria o painel desbalanceado e os graus de liberdade seriam consideravelmente reduzidos.

- Hipóteses testadas

Um dos resultados de uma obra de infraestrutura que reduz os custos de transporte seria a elevação do preço da terra. A avenida Jornalista Roberto Marinho não é uma obra viária de caráter radial, mas é uma espécie de arco que conecta vias radiais (como as avenidas Washington Luiz, Vereador José Diniz e Santo Amaro) com a Marginal Pinheiros.

[25] As regressões foram rodadas no *software* Stata 12 SE™.

Figura 3 – representação esquemática dos possíveis efeitos do Avenida Jornalista Roberto Marinho sobre o preço da terra.



Fonte: elaboração própria

O gráfico da esquerda mostra um dos eventuais efeitos se predominarem os ganhos de acessibilidade, elevação do preço da terra nas proximidades das localidades seccionadas pela Avenida. O gráfico da direita mostra um dos possíveis efeitos se predominarem as externalidades negativas, aumento do ruído, das emissões de gases e de material particulado. As hipótesesa ser testada é que os preços dos imóveis aumentam com a OUCAE (e.g. os efeitos de ganho de acessibilidade predominam).

Formalmente, as hipóteses em testes para o modelo são:

$$H_0: \Delta p_{ij} \leq 0 H_1: \Delta p_{ij} > 0$$

- Efeitos da OUCAE sobre o preço do metro quadrado residencial

Três estimações são feitas cada qual com uma diferente especificação (Tabela 1). Na primeira regressão considerou-se o uma especificação *log-log*, mesmo para variáveis cujo dado original é discreto (como número de apartamentos por andar). Nas segunda e terceira regressões, as especificações adotam forma *log-nível*, assumindo apenas as variáveis contínuas – como distância e área total da unidade residencial – com formato logarítmico. A diferença entre as duas formulações é que a última segue Gomes, Maciel e Kuwahara (2012), adotando a forma quadrática em relação à quantidade de dormitório, seguindo a mesma interpretação dos autores.

Praticamente todas as variáveis de controle são significativas a 1% e em geral todos os coeficientes apresentam os sinais esperados. As variáveis de interesse são as interações entre as variáveis que identificam o local (OUCAE) e a *dummy* de tempo. A interação entre a *dummy* de tempo da OUCAE com a *dummy* que identifica o seu local de influência direta corresponde ao impacto (contrafactual) da implantação da avenida Jornalista Roberto Marinho e a adoção de maiores coeficientes de aproveitamento sobre os preços dos imóveis residenciais. Em todas as especificações essas *dummies* são significativas, porém são de sinais diferentes. Enquanto estar na área da OUCAE eleva o preço de imóveis, ser lançado a partir de 2002 reduz, em média, o preço do m² quando se comparado com os valores históricos de 1985 a 2001 deflacionados.

Somente a última especificação, em *log-linear* e com tratamento quadrático do número de dormitórios, apresenta a interação tempo-espaço da OUCAE significativa a 5% e com sinal positivo[26]. Isto indica que a OUCAE teve efeito positivo em relação ao preço dos imóveis residenciais por ela abrangidos. Seu coeficiente é 0,0146 o que implica que o lançamento residencial ter ocorrido na região circunscrita pela operação urbana a partir de sua vigência faz com que seu valor seja 1,5% maior que um mesmo lançamento com todas as mesmas características, porém fora da abrangência da OUCAE.

Os resultados obtidos pelo modelo econométrico mostram que o efeito da localização ao longo do tempo sobre os preços de imóveis na área da OUCAE é positivo, estatisticamente significante a 5%, porém de magnitude não elevada, não havendo evidências para se rejeitar a hipótese nula.

[26] Dentre as três especificações, mesmo que as demais também tenham sido aprovadas nos testes VIF e Ramsey, na última especificação os critério AIC e BIC são inferiores, assim como o R^2 ajustado é maior – ou seja, é a melhor dentre todas.

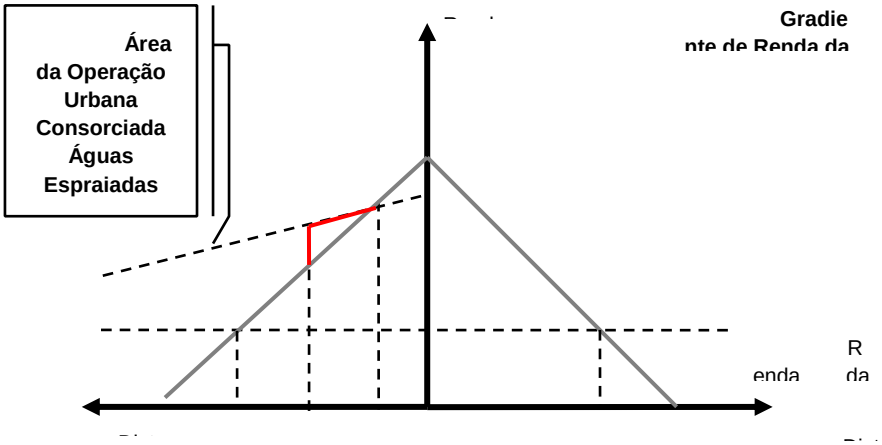
TABELA 1 – COEFICIENTES ESTIMADOS E ERROS PADRÕES CALCULADOS DAS VARIÁVEIS CAUSAIS

variável dependente: ln preço m² da área útil	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
constante	8.3957***	9.1675***	9.4277***
	(0.2014)	(0.1212)	(0.1253)
ln área total da unidade	0.3335***	0.2237***	0.2137***
	(0.0210)	(0.0119)	(0.0120)
ln número de dormitórios	-0.4101***		
	(0.0342)		
ln número de banheiros	0.2148***		
	(0.0244)		
ln número de unidades por andar	0.1511***		
	(0.0144)		
ln número de blocos no condomínio	-0.0671***		
	(0.0085)		
edifício conta com cobertura	0.0222**	0.0593***	0.0654***
	(0.0112)	(0.0064)	(0.0064)
empreendimento hoteleiro	0.8156***	0.4716***	0.4201***
	(0.1396)	(0.0778)	(0.0769)
ln renda do responsável pela família	0.0456***	0.0654***	0.0607***
	(0.0112)	(0.0071)	(0.0070)
localização no município de São Paulo	0.0490***	0.0990***	0.1005***
	(0.0129)	(0.0086)	(0.0086)
ln distância à Berrini	-0.0651***	-0.0949***	-0.0929***
	(0.0090)	(0.0053)	(0.0052)
ln distância à Paulista	-0.1880***	-0.1378***	-0.1300***
	(0.0280)	(0.0128)	(0.0126)
ln distância à Sé	0.0564**	-0.0215	-0.0219
	(0.0261)	(0.0137)	(0.0136)
dummy imóvel localizado dentro do perímetro da OUCAE	0.0476	0.0389**	0.0370**
	(0.0344)	(0.0152)	(0.0151)
dummy de ano a partir de 2002	-0.1480***	-0.0913***	-0.0919***
	(0.0121)	(0.0070)	(0.0069)
dummy interativa imóveis lançados dentro do perímetro OUCAE a partir de 2002	0.0311	0.0205	0.0164*
	(0.0498)	(0.0244)	(0.0082)
número de dormitórios		-0.1568***	-0.3561***
		(0.0070)	(0.0237)
número de banheiros		0.1326***	0.1178***
		(0.0071)	(0.0072)
número de unidades por andar		0.0352***	0.0335***
		(0.0018)	(0.0018)
número de blocos no condomínio		-0.0090***	-0.0090***
		(0.0010)	(0.0010)
quadrado do número de dormitórios			0.0394***
			(0.0043)
R-quadrado ajustado	0.57	0.56	0.57
Número de observações	3.464	12.666	12.666

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01 Fonte: Elaboração própria. Nota: valores da estatística t e p-valores do resultado da regressão estão formatados para o teste bicaudal. Por se tratar de modelo monocaudal, favor considerar a metade do valor da significância.

A Figura 4 esquematiza os resultados encontrados: um gradiente de renda da terra quebrado no lado sul da mancha urbana, indicando que as propriedades localizadas dentro do perímetro da operação urbana apresentam valorização imobiliária. Esses imóveis parecem ser aqueles que obtêm benefícios de acessibilidade por conta da Avenida Jornalista Roberto Marinho e a Ponte Estaiada, especialmente porque durante todo o período avaliado não houve nenhuma melhoria significativa nos meios alternativos de deslocamento da região sul da RMSP onde se encontra a referida avenida.

FIGURA 4 – FATO ESTILIZADO DOS EFEITOS DA OUCAE (ILUSTRANDO OS RESULTADOS DA TERCEIRA ESPECIFICAÇÃO)



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da Tabela 1

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas a partir do referencial teórico utilizado e da aplicação do modelo de preços hedônicos indicam a presença de um efeito médio positivo da implantação da Avenida e pela autorização de adensamento da própria lei (aumento do coeficiente de aproveitamento) sobre o preço dos imóveis dentro do perímetro da OUCAE. Nesse sentido, parece ser plausível supor uma maior densidade territorial ao redor da Avenida Jornalista Roberto Marinho, mas não causada exclusivamente pela avenida. Estes efeitos de curto prazo tendem a desaparecer ao longo dos anos à medida que as decisões de localização comercial e residencial se alteram.

O melhor nível de serviços de transporte propiciados pela OUCAE tenderá a desaparecer com o crescimento da demanda por ele induzida. O aumento da densidade territorial tende a ser acompanhado pela redução das famílias residentes de menor poder aquisitivo e alteração do perfil do comércio. Comércio esse que vai se estabelecendo em torno dos novos empreendimentos imobiliários, destinado, em sua grande maioria, às famílias de classe média alta.

Mesmo antes da finalização do total de intervenções previstas na Operação Urbana, já havia indícios de uma tendência de ocupação pela lógica de mercado, uma vez que a Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini passou a ser o mais novo distrito central de negócios. A OUCAE como instrumento de política urbana parece ter induzido a ocupação ao permitir maiores coeficientes de aproveitamento nos lançamentos residenciais e, logo, maior adensamento por metro quadrado. Mesmo a avenida e seu eixo linear de intervenção planejada – conectando-se com a Rodovia dos Imigrantes – e com o ABC portanto – por meio de túnel que atravessa parte da subprefeitura de Jabaquara, não são condições únicas e suficientes para alteração no preço dos novos imóveis.

Em síntese, embora combinados, haveria a predominância de um efeito positivo sobre o preço decorrente da nova avenida, do novo acesso às marginais do Rio Pinheiros e pela autorização de adensamento, tornando a região mais cara e os terrenos mais disputados pelas incorporadoras. Como resultado indireto, haveria também uma

pressão para que famílias de baixa renda se mudem para outros bairros, seja por remoção direta seja pelo encarecimento dos aluguéis e serviços da região, configurando gentrificação da área.

A contribuição do artigo reside na forma como, a partir da combinação de instrumentos econômicos de análise, procura-se compreender as diferentes fases e estágios das intervenções das novas infraestruturas de mobilidade urbana na região das Águas Espraiadas e os grandes projetos co-localizados, permitindo estimativas da variação dos preços resultantes da intervenção, favorecendo diagnósticos mais precisos para políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGRIST, J.D; PISCHKE, J-S. Mostly Harmless Econometrics: an empiricist's companion. Princeton University Press, 2008

BARTIK, T. "The Estimation of Demand Parameters in Hedonic Price Models". Chicago: University of Chicago, Journal of Political Economy, 1987, vol. 95, No. 11, pp. 81-88.

BATALLER, M. A. S. O estudo da gentrificação. Revista Continentes (UFFRJ), 2012.

BIDERMAN, C. Forças de atração e expulsão na grande São Paulo. Tese de Doutorado em Economia de Empresas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV), São Paulo, 2001.

BOUARNET, M. G.; CHARLERMPONG, S. "New Highways, House Prices, and Urban Development: A Case Study of Toll Roads in Orange County, CA". Fannie Mae Foundation: Housing Policy Debate, vol. 12, Issue 3, 2001, pp. 575-605.

BRUECKNER J. K. Government Land Use Interventions: An Economic Analysis. In: Lall S.V., Freire M., Yuen B., Rajack R., Helluin JJ. (eds) Urban Land Markets. Springer, Dordrecht, 2009.

CENTRO DE ESTUDOS DA METROPOLE. Disponibiliza dados e bases cartográficas para diagnostico e planejamento urbano. http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/1

CHESSCHIRE, P.; SHEPPARD, S. "On the Price of Land and the Value of Amenities". Economica, New Series, Vol .62, No. 246, May 1995, pp. 247-267.

COMPTON, J.; POLLAK, R. A. Why are power couples increasingly concentrated in large metropolitan areas? Journal of Labor Economics, 25(3): pp. 475–512, 2007.

EDLUND, L.; MACHADO, C.; SVIATSCHI, M. Big Rent: Gentrification and the Rising Returns to Skill (November 1, 2016). US Census Bureau Center for Economic Studies Paper No. CES-WP-16-36R. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2871597

FUJITA, M; KRUGMAN, P.; & VENABLES, A. J. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. Mit Press, 1999.

GATZLAFF, D. H.; SMITH, M. T. "The Impact of Miami Metrorail on the Value of Residences near Station Locations". Land Economics, Vol .69, No. 1, February, 1993, pp. 54-66.

GLAESER, E.L.; GOTTLIEB, J.D.; TOBIO, K.. Housing booms and city centers. Working Paper 17914, National Bureau of Economic Research, March 2012

GOMES, A. E.; MACIEL, V. F.; KUWAHARA, M. Y. Determinantes dos preços de imóveis residenciais verticais no Município De São Paulo. In: XL Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2012.

GUERRIERI, V; HARTLEY, D; HURST, E. Endogenous gentrifcation and housing price dynamics. Journal of Public Economics, 100:45–60, 2013.
IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Microdados da Componente Amostral do Censo de 2000. CD rom.
IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Microdados da Componente Amostral do Censo de 2010. Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/resultados_gerais_amostra_tab_uf_microdados.shtm.
KAHN, M. E. Gentrification trends in new transit-oriented communities: Evidence from 14 cities that expanded and built rail transit systems. Real Estate Economics, 35(2):155–182, Sum 2007.
KENNEDY, M.; LEONARD, P. Dealing with Neighborhood Change: A Primer on Gentrification and Policy Choices, A Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy and PolicyLink, April 2001
LANCHASTER, K. J. “A New Approach to Consumer Theory”. Chicago: University of Chicago Journal of Political Economy 74(2), April 1966, 132-157.
MACIEL, V. F. Dando Voltas: efeitos econômicos urbanos de uma nova rodovia: O caso do Rodoanel Metropolitano de São Paulo. Berlim: Novas Edições Acadêmicas, 2014.
NPQV. Núcleo de Pesquisas em Qualidade de Vida. Núcleo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponibiliza informações sobre a qualidade de vida em São Paulo através de um Índice IEQV. http://www4.mackenzie.br/npqv.html?&L=0
NUSSBAUM, M. C. Creating Capabilities: The human development approach. London: Harvard University Press, 2011.
PEREIRA, A. A gentrificação e a hipótese do diferencial de renda: limites explicativos e diálogos possíveis. São Paulo: Cadernos Metropolitanos, 2014.
ROSEN, S. Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition, Journal of Political Economy, 82, p. 34-55, 1974.
SANDRONI, Paulo. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais Valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.
SEN, A. K. Equality of what? In MCMURRIN, S. (Ed.), Tanner lectures on human values. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
SEN, A.K. Capability and well-being in NUSSBAUM & SEN (eds) The quality of life. Oxford: Clarendon Press, 1993, pp. 31-53
SIQUEIRA, L. P. R. Identificação de subcentros na cidade de são paulo: uma abordagem ligada à nova economia urbana. Mestrado em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.
SMITH, N. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. São Paulo, GEOUSP - Espaço e Tempo, Nº 21, pp. 15 - 31, 2007 (tradução de Daniel de Mello Sanfelici)
WILSON, B.; FREW, J. Apartment Rents and Locations in Portland, Oregon: 1992-2002. Journal of Real Estate Research, Vol. 29, No. 2, 2007, pp. 201-217.

ANÁLISE DE VÍCIOS DE MODELAGEM DE LICITAÇÕES DE TRANSPORTE COLETIVO POR ÁREAS SELETIVAS PARA CONSÓRCIOS: OS CASOS DO RIO DE JANEIRO/2010 E DE NITERÓI/2012.

Jorge A. Martins

Universidade Federal do Rio de Janeiro/Mobile-LAB
jorgeamartins@gmail.com

RESUMO

Em 2013 e 2018 duas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs), respectivamente, nas Câmaras Municipais de Niterói e Rio de Janeiro foram formadas para investigarem os processos licitatórios das duas cidades. Estes se deram, primeiramente, em 2010, no Rio, e em 2012, em Niterói. Em ambos os casos atuou mesma consultoria técnica, com os mesmos procedimentos. A modelagem dos dois certames foi da segmentação do mercado por consórcios com frota mínima de mil veículos e áreas seletivas. Trata-se neste artigo apenas de analisar criticamente essa metodologia, que foi a forma que os agentes públicos e privados encontraram para transferir a eventuais ofertantes elevadíssimos custos de transação com o desiderato de fazer vencedoras nos certames as empresas que já operavam nas duas praças e ao mesmo tempo imprimir uma concorrência predatória intrasistêmica que aumenta o poder de mercado dos maiores grupos econômicos do setor. A narrativa baseia-se nos ensaios da perícia produzida pela UFRJ pelo método indiciário para as duas CPIs.

Palavras-chaves: Licitação; Ônibus; Áreas Seletivas; Vícios; Rio de Janeiro; Niterói.

INTRODUÇÃO.

Com a lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que regulamenta os regimes de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previstos no art. 175 da Constituição Federal, verificou-se alguma pressão por parte do Ministério Público do RJ para a regularização do transporte urbano no Brasil pelos municípios. A lei exigia um prazo de três anos para serem realizadas licitações para serviços oferecidos de maneira precária, mas alguns municípios (incluindo Rio de Janeiro e Niterói), aproveitando brechas na lei, ao final desse prazo (1988), prorrogaram os serviços por mais dez anos. Em 1998, novas prorrogações foram feitas (no Rio, por exemplo, pela lei complementar nº 37, prorrogaram-se as permissões e concessões dos ônibus por mais 10 anos, renováveis). Foi, então, que o Ministério Público passou a buscar na justiça a obrigação dos municípios licitarem seus serviços de transporte urbano. Foi esse o caso de Niterói e Rio de Janeiro. Contudo, as decisões finais do Judiciário só vieram depois de uma década, quando, então, mais de vinte anos depois do que pretendia o Legislador, esses municípios passaram a ter que tratar do assunto.

Assim foi que, em 2009/2010, no Rio de Janeiro, e em 2011/2012, em Niterói, ocorreram processos licitatórios das linhas de ônibus, logrando-se vencedoras as mesmas empresas operadoras que já atuavam nessas praças, porém organizadas em consórcios com frota mínima de 1.000 veículos, sem a entrada de nenhum novo ofertante.

Foi a mesma consultoria técnica – Sinergia – Estudos e Projetos – que preparou ambos editais. Nos dois casos, a modelagem da licitação deu-se por áreas seletivas para consórcios (denominadas RTR – Redes de Transporte Regional, no caso do Rio; e “áreas operacionais”, no caso de Niterói) e uma área de competição ou concorrência, localizada na área central das duas cidades, reproduzindo a histórica lógica rádio concêntrica de estruturação dos sistemas de transporte e viário.

Este artigo trata tão somente desse único aspecto (metodológico): modelagem de licitação de linhas de ônibus por segmentação do mercado em consórcios e áreas operacionais e de concorrência.

Os dois casos foram alvos de duas CPIs, tendo sido as perícias de ambas realizadas pelo mesmo profissional, que subscreve este artigo, cedido pelo reitor da UFRJ a pedido de ambos os presidentes. Nas duas investigações, a modelagem da licitação foi questionada em razão de ter induzido o favorecimento das empresas que já atuavam nas duas praças e impedido a entrada de novos ofertantes. Os ensaios da perícia oferecida pela UFRJ estão disponíveis na página do projeto "Laboratório de Participação Social em Política Urbana" (Lab-PAR) do Grupo Mobile-LAB/UFRJ na rede social "Facebook"[27].

ANÁLISE DA MODELAGEM DE LICITAÇÃO DE ÔNIBUS POR ÁREAS SELETIVAS PARA CONSÓRCIOS.

No bojo dos movimentos populares de 2013, disparados por um aumento da tarifa de ônibus de R$ 0,20 nas principais capitais, as Câmaras Municipais do Rio de Janeiro/RJ e de Niterói/RJ abriram duas Comissões Parlamentares de Inquérito. A instalação da CPI do Rio foi de tal modo conturbada, inclusive com mobilização do Judiciário, que acabou não indo à frente. Também na CPI de Niterói, apesar da tentativa do governo de retirar da oposição a presidência, com uma manobra antiética, acabou sendo preservada a iniciativa da oposição, após confronto desta com o governo, em calorosa sessão pública[28].

Em meados de 2017, Agência Pública deu grande destaque às conclusões da perícia da CPI de Niterói na série de reportagem "Especial Catraca"[29] enquanto nova CPI dos Ônibus do Rio de Janeiro estava sendo proposta. Os vereadores indicaram o mesmo perito e o presidente da CPI requereu-o por ofício ao reitor da UFRJ.

Em ambos os casos, a perícia utilizou-se do método indiciário para explorar maior número de detalhes que pudessem ser ignorados à primeira vista. Coerentemente com o princípio da autorrelativização do método e de sua narrativa – o ensaio –, a perícia procurou também um controle externo e independente acerca dos indícios de irregularidades e ilícitos que encontrou em ambos os casos, tendo promovido pela técnica *delphi* consulta a especialistas, objetivando consenso acerca das principais conclusões da investigação..

---

[27] **Página de Lab-PAR no Facebook:** https://www.facebook.com/lab.par.ufrj/
Ensaio final da CPI de Niterói (2013):
https://drive.google.com/file/d/0B7VLMZrxlcWpLUNPU0l0NFlvWk0/view?fbclid=IwAR2BheL5nuNjl8XY27gog6Bs6CcwobDQs8xjW6dKIz3GcXf1RNM4nOCmIKU
Ensaio final da CPI do Rio de Janeiro (2018):
https://drive.google.com/file/d/1x0OamwDrmrTcVjfuHbDPPqtU4WWZo4sn/view?fbclid=IwAR3ZFcLoH1wbl7M-vcvONVzE5IiGHe8ppOk8hMs8v0MGJ7wf0egZE6iJw4k

[28] Não foi a primeira vez que se pretendeu investigar a "caixa-preta" do serviço de transporte coletivo em Niterói. Em 1997, o procurador de justiça e vereador João Batista Petersen Mendes, requereu ao MPRJ a perícia de todas as planilhas de reajustamento da tarifa de ônibus da cidade, no período de 1989 a 1998 (Vide: http://www.nit.com.br/ajbpm/petersen/tarifa.htm). Coube ao grupo Mobile-LAB/UFRJ periciá-los. A investigação resultou na constatação de seis tipos de erros sistemáticos em todas as planilhas, com sobrelucro de mais de 25%. Desconhece-se alguma repercussão. Soube-se tão somente que o relatório técnico da perícia sumira dos autos do procedimento.

[29] Vide a série de três reportagens:
https://apublica.org/2017/08/o-fiasco-das-cpis-dos-onibus-no-rio-de-janeiro/;
http://apublica.org/2017/08/imobiliarias-podem-mascarar-sobrelucro-de-empresarios-de-onibus/;
http://apublica.org/2017/08/o-brt-nao-resolveu/;

Na CPI de Niterói foram identificados 13 indícios de irregularidades e de favorecimento das empresas que já atuavam na cidade; e na CPI do Rio de Janeiro, 8 agrupamentos de indícios de favorecimento também foram encontrados.

Sobre negligência, imprudência e imperícia quanto à discricionariedade técnica que pudesse justificar o certame de 2010.

A política urbana tem além da dimensão política (participativa) uma dimensão técnica que não pode ser desconsiderada porque é esta que o tomador de decisão busca para dar ares de legalidade quando quer agir de má fé. Nesse sentido está a importância das duas CPIs para o entendimento de todo o contexto técnico-político e das circunstâncias dos fatos. Foram oportunidades de, pela primeira vez, confrontarem-se fatos, análises, julgamentos de valor e opiniões emitidas por instituições – como o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município –, porém, opiniões formadas tão somente à luz da legislação pertinente, sem esmiuçarem o aspecto técnico no detalhe.

A discricionariedade não é um poder abstrato que a lei confere ao agente, mas uma condição para exercício de suas funções da forma mais adequada ao caso concreto[30]. Quando a técnica não excluiu outros fatores (social, político, etc.) ou o fator técnico é controverso (não há protocolo ou solução única), trata-se de uma competência discricionária do Administrador. No caso de matéria opinável tecnicamente, como o planejamento de transportes, cabe, então, ao Administrador a discricionariedade, que deve ser exercida motivadamente, considerando-se a cadeia de procedimentos esperada a ser cumprida pela Administração, a saber: p. 96

1. Reconhecer e delimitar o problema a ser mitigado;
2. Apurar e delimitar as alternativas técnicas de solução para o problema que se quer mitigar;
3. Ponderar e escolher a alternativa técnica que maximiza o interesse público;
4. Executar a alternativa escolhida; e, por último,
5. Monitorar e controlar a implantação e operação da alternativa como requisito de feedback para o Administrador manter a atividade contínua do planejamento.

Considerando-se esse contexto procedimental[31], foram feitas as análises técnicas pela perícia, à luz do paradigma indiciário, procurando verificar a coerência formal e material interna do processo de tomada de decisões acerca das alternativas técnicas possíveis e disponíveis para cada decisão. Nesse sentido, ficou claro nas duas investigações que a metodologia para a modelagem das licitações decorreu de cinco processos associados, a saber:

[30] Para Justen Filho (2006): "*a afirmação de um Estado Democrático de Direito e a própria existência do direito administrativo conduzem à adoção de um instituto jurídico que venha a formalizar e adequar a autonomia das escolhas do administrador público pela supremacia do princípio da legalidade. Esse instituto é a discricionariedade administrativa*".

[31] No primeiro procedimento, faz-se o levantamento axiológico (valorativo) das necessidades da Administração, da sociedade e da população; no segundo procedimento, recorre-se à avaliação técnico-científica dos problemas identificados, buscando-se formas possíveis para resolvê-los; no terceiro, faz-se a opção discricionária da melhor alternativa (em ambiente democrático, a escolha se dá também pelos pesos – ou valores – dos diferentes segmentos considerados no primeiro procedimento); no quarto, executa-se a solução escolhida e no quinto, avalia-se o resultado da decisão tomada.

(i) Concentração de poder de mercado para as empresas que já operavam o sistema;

(ii) Relações patrimonialistas entre agentes públicos e privados do setor;

(iii) Falta de análise de alternativas que pudesse justificar a discricionariedade do administrador;

(iv) Falta de transparência na seleção de consultoria técnica;

(v) Planos elaborados apenas para efeito de mise-en-scène.

Vejamos cada um desses processos.

Concentração de mercado para as empresas que já operavam.

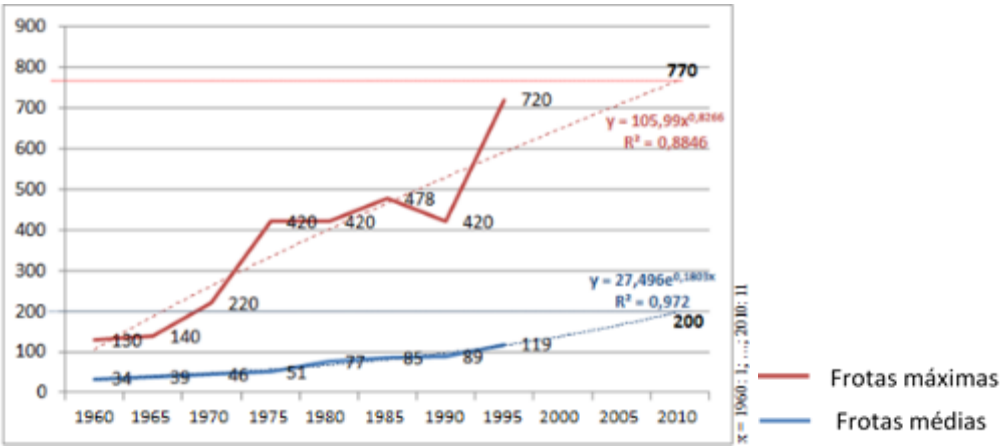
Os agentes públicos locais argumentam que a ideia de formação de consórcios tinha o condão de aumentar a concorrência, permitindo a pequenas empresas participarem do certame, desde que agrupadas.

Duas décadas antes da licitação do Rio de Janeiro, o tamanho médio da frota de empresas de transporte coletivo urbano no Brasil era de 119 veículos e o máximo (verificado em apenas 3 casos) de 720. Nessa época 20% das maiores frotas (acima de 350 ônibus) estavam concentrados em apenas 3% das empresas, ou seja: no Brasil, 20 anos antes da licitação, verificava-se grande número de pequenas empresas, mas a frota tendia a concentrar-se sob o domínio da grande empresa (BRASILEIRO e HENRY, 1999, p. 147).

Aqueles autores concluíram sobre a ocorrência de duas ondas concentradoras de frota no Brasil, a primeira, que se inicia na década de 1970, e a segunda, no início dos anos 1990 (BRASILEIRO e HENRY, 1999, p. 149). p. 97

Na **Figura 1**, considerando-se a série histórica de dados do início da década de 1960 até meados da década de 1990, apresentada por Brasileiro e Henry (1999), projetam-se as frotas média (200 veículos) e máxima (770 veículos) das empresas de transporte coletivo no Brasil, em 2010, ano da licitação no Rio, a partir do método dos mínimos quadrados.

Figura 1 – Estimativas médias para frotas média e máxima de empresas de transporte coletivo no Brasil (2010).



Fonte: Elaboração própria com fundamento em BRASILEIRO e HENRY, 1999.

Se em 2010 uma empresa de porte pequeno (abaixo de 100 veículos) tivesse interesse de disputar a licitação do Rio de Janeiro, deveria buscar outras dez empresas do mesmo porte para que, num prazo de 45 dias, após fazerem as visitas técnicas, poderem elaborar as propostas comercial e técnica. Em outras palavras: por um lado, grandes empresas como Metrô Rio, Supervia e RATP, de Paris, com suas equipes técnicas de planejamento, alegaram não ser exequível – dada a alta complexidade da tarefa para tão pouco tempo disponível no Edital, que nada informava sobre o plano de transporte coletivo que deveria ser implantado, vez que ainda não elaborado –; por outro lado, agentes públicos responsáveis pela licitação declararam à CPI que entendiam ser plenamente possível às pequenas empresas cumpri-lo...

Tamanha foi a preocupação em manter todas as empresas locais na iniciativa, para não serem aproveitadas por novos ofertantes, que até mesmo aquelas pequenas e médias empresas com índice geral de liquidez significativamente abaixo (0,3) do permitido (1,0) pela Administração foram contempladas, tendo precisado, para isso, atuar pessoalmente o ex-secretário de transporte, como restou provado pela perícia.

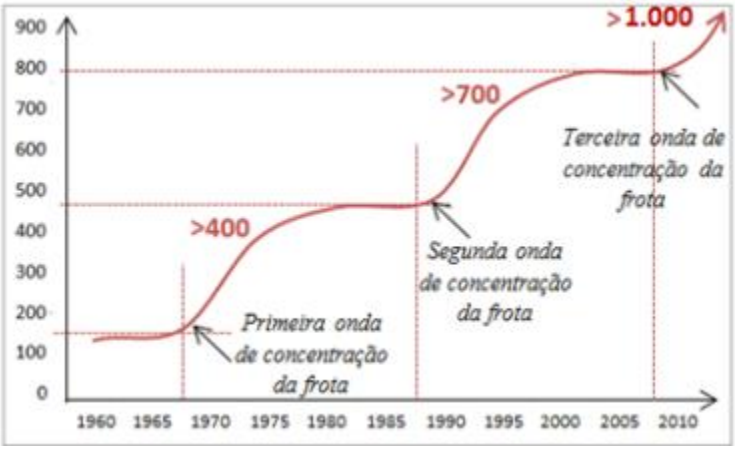
Há que se ressaltar que essa onda de segmentação do mercado em grandes áreas para justificar a formação de consórcios vem desde o início da década de 2000 e as próprias empresas de consultoria de sindicatos de empresas e grupos econômicos da indústria dos ônibus passaram a exercer papel fundamental, exatamente por formatarem licitações.

Com a onda de regulamentação observada a partir de meados da década de 2000 (que se inicia com a primeira licitação, em São Paulo, em 2002; depois, Belo Horizonte, em 2008, e, finalmente, Rio de Janeiro, em 2010), tende-se a observar atualmente uma terceira onda de concentração de capital e frota em grandes conglomerados de empresas, dado que o modelo de licitação adotado nessas experiências baseia-se na ideia de “consórcios de empresas”, com a justificativa jamais demonstrada de que assim, permitir-se-ia a entrada de novas e pequenas empresas de fora do Município no certame, desde que associadas entre si.

A **Figura 2** procura ilustrar a terceira onda de concentração de frota na qual se encontra hoje a produção do serviço de transporte coletivo no Brasil: os consórcios de empresas com frota maior do que 1.000 veículos, tal como ocorreu na licitação do Rio

de Janeiro. Quando a modelagem adotada pressupõe oferta de grande frota, tal como ficou consignado na cláusula 10.1, item B.1.1 – "*uma frota operante mínima de 1.000 (hum mil) veículos por dia por prazo igual ou superior a 5 (cinco) anos*" – trata-se, ao contrário do alegado, de cláusula de barreira que reproduz e retroalimenta essa lógica concentradora de capital e frota para as maiores empresas que já atuam no mercado local. Se interesse efetivo houvesse na participação de pequenas empresas, a alternativa mais evidente seria vender as linhas não por grandes áreas ou lotes, mas, ao contrário, em lotes pequenos, seja por terminal (linhas alimentadoras polarizadas por um ou mais de um terminal), seja por venda de linha individualmente, como pretendia o governo anterior exatamente como forma de vencer o "cartel" (tal como justificado nestes termos pelo próprio ex-prefeito Cesar Maia).

Figura 2 – Terceira onda concentradora de frota de ônibus no Brasil: o consórcio de empresas com 1.000 ônibus.



p. 99

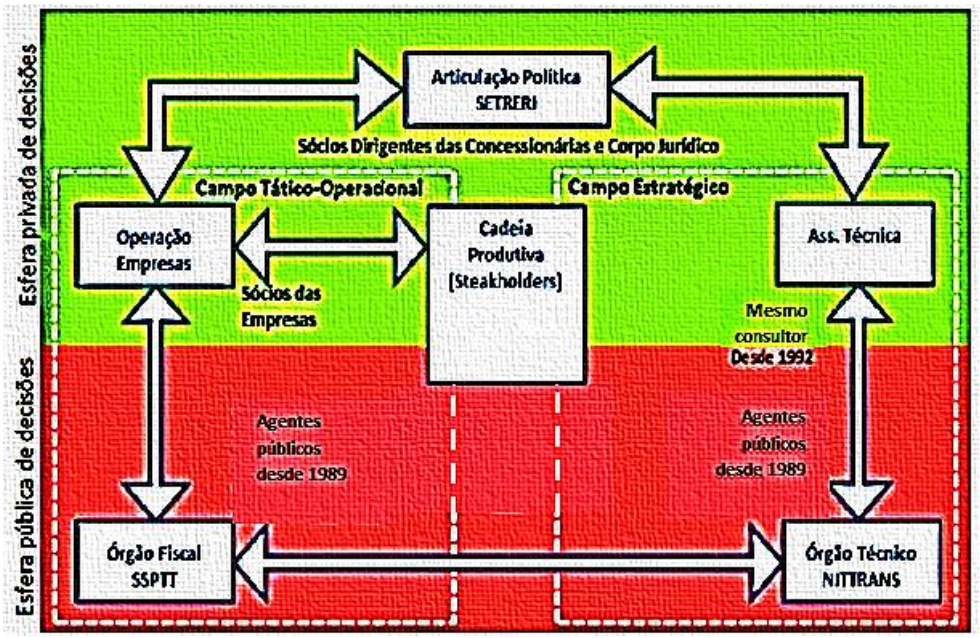
<u>Relações patrimonialistas entre agentes públicos e privados do setor.</u>

A empresa Sinergia é representativa das empresas que dominam o mercado de consultoria em planejamento de transporte no Brasil, com ação territorializada para atender o interesse de grandes grupos econômicos ligados à indústria de ônibus. Assim, se, por um lado Sinergia atua desde o início da década de 1990 principalmente no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, dentre outros, tendo como clientes cativos sindicatos e federações de empresas operadoras (por exemplo: Fetranspor, Rio Ônibus, Setrerj, etc.), onde se destaca o grupo econômico comandado pelo empresário Jacob Barata; a empresa paulista Logitrans, por sua vez, domina o mercado paulista e paranaense, nos municípios onde haja interesses dos grupos Constantino e Gulin[32].

A **Figura 3** procura ilustrar a estrutura organizacional do sistema de transporte em Niterói, apurado pela CPI de 2013, na qual se insere Sinergia, pelos depoimentos prestados à Comissão.

[32] Recentemente a empresa Logitrans passou a ser investigada pelo Ministério Público do Paraná, de Santa Catarina e do Distrito Federal por supostos conluios em mais de quinze municípios com agentes públicos e empresas dos grupos Constantino e Gulin que seriam ilegalmente beneficiadas em licitações orientadas por ela.

Figura 3: Estrutura organizacional do setor em Niterói desde 1989.



Fonte: Martins, 2013, p. 14.

O sistema é articulado pelas entidades de classe (Setrerj no Leste Metropolitano; Fetranspor, na Capital e Baixada), que exercem junto ao poder concedente (seja o Município, seja o Estado) e instituições (universidades[33], fornecedores, órgãos de classe, etc.) o papel de *lobbying* (viabilização tático-estratégica dos interesses do setor, a partir da representação das empresas permissionárias e concessionárias, que lhes transferem parte de seu faturamento como contribuição mensal). Essa estrutura organizacional teve como agentes nos últimos 28 anos empresários, políticos, servidores e consultores técnicos e jurídicos, muitos desses convocados a prestarem depoimentos à CPI. O que a CPI de Niterói apurou é que Sinergia foi a empresa de consultoria em planejamento de transporte tanto do Setrerj quanto da prefeitura de Niterói desde 1993 e mesmo o governo Rodrigo Neves, empossado em 01/01/2013, eleito por fazer críticas ao seu antecessor, manteve Sinergia como consultora, mas não os seus planos para a cidade.

p. 100

Os recursos aplicados no Setrerj pelas operadoras visam proporcionar economias de escala para promoção de *lobbying* político do setor, misturando-se interesses públicos e privados, em dois campos de atuação, a saber: um campo tático-operacional e um campo estratégico[34].

[33] A Fetranspor também criou em 2008 a Universidade Corporativa do Transporte (UCT), voltada à educação e treinamento para as empresas de transporte de passageiros por ônibus afiliadas, tendo capitaneado universidades (inclusive a UFRJ, através da COPPE) que tinham engenharia de transportes como tema para serem suas parceiras, sendo seus representantes bem remunerados para cumprirem esse papel; em 2013, por exemplo, foram investidos mais de R$ 8 milhões em vários programas educacionais, cursos e palestras (não só para motoristas, mas até para executivos). Coincidentemente, parece que a academia resolveu manter-se silente, deixando de exercer seu papel crítico. https://uct.fetranspor.com.br/category/uct-digital/

[34] O campo tático-operacional, com assistência jurídica oferecida pelo Setrerj, visa a gestão dos problemas cotidianos das operadoras em seus mercados. Nesse campo, as empresas agem diretamente com o órgão fiscalizador do poder concedente (no caso de Niterói, a SSPPT) e com a cadeia produtiva na

Entretanto, nem os Municípios, nem a academia, nem a sociedade analisaram ainda a relação custo/benefício dessa prática de terceirizar atividade típica da Administração, o planejamento, custeada por terceiros privados que sequer são identificados (caso do consultor da modelagem jurídica)...

À luz do princípio da eficiência, conforme constatado pela PwC – contratada para auditar o sistema de ônibus do Rio em 2014 e cujo relatório final foi paradigmático para a CPI – continuou a ocorrer alta ineficiência do sistema, mesmo após a implantação dos corredores de BRT, com transferência de custo excessivo e desproporcional para o consumidor. Tal evidência parece sugerir que, em um balanço geral, a conta que a cidade e o contribuinte passaram a ter que arcar pela escolha de Eduardo Paes de sua consultoria técnica, sustentada por oito anos por sabe-se lá quem (visto não ter ficado isso esclarecido pela CPI), está ainda longe de poder ser avaliada como positiva.

Falta de análise de alternativas.

Ao recuperar o ambiente político que antecedera o processo licitatório investigado, desprezado pelos membros da CPI na fase de interrogatório, a perícia mostrou que teriam ocorrido negligência, imprudência e imperícia do governo e de seus consultores na organização do certame.

Afinal, em 2008, expirado o prazo disposto pela lei complementar nº 37/1998 para a prorrogação dos serviços de ônibus, o ex-prefeito Cesar Maia abriu o processo licitatório, com preços de outorga por linha de ônibus. Por decreto, o prefeito criou a Comissão de Licitação. Conforme anunciado pela Prefeitura à época e veiculado pela imprensa, a ideia subjacente à modelagem adotada era aumentar significativamente a concorrência, com a finalidade de atrair empresas de todo o país e, assim, reduzir a tarifa e acabar com o oligopólio no setor. Além de reduzir a tarifa e arrecadar para a Municipalidade com os valores de outorgas[35], o governo anunciava que era também seu objetivo racionalizar o sistema, redefinindo o caráter das linhas entre a Zona Sul e o Centro (Área Central Metropolitana) com a meta de transferir quase 50% dos ônibus dessa macroárea, com alto nível de ineficiência, para as zonas Norte e Oeste, que tinham oferta insuficiente. Note-se, pois, que a ideia era redistribuir indicadores de acessibilidade rodoviária na cidade e redefinir o papel dos ônibus na circulação metropolitana, deixando de concorrer com o metrô para integrarem-se a este, constituindo uma rede intermodal tronco-alimentadora, de modo que coubesse ao metrô

p. 101

qual se insere (fornecedores, financiadores, etc.). Os dois consórcios formados em 2012 (Transnit e Transoceânico) são estruturados a partir de uma empresa dominante que concentra pelo menos 50% de sua área de mercado e tende a manter ou ampliar seu papel controlador, dadas algumas vantagens competitivas que lhe confeririam maiores e melhores condições de operação com eficiência alocativa, inclusive em relação às empresas que integram o consórcio, exercendo estas, assim, a função de elevar a tarifa média para aumento da rentabilidade da controladora. O campo estratégico, com assistência técnica prestada diretamente às empresas e eventualmente aos Municípios e Estado (no caso de Niterói: à Nittrans, empresa pública responsável pela gestão do transporte), visa a consolidação e a ampliação da atuação das empresas associadas e de seus grupos controladores. A lógica incutida nos planos de transporte elaborados pelo Município, através da consultoria contratada, e nos projetos básicos que instruem editais de licitação é a geração de economias de escala para fornecedores até porque a política baseia-se tão somente em único critério: renovação e ampliação da frota (o veículo é o parâmetro operacional e financeiro do sistema; até o sindicato das operadoras é remunerado pela frota).

[35] Comparativamente a outros casos brasileiros, parece que seria razoável estimar-se em torno de R$ 220 milhões o preço mínimo da outorga do conjunto de linhas.

o papel estruturador da circulação e ao sistema de transporte coletivo por ônibus, o papel alimentador, porém, também alocado em uma rede de corredores expressos (BRS ou BRT). A mudança do sistema seria gradativa, programada para três fases consecutivas, abrangendo cada uma 1/3 da oferta total do sistema[36].

O prefeito eleito, Eduardo Paes, tomou posse em 2009 e imediatamente cancelou a licitação que era motivo de litígio entre o Município e o sindicato das empresas (Fetranspor). Entretanto, em momento algum do processo de licitação e mesmo nas declarações à CPI, os agentes públicos responsáveis pelo certame alegaram ter sido a modelagem adotada na licitação de 2010 confrontada com qualquer outra, nem mesmo com a modelagem do governo anterior que foi cancelada. O que ficou evidente é que a proposta de Sinergia foi proposta única!

Falta de transparência na seleção de consultoria técnica.

Não havia entre os documentos fornecidos pela Secretaria de Transporte à CPI – nem no processo administrativo que tratou da licitação – referência alguma aos estudos técnicos que precederam à redação do Edital, tampouco parecer sobre a indicação de Sinergia no qual ficasse claramente justificada a decisão do governo em contratá-la. Há que se destacar com que naturalidade todos os agentes públicos ouvidos pela CPI falaram da delegação da função pública de planejamento a empresas, sem processo licitatório, parecendo tratar-se de rotina.

O representante de Sinergia declarou ter sido convidado pelo ex-prefeito e pelo ex-secretário de transporte para elaborar os estudos técnicos para a modelagem da licitação e, orientado por eles, que procurasse a Companhia Brasileira de Soluções e Serviços (CBSS), gestora dos cartões Visa Vale, que arcaria com todos os custos, para, somente após a licitação executada, ser remunerada pelos licitantes vencedores[37]. O próprio responsável pela empresa repetiu, enfática e orgulhosamente, que sua empresa contribuiu oito anos com o governo Paes "*sem um tostão de dinheiro público*", porém sem ter explicado quem, além de supostamente a CBSS, pagou a conta[38]...

p. 102

O ex-Procurador Geral do Município, por sua vez, alegou que, até onde sabia, não passara pela Procuradoria nem a contratação de Sinergia, nem a contratação da CBSS. Seja também observado um detalhe nas declarações do ex-secretário de transporte que não pode passar em branco: a modelagem jurídica da licitação não

[36] Não há como deixar-se de perceber, portanto, na proposta daquele governo o desiderato de conferir ao metrô coerência com o seu papel teórico, qual seja: de transporte de massa e, por isso, estruturante da circulação metropolitana. Não há o que se criticar essa ideia geral à luz dos estados da arte e da prática de transporte e uso do solo. Mas é preciso deixar claro: tal modelo contrariava os interesses do setor, por delegar aos ônibus o caráter alimentador ou complementar ao transporte sobre trilhos, que é a regra geral em todo o mundo onde são observados os melhores indicadores de sustentabilidade do transporte urbano.

[37] Esta, sim, poderia parecer ser a versão mais fiel aos fatos, até porque o próprio representante de Sinergia declarou que é dessa forma que tem prestado seus serviços pelo país afora sem comprometer os orçamentos públicos, qual seja: encontrando empresas privadas interessadas nos projetos que arcariam com os custos de sua contratação. E talvez até mesmo por essa característica da empresa, sua participação no governo Eduardo Paes acabou estendendo-se por todo o período de oito anos da mesma forma como a CPI de Niterói mostrou que também presta consultoria àquela cidade desde 1993.

[38] Quanto à CBSS, o ex-secretário de transporte informou que a empresa desistiu da iniciativa de participar da licitação e, aparentemente sem motivação, resolveu "doar" para o município o que teria investido ao fazer a contratação de Sinergia e outras empresas, que cuidaram também da modelagem jurídica e da tecnologia a ser usada no sistema de bilhetagem eletrônica.

passou mesmo pela Procuradoria Geral do Município; foi contratada e remunerada pela CBSS[39].

No tocante à consultoria técnica, o Rio seguiu o modelo adotado em Belo Horizonte. Mas o ex-subsecretário Rômulo Orrico tratou de esclarecer que foi Sinergia que também elaborou a modelagem da capital mineira...

Portanto, que fique claro que a escolha da modelagem por Sinergia não se deu porque o caso da capital mineira poderia ser considerado um caso de sucesso comparativamente a outros, mas, sim, porque era o único *modus operandi* daquela consultora (e, por isso, não havia consideração de alternativas), contratada sem licitação e remunerada por terceiros "desinteressados" que teriam "desistido" (sic) do negócio, mas "doado" (sic) o plano de licitação ao Município...

Planos elaborados apenas para efeito de mise-en-scène.

Tanto na CPI de Niterói quanto na CPI do Rio de Janeiro ficou provado que os planos de transporte ou os projetos básicos das licitações tinham fim em si mesmos, isto é: cumpriam tão somente a função de parecer orientar a política de transporte, mas estavam longe disso. Ao contrário: serviam para ocultar os interesses que efetivamente haviam nos dois certames. Em outras palavras: não havia nas duas licitações correspondência entre o "fato jurídico" e o "ato jurídico"[40]. Uma coisa é o mercado de transporte tal como existia na cidade no momento da licitação (fato jurídico); outra coisa o Edital (ato jurídico), que definia as regras para licitantes vencedores apoderarem-se daquele.

No caso de Niterói, a licitação fora anunciada com o objetivo de implantar o plano de transporte elaborado pelo famoso urbanista Jaime Lerner em 2010, considerado o projeto básico da licitação. Esse plano pretendia otimizar a operação, reduzindo a frota de 776 veículos (em 2012) para 510. Entretanto a perícia demonstrou que no estudo de viabilidade econômico-financeira fora considerado investimento na frota da ordem de 99% a mais do que o necessário para se implantar o Plano Lerner. A programação de investimento equivalia a uma frota de 1.064 veículos e também a sua renovação a partir do décimo ano de concessão, de modo que apesar de anunciar a implantação do Plano Lerner, a Nittrans, na verdade, boicotava-o.

Todos os três planos[41] de transporte de Niterói – os dois primeiros elaborados por Sinergia e o último por Lerner – tinham, um fim em si mesmos. Não foram feitos para serem implantados ou para servirem de orientação à política de transporte.

Na verdade, a licitação de Niterói deu-se por adaptação do modelo licitatório do Rio de Janeiro de 2010 pela mesma consultora. O problema é que a metodologia carioca

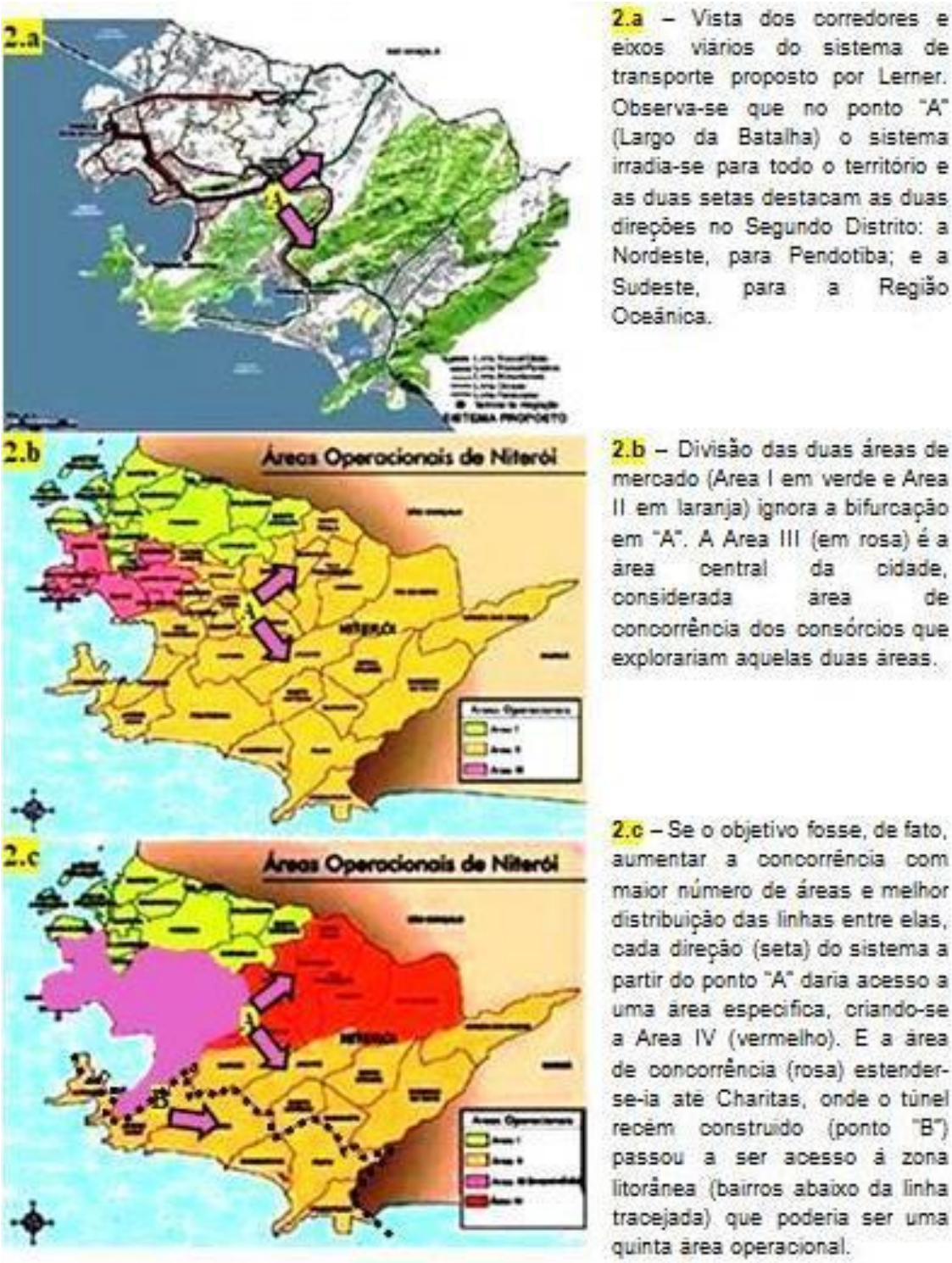
[39] Entretanto, não conseguiram os agentes públicos na CPI justificar por que, se o Município conta com a Procuradoria – e sendo esta custo fixo e serviço de excelência – o prefeito preferiu encomendar o desenho jurídico da licitação a um escritório particular do qual nenhum dos agentes públicos ouvidos pela CPI foi capaz de se recordar do nome? E como se pode ter por aceitável que uma consultoria determinante para a formatação da licitação passe pela máquina pública sem deixar vestígios de sua atuação e sem ser lembrada pelos agentes?

[40] "Toda vez que se estiver perante uma dicção prescritiva de direito (seja ela oral, escrita, expressada por mímica ou sinais convencionais) estar-se-á perante um ato jurídico; ou seja, perante um comando jurídico. Quando, diversamente, se esteja ante um evento não prescritivo ao qual o Direito atribua consequências jurídicas estar-se-á perante um fato jurídico." Bandeira de Mello (2009, p. 370)

[41] Plano Integrado de Transporte e Trânsito (PITT), de 1993; Plano Diretor de Transporte e Trânsito (PDTT), de 2006; Plano Lerner (2010).

conflitava com a metodologia de Lerner. Afinal, este não se baseou no conceito de "áreas operacionais", tal como aquela, mas em "corredores" ou eixos de transporte tronco-alimentadores. A perícia da CPI de Niterói demonstrou a inconsistência técnica do conceito de "área operacional" tal como foi aplicado, não se justificando a divisão do mercado em apenas duas "áreas operacionais" senão para manutenção das linhas das Zonas Oceânica e de Pendotiba para mesmo operador (empresa do grupo Jacob Barata). Sejam, pois, observadas as explicações na **Figura 4**.

Figura 4 (2.a, 2.b e 2.c). Vício na definição de áreas operacionais.



Elaboração própria baseado em Martins, 2013, p. 27 e 30.

p. 105

Também no caso da CPI do Rio de Janeiro ficou demonstrado pela perícia ter havido erro substancial no ato jurídico que instruiu a licitação (Edital) tanto no que pudesse interessar à natureza do negócio, quanto ao objeto principal e ainda quanto à

qualidade essencial, conforme entendimento do art. 139, I do Código Civil[42]. Se o erro substancial tivesse sido cometido por um licitante, impedida estaria a Administração para concluir pela suficiência dos elementos exigidos; a Comissão de Licitação ficaria impedida de afirmar que a proposta atendeu ao Edital. O problema é que no caso, o erro foi cometido pela própria Administração.

A falta de informação indispensável a um documento configura erro grave que torna o mesmo imprestável e que por isso não pode produzir os efeitos jurídicos desejados, ficando o ato produzido suscetível à anulação.

Mas, afinal, que tipo de erro substancial (que interessa à natureza do negócio, ao objeto principal ou a alguma qualidade essencial) pode ser verificado no Edital da licitação do Rio? A consultoria de PWC gerou informação fundamental para se responder essa questão. Quatro anos depois da licitação, quando já havia sido iniciada a implantação do plano de racionalização do sistema, ainda se podia observá-lo com altíssimo nível de competição interna, tendo 54% das linhas com mais de 50% dos itinerários sobrepostos e um total de aproximadamente 40% de todo o mercado (território) como área de disputa ou concorrência entre as empresas, o que acabava impondo ao usuário suportar um custo quilométrico também altíssimo, dada a alta ineficiência. Ressalte-se, portanto, que em parte alguma dos documentos que instruíram a licitação a Secretaria de Transportes apresentou claramente o altíssimo grau de concorrência intrasistêmica que ocorria na cidade.

E o Edital fez ainda pior: agregou novas características ao sistema existente – os corredores de BRT e o SBE (Sistema de Bilhetagem Eletrônica), que passariam a ser operados e controlados pelos licitantes por acordo prévio entre as empresas. E acabou que a 15 delas coube a exploração do Sistema BRT, de longe o produto mais rentável do sistema de transporte coletivo e que não foi licitado[43]. p. 106

Assim é que, para o bom entendedor, no Edital, o Poder Concedente mandava um recado claro para as empresas que já atuavam no mercado. Esse recado, implícito no Edital, é o seguinte:

> Os sistemas de BRT e de bilhetagem eletrônica (SBE) são a garantia que o governo dá aos atuais operadores, no caso de eventual perda de receita em razão da racionalização das linhas, visto que esses dois sistemas (o BRT e o SBE), por seu caráter estrutural, "unitizam" – ou seja: convertem em unidade – todo o sistema de transporte coletivo, que passará a ser gerido, na prática, pelos próprios licitantes vencedores a quem será entregue o absoluto controle operacional e financeiro pelo prazo de 20 anos, renovável por igual período. Considerando-se, então, que a tarifa da licitação, de R$ 2,40, refere-se

[42] O erro é substancial quando a falsa (errônea) percepção da realidade influencia a própria iniciativa de realizar o negócio jurídico. Se houvesse fidelidade à realidade do sistema, não se poderia ter realizado o negócio jurídico da forma como foi definido no ato jurídico que deu causa à concessão, pois o vício substancial torna incompleto o conteúdo do ato.

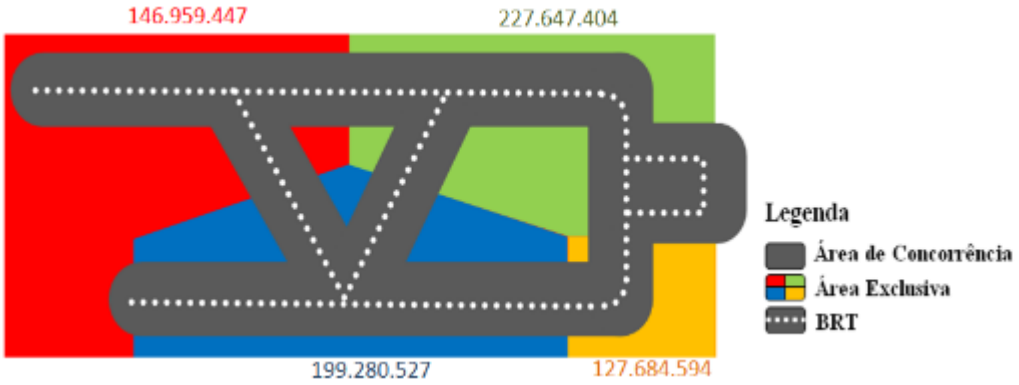
[43] Ressalte-se que corredores de BRT têm como principal atributo reduzir o tempo de viagem significativamente no trecho "tronco", dada a exclusividade na via, chegando a ultrapassar o patamar de 50% de redução. Consequentemente, há também redução dos custos variáveis (apesar do preço dos ônibus do BRT serem significativamente maiores do que o veículo padrão), visto que, com a viagem sendo feita na metade do tempo, mantendo-se a mesma frequência, bastaria também a metade da frota, com melhor consumo de lubrificantes, já que os ônibus não mais estariam disputando espaço na via com o tráfego congestionado de automóveis.

> ao sistema real que havia no momento do certame, com altíssimo grau de ineficiência, dada a sobreposição exagerada de linhas, a garantia de exploração do BRT permite aos operadores projetarem alta lucratividade na operação desse novo sistema, visto que, com a equação de equilíbrio econômico-financeiro não mais fundamentada na verificação de todos os insumos de produção, mas em apenas alguns indicadores gerais, fica, então, garantida a correção inflacionária daquela tarifa."

O excelente desempenho econômico-ficanceiro do sistema BRT foi constatado por PwC. O sistema real que foi concedido não foram quatro áreas de mercado com características monopolísticas, como poderia supor o observador desatento, mas um sistema altamente competitivo não somente na área central – como informado no Edital –, mas em todas as vias comuns a mais de um consórcio e, principalmente, na área de influência de até 400m para cada lado dos corredores de BRT. A **Figura 5** pretende ilustrar esquematicamente o real sistema concedido, que não transparece no Edital. No esquema, pode-se observar que cada uma das quatro áreas (RTRs) concedidas (marcadas em cores) não é de operação exclusiva de cada consórcio, como se poderia supor com a leitura do Edital que propõe quatro RTRs distintas e apenas uma (área central) de concorrência. Parte significativa (área sombreada em cinza) é área de concorrência, que, além da área central, estende-se por todo o município e chega em torno de 40% de toda a área de mercado, conforme se depreende do estudo produzido por PwC.

p. 107

Figura 5: Esquema do real sistema concedido na licitação de 2009/2010 que não transparece no Edital.

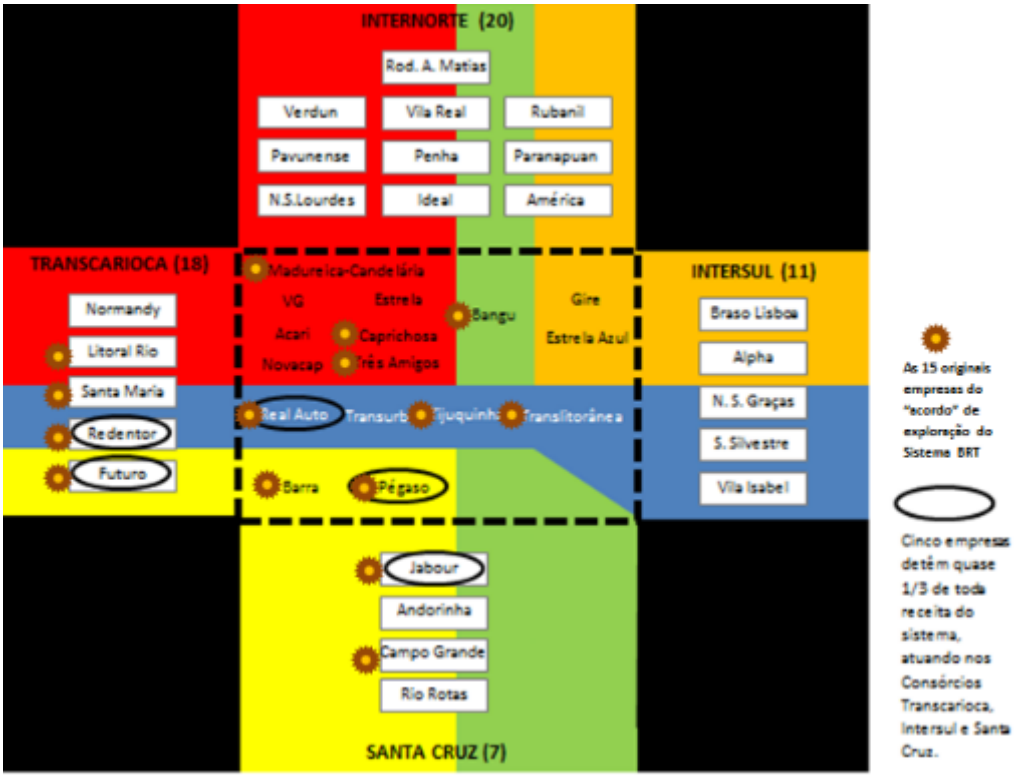


Mercado: 701.571.972 pax/ano
Área de Conorrência: 40% do Mercado (280.628.789 pax/ano)
Área Exclusiva: 60% do Mercado (15%, em média, por Consórcio ou 105.235.796 pax/ano)
(Fonte: Elaboração própria.)

Seja, ainda, observada na **Figura 6** a estrutura atual do mercado de transporte coletivo carioca: o entrelaçamento das empresas e as maiores receitas obtidas pelas empresas-líderes que no "acordo" realizado passaram a explorar o Sistema BRT. As 16 empresas situadas na área central da figura (delimitada por uma linha tracejada) são comuns a pelo menos dois consórcios[44].

[44] Por exemplo: a empresa "Bangu" (área verde) tanto é computada entre as sete empresas do Consórcio Santa Cruz quanto as vinte empresas do Consórcio Internorte.

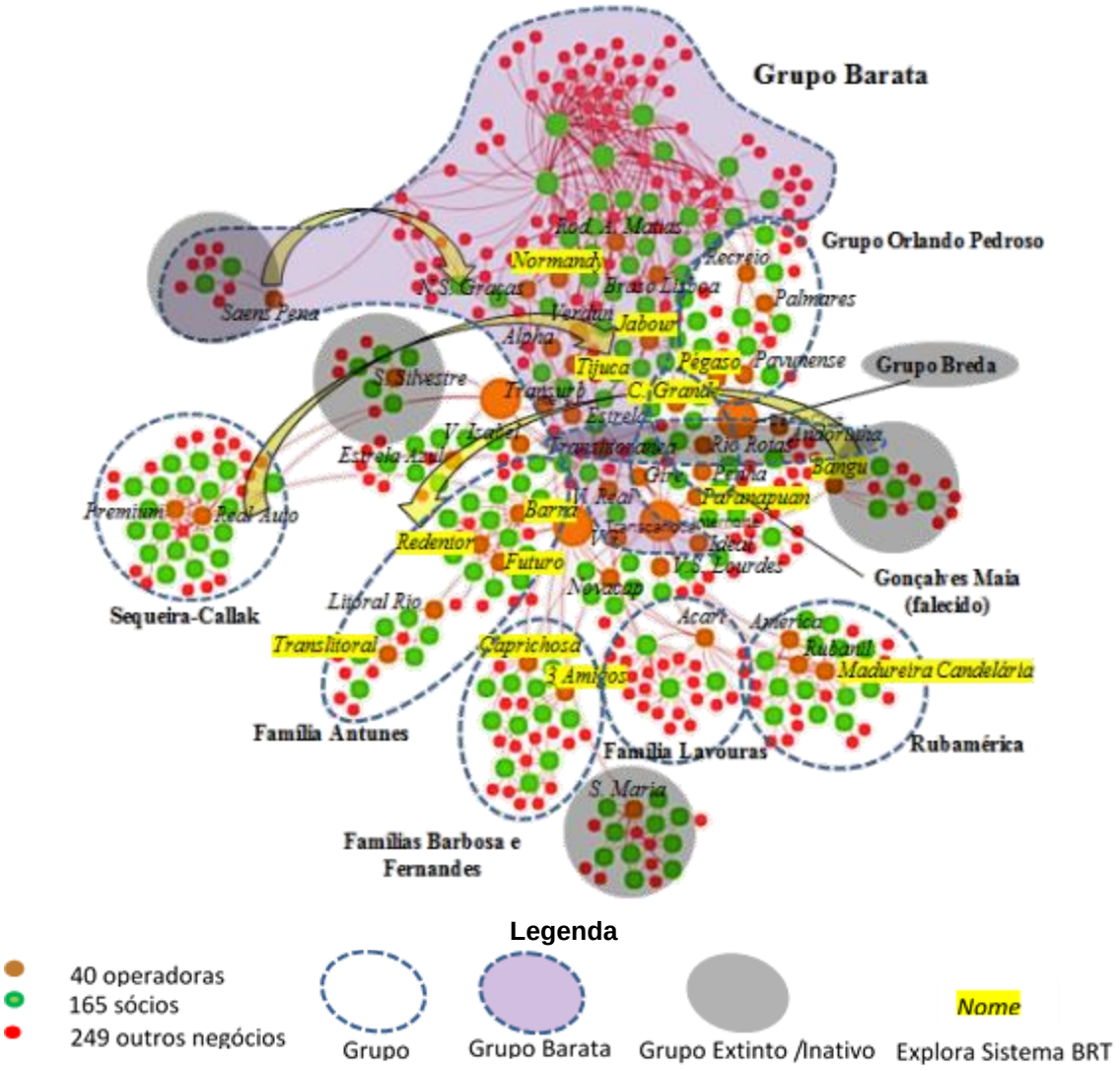
Figura 6: Estrutura do mercado e as maiores receitas obtidas no Sistema BRT.



p. 108

O estudo de PwC demonstrou que apenas cinco empresas das quinze que exploram o Sistema BRT concentram 1/3 de toda a receita municipal, o que revela a grande concentração do mercado (se há poucas empresas acumulando muito, há empresas que não conseguem manter-se solventes). Do ponto de vista da estrutura organizacional, a **Figura 7** procura mostrar o conjunto integral de pessoas jurídicas (empresas) e pessoas físicas (sócios) do setor em 2017, que evidenciam o entrelaçamento das empresas e negócios. Ao todo são 165 sócios, 40 operadoras de transporte coletivo e 249 outros negócios dos mesmos sócios.

Figura 7: O macro-sistema empresarial do Serviço de Transporte Coletivo e o entrelaçamento de empresas e negócios.



Fonte: Elaboração própria, baseado em https://apublica.org/riobus/html/#

CONCLUSÃO.

Se há uma lição que as duas CPIs (de Niterói e Rio de Janeiro) deram foi que a modelagem adotada, de licitação por consórcio de linhas de ônibus com áreas seletivas, cumpre a função de afastar novos ofertantes em razão de ser transferido para estes aumento significativo dos custos de transação e dos riscos.

Na prática, a forma como foram constituídos os consórcios – e no caso do Rio permitindo às empresas integrarem mais de um consórcio –, visava manter o maior número possível das operadoras locais no mercado, caso eventualmente perdessem alguma RTR na licitação, de modo a impor altos custos a eventuais concorrentes.

A abordagem institucionalista parece contribuir para o entendimento do que efetivamente teria ocorrido no mercado de transporte coletivo com as novas regras de regulamentação impostas com a licitação. No contexto da abordagem institucionalista, custos de transação são aqueles com os quais os agentes se defrontam quando vão ao

mercado e estes custos seriam os custos de negociar, redigir e garantir que um contrato fosse cumprido. Para tratar dos custos de transação, há que se levar em consideração os conceitos: racionalidade limitada, incerteza, oportunismo e especificidade de ativos.

Na prática do transporte coletivo, há muito já estão dados os arranjos empresariais nesse sentido, com grandes grupos econômicos que dão o tom para o mercado. No caso específico do transporte coletivo do Rio, dada a escala de operação, as empresas têm contratos permanestes com seus fornecedores, principalmente fabricantes de veículos e distribuidores de diesel (no caso carioca o modelo de veículo da "Mercedez Benz", por exemplo, representa 71% da frota adquirida no ano de 2013 pelo grupo comandado pelo empresário Jacob Barata). A entrada de um novo ofertante significa a perspectiva de custo de transação maior – hipótese de seleção adversa – por trazer consigo seus próprios relacionamentos.

Os sistemas de BRT e SBE passaram a ser novos ativos a ser transacionados pelos agentes e a especificação do ativo (investimento) interfere na rigidez da relação contratual. Na presença de ativos específicos, assegurar a continuidade da transação tal como já vem sendo feita é uma questão fundamental para a decisão de investir, razão pela qual a licitação do Rio era percebida pelos licitantes interessados em entrar nesse mercado como algo ainda muito incerto, dada a absoluta falta de dados e de definição objetiva e precisa do plano de transporte a ser implantado, que pudesse encorajá-los a seguir em frente. Desistiram!

O que fez o governo que formatou a licitação foi minimizar os riscos de incerteza para as empresas que já atuavam na praça, transferimdo-os para possíveis interessados (novos entrantes) ao mesmo tempo em que acenou favoravelmente para os grandes grupos que já atuavam, oferecendo-lhes o controle do sistema, um sistema altamente cimpetitivo internamente que induzia no médio prazo maior concentração e poder de mercado, passando a ser o poder concedente mero agente de homologação das decisões acertadas *interna corporis*. Foi a formalização do cartel!

A modelagem das licitações de Niterói e Rio de Janeiro, baseada na definição de consórcios com áreas seletivas e de competição entre si serviu para impedir a entrada de novos ofertantes e consolidar o poder dos empresários de ônibus na cidade.

REFERÊNCIAS

BRASILEIRO, Anísio; Henry, Etienne. A empresa brasileira de ônibus urbano. Trajetória de um projeto integrado de pesquisa em cooperação. Urbana 25 / 1999, pp, 133-152

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARTINS, Jorge A. Relatório técnico para a Comissão Parlamentar de Inquérito dos transportes coletivos de Niterói. Niterói, Dezembro de 2013. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B7VLMZrxlcWpLUNPU0l0NFlvWk0/view?fbclid=IwAR2BheL5nuNjl8XY27gog6Bs6CcwobDQs8xjW6dKIz3GcXf1RNM4nOCmIKU. Acessado em: 20 nov. 2018.

———. CPI dos Ônibus do Rio de Janeiro. Ensaio da Perícia à Luz do Método Indiciário. Rio de Janeiro. Março de 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1x0OamwDrmrTcVjfuHbDPPqtU4WWZo4sn/view?fbclid

=IwAR3ZFcLoH1wbl7M-vcvONVzE5IiGHe8ppOk8hMs8v0MGJ7wf0egZE6iJw4k. Acesso em: 20 de nov. 2018.

OBSERVATÓRIO DA MOBILIDADE URBANA DE BELO HORIZONTE: USO DE INDICADORES PARA INCIDÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE URBANA

Marcelo Cintra do Amaral

Coordenador de Projeto no Movimento Nossa BH
m.amaral.br@gmail.com

Guilherme Lara Camargos Tampieri

Mestrando no Instituto de Geociências da UFMG
guilhermetampieri@gmail.com

INTRODUÇÃO

Desde a segunda metade do século XX, cidades do mundo inteiro convivem com o agravamento dos problemas decorrentes do transporte de pessoas e mercadorias no meio urbano. As políticas de transporte predominantemente adotadas não priorizavam de fato o transporte coletivo e os transporte ativos, também denominados não-motorizados, enquanto as políticas urbanas não conseguiram conter o espraiamento das grandes cidades, quando não o provocaram. Estas inversões de prioridade, resultaram em facilidades para o deslocamento das pessoas em veículos motorizados particulares, beneficiando apenas uma parcela da sociedade e aumentando os impactos decorrentes das opções (e falta de opção) nos deslocamentos.

Os efeitos negativos decorrentes destas políticas urbanas e de transporte estão cada dia mais visíveis[45], afetando a sustentabilidade ambiental, social e econômica das cidades. Com raras exceções, as cidades não têm conseguido resolver seus problemas de mobilidade e ainda têm permitido o crescimento dos impactos negativos decorrentes dos deslocamentos de pessoas e bens nos transportes motorizados individuais.

A adoção de mobilidade urbana como campo coincide com o crescimento dos problemas associados a duas pautas: ambiental e urbana. Se, por um lado, a consciência ambiental cresce nos anos 1990, a partir da difusão do conceito de desenvolvimento sustentável, por outro, os problemas urbanos se multiplicam, apresentando desafios a serem enfrentados. A associação entre sustentabilidade e transporte exigia, então, uma discussão das cidades sob essa mesma ótica.

No campo dos transportes, surgem movimentos que procuram incorporar questões sociais e ambientais à tradicional visão técnica do setor, que tinha seu foco central na engenharia, até então. Logo, no início do presente século, setores técnicos, acadêmicos, públicos e os atores da sociedade civil passaram a adotar uma abordagem de mobilidade urbana definida como a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano. Essa transição conceitual se deu no sentido de tentar enfrentar os problemas do transporte urbano com novos instrumentos, associando de forma mais explícita alguns princípios fundamentais à vida urbana.

Com o surgimento do Ministério das Cidades, em 2003, nomeou-se a mobilidade urbana como um campo das questões urbanas, mudando o paradigma sobre essa agenda, considerando-a sustentável quando fosse:

> "o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável, baseado nas pessoas e não nos veículos" (BOARETO, 2003, p. 49).

A mobilidade urbana sustentável - ou mobilidade urbana que contribui para o desenvolvimento sustentável das cidades - passa a ser defendida, como instrumento de transformação que está presente no processo de debates que acompanharam a

[45] No caso das cidades brasileiras, o transporte coletivo de baixa qualidade e insuficiente, as apropriações indevidas do espaço público, a exclusão social decorrente da dificuldade de acesso ao transporte, a degradação da qualidade do ar pelo aumento da emissão de poluentes locais e o aumento das emissões de gases de efeito estufa são apenas alguns destes efeitos.

formulação do marco regulatório do setor que vai se transformar em Lei apenas em 2012.

Uma das principais determinações desta Lei é a obrigatoriedade de desenvolvimento de Planos de Mobilidade em municípios acima de vinte mil habitantes, o que se pretende marcar como o início de um processo de transformação, que se desdobra no seu detalhamento, garantia de recursos, alterações na gestão para sua implementação e monitoramento constante.

Neste contexto, o presente artigo busca refletir sobre as potencialidades e dificuldades do uso de indicadores e metas na formulação da política pública de mobilidade urbana, tendo o Observatório da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte como caso de estudos e o olhar da sociedade civil como perspectiva. Parte-se da premissa de que indicadores e metas são utilizados como ferramentas para dar mais objetividade às políticas públicas e a seus resultados e busca-se problematizar os limites e potencialidades desta prática, buscando-se refletir sobre os processos e práticas possíveis para que os indicadores existentes sejam efetivamente utilizados.

Parte-se da contextualização da Política Nacional de Mobilidade Urbana e seu reflexo em Belo Horizonte, por meio do Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte - PlanMob-BH e do ObsMob-BH, para em seguida fazer uma análise crítica das práticas de uso de indicadores pela sociedade civil que participam deste observatório, procurando aprofundar as questões sobre possibilidade de incidência da sociedade civil no processo de planejamento da mobilidade urbana através de ferramentas de acompanhamento de indicadores e metas.

POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA – PNMU

No sentido de inverter a lógica de compreender a mobilidade em separado das questões urbanas, a Lei Federal nº 12.587 de 2012 instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)[46], e trouxe como alguns de seus princípios: a busca do desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; a promoção da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo e no uso do espaço público de circulação, vias e logradouro; e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços.

Além de princípios, a Política Nacional propõe inovações decorrentes da própria conceituação de mobilidade urbana. Ela abrange a integração entre o transporte, trânsito e o espaço urbano, a política tarifária, a questão de descontos e das gratuidades, a acessibilidade universal e ainda aponta possíveis os instrumentos para efetivar a priorização dos modos ativos de transporte sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o individual motorizado, além de contemplar os direitos dos usuários.

Entendendo que o planejamento e a gestão promovidos pelo Estado tipicamente privilegiam um olhar sobre as sociedade e seus espaços “do alto” e “de longe” (SOUZA, 2011, p. 150), a partir dos princípios, diretrizes e objetivos da PNMU, o desafio dos agentes locais que trabalham com a mobilidade urbana e as questões ambientais é buscar a transformação urbana, tendo como foco promover o acesso amplo e democrático às oportunidades que a cidade oferece em todo o território.

[46] Disponível em http://bit.ly/2TCUjJy. Acesso em 17 de novembro de 2018.

Como forma de dar coerência territorial às questões de mobilidade, a PNMU incorporou, no art. 24, os critérios adotados na legislação do Plano Diretor, presentes na Lei nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, como exigências para a elaboração do Plano de Mobilidade (parágrafo 1º), que é o instrumento de efetivação da PNMU. Na prática, esse dispositivo conectou os dois planos (de mobilidade e diretor). A saber:

> Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:
> [...] § 1º Em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido.
> [...] § 3º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser compatibilizado com o plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 6 (seis) anos da entrada em vigor desta Lei.
> § 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 7 (sete) anos de sua entrada em vigor para elaborá-lo, findo o qual ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência desta Lei. (BRASIL, 2012)

Os municípios com mais de 20 habitantes devem elaborar o Plano de Mobilidade Urbana, como requisito para acessarem recursos federais para investimento no setor (parágrafo 4º), mas os prazos definidos pela Lei foram depois postergados. A determinação da correlação entre o Plano de Mobilidade e o Plano Diretor (parágrafo 3º) é um passo importante para que ambos sejam instrumentos de planejamento capazes de contribuir com a solução de problemas ambientais, de trânsito e transporte, de acesso à cidade e da melhoria da qualidade de vida nas cidades.

No mesmo período em que se discutia a Política Nacional de Mobilidade Urbana, foi lançado o Sistema de Informações de Mobilidade Urbana (SIMU)[47], desenvolvido com financiamento do BNDES, posteriormente incorporado ao portal da ANTP e que, desde então, traz importantes informações da realidade da mobilidade urbana brasileira, além de reforçar a necessidade de mensuração e monitoramento[48], processos fundamentais para incidências da sociedade civil no acompanhamento das políticas de mobilidade nos municípios. O SIMU está em acordo com o artigo 21 da PNMU que afirma que:

> Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

[47] O Sistema de Informações de Mobilidade Urbana da ANTP agrega mais de 150 dados básicos dos 438 municípios que tinham mais de 60.000 habitantes em 2003. Disponível em: http://bit.ly/2PSQIZp. Acesso em 15 de novembro de 2018.

[48] Outra ferramenta é a Plataforma MobiliDADOS, desenvolvida pelo ITDP Brasil - Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP, da sigla em inglês) com o objetivo de disseminar o uso de dados e indicadores nos processos de elaboração,participação e controle social de políticas públicas de mobilidade e desenvolvimento urbano. Disponível em http://mobilidados.org.br. Acesso em 19 de novembro de 2018.

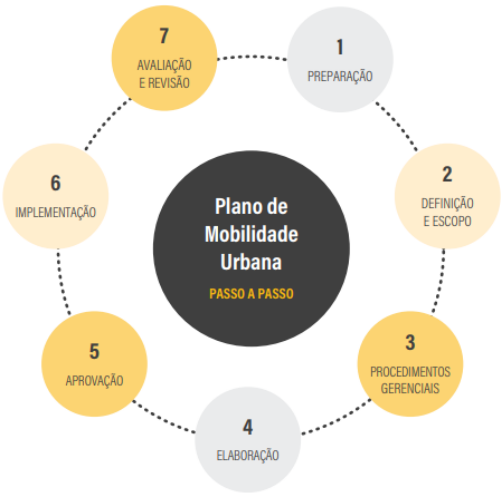
> [...] III - a formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos; e IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos. (BRASIL, 2012).

Em consonância com o artigo 21, em especial com o inciso terceiro, a WRI BRASIL (2018) propõe sete passos para construir um plano de mobilidade urbana, conforme apresentado na Figura 1. Uma parte do sexto passo o monitoramento das ações, que deve ocorrer simultaneamente à implementação das ações previstas no Plano de Mobilidade Urbana para permitir a verificação da execução do plano.

O documento destaca que a atividade de acompanhamento é parte da implementação (Passo 6), devendo ocorrer "simultaneamente à implementação das ações previstas no Plano de Mobilidade Urbana a fim de permitir a verificação do progresso da execução" (WRI, 2018, p. 129) e é extremamente importante para o planejamento e para a gestão da mobilidade, mas que costuma ser negligenciada ou não recebe a devida atenção, seja por gestores e técnicos públicos e/ou pela sociedade civil em seus diversos segmentos.

Os indicadores de monitoramento são importantes para que sejam feitas correções no plano de ação, por possibilitarem avaliar as condições da mobilidade da cidade, verificar o cumprimento de metas estabelecidas no Plano (ou fora dele) e monitorar a implementação das medidas. Os indicadores mostram a efetividade das ações realizadas e também dão insumos para se entender problemas e desafios da execução do que fora planejado.

Figura 1 - Sete passos para elaboração de um Plano de Mobilidade.



Fonte: WRI (2018, p.15).

Um bom sistema de avaliação da mobilidade e seu planejamento deve ser claro e transparente, com objetivos de curto, médio e longo prazo, os meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução e a definição de metas. Apenas com metas claras, é possível fazer verificar seu cumprimento e fazer as devidas correções de rumos. Porém, se o planejamento ainda não abrange todos os municípios que a Lei determina, a definição de metas é muito menos adotada, o que prejudica o monitoramento.

O PLANO DE MOBILIDADE URBANA DE BELO HORIZONTE - PLANMOBBH

Em Belo Horizonte, desde 2003, foi constatada a necessidade de mudança de visão do setor de transporte e trânsito no âmbito municipal, que foi reforçada pelo processo de construção da PNMU pelo Governo Federal, que culminaram com a adoção do conceito de **mobilidade urbana** antes mesmo da promulgação da Lei Federal da Mobilidade. Os planos de transporte e trânsito[49], desenvolvidos em meados da década de 1990, estavam desatualizados e exigiam um novo processo de planejamento, que foi iniciado na gestão da administração municipal 2005-2008.

Até 2007, foram desenvolvidas ações de forma articulada para construir uma nova visão de mobilidade urbana na cidade, com base na sustentabilidade urbana, que serviram de referência para o processo de planejamento e elaboração do Plano de Mobilidade Municipal. Entre 2007 e 2010, foi desenvolvido o Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte - PlanMob-BH, com caráter de plano diretor temático. Ele trouxe o desafio de mudança de paradigma em direção à mobilidade urbana sustentável, sempre com tentativas de envolver setores da sociedade civil na identificação de problemas e com propostas de solução e monitoramento.

Ao longo da elaboração do PlanMob-BH, duas ideias se fundiram em uma só, expressa no relatório do Plano de Implantação, Gestão e Monitoramento do PlanMob-BH (BHTRANS, 2010). De um lado, a proposta de ser constituir um novo pacto entre atores relevantes na mobilidade urbana e, por outro, a necessidade de se criar uma instância de monitoramento com indicadores (tipo observatório), com parte do processo de planejamento.

O Plano de Implementação e Monitoramento trouxe uma proposta de indicadores a serem utilizados para verificação dos resultados do PlanMob-BH. Estes indicadores, base da proposta que resultou no ObsMob-BH estavam divididos em dois grupos (principais e de apoio) e buscavam contemplar os diversos conteúdos do plano, porém, não foram definidas metas quantitativas nesta época. O PlanMob-BH foi inovador em sua metodologia ao se estruturar a partir de metas e políticas definidas na fase do Plano de Gerenciamento da Demanda (BHTRANS, 2009, p. 20 a 31). Porém essas metas eram, em sua maioria, qualitativas, mesmo quando tratava-se de dimensões quantificáveis, como é o caso do componente Divisão Modal, que tinha como meta “Inverter a tendência observada em nível nacional de modo a manter a participação atual do modo coletivo na matriz de viagens de Belo Horizonte e aumentar a participação dos modos não motorizados”, além diminuir a participação do modo motorizado individual. Outro exemplo refere-se à meta para bicicleta, onde se propõe

[49] O BHBUS - Plano de Reestruturação do Transporte Coletivo em Belo Horizonte foi finalizado em 1996 e desenvolvido em sintonia com o PACE/97 - Plano de Circulação da Área Central, que tinham o ano de 2005 como seu horizonte máximo, exigindo nova rodada de planejamento.

"Elevar a participação do modo bicicleta. Aumentar a integração com o transporte coletivo e prever a implantação de paraciclos e esquemas de sinalização".

Apenas na Revisão Técnica do PlanMob-BH realizada entre 2015 e 2016 é que o PlanMob-BH passa a ter metas quantitativas de curto, médio e longo prazo, como pode ser visto no site de acompanhamento do PlanMob-BH (http://www.mobilidadebh.org) elaborado pelo Movimento Nossa BH, dentro do projeto Observamos-BH. A Figura 2 mostra os indicadores principais do PlanMob-BH revisto.

Figura 2 - Indicadores principais do Planmob-BH.

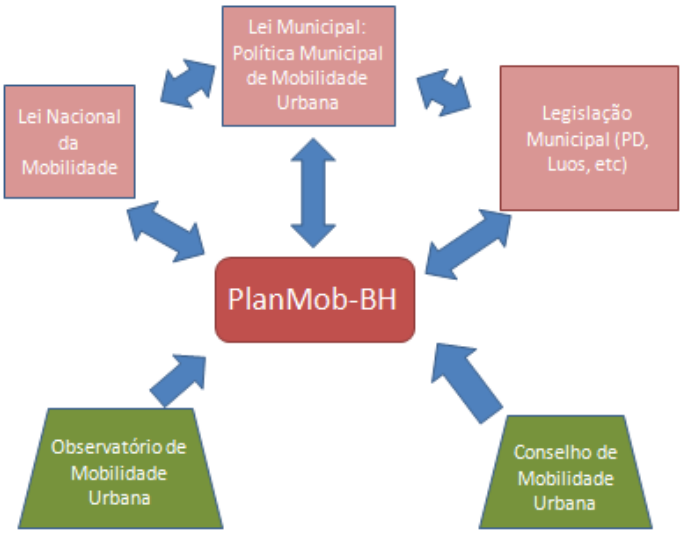
Fonte: www.mobilidadebh.org.

No final de 2011, com o PlanMob-BH finalizado, a BHTRANS elaborou o primeiro **Balanço da Mobilidade**, um relatório que apresentou o resultado de indicadores selecionados para monitoramento, e que, nessa primeira edição, explicitava a proposta de objetivo para o Observatório: "garantir a obtenção de resultados na implantação das políticas e projetos de mobilidade (...), utilizando-se de metas estabelecidas..." (BHTRANS, 2010, p. 3).

Em 2012, a proposta da BHTRANS para a institucionalização do ObsMob-BH foi debatida com o grupo preliminar do Observatório. Em junho desse mesmo ano, interrompem-se as reuniões, que só foram retomadas ao final de 2013. As jornadas de 2013 demandaram uma resposta política aos anseios de maior controle popular sobre a mobilidade urbana, resposta essa materializada tanto pela publicação do Decreto 15.317/13[50] quanto do Decreto 15.318/13[51] que criou o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana - COMURB, criando uma articulação entre instrumentos de planejamento e de controle social em Belo Horizonte como pode ser visto na Figura 3.

[50] Disponível em: http://bit.ly/2S7khDi. Acesso em 21 de novembro de 2018.
[51] Disponível em: http://bit.ly/2DFs2wa. Acesso em 21 de novembro de 2018.

Figura 3 - Esquema de duplo controle social sobre o PlanMob-BH



Fonte: Movimento Nossa BH, 2017, p. 11.

Influenciado pelo conteúdo, à época ainda em tramitação, do Projeto de Lei que originou a Política Nacional de Mobilidade Urbana, o PlanMob-BH tem por finalidade orientar as ações do Município de Belo Horizonte no que se refere aos modos, serviços e infraestrutura viária e de transporte que garantem os deslocamentos de pessoas e cargas em seu território, com vistas a atender as necessidades atuais e futuras de mobilidade da população.

O OBSERVATÓRIO DA MOBILIDADE URBANA DE BELO HORIZONTE - OBSMOB[52]

Da mesma forma que em outras políticas e seus respectivos impactos, é necessário monitorar os resultados e problemas específicos das atividades relativas ao transporte de pessoas e bens em uma cidade. Em Belo Horizonte, então, em conformidade com o previsto no artigo 21º da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que dispõe sobre a gestão e monitoramento dos sistemas de mobilidade urbana, foi criado o Observatório de Mobilidade Urbana (Decreto 15.318/13). Ele havia sido proposto pelo PlanMob-BH em 2011, mas apenas em 2014 ele iniciou seu funcionamento[53].

Sua criação compreende a avaliação dos sistemas de mobilidade de Belo Horizonte através da formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos no planejamento, além da definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transportes por indicadores preestabelecidos (Artigo 21 da Lei Federal 12.587/12).

O ObsMob-BH permite que instituições e organizações envolvidas direta ou indiretamente com a mobilidade urbana – da sociedade civil, do setor privado e do setor público de diversas instâncias – se engajem no monitoramento e avaliação da implementação e da revisão do PlanMob-BH.

[52] Para mais informações sobre o ObsMob-BH, consultar o Estudo de Caso elaborado pelos autores (MOVIMENTO NOSSA BH, 2017).
[53] Esse processo foi registrado pelo coletivo BH em Ciclo. http://bit.ly/2PSLYTT. Acesso em 18 de novembro 2018.

Por estarem envolvidos e interessados na mobilidade urbana, os observadores são formadores de opinião e/ou tomadores de decisão, provenientes de movimentos sociais, do setor produtivo, de universidades e de órgãos da administração municipal e estadual, além dos cidadãos em geral (através do site e das reuniões abertas). Por isso, regularmente, são (re)convidados a se envolverem nas políticas públicas, recebendo informação, participando de reuniões, criando análises críticas com base em indicadores, podendo participar e se comprometer com resultados para a cidade.

Mesmo que ainda muito dependente da BHTRANS, o ObsMob-BH funciona com cinco instrumentos básicos: o (i) Grupo de Observadores e o (ii) Grupo Executivo são fundamentais para o andamento e resultado efetivo do Observatório como instrumento de controle social. Além disso, ele precisa de informações e indicadores apresentados e sistematizados pelos (iii) Balanços da Mobilidade que, por sua vez, se baseiam em um (iv) Sistema de Informações . E, por fim, possui (v) ferramentas de Comunicação para dar visibilidade às pessoas e instituições interessadas na mobilidade urbana.

(i) o Grupo de Observadores é composto pelas pessoas indicadas por instituições que aderem ao ObsMob-BH, conforme previsto no Decreto, e que se propõem a acompanhar os resultados do PlanMob-BH e contribuir para os estudos e ações voltados para a construção da política de mobilidade urbana sustentável. No entanto, de forma inovadora, foi proposto no Regimento Interno um funcionamento mais horizontal e aberto, no qual o Grupo tem como atribuições, por exemplo, “monitorar a implementação do PlanMob-BH, sempre com base em indicadores de desempenho” e “definir e rever os indicadores que farão parte do balanço anual”, “elaborar o balanço anual de forma coletiva”.

(ii) O Grupo Executivo, inspirado no funcionamento de coletivos de movimentos sociais, tem função de operacionalizar as ações do Grupo de Observadores, também atuando de forma horizontal, e que tem como atribuições principais: preparar e dar suporte às reuniões do Grupo de Observadores, consolidando os temas e encaminhamentos a serem levados para as reuniões; e promover a mobilização permanente dos observadores e demais interessados com o objetivo de fomentar a participação.

(iii) O Balanço da Mobilidade Urbana consiste em um relatório anual com indicadores e análises relativas à implantação do PlanMob-BH e seus resultados com objetivo de ser um documento de fácil leitura e apropriação por pessoas interessadas, como forma de fomentar o debate entre campos diferentes.

(iv) o SisMob-BH - Sistema de informações da Mobilidade urbana de Belo Horizonte[54] foi instituído em 2011, para auxiliar o acompanhamento permanente do PlanMob-BH e contém centenas de indicadores que podem ser acessados e usados por qualquer ator social.

(v) A comunicação se dá por páginas no site da BHTRANS para disponibilizar a todo e qualquer ator social as informações relativas ao funcionamento do ObsMob-BH,

[54] Segundo a página da BHTRANS destinada ao sistema, em 2016, o SisMob-BH se tornou o Sistema de Informações de Acessibilidade e Sustentabilidade de Belo Horizonte. Essa mudança teve como intenção apoiar as ações de acessibilidade da empresa e facilitar o acompanhamento do Plano Municipal de Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa - PREGEE coordenado pelo Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência - CMMCE. Disponível em http://bit.ly/2POC2uo. Acesso em 18 de novembro de 2018.

além de trazer indicadores, documentos do PlanMob-BH, textos e pesquisas acadêmicas e outras informações relevantes.

AS FORMAS DE AÇÃO SOCIAL / INCIDÊNCIA

A sociedade civil, em especial os movimentos sociais, em Belo Horizonte vem incidindo há alguns anos nos processos ligados à (políticas de) mobilidade urbana e ao direito à cidade, promovendo pautas, sugerindo e analisando indicadores, articulando instrumentos propostos pelo poder público e ocupando espaços institucionais existentes e estratégicos, para inserção, defesa e fomento de suas agendas, uma vez que:

> "a produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o interurbano, não é o resultado da "Mão invisível do mercado", nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge ora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade. (CORREA, 2011, p. 43)

Em paralelo às ações no Observatório da Mobilidade Urbana, em fevereiro de 2014, outro importante processo político aconteceu na cidade: a IV Conferência de Política Urbana (CMPU). Ela contou com a participação de movimentos sociais cuja bandeira é, também, a mobilidade urbana: BH em Ciclo, Movimento Nossa BH e Tarifa Zero BH. De fevereiro a agosto, um dos temas da IV CMPU foi o PlanMob-BH, através do Grupo de Trabalho (GT) do eixo Mobilidade Urbana, composto por delegados dos setores técnico, empresarial e popular interessados no tema.

A Prefeitura levou as metas e políticas do PlanMob-BH para serem discutidas e validadas pela sociedade civil, que através deste GT debateu e aprovou o que viria a ser denominado "Revisão Política do PlanMob-BH". Agora, com a participação da sociedade civil, o PlanMob estaria à luz do previsto no artigo 15º[55] da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Com isso, a BHTRANS decidiu adiar as reuniões do Grupo de Observadores do ObsMob-BH, realizando apenas encontros do Grupo Executivo.

Durante a IV CMPU, os movimentos sociais promoveram reuniões[56] para debater o conteúdo pautado pela IV Conferência e também as estratégias para atuação organizada do GT do Eixo Mobilidade. Estes movimentos de articulação, e também engajamento e mobilização, de diversos atores da sociedade civil continuam acontecendo no âmbito do Grupo Executivo e para além dele, como por exemplo em relação a questões orçamentárias[57] e às transições políticas no período eleitoral[58].

---

[55] Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:
I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; III - audiências e consultas públicas; e IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas. Disponível em http://bit.ly/2TCUjJy. Acesso em 18 de novembro de 2018.

[56] O registro pode ser encontrado em http://bit.ly/2PSj1r5 e http://bit.ly/2AfPvRo. Acesso em 18 de novembro de 2018.

[57] Ver http://bit.ly/2P0HnJF, http://bit.ly/2DGlj5h, http://bit.ly/2DCppeJ e http://bit.ly/2QfdtWN. Acesso em 19 de novembro de 2018.

[58] Ver http://d1passo.mobi. Acesso em 19 de novembro de 2018.

Os resultados das discussões durante a IV CMPU foram considerados como a etapa política da revisão do PlanMob-BH, nos termos previstos no Decreto 15.317/13, desdobrando-se, em seguida, em uma revisão técnica do Plano com contribuições fundamentais do Observatório da Mobilidade. Especialmente na etapa da revisão das Estratégias de Gestão da Demanda, que ocorreram em 2016, os membros do Grupo Executivo foram convidados a diversas reuniões e Oficinas para estabelecer prioridades e estratégias associadas ao Plano. Ao final, o novo Plano de Implementação (BHTRANS, 2018) reforça o papel do Observatório como uma instância de participação e controle social.

Muitas vezes, o ritmo de construção de políticas é lento e leva anos para se concretizarem e se materializarem em instrumentos efetivos. Um bom exemplo é que o processo de validação do PlanMob-BH, iniciado em 2014, começa a se materializar em 2018, no calor da escrita do presente artigo. Em 20 novembro de 2018, o Projeto de Lei do novo Plano Diretor de Belo Horizonte, que contém os resultados da IV Conferência, foi votado e aprovado em 1º turno na Câmara Municipal[59].

Este fato está repercutindo nas páginas dos movimentos que acompanharam esse processo desde a IV Conferência, onde percebe-se a aprovação como algo positivo. Para a BH em Ciclo[60], a aprovação do Plano foi "Uma vitória enorme de quem quer que BH seja uma cidade mais justa, democrática e sustentável! O Plano Diretor, se aprovado como foi constituído na IV Conferência, promoverá, e muito, a mobilidade ativa!". O Movimento Nossa BH[61] registra que "depois de quatro anos de muita luta de movimentos sociais de BH, o plano diretor da cidade foi aprovado" e o Movimento Tarifa Zero BH[62] comunicou com euforia a aprovação e defende que "o Plano representa um grande avanço para as políticas urbanas, inclusive na mobilidade". p. 122

Percebe-se que os três grupos, cada qual com suas linguagens e formas, comunicou aos seus seguidores sobre esse processo de aprovação do Plano Diretor. Entre agosto de 2014 a novembro de 2018, nas três páginas, tem-se dezenas de publicações acerca do processo de tramitação do Projeto de Lei do Plano Diretor e também de aspectos ligados a seu conteúdo. Em diversas dessas comunicações, os movimentos citam um ao outro como fonte de informação. Nesse sentido, esses grupos podem atuar:

> (...) a partir de uma perspectiva de ordem técnica. Nesses casos, elas oferecerão informações relevantes para a definição das políticas, seja no momento de sua formulação, seja no de sua implementação (...) (BRANT e LAGE, 2008).

A troca de informação entre as esses grupos locais tem sido quase instantânea, por conta dos avanços tecnológicos. Isso potencializa a atuação e o desenvolvimento destes atores, bem como de suas agendas, através dessa difusão informacional. Além da troca de informação, o que vem ocorrendo em Belo Horizonte é uma contínua articulação de uma rede de atores (os citados e alguns outros) que se fortalece nas

[59] Ver http://bit.ly/2Txe2u5. Acesso em 20 de novembro de 2018.
[60] Disponível em http://bit.ly/2SeSvF9. Acesso em 20 de novembro de 2018.
[61] Disponível em http://bit.ly/2DGMs8h. Acesso em 20 de novembro de 2018.
[62] Disponível em http://bit.ly/2QkqwWW. Acesso em 20 de novembro de 2018.

reuniões do Grupo Executivo, mas que, cada vez menos, depende dele para agir. Neste sentido, o ObsMob-BH tem contribuído para potencializar esta rede.

Outra questão a ser avaliada no contexto proposto do presente artigo é o desafio de se utilizar indicadores no processo de planejamento e incidência nas políticas públicas. Como já foi dito, o uso de indicadores e o estabelecimento de metas é um passo importante para a efetividade dos processos de planejamento, ainda em curso de ser adotado de forma mais abrangente pelas cidades. A experiência de Belo Horizonte, por ser uma das poucas no Brasil com continuidade, mostra que ainda há barreiras a serem vencidas, especialmente no estabelecimento de processos que facilitem a produção e apropriação dos dados, bem como a diversificação das fontes de dados.

A iniciativa de se produzir um Balanço da Mobilidade anualmente e de se manter o SisMob-BH são importantes, embora limitados, uma vez que mantêm disponível à sociedade os indicadores. Até o momento, foram publicados quatro balanços (2011, 2012, 2014 e 2016)[63]. Nas primeiras três edições, o Balanço foi feito apenas pela BHTRANS, que se encarregava de fazer as análises. Na edição de 2016, o Balanço contou com textos críticos que contemplaram as visões, por vezes antagônicas, de atores distintos sobre a implantação do PlanMob-BH em relação a cada um dos seus seis OE.

Considera-se que essa interação e produção de textos produz um avanço concreto na compreensão, por parte dos observadores, das dificuldades e contradições que são inerentes às políticas públicas que articulam gestores, operadores, empresas e sociedade civil em um único espaço.

Também para o Balanço de 2016, identificou-se a necessidade de revisar de forma participativa os indicadores e o formato desse documento para a edição de 2016, de maneira a torná-lo mais efetivo na avaliação da implementação do PlanMob-BH. A coordenação desse processo foi realizada em uma parceria entre a BHTrans, Movimento Nossa BH e o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil), integrantes do GE.

Todas as discussões e deliberações sobre os indicadores e formato do Balanço foram realizadas no âmbito das reuniões do GE, para as quais foram convidados todos os observadores que compõem essa instância (ITDP, NOSSA BH, BHTRANS, 2016). Desse trabalho, finalizado em março de 2016, resultaram sugestões de retirada de alguns indicadores, a identificação de lacunas e a proposição de novos indicadores para acompanhar a implantação do PlanMob-BH[64].

O principal objetivo desse processo foi apoiar os membros do ObsMob-BH na realização colaborativa da seleção, construção e análise de um conjunto de indicadores de desempenho que compõem o Balanço Anual da Mobilidade Urbana. O método adotado seguiu as premissas de considerar os indicadores que permitam avaliar os seis OE definidos no PlanMob-BH, com envolvimento e participação dos observadores nas discussões e tomada de decisão sobre indicadores.

Após a Revisão Técnica do PlanMob-BH realizada entre 2015 e 2016, os indicadores de monitoramento do PlanMob-BH foram redefinidos, passando a

[63] http://www.bhtrans.pbh.gov.br/observatorio. Acesso em 19 de novembro de 2018.
[64] Com o processo metodológico de revisão dos indicadores, o Observatório pode contar com um novo método de escolha de qual seria o conjunto de indicadores utilizados para construção do Balanço da Mobilidade Urbana, já em 2016.

contemplar os oito eixos e 23 programas do plano. Em 2017, valendo-se do mesmo método utilizado em 2016, no âmbito do GE do ObsMob-BH, reavaliou-se os indicadores e chegou-se a um novo leque de aproximadamente 100 indicadores para monitorar o PlanMob-BH. Eles serão utilizados na produção dos textos para avaliar cada um dos seis OE do Plano.

Estas duas iniciativas (revisão participativa e textos críticos) foram importantes para avançar na apropriação dos indicadores, mas a própria BHTRANS vem encontrando dificuldade na produção do Balanço Anual, não tenho publicado em 2017 e ainda não finalizado em 2018. Espera-se manter os textos críticos no Balanço, mas o processo de incidência em Belo Horizonte ainda não está consolidado. Mesmo com um PlanMob-BH avançando na estrutura de monitoramento do PlanMob-BH, a atual gestão ainda não colocou em prática os instrumentos previstos no Plano, além de não ter garantido orçamento adequado à implantação do Plano.

Os entraves enfrentados pelo PlanMob-BH atualmente colocam em evidência a importância de indicadores de orçamento e de execução, que muito facilitarão o processo de incidência da rede de atores apontada no começo deste item. Os indicadores de orçamento existentes foram propostos e são apurados pelo Movimento Nossa BH. Além, uma das principais iniciativas de acompanhamento do PlanMob-BH refere-se ao programa Pedala BH, que é acompanhado em curto prazo pelo site www.planbicibh.org. Nele, a BH em Ciclo monitora regularmente as ações que deveriam ter sido concluídas ou estarem em andamento, além dos recursos disponibilizados para o PlanBici[65].

CONCLUSÕES

Um planejamento da mobilidade urbana que contemple as necessidades e desejos sociais, tal como já fora experimentado por Belo Horizonte e ainda levada adiante pelas diversas tentativas dos movimentos sociais em democratizarem esse processo, é mais uma etapa da construção e consolidação democrática, com objetivo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs, a qualidade os espaços públicos da cidade, a experiência de cada um de nós sobre o território que ocupamos.

A participação social na elaboração, execução e acompanhamento dos diversos processos e momentos concernentes às políticas e ao PlanMob-BH, por meio dos espaços de observação (ObsMob-BH, por exemplo) e de ferramentas para tal (Conferências, orçamento municipal, indicadores, etc) são fundamentais para garantia da mobilidade e o urbano do direito à cidade, entendendo-se que cidade e mobilidade são indissociáveis, se coproduzem mutuamente, se explicam reciprocamente (AMARAL, 2015, p. 381).

Apesar de suas aspirações inovadoras e democráticas, o ObsMob-BH ainda apresenta limites para cumprir suas funções, muitos deles advindos de um desequilíbrio de forças entre os quatro setores necessários para um adequado instrumento de

[65] O Plano de Mobilidade por Bicicleta de Belo Horizonte, PlanBici-BH, é um instrumento criado colaborativamente pela BHTRANS, BH em Ciclo, outros órgãos da Prefeitura e interessados para superar estes desafios e fazer com que a quantidade de pessoas que usam a bicicleta aumente progressivamente e atinja a meta de 2% dos deslocamentos diários até 2020. Ver www.planbicibh.org. Acesso em 20 de novembro de 2018.

controle social: poder público, setor produtivo, universidades e sociedade civil organizada.

A análise feita sobre os espaços de incidência, identificou que a existência do Grupo Executivo do ObsMob-BH não é o único espaço de articulação da rede de atores, mas contribui para que ela se estabeleça. Esta articulação mostra sua potência em momentos de pressão e vem se desdobrando em atuação no âmbito do Plano de Mobilidade Metropolitano, em andamento.

Faltam ainda importantes elos nos processos de planejamento, como a coerência de um orçamento adequado ao PlanMob-BH e uma estrutura permanente e forte de monitoramento, com capacidade de atuação e correção de rumos, como previsto nos documentos finais do PlanMob-BH.

A existência dos indicadores potencializa o acompanhamento e (re)estabelecimento de metas de desempenho e de resultado para a execução da política de mobilidade. Apenas com a existência destes dados e metas, será possível medir o que se avançou nos desafios na implantação do PlanMob-BH, em especial para avaliar a eficácia das ações implementadas, quando confrontadas com os Objetivos Estratégicos do Plano.

Logo, para inserir suas agendas nos diversos momentos da conformação, gestão e revisão das políticas, os movimentos sociais devem ter a compreensão de todo esse processo, do arranjo institucional (especialmente leis e planos detalhados em projetos e medidas) e das políticas de mobilidade do município que mais carecem de atenção, destacando-se nesse momento o papel importante do uso de indicadores para tal.

Espera-se que com a aprovação da lei do novo Plano Diretor, que traz consigo a determinação legal para o funcionamento do Observatório, que mais um passo importante seja dado. Assim, Belo Horizonte poderá superar os principais desafios da mobilidade e continuar sendo uma referência na busca de um planejamento concreto e eficaz, sempre de forma participativa e com controle social.

E os movimentos de Belo Horizonte parecem saber disso.

REFERÊNCIAS

AMARAL, M. C. A mobilidade da cidade aos pedaços: espaço-tempo-corpo dos deslocamentos em Belo Horizonte. Belo Horizonte: 2015.

ANTP – Associação Nacional do Transporte Público. Transporte humano – cidades com qualidade de vida. São Paulo: ANTP, 1999.

ANTP (2008). O Sistema de Informações da Mobilidade Urbana. Relatório Comparativo 2003-2014. Associação Nacional de Transportes Públicos. Disponível em: http://www.antp.org.br/sistema-de-informacoes-da-mobilidade/apresentacao.html. Acesso em 19/11/2018.

BHTRANS - EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S/A. Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte. Revisão 2015. Relatório - Plano de Implantação, Gestão e Monitoramento. Belo Horizonte, 2017. Disponível em : http://www.bhtrans.pbh.gov.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=10830272.PDF. Acesso em 18/11/2018.

BHTRANS - EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S/A. Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte. Plano de Gerenciamento da

Demanda e Diretrizes Para Melhoria da Oferta - Revisão. Belo Horizonte: 2009. Disponível em : http://www.bhtrans.pbh.gov.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=9614262.PDF. Acesso em 23/11/2018.

BHTRANS - EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S/A. Balanço Anual da mobilidade urbana de Belo Horizonte 2014 (ano-base 2013). Belo Horizonte, 2015.

BHTRANS - EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S/A. Plano da mobilidade de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2011.

BHTRANS - EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S/A. Plano de Implantação, Gestão e Monitoramento do PlanMob-BH, 2010.

BOARETO, R. A mobilidade urbana sustentável. Revista dos Transportes Públicos - RTP, São Paulo, Ano 25, n. 100, p. 45-56, 3º Trimestre 2003.

BRANT, L.N; LAGE, D.A.. A crescente influência das organizações não-governamentais: chances e riscos. Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, Belo Horizonte, v. 16, 2008.

BRASIL. Lei Federal 12.587/2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União. Seção 1. 04/01/2012

BRASIL. Lei nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União 11/7/2001.

CORRÊA, R.L. Sobre agentes sociais, escala e a produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41 - 52

ITDP BRASIL; NOSSA BH; BHTRANS. Revisão dos indicadores do Balanço Anual de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte 2016 (ano-base 2015) Relatório de atividades e resultados. Belo Horizonte, 2016. Disponível em http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/05/relatorioBH.pdf. Acesso em 16/11/2018.

MOVIMENTO NOSSA BH. Relatório de estudo de caso do Observatório da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte - ObsMob-BH. Belo Horizonte: 2017. Disponível em http://nossabh.org.br/estudo_de_caso_2017/. Acesso em 23/11/2018.

SOUZA. M.L. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 147-166.

WRI BRASIL. SETE PASSOS: Como construir um plano de mobilidade urbana. Porto Alegre: WRI BRASIL, 2018. Disponível em <http://wricidades.org/research/publication/sete-passos-como-construir-um-plano-de-mobilidade-urbana>. Acesso em: 17/11/2018.

NEOLIBERALIZAÇÃO NOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE POR ÔNIBUS. IMOBILIDADE E EXCLUSÃO SOCIAL EM RIBEIRÃO DAS NEVES - RMBH

Marina Abreu Torres

Observatório das Metrópoles
marabreut@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em Ribeirão das Neves, município da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), deslocar-se para outra cidade para exercer o trabalho principal é rotineiro. Segundo o Censo de 2010 (IBGE, 2010), cerca de 60% da população ocupada do município viaja a outro diariamente para trabalhar - na capital, esses trabalhadores, chamados "pendulares", correspondem a apenas 7% do total. Por essa e outras razões, Ribeirão das Neves tem recebido a alcunha de "cidade dormitório" e a mobilidade intra-metropolitana, especialmente considerando o deslocamento casa-trabalho, tem uma relevância central na dinâmica do município. Esse deslocamento, na maior parte das vezes, é feito por transporte coletivo, o que torna o ônibus metropolitano parte do cotidiano de milhares de trabalhadores de Ribeirão das Neves.

Operado por empresas privadas e gerenciado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, o sistema de transporte coletivo da RMBH tem sido notadamente insuficiente para atender à demanda dos moradores da região, especialmente no que tange ao preço das passagens, ao tempo de deslocamento e à lotação dos veículos[66]. Nesse sentido, esse trabalho busca lançar luz sobre alguns dos obstáculos à mobilidade dos moradores da metrópole belorizontina, tendo o transporte público de Ribeirão das Neves como caso de referência. Com base na pesquisa etnográfica desenvolvida para o Mestrado em Planejamento Urbano e Regional entre 2016 e 2017, analiso o deslocamento de trabalhadores de Ribeirão das Neves a Belo Horizonte, refletindo sobre como a mercantilização do transporte, intensificada por rodadas de neoliberalização, incide sobre esse cotidiano.

Esse artigo se subdivide em outras duas seções, além dessa introdução. Na primeira delas, apresento algumas características da provisão dos serviços de transporte coletivo no Brasil, atentando para sua condição mercantilizada e para a institucionalização mediante concessões a operadores privados. Em seguida, apresento uma breve reflexão sobre as reformas realizadas no setor dos transportes coletivos no Brasil durante os anos 1990 e 2000. Com base na cartilha neoliberal elaborada por acadêmicos e técnicos da área desde o fim dos anos 1980, reformas regulatórias pró-mercado são implantadas de maneira generalizada nas cidades brasileiras, destituindo experiências localizadas de operação estatal ou de gestão pública das finanças e da operação dos serviços de transporte. Assim, analiso as implicações desse modelo sobre a configuração do sistema de transporte coletivo na RMBH.

A mercantilização do transporte tem efeitos diretos sobre a mobilidade nas periferias metropolitanas, como é o caso de Ribeirão das Neves. Assim, na segunda seção, procuro traçar um panorama histórico da formação territorial do município, relacionando a sua trajetória de exclusão e segregação socioespacial aos problemas de mobilidade vividos por seus moradores. Em seguida, a partir da pesquisa conduzida em campo, apresento os efeitos do transporte mercantilizado sob dois aspectos: o preço das tarifas e a frequência dos ônibus em RIbeirão das Neves. Dessa forma, o trabalho

[66] Segundo a pesquisa de satisfação do usuário do transporte coletivo metropolitano da RMBH, realizada em 2016, 58% dos usuários avaliaram o preço da passagem como "muito ruim", 67,8% avaliou a lotação do ônibus como "ruim" ou "muito ruim" e apenas 34,7% considera o tempo de deslocamento "bom" ou "muito bom" (TECTRAN, 2016).

visa refletir sobre como os problemas históricos do município se agravam no dia-a-dia dos moradores que dependem do transporte coletivo para se locomover.

TRANSPORTE COMO MERCADORIA

No Brasil, a prestação dos serviços de transporte coletivo é historicamente prerrogativa do mercado, sendo regida por suas leis e com limitada interferência estatal. Conforme descreve Veloso (2015):

> Como quase toda atividade contemporânea que envolve custos, matéria-prima, força de trabalho e organização do processo produtivo, a produção do serviço de transporte coletivo urbano por ônibus tornou-se uma atividade mercantilizada na sociedade capitalista. (...) Em que pese o fato de sua existência ser essencial (...) o transporte é hoje uma mercadoria no sentido clássico do termo (p. 13).

Assim, embora juridicamente enquadrado como serviço público e, mais recentemente, como direito social[67], o transporte é uma mercadoria comercializada por agentes privados, mediante concessão pública da prestação dos serviços.

A condição mercantilizada da provisão dos serviços de ônibus é herança do sistema jurídico que regia a operação do seu antecessor, o bonde. No início do século XX, os bondes elétricos predominavam nas cidades brasileiras, operados por empresas estrangeiras que detinham o monopólio do setor (BRASILEIRO, 1996). Essas empresas eram também responsáveis pela provisão de outros serviços urbanos coletivos, como eletricidade, gás e telefonia. A partir da década de 1930, com a expansão urbana nos principais centros do país e o aumento crescente da demanda por transporte, começam a surgir os primeiros veículos coletivos automotores: pequenos ônibus conduzidos pelos próprios proprietários, com maior flexibilidade de deslocamento e, portanto, capazes de alcançar localidades onde o bonde não passava. A chegada dos ônibus faz ruir o império dos bondes, que passa a ter papel coadjuvante no transporte coletivo das cidades brasileiras a partir da década de 1950, chegando a desaparecer completamente em muitas delas.

p. 129

Para Brasileiro e Henry (1999), apesar das transformações, o legado dos bondes não desaparece por completo: os principais elementos da estruturação do setor permanecem até hoje, agora no transporte sobre rodas. Prevalece o modelo de concessão/permissão municipal, a operação privada do setor (*versus* operação pública) e a expansão dos concessionários para outras atividades urbanas (como transporte de cargas e fretamentos, no caso do transporte por ônibus). São concessões longas e que atribuem exclusividade de operação às empresas, assim como ocorria durante a hegemonia dos bondes. Conforme esclarecem Aragão e Marar (1996), uma concessão de serviço público é um tipo de contrato administrativo, regido pelo direito público e com características específicas. Se um contrato privado só pode ser alterado em comum acordo entre as partes envolvidas, os contratos administrativos, por sua vez, podem ser modificados pelo poder público de maneira unilateral. Como contrapartida, é garantido às empresas concessionárias que, ao se tornarem prestadores de serviços públicos,

[67] A Emenda Constitucional 90, aprovada em 2015, inclui o transporte no rol dos direitos sociais, ao lado de educação, saúde, trabalho, moradia e outros.

não incorrerão em prejuízos econômicos, mediante cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro.

A atual estrutura mercantilizada do transporte tem, portanto, uma implicação básica: a atividade deve se sustentar financeiramente, ou seja, deve garantir o equilíbrio econômico-financeiro contratual, o que se dá, via de regra, pela cobrança e reajustes tarifários. São as passagens de ônibus, portanto, pagas por uma parcela dos usuários do transporte coletivo, que devem gerar os rendimentos necessários para sua manutenção, cobrindo custos, além de remunerar os operadores pelos investimentos feitos, garantindo um lucro mínimo.

Institucionalização do transporte coletivo na RMBH

Em Belo Horizonte, como nas demais cidades brasileiras, o sistema de transporte público por ônibus surge no início do século XX, herdeiro da estrutura jurídica que embasava as concessões (ou permissões) para a operação dos bondes até ali. Foi apenas na década de 1970 que o setor, que até ali produzia o serviço de maneira artesanal e com pouca regulamentação pública, foi reorganizado. Foram definidas regras a nível nacional para a prestação dos serviços e os operadores individuais foram agrupados em empresas, em um processo inicial de concentração de capital.

A institucionalização do transporte metropolitano na RMBH se dá nessa década, com a própria formalização da Grande Belo Horizonte enquanto Região Metropolitana, em 1973. Em 1978, foi criada a Metrobel[68], empresa pública que tinha entre suas atribuições implantar o sistema de transporte coletivo metropolitano, executar obras viárias, administrar e operar o sistema e elaborar planos. Efetivada em 1980, a atuação da empresa foi fortemente conduzida pelo Governo Estadual, seguindo o padrão político centralizador do regime militar, e pela visão técnica dos profissionais que integravam a empresa. Uma das mudanças mais significativas introduzidas pela Metrobel foi a instituição, em 1983, da Câmara de Compensação Tarifária (CCT), órgão responsável por arrecadar as receitas do sistema e remunerar as empresas a partir de mecanismos de subsídio cruzado. Assim, linhas com maior demanda compensavam as receitas deficitárias de linhas que atendiam a regiões com menor arrecadação tarifária. Através da CCT, a Metrobel passa a ser o órgão responsável pela gestão financeira do sistema e pelo seu equilíbrio.

p. 130

Além disso, a empresa gerenciava todo o sistema, estabelecendo o número de viagens realizadas, o quadro de horários e as condições de operações para as empresas concessionárias. Essa política tinha caráter altamente redistributivo, uma vez que as linhas mais densas são justamente as que atendem às populações de renda mais alta, residentes nos centros urbanos, enquanto as linhas de ônibus deficitárias são as que conectam bairros populares, em regiões periféricas. Ainda que a operação do serviço permanecesse privada - ao contrário de experiências de municipalização em outras cidades brasileiras -, percebe-se uma forte presença e atuação estatal no setor, interferindo mais incisivamente na configuração dos serviços de transporte.

Apesar das melhorais, o caráter autoritário e tecnicista das mudanças efetivadas teve como consequência a resistência popular à gestão da Metrobel. A tentativa de racionalização do sistema não foi suficiente para garantir níveis de qualidade e

[68] Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

acessibilidade satisfatórios para os moradores da região e a insatisfação popular se intensificou. Configurava-se um quadro geral de precarização do transporte urbano – dessa vez, uma crise que atinge também as empresas operadoras.

Cartilha neoliberal: saídas para a crise

Esse quadro de crise é analisado por vários teóricos do setor, que avaliam a década de 1990 como um período de inflexão no campo dos transportes. Até ali, a demanda pelo transporte coletivo, centrada no ônibus, crescia a despeito da má qualidade do serviço prestado ou do elevado preço tarifário. Para Brasileiro et al (2000, p. 164), os principais elementos da crise seria o crescente acesso a carros e motocicletas e a atuação de operadores irregulares de transporte coletivo, com os chamados "perueiros". O aumento do uso de automóveis, vertiginoso nos anos 1990, é fator decisivo para a queda dos passageiros de ônibus, além de levar à ampliação de congestionamentos e diminuição da fluidez dos veículos coletivos, ampliando, também, os custos de operação.

Outras mudanças do período levam analistas do campo dos transportes a avaliar que mudanças regulatórias no setor seriam inevitáveis. Em primeiro lugar, mudanças no arcabouço jurídico nacional redefiniam as relações entre poder público e iniciativa privada, a exemplo da Lei de Licitações 8.666/1993 e da Lei dos Serviços Públicos 8.789/1995. Enquadrado como serviço público, os transportes públicos necessitavam se adequar aos novos preceitos legais, regularizando contratos e parâmetros de operação. Além disso, o fim do modelo econômico vigente durante o regime militar e uma grave crise econômica levam ao (ou são o pretexto para o) enfraquecimento das políticas e órgãos federais voltados para a área dos transportes. A Constituição de 1988 transfere aos municípios a competência sobre a gestão e organização dos serviços de transportes, levando a uma redução do papel do Governo Federal no setor. Ao mesmo tempo, as décadas de 1980 e 1990 assistem a uma intensificação do já acelerado processo de metropolização, gerando uma necessidade de conectar distâncias ainda maiores no espaço urbano.

Nesse contexto, a "crise dos transportes" é amplamente diagnosticada e uma "comunidade epistêmica" (MARQUES, 2017), formada por redes de profissionais e especialistas do setor, se articula para elaborar soluções e diretrizes para o campo dos transportes. De maneira geral, esses autores consideravam os serviços de transporte coletivo ineficientes: onde as receitas eram controladas pelo poder local, havia um *déficit* crescente nas contas públicas e onde o poder público era ausente, prevaleciam práticas de competição predatória entre as empresas. Era necessário, segundo essa visão, reorganizar o setor, incorporando boas práticas gerenciais e aumentando a eficiência na prestação dos serviços.

Representativa dessa produção, a obra *Transporte em tempos de reforma* (SANTOS e ARAGÃO, 2000a) apresenta argumentos em prol de mudanças na regulamentação do setor de transportes, de modo a adequá-lo à lógica do mercado. Como o próprio título aponta, a década de 1990 assistiu a uma série de reformas administrativas e de transformações do papel do Estado, uma vez que o Governo Federal pretendia conter o *déficit* público adotando medidas de austeridade fiscal. Essas reformas se expressam através de “processos de privatização, de desregulamentação, de abertura dos mercados à competição e visam diminuir a presença do Estado”

(SANTOS e ARAGÃO, 2000b, p. 11), o que deveria ocorrer, para os autores, também no setor de transportes. A abertura ao mercado é tratada na obra como "uma exigência política incontornável" (p. 41) e, ainda que não absoluta, deveria ser feita pelo poder público a fim de instaurar competitividade ao setor. Na apresentação do livro, os organizadores da coletânea deixam clara a sua perspectiva, enfatizando que os trabalhos apresentados "visam a aportar contribuições para a reforma regulatória atualmente em marcha no setor" e que "reconhecem, em princípio, a validade da lógica de mercado, defendendo inclusive o seu pleno e consequente desenvolvimento" (p. 31). Os autores partem da premissa de que o poder público deveria deixar de ser provedor e executor dos serviços, para se tornar "o definidor das regras do jogo" e o "articulador dos atores sociais" (idem), de modo a proteger o mercado através do combate a práticas competitivas desleais[69].

É importante destacar, no entanto, que esses argumentos levaram à elaboração de uma cartilha para a re-regulamentação do setor que influenciou na configuração dos atuais sistemas de transporte coletivo por ônibus. A *competição* é o elemento central da lógica apresentada e a licitação é apresentada como espécie de panaceia para os problemas diagnosticados (MATELA, 2015). A crença na competição pelo mercado como solução para os problemas dos transportes é tão forte, que Aragão et al (2000, p. 37) chegam a associar a competição a um "valor moral".

Reformas regulatórias na RMBH

p. 132

Para Brenner, Peck e Theodore (2012), a neoliberalização pode ser lida como um processo de destruição institucional criadora - ataca-se as estruturas institucionais existentes para, em seguida, construir novos arranjos regulatórios voltados para o mercado. Ao falar em neoliberalização, os autores enfatizam o aspecto processual dessas práticas, enquanto o termo neoliberalismo evocaria a ideia de uma ideologia acabada, estática, pré-definida. O que ocorre, na prática, são medidas neoliberalizantes, de mercantilização continuada de diferentes aspectos da vida social, sustentadas pela ideologia do livre-mercado, mas colocadas a cabo de maneira impositiva por políticas estatais pró-iniciativa privada. Trata-se, portanto, de um processo contínuo, com especificidades históricas e contradições internas de transformações socioespaciais voltadas para o mercado.

Os autores defendem, ainda, que o processo de neoliberalização se articula de maneira desigual, variando conforme os "lugares, territórios e escalas" (BRENNER, PECK e THEODORE, p. 20). As propostas trazidas pela produção acadêmica brasileira na década de 1990 para o setor dos transportes, portanto, se inserem num cenário global de propagação do ideário neoliberal, mas incidem de maneira específica no contexto local. O desenvolvimento da chamada neoliberalização, portanto, resulta da colisão entre a lógica de abertura aos mercados e os arranjos político-institucionais dos contextos específicos. A década de 1970 havia contado com uma forte presença estatal no campo da mobilidade, com ações diretas e autoritárias do governo central e reestruturações dos sistemas de transportes locais, municipalização de alguns serviços e controle público dos recursos do setor. Entretanto, o esgotamento do modelo econômico vigente durante o regime militar e a crise fiscal do Estado servem de

[69] Uma análise mais aprofundada dessa produção acadêmica se encontra em Matela (2015).

justificativa para argumentos que visam conter a presença estatal, ampliando, em contrapartida, o espaço de atuação das empresas.

No contexto da RMBH, a rodada de neoliberalização dos anos 1990 levou ao enfraquecimento da Metrobel, seguido por sua extinção, marcando o início de um processo de descentralização na gestão dos transportes coletivos, acompanhada de maior poder de atuação das próprias empresas concessionárias. Com o foco na autonomia municipal, as questões e instituições metropolitanas deixam de ser prioritárias e são continuamente enfraquecidas. Seguindo essa tendência, a BHTrans, Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A, é criada em 1993. Nos anos seguintes, as prefeituras de Contagem e Betim criam também suas autarquias municipais para gestão do transporte local. Com seu poder político esvaziado, a Transmetro é extinta em 1994 e as linhas metropolitanas passam para a responsabilidade do Departamento de Estradas e Edificações de Rodagem de Minas Gerais. No seu lugar, é criada a Transmetro (Transportes Metropolitanos), que herda atribuições e quadro técnico da antiga empresa pública, agora sob a forma jurídica de autarquia.

A Transmetro passa a integrar a Secretaria de Assuntos Metropolitanos e, para Azevedo e Mares Guia (2000), a entidade não traz mudanças significativas na gestão dos transportes. No entanto, com a extinção da Metrobel, o novo governador transfere a operação da Câmara de Compensação Tarifária para o sindicato patronal das empresas de ônibus, retirando seu controle do poder público. Nesse período, conforme destacam Veloso (2015) e Cançado et al (1999), o empresariado da capital mineira se fortalece e se torna um dos grupos mais bem articulados para defender os interesses de classe no Brasil. O fim da gestão pública da CCT, que permitia o controle direto da operação e dos recursos provenientes serviços de ônibus e a compensação das passagens cobradas, tem consequências diretas sobre a possibilidade de acesso ao transporte por grupos de baixa renda. Com a transferência do seu controle para o sindicato patronal das empresas de ônibus, percebe-se um movimento de retirada da ação pública e maior privatização da gestão dos serviços de transporte. Essa tendência é consolidada nos anos seguintes, quando novos marcos regulatórios reorganizam o sistema, também transferindo maior controle e autonomia às empresas operadoras.

A cartilha favorável à reestruturação institucional dos transportes e os novos marcos legais levam a transformações regulatórias do setor em todo o país, onde proliferam processos licitatórios para novas concessões dos serviços de ônibus. Na RMBH, a organização do transporte metropolitano efetivada pela Metrobel no início dos anos 1980 se mantém até 2007, quando um Edital de Licitação é lançado pela SETOP para efetuar nova concessão dos serviços. Em conformidade às mudanças institucionais que tomavam conta do setor por todo o país, o Governo de Minas Gerais estabelece, com o certame, mudanças sobre a gestão, organização e remuneração dos serviços. Em 1997, Belo Horizonte havia sido a primeira capital do Brasil a realizar licitação pública para reestruturar seu sistema de transporte coletivo por ônibus segundo as diretrizes da nova lei de licitações (8.666/93) e da lei sobre a prestação de Serviços Públicos (8.789/95). O edital de licitação do transporte coletivo metropolitano é publicado em outubro de 2007 pela Secretaria de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais (SETOP), novo órgão responsável pela gestão do sistema metropolitano, criado no mesmo ano.

O edital anuncia uma concorrência pública do tipo técnica e preço, a fim de conceder direito de operação dos serviços aos licitantes que oferecessem maior oferta pela outorga de concessão, combinado a critérios de capacidade técnica. O vencedor do processo receberia do poder público o direito de administrar e explorar, através do regime de concessão, as linhas correspondentes a 7 áreas geográficas do território metropolitano, intituladas de *Redes Integradas de Transportes*, as RITs. Cada área passa a ser operada por um consórcio de empresas, sem possibilidade de qualquer compensação de receitas entre as diferentes sub-regiões. Os vencedores do processo receberam uma concessão de 30 anos, garantindo estabilidade e segurança jurídica aos operadores. Além disso, o processo não impôs parâmetros de qualidade claros, nem índices mínimos de prestação de serviço. As cláusulas contratuais de equilíbrio financeiro, por sua vez, foram explicitamente incorporadas.

Na prática, a licitação para operação do transporte metropolitano da RMBH não incorreu no principal objetivo proposto pelos teóricos da regulamentação: instaurar a competição pelo direito de operar. Várias barreiras de entrada foram estabelecidas pelo Edital de Licitação, favorecendo as empresas que já pertenciam ao sistema. Para cada RIT ofertada, apenas um consórcio, formado pelas mesmas empresas que já operavam as linhas existentes, disputou a licitação[70]. Assim, a crença na licitação como solução para a crise do transporte por ônibus se mostra ingênua na realidade concreta. Os autores acreditavam que "a ameaça de entrada de novos concessionários" seria um instrumento capaz de "conduzir o mercado de transporte coletivo urbano por ônibus à eficiência e à qualidade na prestação dos serviços" (GOMIDE e ORRICO FILHO, 2000, p. 155). Em abstrato, talvez, essa constatação possa fazer sentido. Na prática, entretanto, o modelo abstrato encontrou uma realidade já estruturada, atores com diferentes níveis de poder, organizados segundo seus interesses.

A literatura técnica dos transportes públicos e dos sistemas de ônibus urbano não atacou o princípio basilar dos sistemas existentes: sua subordinação à lógica mercantil, a necessidade de garantir lucro e equilíbrio financeiro aos operadores a partir do passageiro pagante. Permanecendo esse princípio, as empresas existentes foram capazes de se organizar (de maneira coordenada e dentro dos seus sindicatos) para se manter no mercado e alcançar maior estabilidade, tendo arrefecido, ao menos, sua própria crise. As premissas de aumento da produtividade e eficiência foram incorporadas, mas o benefício da nova rodada de racionalização e institucionalização dos serviços ficou restrito às empresas operadoras. As licitações que se seguiram às recomendações dos acadêmicos levaram a maior concentração do setor, surgimento e consolidação de oligopólios, aumento tarifário, prazos longos de contrato e garantia de mercado exclusivo com combate ao transporte clandestino. A seguir, apresento reflexões sobre algumas das consequências dessa lógica de estruturação para os moradores de Ribeirão das Neves.

O TRANSPORTE EM RIBEIRÃO DAS NEVES

A mercantilização dos serviços de transportes, intensificada com a cartilha neoliberal, tem, historicamente, pelo menos duas consequências diretas sobre o

[70] Há relatos internos na SETOP de que as empresas se organizaram para impedir concorrentes externos, para além das barreiras à entrada estabelecidas pelo edital.

cotidiano daqueles que habitam as periferias brasileiras. Em primeiro lugar, ela incorre no chamado "círculo vicioso da tarifa", que afeta principalmente a população com mais baixa renda. Além disso, ela tem como implicação restrições severas no número de viagens percorridas e nos ônibus em circulação nas áreas mais distantes das metrópoles. Esses dois fatores serão aprofundados nessa seção, tendo Ribeirão das Neves como exemplo paradigmático. Estigmatizado como típica “cidade-dormitório”, o município teve sua urbanização marcada pelo loteamento informal e acessível à população com renda mais baixa, mas sem contrapartida de investimentos expressivos em infraestrutura urbana, serviços públicos ou políticas de desenvolvimento econômico. Assim, o município foi se tornando um dos principais espaços de residência das classes populares da RMBH, a despeito das péssimas condições de transporte existentes ali.

Periferização e segregação socioespacial

Com cerca de 296 mil habitantes, segundo o Censo de 2010 (IBGE, 2010), Ribeirão das Neves é o sétimo município mais populoso de Minas Gerais e o quarto maior da RMBH, atrás apenas da capital, Betim e Contagem. Esses últimos fazem parte do Vetor Oeste, cujo histórico de formação remete a amplos investimentos estatais em industrialização, criando um eixo industrial fortemente ocupado pelo operariado urbano da metrópole (MENDONÇA, 2002). Ribeirão das Neves, por outro lado, não possui atividades econômicas de grandes proporções, com ampla capacidade de absorver a mão-de-obra local. Souza (2008) demonstra que o alto contingente populacional do município não vem de uma migração com vistas a oportunidades de emprego ou melhoria de qualidade de vida. Ao contrário, o município se configurou como um “bairro popular”, para usar o termo de Campos (2009), ou, como preferem Andrade e Mendonça (2010), uma “cidade dormitório”. Considerando valores reais de agosto de 2010, Ribeirão das Neves registrou uma renda per capita de R$ 479,77 (IBGE, 2010), valor inferior ao salário mínimo da época, R$510,00. Nesse ano, apenas 7,44% dos trabalhadores ganhavam mais do que três salários mínimos. Ainda segundo o censo, constata-se que 58,2% dos moradores do município não possuem educação formal ou não concluíram o Ensino Fundamental e 77% não completou o Ensino Médio, em um quadro de fragilidade socioeconômica evidente.

Além das vulnerabilidades no acesso à renda e educação formal, os moradores de Ribeirão das Neves lidam ainda com as consequências do processo de periferização para a mobilidade. Enquanto 93% da população ocupada de Belo Horizonte trabalha na própria capital, 60% dos trabalhadores de Ribeirão das Neves sai do município diariamente para acessar seus locais de trabalho (IBGE, 2010). Desses, 93% está empregada em Belo Horizonte ou Contagem, os principais polos de emprego. Como mostra Souza (2008), há uma estrita relação entre periferização e pendularidade, ou seja, entre a ocupação residencial de espaços cada vez mais distantes das áreas centrais e a necessidade de deslocamento diário para o trabalho em outro município. Como destacado, a expulsão da classe trabalhadora para as franjas urbanas (49,8% dos trabalhadores pendulares de Ribeirão das Neves haviam morado, anteriormente, em Belo Horizonte) ocorre sem contrapartida de atividades econômicas nas novas áreas ocupadas. As pessoas se mudam da capital, mas continuam dependendo dela para trabalhar. A expansão periférica é, assim, acompanhada pelo aumento da demanda por

sistemas de mobilidade no âmbito da metrópole – geralmente incapazes de atendê-la satisfatoriamente.

Transporte mercantilizado e o círculo vicioso da tarifa

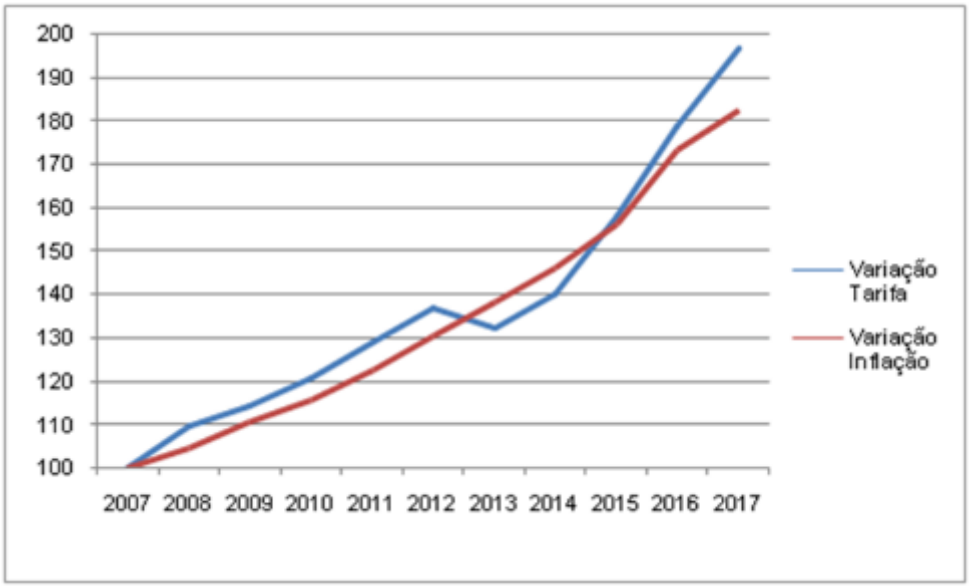
Concentrando grande parte da população de baixa renda da RMBH, espoliada das áreas centrais e segregada do ponto de vista socioespacial, Ribeirão das Neves é um dos municípios mais afetados pelos entraves proporcionados pelo transporte metropolitano. Durante 30 dias, percorri as linhas de ônibus que saiam da regional Veneza, em Ribeirão das Neves a Belo Horizonte. São quase 20 bairros formados ao longo da rodovia BR-040, a maior parte deles com acesso a uma linha metropolitana própria. A distância média entre os bairros e a capital é de 30 quilômetros e os moradores da região pagam cerca de 6 reais pelo transporte metropolitano. Normalmente, aqueles que vão a Belo Horizonte para trabalhar precisam ainda pegar uma segunda condução, municipal, cuja tarifa custa aproximadamente 4 reais. São, portanto, 20 reais por dia para o deslocamento casa-trabalho, totalizando cerca de 400 reais para 20 dias úteis trabalhados.

O valor da tarifa está diretamente ligado à estruturação mercantilizada do serviço de transporte. Se o sistema de transportes se organiza como atividade econômica, ela só se torna viável se cobrir custos e gerar lucro – o que se dá mediante cobrança tarifária. As passagens dos modos coletivos de transporte são definidas, em geral, a partir de dois fatores: custos de operação (incluindo a remuneração pelo capital investido) e número de passageiros pagantes. De maneira simplificada, o cálculo tarifário é feito a partir da divisão dos custos de operação pelo número de usuários que pagam pelo serviço. Segundo esse modelo, temos duas implicações: se os custos sobem, a tarifa deverá subir. E, ainda, se o número de passageiros pagantes diminui, a tarifa também deve ser aumentada. Em geral, ambos os processos ocorrem: qualquer melhoria nos serviços eleva seus custos de produção. Ao mesmo tempo, como o transporte por ônibus fica cada vez mais caro, mais pessoas deixam o sistema. No atual modelo, o aumento tarifário é inevitável, o que leva a nova queda da demanda por transporte coletivo, configurando um círculo vicioso.

p. 136

Esse círculo implica em aumentos tarifários anuais no sistema de transporte metropolitano, de modo que o transporte tem sido um peso progressivamente maior nos orçamentos familiares. Desde a reformulação do sistema de transportes da RMBH, em 2008, as tarifas continuam subindo a taxas mais altas que a inflação (Gráfico 1).

Gráfico 1: Variação tarifa e inflação do sistema de transporte coletivo da RMBH – 2007 a 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do DEER/MG e do IPCA-E (IBGE).

Os efeitos de um preço tarifário tão elevado sobre o cotidiano de quem ganha, em grande parte, menos de dois salários mínimos são evidentes. O valor das passagens tem um impacto elevado sobre o orçamento familiar, restringindo as viagens realizadas às inevitáveis e impedindo que o recurso seja gasto em outras atividades importantes. Assim, frequentam os ônibus metropolitanos os trabalhadores, que geralmente recebem vale-transporte do seu empregador, idosos com acesso à gratuidade tarifária e aqueles que inevitavelmente precisam ir ao centro, para acessar algum serviço ou comércio só encontrado na capital. Estudantes, desempregados, ou interessados em eventos culturais em Belo Horizonte, têm o seu acesso ao transporte coletivo quase inviabilizado, dependendo de veículos particulares, caronas ou da evasão para se locomover. Frequentemente, nas conversas com os moradores de Ribeirão das Neves, os moradores comparavam o valor da passagem com o de outros lugares: “é a mais cara da região”, “a passagem aumentou 55 centavos ano passado; em outros lugares só 20”.

O preço das passagens afeta diretamente a possibilidade dos moradores de Ribeirão das Neves acessarem o mercado de trabalho que, como vimos, se concentra em Belo Horizonte. Dona Fátima, do bairro Veneza, me disse que a filha estava desempregada e que o valor do transporte era o principal fator que a impedia de conseguir trabalho. Já houve ocasião em que a filha fez entrevista, foi aceita, levou os documentos e, na hora de assinar o contrato, a firma desistiu por causa do valor da passagem. “Por mês, são 526 reais de passagem. Pra quem recebe é pouco, mas para quem paga é muito. Ainda mais que tem os outros funcionários”, ela disse. Ela trabalha há 27 anos em uma firma depois do bairro Mangabeiras, na região Sul de Belo Horizonte. “A passagem é muito cara; só não me mandam embora porque sou antiga”.

As restrições impostas pelo preço da passagem no acesso ao lazer, por exemplo, ficaram evidentes em vários relatos de pessoas com quem conversei. Uma moradora do bairro San Marino ressaltou que a dificuldade é ainda maior para famílias grandes, com muitos filhos. Quem não tem acesso a carros acaba não saindo do bairro

nos momentos livres. Ela comentou que desde que se mudou para Ribeirão das Neves, há três anos, não conseguiu mais visitar a irmã, que mora em Betim, onde ela residia anteriormente também: “Minha irmã reclama que não vou visitar, que desde que mudei não fui lá. Mas o que eu posso fazer?”. Ela explicou que, para ir visitar a irmã, teria que pegar um ônibus para o centro de Belo Horizonte e outro para Betim, o que seria muito caro e demorado. Além disso, teria que caminhar até a rodovia BR-040 e esperar por lá, pois o ônibus do bairro quase não passa nos finais de semana. O trajeto e a espera seriam inseguros e cansativos. Uma moradora do bairro Veneza também se lamentou: “não posso nem levar meu neto ao parque no sábado. Só a passagem para mim, minha filha e ele, mais uma coisa ou outra para comprar lá, ir aos brinquedos, daria quase 100 reais”.

Oferta e demanda de ônibus no espaço periférico

“Problema é o que mais tem”, ouvi de uma moradora do bairro Jardim Colonial, na região do Veneza, em Ribeirão das Neves, sobre a situação do transporte que atendia o bairro. Em seguida, ela comentou o que parecia um dos problemas mais prementes: “tinha que ter como conseguir mais ônibus para a gente. Domingo, por exemplo, não tem ônibus! Se a gente quer vir ao centro, passear, não tem como”. Uma vizinha, também no veículo, respondeu: “às vezes não é nem passear, é trabalhar mesmo. Muita gente trabalha domingo e não tem como ir”. “Mas passear também", a primeira moradora disse, "se eu quero vir aqui, comer fora, fazer alguma coisa, não dá”. p. 138

A pesquisa sobre o transporte em Ribeirão das Neves apontou para a existência de linhas de ônibus de baixíssima frequência em bairros onde residem milhares de trabalhadores. A insuficiência da oferta de ônibus no bairro Jardim Colonial, por exemplo, é evidente, considerando sua grande extensão territorial e sua população de mais de três mil moradores. A única linha metropolitana que circula pelo bairro (6310), alcançando as residências mais distantes das vias principais da região, tem frequência extremamente baixa, com apenas oito viagens durante os dias úteis, seis aos sábados e nenhuma aos domingos. A linha que atende ao Cidade Neviana, bairro vizinho ao Jardim Colonial, passa pela Alameda das Gaivotas, via que divide os dois bairros, mas não substitui o itinerário do ônibus 6310 pois muitas das residências do chamado Colonial de Baixo ficam ainda muito distantes da Alameda.

Embora alguns moradores da parte mais antiga e urbanizada do bairro Jardim Colonial consigam acessar a rota do 6360 ou até mesmo a BR-040 - onde várias linhas circulam - a pé, o trajeto é inconcebível para aqueles que moram nas áreas mais distantes do bairro. A escassez das linhas de ônibus tem efeitos diretos sobre a organização do cotidiano dos moradores de Neves. Em lugares onde o ônibus não passa, as pessoas precisam criar novos arranjos práticos para efetivar os seus deslocamentos – recorrem a corridas em motos feitas por parentes e vizinhos (geralmente homens), caronas com algum conhecido que possua carro, ajustamento de horários e esperas significativas. Podem, ainda, fazer uso do transporte clandestino, caminhar extensivamente ou – por fim – simplesmente não se deslocar.

Considerando a centralidade do transporte urbano no acesso às demais atividades básicas, como trabalho, educação, saúde e lazer, a provisão inadequada do transporte coletivo limita o acesso dos moradores de Ribeirão das Neves a outros serviços essenciais. Com a falta de ônibus, aqueles que não possuem veículos

particulares são impedidos de chegar aos locais de emprego, aos centros universitários, aos hospitais mais bem equipados, aos espaços culturais. A privação do acesso a esses serviços acentua uma circunstância material difícil e agrava a exclusão social de parte dos moradores da cidade. Se os serviços de ônibus já são insuficientes para se deslocar para o trabalho, eles se tornam ainda mais escassos nos finais de semana e nos horários noturnos, ou seja, nos períodos de descanso em que as pessoas buscam atividades de lazer e de convívio social.

A baixa oferta de ônibus - típica das localidades periféricas -, é tecnicamente sustentada na lógica mercantilizada de estruturação dos serviços. A adequação do número de viagens e veículos para fazer os atendimentos depende diretamente das receitas auferidas por aqueles trajetos. Em locais distantes e de vulnerabilidade socioeconômica, o transporte, como vimos, é utilizado prioritariamente por aqueles que trabalham e recebem vale-transporte. Geralmente, nos primeiros horários da manhã, essas pessoas embarcam nos pontos iniciais das linhas, próximo de suas residências, e descem nos pontos finais, no centro de Belo Horizonte. De modo semelhante, ao fim do dia, as pessoas retornam direto às suas casas após embarcar no ônibus no ponto inicial. Poucas pessoas adentram ou saem do ônibus no meio do percurso. Sendo o "entra-e-sai" menor, as receitas tarifárias também o são - enquanto os custos continuam elevados. Para compensar o "déficit" gerado, além dos aumentos tarifários, a solução do operador é colocar menos veículos em circulação, operando em horários reduzidos.

Além disso, os ajustes operacionais das linhas de ônibus são efetuados segundo a demanda existente - ou seja, o número de passageiros que frequentam o sistema no *momento da mensuração*. Não é considerada, portanto, a população dos bairros ou as barreiras impostas pelo próprio sistema de transportes, que deixam de fora aqueles que *gostariam* de se deslocar, mas não conseguem. Se muitos dos que poderiam frequentar os ônibus da região não o fazem e crescentemente o transporte coletivo perde passageiros, a "demanda" diminui e, consequentemente, a oferta. Na lógica mercantilizada, a técnica utilizada para determinar a frequência das linhas de ônibus é extremamente limitada, já que não considera, de forma alguma, as viagens *possíveis* caso o transporte fosse organizado de outra maneira. Provavelmente, serviços mais acessíveis, tanto na disponibilidade de linhas e horários quanto em termos econômicos levaria a uma ampliação da demanda, com maior número de pessoas utilizando os serviços de transporte.

Ao contrário do que postula a perspectiva técnica que comanda o sistema, os usuários afirmam que a demanda é baixa justamente por haver poucos ônibus. Em qualquer dos bairros, mesmo nas linhas de maior frequência, o alto preço da tarifa mantém uma demanda potencial fora do sistema. Quando confrontado com essa perspectiva, o servidor da SETOP respondeu: “se as pessoas não estão usando os ônibus, elas estão se movendo de alguma forma”. Para ele, não haveria necessidade de ampliar a oferta, pois os moradores do bairro acabavam encontrando alternativas ao sistema público. Ou seja, na visão mercantilizada do transporte, a exclusão ao seu acesso é vista como normal, independente da sua condição como direito social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A urbanização de Ribeirão das Neves, na RMBH, tem sido marcada pelo loteamento informal e acessível à população com renda mais baixa, mas sem

contrapartida de investimentos expressivos em infraestrutura urbana, serviços públicos ou desenvolvimento econômico. O município se configurou como um dos principais espaços de residência das classes populares da região, enquanto atividades que concentram emprego permaneceram nas áreas centrais da RMBH. Nesse contexto, o transporte coletivo aparece como condição imprescindível para acesso ao emprego e outras atividades, como saúde e lazer. Tendo em vista a centralidade do acesso ao transporte no município, os obstáculos à mobilidade dos seus moradores tem consequências severas para os moradores do município.

Desde os anos 1990, proliferam estudos técnicos e acadêmicos que defendem o mercado como principal meio para solucionar a crise dos transportes nas cidades brasileiras, atribuindo ao Estado o mero papel de agente regulador. As defesas à re-regulamentação dos serviços de transporte levaram à reestruturação do setor desde o fim dos anos 1990. Na RMBH, uma nova licitação dos serviços ocorreu em 2008, com caráter fortemente neoliberal. As transformações institucionais e regulatórias levaram à precarização dos serviços, com a lógica da eficiência econômica se sobrepondo à necessidade social de serviço adequado. Assim, a oferta de transporte tem diminuído, as passagens têm aumentado e a qualidade do serviço tem se deteriorado. Como consequência, a mobilidade dos moradores de Ribeirão das Neves tem se mostrado alarmante e a pesquisa em campo, que mostrou como deslocamentos básicos são inviabilizados pelo valor elevado das tarifas e restrições nos horários das linhas de ônibus.

Em Ribeirão das Neves, linhas de ônibus pouco frequentes e caras impedem o acesso da população às áreas onde estão concentrados empregos, atividades de lazer e outros, agravando a exclusão social. Os problemas vividos pelos moradores da periferia metropolitana se relacionam diretamente à natureza privada de operação dos serviços, que tem como premissa a eficiência econômica da atividade. A neoliberalização do setor intensifica os efeitos da operação mercantilizada do transporte, que tem como premissa básica a eficiência econômica. Como resultado, as necessidades de transporte da população ficam condicionadas à rentabilidade e sustentabilidade econômica do setor, em um cenário de fortalecimento das empresas e atuação estatal pró-mercado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luciana; MENDONÇA, Jupira. Explorando as consequências da segregação metropolitana em dois contextos socioespaciais. Cadernos Metrópole, v. 12, n. 23, 2010.

ARAGÃO, Joaquim; MARAR, José. Transporte público: um serviço ou uma atividade econômica policiada pelo Estado? O caso de quatro cidades brasileiras. In: ORRICO FILHO, Rômulo Dante et al. Ônibus urbano: regulamentação e mercados. Brasília: L. G. E., 1996.

AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virgínia. A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte. RAP, v. 34, n. 4, 2000.

BRASILEIRO, Anísio et al. Transportes públicos metropolitanos no Brasil: uma pauta para sua reorganização. In: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim. Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática. Brasília: L. G. E., 2000.

BRASILEIRO, Anísio. Relaciones contractuales entre los poderes públicos y lãs empresas privadas de autobuses urbanos em Brasil. In: ORRICO FILHO, Rômulo Dante et al, Ônibus urbano: regulamentação e mercados. Brasília: L. G. E., 1996.
BRASILEIRO, Anísio; HENRY, Etienne. Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema de ônibus brasileiro. In: _____. Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.
BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização?. Cadernos Metrópole, v. 14, n. 27, 2012.
CAMPOS, Paola. O município de Ribeirão das Neves: um “bairro popular” em um centro metropolitano. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2009.
CANÇADO, Vera et al. Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte. In: BRASILEIRO, Anísio; HENRY, Etienne (orgs.). Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.
GOMIDE, Alexandre; ORRICO FILHO, Rômulo Dante. Concessões de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações. In: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (orgs.). Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática. Brasília: L. G. E., 2000.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
MARQUES, Eduardo. Em busca de um objeto esquecido. A política e as políticas do urbano no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 32, n. 95, 2017.
MATELA, Igor. Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
MENDONÇA, Jupira. Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, 2002.
SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (orgs.). Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática. Brasília: L. G. E., 2000a.
SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim. Regulamentação, competição e financiamento em transportes: a comunidade científica pede a palavra. In: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (orgs.). Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática. Brasília: L. G. E., 2000b.
SOUZA, Joseane. A expansão urbana de Belo Horizonte e da Região Metropolitana de Belo Horizonte: o caso específico do município de Ribeirão das Neves. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Planejamento Regional). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, 2008.
TECTRAN. Pesquisa de satisfação do usuário da RMBH 2016 - Melhoria do desempenho das concessões de transporte coletivo da RMBH. Relatório Final. Disponível em: http://www.deer.mg.gov.br/files/335/Trabalhos-Academicos/2257/Avaliacao-de-desempenho-das-empresas-de-transporte-coletivo-da-Regiao-Metropolitana-de-Belo-Horizonte.pdf. Acesso em: nov. 2017.
VELOSO, André. O ônibus, a cidade, a luta: a trajetória capitalista do transporte urbano e as mobilizações populares na produção do espaço. Dissertação (Mestrado

em Geografia). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia, 2015.

UMA ANÁLISE SOBRE A LEGISLAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA DE SÃO LUÍS – MA

José O. Alcântara Jr

APRESENTAÇÃO

O presente *paper: Uma análise sobre a legislação da mobilidade urbana de São Luís* é uma introdução geral, da investigação que tem o mesmo título desse trabalho. Nesta comunicação introduzo contribuições afinadas ao conceito de mobilidades e, em um segundo momento, relaciono alguns aspectos das legislações e demais procedimentos legais envolvendo aspectos da mobilidade urbana na cidade de São Luís, o universo da pesquisa. Para uma primeira conceituação de mobilidade apresento a contribuição de John Urry.

> The mobility turn connects the analysis of different forms of travel, transport and communications with the multiple ways in which economic an social life is performed and organized through time and across various space. Analyses of the complex ways that social relations are 'stretched' across the globe are generating theories, research findings and methods that 'mobilize' or assemble analyses of social ordering that are achieved in part on the move and contingently as processes of flow" (Urry, 2007, p. 6).

O autor usa o conceito de mobilidades, entretanto, usamos o termo mobilidade urbana para restringir a um município. Essa discussão será iniciada no item 01 deste trabalho, com um levantamento de contribuições correlatas a com a questão.

Compilo as principais políticas públicas pretéritas referentes aos sistemas de movimentações de pessoas e objetos dessa cidade. Um primeiro passo rumo a busca de uma compreensão acerca dos seus sentidos e objetivos, com a qual pretendemos colaborar com uma reflexão, que possa contribuir com a afirmação da lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012, a qual define:

> A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Entretanto, a referida cidade estudada ressente-se da ausência de uma lei do Plano Diretor de Mobilidade Urbana[71]. Portanto, a reflexão junto a essa temática é consubstanciada com uma relação de documentos dos séculos XIX, XX e XXI correspondentes com a temática aqui considerada, com os quais foram criados para regulamentar os trânsitos sociais da vida citadina, ao longo da história na cidade. A legislação editada em séculos, anteriores aos aqui tratados nessa revisão, será considerada em momentos futuros.

INTRODUÇÃO

Apresenta-se nesse trabalho os primeiros resultados do levantamento da legislação referente a questão da mobilidade urbana em São Luís, especificamente a legislação passada de trânsito e transportes da cidade de São Luís, os quais requerem reflexão acerca de suas elaborações e implantações, fase não concluída nesse trabalho.

71

O inventário apresentado nesse trabalho, tão somente, relacionou os principais documentos dessas políticas públicas, as quais são aqui entendidas como:

> intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas. [...] no que diz respeito às intervenções planejadas, [...] quanto à definição do que sejam situações problemáticas, ampliou-se – para além das estruturas e dos órgãos do Estado – a capacidade coletiva, disseminada na sociedade, de problematizar e participar da formulação de agendas públicas, com a intensificação do exercício da cidadania e do desenvolvimento de uma cultura política compatível. [...] além da visão mais restrita e tecnicista. [...] As políticas públicas são um tipo de específico de ação política." (Dicionário de Políticas Públicas, 2015, p. 18/19.

E, no caso específico, a questão da mobilidade urbana se trata de uma concessão e permissão do Município, conforme o disposto no artigo 3º, da lei 3.430, de 31 de dezembro de 1996. Vale repetir: a implantação de Planos dessa natureza é recomendação da Lei 12.587, a qual afirma que os municípios com população superior a 20 mil habitantes – art. 24º, inciso XI, parágrafo 1º -, obriga-os a disporem desse tipo de ordenamento jurídico. Entretanto, passados mais de um lustro, a indicada legislação, ainda, não foi implantada. Mesmo que, no município em apreço conte com uma quantidade considerável da legislação sobre os movimentos de pessoas e veículos, ressalta-se a sua relevância social, na medida em que a mesma, é um dos componentes da organização da cidade social atual.

Desta forma relaciona-se parte da legislação urbana da mobilidade urbana da capital do Maranhão, ao destacar os principais documentos pertinentes aos transportes e a mobilidade urbana, mais adiante apresentados nesse texto. A catalogação não alcançou a identificação de regularidades comparativas, mas, se constata ser uma cidade farta com documentos legais pertinentes a temática. Dessa forma o presente inventário é um passo para obter-se indicações com as principais legislações, tais como: leis, decretos, planos, projetos, requerimentos, pareceres e demais textos escritos -, de São Luís, como os quais objetiva-se, ao longo da pesquisa considerar algumas perguntas: Por que? Como? E, a quem interessava a produção de tais documentos legais e, como esses se constituíram ao longo desses séculos?

Com a coleção disponível e, no futuro desenvolvimento da investigação, se almeja com a compilação, alcançarmos pistas interpretativas acerca das ideias, sentimentos, representações, fatos sociais e políticos de importância na formulação do ordenamento jurídico urbanístico nessa urbe.

O procedimento metodológico adotado se constituiu na localização, identificação e catalogação dos documentos do ordenamento urbanístico da cidade de São Luís, os quais foram recolhidos nos arquivos "[...] os arquivos enquanto fundos arquivísticos. [...] o acervo das instituições arquivísticas é a somatória de seus arquivos; [...] a maioria dos pesquisadores estuda um ou mais arquivos guardados em uma instituição, e não a instituição em si [...]" (CASTRO, 2008 28). Especificamente, vasculhei a hemeroteca da Biblioteca Benedito Leite e no Arquivo Público do Estado do Maranhão.

Dessa forma, ao adentrar nesse campo disciplinar, tem essa empreitada o interesse em introduzir a discussão no campo das Ciências Sociais, já que se trataria

de estudos de tradição consagrada com as engenharias (PINHEIRO, 1994, pp. 93-105) e pelo urbanismo nesses últimos cem anos.

Nessa perspectiva a revisão na literatura começa a destacar os traços do componente social, apontados como interferentes na qualidade de vida de uma cidade.

PROPEDÊUTICA PARA A MOBILIDADE URBANA

Alguns teóricos da sociologia e da antropologia desde o fim da primeira metade do século XIX, até os dias atuais, trataram da temática, e, essa discussão é resgatada nas obras de teóricos sociais clássicos e contemporâneos, tais como: Friedrich Engels, Karl Mark, Emile Durkheim, Max Weber, Manuel Castells, Norbert Elias, Walter Benjamim, John Urry e dentre outros, ao apresentarem análises pertinentes a mobilidade no contexto da vida social.

Na obra prima de Friedrich Engels *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, no capítulo *As Grandes Cidades*, temos descrições acerca das condições de transportes em algumas cidades na Inglaterra, os serviços de transportes coletivos urbanos em Manchester no século XIX, era destacado devido a sua perenidade (ENGELS, 2010: p. 89).

Na obra, O Capital, de Karl Marx, encontramos considerações sobre o impacto dos novos movimentos efetivados desses veículos mecânicos. Essa inovação tecnológica produziu alterações nas locomoções, aos quais inovavam e ampliavam a capacidade de circulação de pessoas e objetos (Marx, 1983, pág. 187). Com os novos contatos sociais se intensificariam as relações sociais - dentro e inter - praças mercantis; rearranjam-se e ampliam-se novas relações sociais entre aglomerados humanos. A mobilidade agregaria um novo valor aos indivíduos e objetos. A nova equivalência é resultante do ato de movimentar pessoas e coisas. O deslocamento infunde uma nova aferição valorativa sobre sujeitos e objetos. A ação transportar metamorfoseia os valores sociais e materiais. Entretanto, essa análise alcançou tão somente o transporte de valores inanimados: os produzidos e os negociados (Marx, 1983, pág. 108,109, 110).

Na obra “A divisão do trabalho social”, o sociólogo Émile Durkheim destaca o processo e as primeiras consequências geradas por ela, quando os serviços de transportes nas cidades europeias proporcionariam à formação da cidade moderna. Atribuir a importância das vias de comunicação e transmissão e, os efeitos decorrentes do aumento das densidades, da ampliação do mercado com os novos veículos para efetivarem deslocamentos no processo decorrente da divisão do trabalho (Durkheim, 1999, pp. 255, 266 e 270).

Max Weber foi outro sociólogo clássico, a considerar a importância da questão da circulação na formação das cidades. Para esse, os transportes são os principais responsáveis pela formação da cidade moderna. Na medida em que, esse equipamento viabilizaria às trocas entre os seus membros. O novo instrumento de locomoção permitia chegar a outros lugares sob os auspícios da velocidade propiciada pelos novos veículos locomotores. A sociedade moderna consigna uma nova potência imprimindo novos movimentos territoriais e alhures (Weber, 1999, pág. 414).

O sociólogo Georg Simmel, também, aprecia a questão da mobilidade como intensificadora das interações sociais nas metrópoles do século XIX. Para tanto, grifo a palavra alemã *verkehrslebens* – vida de trânsitos - utilizada na sua argumentação na formação das grandes cidades, com o qual pretende-se destacar o significado do

verbete, vida social como constituída pelos constantes movimentos do tráfego de pessoas e objetos, na constituição da modernidade urbana (SIMMEL, 1995, p. 120).

Podemos abordar e inserir a concepção de mobilidade urbana junto ao conceito de Fato Social Total, o formulado por Marcel Mauss (Mauss, 2003: 185-210). Esse procedimento pode ser destacado devido a elasticidade conceitual a abrangente nos dias atuais. Nessa mesma perspectiva Kaufmann e Montulet (2008, p. 37-55), a considerariam, na medida em que, amplo leque de precondições são requeridas no ato de locomoção de pessoas, quer sejam condicionantes sociais, econômicos, do planejamento urbano, de decisões políticas administrativas - municipal, estadual ou federal e etc. - necessários. Um marco conceitual com essas pistas supracitadas são indicações para um enquadramento desses sujeitos transitivos.

Teóricos contemporâneos, como Manuel Castells, em 1972, desenvolveu uma análise sobre o elemento troca, quando da formação do 'sistema circulação intra-urbano', por viabilizar as trocas e fluxos formados pelo trânsito na manutenção da vida citadina: "tão importante socialmente quanto relegada pela análise sociológica" (CASTELLS, 1983, pp. 236/255), mas que, produzem regularidades sociais.

Já o sociólogo Norbert Elias, (1993: 196), ao estudar os movimentos de indivíduos atribui aos movimentos de indivíduos à formação de ligações e os seus impactos para a organização do cotidiano. Ele imputa a importância dessas movimentações às integrações sociais.

O veículo ônibus é tipo automóvel e, decorrente disso, lembraria a ponderação feita por Roland Barthes (2007, pág. 217), que atribui ao mesmo, um referencial social semelhante ao atribuído às catedrais católicas na idade média. Atualmente, o transporte coletivo seria um signo e um símbolo de espoliação urbana conforme, Lúcio Kowarick (KOVARICK, 1979, passim), quando se constata a precariedade da infraestrutura e os reflexos danosos à situação social nos seus usuários.

Desde os anos 90, há uma forte discussão na Sociologia Urbana, principalmente, na europeia, sobre as transformações verificadas no espaço público. Nesse ensejo destaco a perspectiva de Martin Gegner (2006), ao apresentar o transporte público como uma das últimas formas de natureza nas cidades alemãs. Entretando, se observaria um leve declínio quanto a sua utilização como meio de locomoção nas cidades alemãs (GEGNER, 2006, pág.83).

Os passageiros reproduzem nas cidades movimentos por meio de frenéticos fluxos transeuntes, é o império da dromocracia, conforme a reflexão elaborada por Paul Virilio, no conceito social de *dromocrático*, (VIRILIO, 1996, passim). São constantes movimentos de pessoas e veículos em deslocamentos formando a urbe.

Devido a condição, anteriormente apontada, destacaria Walter Benjamim, os primórdios das novas formas de sociabilidade em decorrência da circulação urbana, ao observa-los nas cidades europeias, ao descrever as novas configurações sociais quando da sua utilização, ao apontar os novos atores sociais circulantes (BENJAMIM, 2006, págs. 461-498). Ao registrar as novas convivências sociais decorrentes da utilização desse tipo de veículo.

Carme Miralles-Guasch faz uma descrição retrospectiva acerca da evolução da utilização dos meios de deslocamentos e de seus impactos, com as diversas formas configuradas na história da mobilidade no ocidente (MIRALLES-GUASCH, 2002).

Recentemente, a temática da mobilidade foi, substancialmente, desenvolvida na obra *Mobilities,* de John Urry, por apresentar, por exemplo, uma importante definição à mobilidade, no caso, refiro-me e destaco, "Interspaces" (URRY, 2007, p. 12), que poderíamos traduzir para o português como os acontecimentos sociais existentes entre espaços. Quando convivências sociais são formadas nesse ínterim – aquelas que transcorrem entre um ponto de partida a um ponto de chegada em veículos em deslocamentos territoriais. Os estudos dessas novas formas de convivências podem repercutir em um novo paradigma para a sociologia. Na medida em essa realidade pode ser configuradora da constituição de um novo micro espaço social, o que se forma no interior dos veículos do tipo ônibus, por exemplo, e, com essa condição poderia associar a uma contribuição de Edmond Preteceille, que afirma ser:

> [...] equipamento coletivo ultrapassa, com efeito, a esfera unicamente do consumo, na medida em que designa um conjunto de valores de uso onde encontramos, ao mesmo tempo, meios de produção, ou suporte da circulação e da troca, e meios de consumo (PRETECEILLE, 1983, p. 42).

E, sendo o veículo ônibus um equipamento de consumo coletivo, requer uma interpretação dos arranjos sociais decorrentes de estar juntos nesses espaços coletivos reprodutores de valores sociais fundamentos da construção conceitual da investigação na vida social cinética.

A socióloga portuguesa Emilia Rodrigues Araújo (2004: passim) indica essa questão para ser incorporada à Sociologia como um dos seus campos de especialização, e, chega a propor um "projecto de criação de um paradigma para a mobilidade", uma abordagem dela como um dos objetos da sociologia. Para Araújo, „actualmente, que não existindo enquanto pessoas se não existirmos com os objectos e a tecnologia. (...) há a necessidade de se entender este *discurso andante*, o transitivo, enquanto requisito nas maneiras à construção das relações sociais. Desta maneira, ela propõe a criação da *Sociologia da Mobilidade Urbana.* Há a necessidade de entender o "*in flux"* da vida social.

p. 148

No Brasil, a abordagem sociológica envolvendo meios de transportes foi apontada por Gilberto Freire. Ele identificava o cotidiano dos passageiros de bondes da cidade do Rio de Janeiro como passível de uma reflexão. Em artigo "A sociologia do bonde", já apontava os componentes sociais gestados nas interações fugazes processadas naquele transporte coletivo, nos meandros criados quando das convivências sociais (FREYRE, 1959 In: Stiel, 1984: 62/63).

Nos anos de 1990, Eduardo Alcântara Vasconcellos investiga à questão da mobilidade urbana, a partir de uma ótica sociológica e política: a segregação. Para ele, a mobilidade urbana requer um parâmetro explicativo. Isto é, "quanto [n]as formas segundo as quais as pessoas se apropriam das vias e dos meios de transporte" (Vasconcellos, 1996, pág. 6), produzem um repartido social. E, dessa forma, a sociologia precisaria analisar as condições sociais dos padrões de viagens dessas pessoas. Somente, as análises técnicas quantitativas não desnudam o aspecto social. Esta contribuição de Vasconcellos (1999: 39-64), aponta a necessidade de criação de uma *Sociologia da Circulação*, para interpretar a dimensão social do ato de transportar-se para uma abordagem além da questão da engenharia de tráfego. Para esse, é

necessário analisar os conflitos existentes no trânsito de uma cidade, ao considerar os seus usuários cativos a um meio coletivo de consumo (Vasconcellos, 1999, pág. 37/64). Assim, as situações dos sujeitos envolvidos no contexto da mobilidade urbana carecem de uma interpretação social.

No Brasil, em 2003, a discussão sobre a mobilidade urbana adquiriu um novo status: o estatal. Quando foi criado o Ministério das Cidades e, esse contava em seu organograma com a Secretaria Nacional de Trânsito e Mobilidade. Importante instituição a contribuir com a discussão e elaboração da lei nº 12.587, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, com sanção presidencial em abril do ano de 2012. Esses apontamentos, portanto, podem fazer parte de uma revisão dessas contribuições para se traçar elementos sobre a mobilidade urbana na vida moderna.

LEVANTAMENTO DAS PRINCIPAIS LEIS REFERENTES A MOBILIDADE URBANA DA CIDADE DE SÃO LUÍS

A capital do Estado do Maranhão, está localizada a 2° ao sul do Equador, com uma altitude de 24 metros acima do nível do mar, espraiada numa área de 828,01 Km². Em 2010, segundo dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o município possuía 1.011.943 de habitantes (Censo IBGE, 2010).

A Ilha do Maranhão, ao longo do século XVII, interessou os empreendimentos coloniais. Conforme a obra do padre francês Cláudio d'Abbeville, publicada em 1614, esse território era recomendado para acesso ao continente sul-americano (d'ABBEVILLE, 2002, p. 183). Além dos povos originários, esse local sofreu com regulares movimentações de pessoas estranhas a Ilha desde o século aludido.

No início do século XVII, a ocupação do território encontrava-se formada por 27 aldeias (d'ABBEVILLE, ibidem) estabelecidas umas próximas as outras. Assim, para população autóctone, os grandes deslocamentos eram evitados nas atividades cotidianas dos seus habitantes. Para os nativos, a questão da locomoção era viabilizada de duas maneiras: caminharem a pé ou trafegarem num sistema de transporte hidroviário nessa ilha. Os índios Tupinambá, os primeiros habitantes, navegavam por entre rios em "canoa-de-um-pau, casquinho e biana" (Andrès, 1998, pp. 14, 56, 74 e 108). As pequenas embarcações locomoviam pessoas do centro da cidade às "seguintes plagas: Carnaupió, Itapary e Timboú, [...] Juniparã, [...] Maioba e Coieup" (d'Abbeville, 2002, pp. 131, 135, 145).

O movimento de transportes coletivos e particulares do século XVIII e, no início do século XIX, é apontado em um estudo de Meireles (2015, 222):

> O primeiro meio de transporte urbano que tiveram nossos avós, diz Jerônimos de Viveiros (1992, p. 371), foi a taboca, ou seja, a rede pendente de uma taboca levada aos ombros de dois escravos, um à frente e outra atrás, veículo exclusivo das sinhás e privilegiados ou doentes, pois que os homens preferiam o cavalo que seu até o meado do século XIX. Depois vieram os palaquins ou cadeirinhas, ainda levadas por escravos, e as traquitanas, puxadas por parelha de cavalos e, por fim, a partir de 1811, as carruagens ou seges, todas de tração animal. (sic.).

Uma apreciação sobre a qualidade desse tipo de serviço: os palanquins, serpentinas e liteiras (BARBUY, 1995, p. 19) utilizados na locomoção de senhores e

senhoras por dentro da cidade colonial, foi considerada em uma cena descrita por Aluísio Azevedo no romance O Mulato (Azevedo, 1998, p.79), quando destaca algumas contradições entre esses seus moradores. Toda a carga daquele tipo de veículo recaía sobre os ombros dos seres escravizados e maltratados, como informa a descrição do escritor maranhense. Primitivos tipos de veículos devido ao fato deles não incorporarem a roda em sua estrutura.

Início a retrospectiva de apontamentos das legislações, com os primeiros códigos das posturas, aqui entendidos como: "[...] um mecanismo de controle social durante o século XIX" (GEBARA, 1986, p. 168/169).

Na primeira metade do século XIX, tivemos a instituição do primeiro Código de Posturas da cidade de São Luís do Maranhão, aprovado em 25 de abril de 1842, quando a Província do Maranhão estava sob o comando do vice-presidente, Francisco de Paula Pereira Duarte. Ele é formado por 113 artigos sem divisão sistemática de partes ou capítulos. Os assuntos privilegiados no Código foram dispostos de forma aleatória, sem regra específica que pudesse aglutinar as matérias. De maneira geral, os artigos podem ser classificados em três grandes áreas: construções, comportamento, trânsito e segurança.

Do Código de Posturas de 1842, no seu artigo 19, constava a restrição ao trotar dos cavalos em marcha de corrida no interior da urbe. A restrição pretendia evitar acidentes com crianças e velhos moradores da cidade. Tratava do [...] trânsito dos cavalos e mulas, cães errantes, [...] transitar com gado solto, [...] construir porteiras em caminhos públicos e limpeza dos estrumes. [...] procuravam evitar o impedimento do trânsito nos passeios e ruas, [...] jogos de parar no meio do trânsito. Fator de grande sanções aos infratores.

p. 150

Posteriormente, temos o Código de Postura de 1866, instituído, praticamente, um quarto de século após a aprovação do primeiro Código de Posturas. Na época era presidente da Província do Maranhão, o jurista Lafayette Rodrigues Pereira, coube a Câmara Municipal da Capital do Maranhão a aprovação do segundo texto, bem mais amplo e detalhado. Editado através da Lei n.º 775, de 4 de julho de 1866, com 211 artigos divididos, pela primeira vez, em partes e títulos, regulamentando três grandes temas: regularizações e aformoseamento urbano, segurança e salubridade. O primeiro tema – regularizações e aformoseamento urbano – regularizava questões como: [...] transporte, construir, [...] ruas e calçadas [...].

O segundo tema diz respeito à segurança pública. Com o título de Commodo e Seguridade, trazia regulamentações acerca de [...] estradas e terrenos urbanos, [...]. No quesito trânsito, incluído nesse segundo tema, o Código procurava impedir que o ir-e-vir fosse prejudicado devido a obras, grades nas construções, janelas e portas que abriam para fora, objetos nas janelas, leilões em praça pública, carregamento de volumes, vendas nas calçadas, frituras nas ruas, animais, carruagens, construções sem licença, mourões no porto, construção de porteiras nas estradas, etc. Proibia também o livre andar de alienados e exigia que motoristas trafegassem preferencialmente pela esquerda nas estradas e, que os mesmos registrassem os seus veículos nos órgãos competentes.

Na década de 70 do século XIX, a tração humana era substituída com um novo tipo de transporte público; no caso, são os veículos sobre trilhos os primeiros serviços de transportes coletivos, com os pioneiros bondes puxados por parelhas de burros

(Marques, 2008, p. 875). O serviço de bonde a tração animal foi inaugurado em 1874, existiu até 1923 e, somente, substituído pela força elétrica em 1924, durante o governo de José Maria Magalhães de Almeida, e, os recentes os bondes elétricos foram implantados pela empresa norte-americana Ulen Management Company. Entretanto, o governo do Estado fez um outro contrato, em 13 de outubro de 1924, com a empresa norte-americana Brightman & Company Incorporation, de acordo com o Decreto nº 869 de 9 de outubro de 1924, para administra-la e, os mesmos foram operados até outubro de 1966 (STIEL, 1984, pp. 444, 445, 446).

No final do século XIX, temos o Código de Posturas de 1893, aprovado pela Lei nº 8, de 20 de julho do mesmo ano, após a proclamação da República. E, seria o Maranhão, conforme, Mário Meireles (2001, p. 285), um Estado federado da nação, com sua Constituição estadual promulgada em 28 de julho de 1892.

O terceiro Código de Postura, foi organizado cinco títulos, 25 capítulos e 237 artigos. Basicamente dividia os assuntos em três grandes temas: salubridade, segurança e construções.

No título III, capítulo XVI, dos artigos 123 ao 138, esse documento regulamenta os [...] veículos, condutores e trafego da cidade.

O Título IV tratava da parte estética da cidade, arrabaldes e povoações, das estradas e caminhos públicos do município, compreendendo dois capítulos contendo 26 artigos. O capítulo XXIV do art. 202 ao 216: definiam abertura e largura de ruas, praças e estradas, construção e reforma de prédios e, o capítulo XXV, do art. 217 ao 228 tratavam sobre conservação dos passeios, ruas, estradas, rios, igarapés e edifícios públicos.

Na primeira metade do século XX teremos o Código de Posturas de 1936, instituído pelo Decreto nº 205, de 3 de novembro de 1936, dois anos após a promulgação da Constituição de 1934, pelo governo de Getúlio Vargas. A época governava o Estado do Maranhão desde 15 de agosto de 1936, o bacharel maranhense Paulo Martins de Sousa Ramos. Em seu mandato providenciou entre outras medidas, a revisão da Constituição estadual “para ser expurgada dos vícios nela introduzidos pelos subalternos interesses político-partidários que os haviam ditado e, com as medidas que então sofreu” publicada a 12 de novembro de 1936” (Meireles, 2001, p. 331). Após quarenta e três anos o Código de Postura de 1893, foi revogado sob a justificativa de estar obsoleto e, não mais satisfazer as necessidades reclamadas pelo progresso da cidade, pois haviam elementos que entravam na composição da cidade, quer modificação, quer na sua composição, quanto na sua finalidade. Para tanto, o engenheiro civil José Otacílio Saboya Ribeiro, Prefeito Municipal, declarava ser “indeclinável a necessidade de se dotar a cidade de São Luís de um novo Código compatível com as exigências do progresso do Brasil” (MARANHÃO. Diário Oficial, 11/11/1936, p. 9).

O Código era dividido em 27 títulos e totalizava com 508 artigos.

A disposição das matérias seguia uma determinada ordem de assuntos, mas não divididos em áreas, simplesmente dispostos nos títulos. Como de praxe, o primeiro assunto tratado pelo Código eram infrações e as penas (Título I, art. 1 a 18). Dos Títulos II ao VIII, apresentavam-se dos artigos 19 ao 85 as questões urbanas.

A “modernidade” trará os seus primeiros veículos, componentes do novo serviço de transporte por ônibus a diesel, que surgem no final da década de 1940, quando, em

4 de abril de 1949, foi sancionada a lei Nº 107, dispondo sobre o licenciamento em caráter precário de veículos destinados ao transporte coletivo urbano e rural de passageiros da capital maranhense.

Na segunda metade da década de 1950, a meia passagem para estudantes é implantada por meio da lei nº 807, de 8 de agosto de 1957, com uma nova redação em alguns artigos na lei nº 107, sendo o de maior relevância social o artigo 1º, por criar o Passe Escolar para abatimento de 50% no valor das tarifas dos transportes para os estudantes.

No fim dessa década, em 1958, o eng. Ruy Ribeiro Mesquita, Diretor Geral do Departamento de Estradas e Rodagem - DER-MA, formula o Plano de expansão da cidade de São Luís, tal plano induz um novo direcionamento da expansão territorial na cidade para o sentido norte. Fator de grande relevância quando são indicados novos logradouros para a cidade

Logo após a implantação do Regime Militar ocorrerá uma situação socioeconômica muito importante, no caso, foi a retirada do instituto da meia passagem, um direito reservado aos estudantes para abatimento de 50% no valor da passagem de ônibus urbano. A data exata, ainda, não localizamos

Em 8 de junho de 1965, cria-se o Departamento Municipal de Trânsito Urbano por meio da Lei 1.566, dessa mesma data.

Na administração do prefeito Epitácio Cafeteira Afonso Pereira, há uma reformulação da legislação, um novo Código de Postura, o qual foi instituído pela Lei nº 1.790, de 12 de maio de 1968 segundo Mário Meireles (2001, p. 358), disputavam “a liderança política na Ilha”. Nele são definidos instrumentos de ‘polícia’ administrativa a cargo do município em matéria de higiene, de ordem pública e funcionamento dos estabelecimentos comerciais e industriais, ao estatuir as relações entre o poder público local e os munícipes. (SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal, 1997. p. 221-239). É estruturado em quatro títulos, com respectivos capítulos (reiniciando numeração a cada novo capitulo) e seções, comportando 187 artigos. O Código subdivide-se, basicamente, em três áreas: higiene, segurança e atividades comerciais. Estabelecia no Título II, higiene das vias públicas entre os artigos de 24 a 32; [...] Título IV, trânsito público entre os artigos 86 a 93; e sobre o [...] empachamento das vias públicas no Título VII, entre os artigos 110 a 122.

p. 152

A Prefeitura Municipal reelabora o regulamento do serviço de transporte coletivo por ônibus, através do Decreto nº 1.688, em julho de 1970, definindo todos os direitos e deveres dos operadores e do órgão competente, no caso, as empresas de transporte coletivo e o Departamento Municipal de Trânsito (DMT), para a operação e a fiscalização desses serviços, respectivamente. Um diagnóstico do sistema de transporte coletivo da cidade de São Luís, nos anos de 1970 e 1980, pode ser avaliado como deficiente e ineficaz sob a operação da iniciativa privada (SIT, 2001, p. 7).

Devido a futura implantação dos projetos Carajás e a Siderúrgica do Itaqui, mobilizam-se as forças política na formulação de novas diretrizes para a cidade, em decorrência dessa nova conjuntura vê-se a necessidade de um novo Plano Diretor para São Luís, a Lei nº 2.155, de 26 de junho de 1977(?). Esse novo documento formula diagnóstico e prognóstico para os transportes.

No final da década de 1970, a cidade de São Luís, assistirá um fato social de ampla envergadura, que precisará de melhor investigação: a Greve da meia passagem, questão essa de grande repercussão local, que transcorreu no ano de 1979.

Na década de 1980, o serviço público dos transportes coletivos será considerado no novo reordenamento constitucional brasileiro, a Constituição Federal de 1988, o considera como um serviço essencial. E, esse critério refletirá em mais um novo instrumento legal na cidade de São Luís, na nova Lei Orgânica do Município, de 5 de abril de 1990, quando a mesma destacará no Capítulo VI – Dos transportes, do artigo 207 ao 215, o qual define as diretrizes para organização, disciplinamento e os direitos dos usuários.

Como consequência, em 1992, durante a administração do Prefeito Jackson Lago, a Secretaria Municipal de Obras e Transportes (SEMOT), órgão responsável pelas questões referentes aos transportes de São Luís, produz um diagnóstico da sua situação do município, intitulado: "Plano de Reorganização do Sistema de Transporte Público de São Luís". No início da década de 1990, a política dos transportes públicos era, mais uma vez, contemplada com um novo Plano Diretor para a cidade de São Luís, no caso, a lei nº 3.252, publicada em 29 de dezembro de 1992, que indicava, no título VIII: política de transporte.

Em 1996, é mais, uma vez considerada a legislação do sistema de transportes coletivos quando é sancionada mais um novo reordenamento institucional, no caso específico, o Serviço Público de Transporte Coletivo Urbano do Município de São Luís, instituído por meio da lei nº 3.430, de 31 de janeiro de 1996, que atribuí a Secretaria de Municipal de Transportes Urbanos – SEMTUR – a responsabilidade de administrar o sistema de transporte coletivo de São Luís, conforme o artigo 2º, o qual definia as atribuições de "gerir, planejar, supervisionar, fiscalizar, operar e executar a política do serviço público de transporte coletivo urbano e tráfego na área do município de São Luís, com as atribuições da organização, controle de todos os fatores de infraestrutura viária, das condições de trânsito, dos aspectos institucionais e da estrutura empresarial". Na mesma época, era instituído um Fundo Especial Municipal de Transportes Urbanos através da lei 3.429, do mesmo dia, mês e ano, para viabilizar a concretização do serviço de transportes.

Em 2001, o sistema de transporte coletivo de São Luís ganharia novo projeto, denominado de Sistema Integrado de Transporte – SIT, e consolidado com base no "Plano de Reorganização do Sistema de Transporte Público de São Luís". Uma das principais características é o modelo tronco-alimentado, ou seja, "as linhas troncais serão implantadas ao longo dos eixos estruturais, com a função de transportar passageiros aos terminais de integração, mediante transbordo, ao passar pelo sistema sem pagar outra tarifa (SIT, 2001, p. 9). Um sistema que integraria cinco terminais de ônibus para operar de forma integrada as 196 linhas de ônibus existentes, especificamente: Praia Grande, com 63; Cohab/Cohatrac, com 50; São Cristovão, com 44; Cohama/Vinhais, com 25 e o Distrito Industrial com 14 linhas. Esses cinco equipamentos de consumo coletivo (conforme, PRETECEILLE,1983) serviriam à reestruturação do então saturado sistema de transporte. Os documentos oficiais afirmavam se tratar de uma nova política visando à melhoria da qualidade do transporte coletivo da cidade.

Em 2006, a política municipal de mobilidade urbana, mais uma vez, sofrerá uma revisão por meio do Plano Diretor do Município de São Luís, institucionalizada através da lei nº 4.669, de 11 de outubro do mesmo ano, no "Título V – Da Política de acessibilidade e mobilidade".

A falta de um planejamento de longo prazo se faz perceber quando da elaboração de mais um novo documento do município, o qual, se propõe ser respeitoso ao exercício da mobilidade para conferir acesso e oportunidades de trabalho, estudo, consumo e lazer, e, que seria contemplado no Plano Diretor de Mobilidade e Acessibilidade Urbana da Área Central de São Luís, desenvolvido pelo Consórcio Setepla-Urbaniza para a Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte (SMTT) da Prefeitura de São Luís, em 2011. Trata-se de mais uma iniciativa tecnocrática para um plano especificamente restrito a área Central da cidade, diga-se, o seu Centro Histórico, uma abstração urbanística.

Essa realidade é, atualmente, um "nó górdio" na cidade. Não há bem-estar para os seus passageiros. Há um grande impacto no orçamento familiar, devido ao comprometimento da compra das "passagens" da vida diária. Um serviço ineficiente quando da aquisição dos bilhetes eletrônicos, o modo prevalecente para adquirir uma passagem, que muitas vezes, encontram-se os equipamentos de recarga do cartão magnético em constantes panes. As condições da frota de ônibus se caracterizam por manter veículos inconvenientes à acomodação no seu interior e agravada com as constantes superlotações de passageiros; a falta acomodação digna no interior dos veículos, torna essa situação uma afronta a rotina das viagens, uma situação geradora de quadros conflituosos entre semelhantes; a falta de conforto ambiental, agrava-se devido a inadequada climatização, estrutura veicular em desrespeito aos princípios ergonômicos. Some-se a falta de pontualidade, de regularidade e, em casos extremos, com a interrupção, suspensão ou paralisação devido às greves e lockouts.

p. 154

Por fim, resta aos seus usuários micros quadros de expressões de sociabilidade que estão marcadas pela conflitualidade. E, mais recentemente, verifica-se a insegurança entre os seus usuários, devido aos casos de assaltos. São elementos recorrentes e intervenientes de gestação sobre as vivências nesse palco da vida pública da cidade avaliada.

CONCLUSÃO

O presente trabalho agrupou dimensões conceituais e das peças da legislação da mobilidade urbana da cidade de São Luís, Maranhão. É uma compilação de referências agrupadas de duas dimensões, que poderão produzir derivações quando dos seus tratamentos teóricos e empíricos. Tais elementos classificados poderão apresentar aspectos macros e micros dessa realidade cinética comum. No referente ao material das referências empíricas relacionados aqui, com eles conseguiremos qualificar um aprofundamento da problemática guia no desenvolvimento da presente investigação. Enfim, é um inventário de referências conceituais e da legislação referentes a mobilidade urbana. Um primeiro passo para uma sistematização da problemática abordada nesse trabalho

REFERÊNCIAS.

ALCÂNTARA JR, José O. Sociabilidades em ônibus urbano, São Luís: EDUFMA, 2011.
Andrès, Luiz Phelipe. (Org.) Embarcações do Maranhão: Recuperação das técnicas construtivas tradicionais populares, São Paulo: Audichromo Editora, 1998.
AZEVEDO, Aluísio. O Mulato, Porto Alegre: L&PM, 1998.
BENJAMIN, Walter. Passagens, Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.
BARBUY, Heloisa. Acervos do Museu Paulista: veículos, Museu Paulista, Universidade de São Paulo, 1996.
BERCITO, Sônia de Deus Rodrigues. O Brasil na Década de 1940: Autoritarismo e Democracia. São Paulo: Editora Ática, 1999. (Série Princípios).
BÖTTIGER, Helmut. Die Mobilität des Menschen: Über Wege, Bahn und Grenzen hinaus. Petersberg, Alemanha: Michael Imhof Verlag GmbH & Co. KG, 2007.
CASTELLS, Manuel. A questão urbana, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
CASTRO, Celso. Pesquisando em arquivos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.
CARVALHO, Heitor Ferreira de. Urbanização em São Luís: entre o institucional e o repressivo. São Luís, 2005.Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão.
D'ABBEVILLE, Claude. História da missão dos padres capuchinhos na Ilha do Maranhão e suas circunvizinhas, São Paulo: Siciliana, 2002.
DURKHEIM, Émile. Da divisão do trabalho social, São Paulo: Martins Fontes, 1999.
DICIONÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. (Orgs.) Geraldo Di Giovanni, Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Editora da Unesp; FUNDAP, 2015.
ELIAS, Norbert, O processo civilizador, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., vol. 2, 1993.
ENGELS, Friederich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra, São Paulo: Boitempo, 2010.
GEBARA, Ademir. O mercado de trabalho livre no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1986.
GURVITCH, Georges (org.). Tratado de Sociologia, vol. 1, São Paulo: Martins Fontes, 1977.
HABERMAS, Jürgen. Técnica e ciência enquanto ideologia, In: Textos Escolhidos,
HELLER, Ágnes. Sociología de la vida cotidiana, Barcelona, Espanha: Edíciones 62, 1987.
MARQUES, César Augusto. Dicionário Histórico-Geográfico da Província do Maranhão, São Luís: Edições AML, 2008.
KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
KAUFMANN, Vicent; MONTULET, Bertrand. Between Social and Spatial Mobilities: The Issue of Social Fluidity, in: Tracing Mobilities: Towards a Cosmopolitan Perspective, Edited by Weert Canzler, Vicent Kaufmann, Sven Keeslring, Great Britain: Ashgate Publishing Limited, 2008.
LOPES, José Antônio Viana. São Luís, capital moderna e colonial: Antonio Lopes da Cunha e a preservação do patrimônio cultural ludovicense, São Luís: Fundação Municipal de Cultura, 2013.

_____. São Luís, cidade radiante: O plano de expansão da cidade de São Luís do Eng. Ruy Ribeiro de Mesquita (1958), São Luís: FAPEMA, Gráfica e Editora Sete Cores, 2016.
MARX, Karl. O capital: Crítica da economia política, processo de circulação do Capital, Volume 2, livro segundo, São Paulo: Abril Cultural, 1983.
MAUSS, Marcel. Sociologia e Antropologia, São Paulo: Cosac & Naify, 2003.
MEIRELES, Mário. História de São Luís, São Luís: Edições AML, 2015.
MENDONÇA, Sônia Regina de & FONTES, Virginia Maria. História do Brasil Recente: 1964-1992. São Paulo: Editora Ática, 2001. (Série Princípios).
MIRALLES-GUASCH, Carme. Ciudad y transport: el binômio imperfecto, Barcelona, Espanha: Editorial Ariel, 2002.
MOISÉS, José Álvaro, MARTINEZ-ALIER, Verena. A revolta dos suburbanos ou "Patrão, o Trem Atrasou, In: Contradições Urbanas e movimentos sociais, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
MONTENEGRO, Antonio Torres, Carvalho, Maria Michol Pinho de, Costa, José Ribamar Franco, (orgs.). A construção da modernidade: memórias de engenheiros do CREA-Maranhão, São Luís: Lithograf, 2001.
MOTA, Antonia da Silva. Cripto maranhense e seu legado. São Paulo: Siciliana, 2001.
PRETECEILLE, Edmond. Equipamentos coletivos e consumo social, In: Revista Estudos FUNDAP, ano 1, nº 1, março, 1983.
PINHEIRO, Márcia Barone. Mapeamento da pesquisa social em transporte: caminho da multidisciplinaridade de enfoques", in: Revista dos Transportes Públicos – ANTP – ano 16, 1994, pp. 93 à 105.
RODRIGUES, Emilia Araujo, A mobilidade como objecto sociológico, in: http://hdl.handle.net/1822/3913, 2004.
ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política e território na cidade de São Paulo, São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1999.
SIMMEL, Georg. As grandes cidades e a vida do espírito, Revista Mana, vol. 11, Nº 2, Rio de Janeiro, 2005.
_____ Aufsätze und Abhandlungen – 1901-1908 – Band II, Frankfurt am Main, Alemanha: Suhrkamp, 1995.
STIEL, Waldemar Correa. História do transporte urbano no Brasil, Brasília, DF: EBTU, PINI, 1984.
VIVEIROS, Jerônimo. História do comércio do Maranhão, vol. I, São Luís: Associação Comercial do Maranhão, 1992.
TRACING MOBILITIES: Towards a cosmopolitan perspective, Ed. Weert Canzler, Vicente Kaufmann and Sven Kesselring, Great Britain: Ashgate Publishing Limited, 2007.
URRY, John. Mobilities, Cambridge, Reino Unido: Polity Press, 2007.
VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. Transporte urbano, espaço e eqüidade: análise das políticas públicas, São Paulo: Editoras Unidas, 1996.
VIRILIO, Paul. Velocidade e Política, São Paulo: Estação Liberdade, 1996.
WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva, volume 2, Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

DOCUMENTOS LEGAIS

MARANHÃO. Diário Oficial do Estado. Prefeitura Municipal de São Luiz. Decreto n° 205 de 3 de novembro de 1936. Manda pôr em execução o novo Código de Posturas do Município de São Luís e dá outras providências. São Luís: Tip. do Diário Oficial, 11/11/1936, pp. 8-19.
São Luís – Regimento da relação da cidade de São Luiz, 1833.
São Luís- Camara Municipal de São Luís – Código de postura de São Luís, 1842.
São Luís – Camara Municipal de São Luís – Código de postura de São Luís, Lei nº 775, de 4 de julho de 1866.
São Luís – Camara Municipal de São Luís – Código de postura de São Luís, Lei nº 8, de 23 de julho de 1893.
São Luís – Governo do Estado – Código Sanitário – Lei nº 358, de 9 de julho de 1906.
São Luís – Prefeitura Municipal de São Luíz – Código de postura, Decreto nº 205, de 3 de novembro de 1936.
São Luís – Prefeitura Municipal de São Luís, Plano Diretor de São Luís, Lei nº 2.155, de junho de 1977.
São Luís – Camara de Vereadores de São Luís, Lei Orgânica do Município de São Luís, de 05 de abril de 1990.
São Luís- Prefeitura Municipal de São Luís, Lei do Plano Diretor, Lei nº 3.252, de 29 de dezembro de 1992.
São Luís – Prefeitura Municipal de São Luís, Fundo Especial Municipal de Transportes Urbanos de São Luís, Lei nº 3.429, de 31 de janeiro de 1996.
São Luís – Prefeitura Municipal de São Luís, Serviço Público de Transporte Coletivo urbano do Município de São Luís, Lei nº 3.430, de 31 de janeiro de 1996.
São Luís – Secretaria Municipal de Terras, Habitação e Urbanismo (SEMTHURB) – Assessoria de Planejamento da SEMTHURB - Legislação urbanística básica de São Luís, 1997.
São Luís - Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes do Município de São Luís, Sistema Integrado de Transportes São Luís – SIT: Diagnóstico e Análise das Demandas, São Luís: VERTRAN, 2001.
São Luís – Prefeitura Municipal de São Luís, Plano Diretor do Município de São Luís, Lei nº 4.669, de 11 outubro de 2006.
São Luís – Secretaria de Trânsito e Transportes – Plano de Mobilidade e Acessibilidade urbana da Área Central de São Luís – Processo administrativo nº 050.22447/2010, 2011.
Brasil – Presidência do Brasil, Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012.
São Luís – Secretaria Municipal de Governo – Lei complementar nº 05, de 03 de dezembro de 2015.
São Luís – Prefeitura Municipal de São Luís – Lei nº 6.292, lei da de mobilidade urbana de São Luís, de 28 de dezembro de 2017

A LUTA PELA AMPLIAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO EM UM CENÁRIO DE CRISE SISTÊMICA: O CASO DO "BUSÃO DA COMUNIDADE" NO AGLOMERADO DA SERRA, BELO HORIZONTE

André Henrique de Brito Veloso

Doutorando em Economia no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG.
andrebveloso@gmail.com

Letícia Birchal Domingues

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
leticiabdom@gmail.com

INTRODUÇÃO E METODOLOGIA[72]

O presente artigo busca delimitar e analisar quais fatores de mediação entre comunidade, poder público e empresários foram utilizados para se chegar a uma solução bem-sucedida na luta pela implantação de uma linha de ônibus no Aglomerado da Serra, maior conjunto de favelas de Minas Gerais, em 2017. Narrar os acontecimentos e identificar os atores desse processo se torna ainda mais relevante ao se compreender que as cidades brasileiras passam, neste século, por uma alteração estrutural na mobilidade urbana, com o aumento do número de viagens por carros e motos em detrimento do transporte público. O setor de ônibus, por sua vez, passa por uma crise de demanda e rentabilidade que, em conjunto com as novas formas de regulação e gestão públicas, têm gerado a diminuição sistemática da frota e viagens, com especial impacto para regiões de menor rentabilidade para o sistema, como favelas e periferias. Os modos coletivos, em crise, têm sido substituídos massivamente por modos individuais motorizados nessas regiões. Este tipo de solução individual tem gerado novas contradições na apropriação do espaço e na autonomia de seus moradores. Nesse contexto adverso, torna-se, então, fundamental a identificação de novas diretrizes de governança para a retomada de direitos sociais.

A principal hipótese trabalhada neste artigo é que a luta por uma nova linha de ônibus no Aglomerado da Serra, batizada de “Busão da Comunidade”, justamente na principal avenida construída pelo programa de urbanização Vila Viva, é central para a compreensão das variáveis e possibilidades de mudança no transporte público. A soma da atuação comunitária com apoio técnico e político de um movimento social, surgido em um momento de fortalecimento do enquadramento da mobilidade urbana como direito social, foi capaz de identificar atores sociais dispostos a resolver demandas específicas de mobilidade urbana. A experiência analisada demonstra que, com apoio do poder público, é possível realizar mudanças estruturais na política de mobilidade urbana para reverter a tendência de perda de demanda do transporte público e aumento do número de viagens motorizadas.

Assim, o presente artigo pretende articular a dimensão mais sistêmica da crise do transporte público urbano (TPU) com a articulação social em prol da mobilidade urbana como direito social, materializada na luta do Aglomerado da Serra. Para tanto, a metodologia proposta apresenta duas abordagens articuladas: (i) a caracterização da formação e desenvolvimento da mobilidade urbana no Aglomerado da Serra, a partir de uma perspectiva histórica local, municipal e nacional e (ii) a caracterização das formas e processos políticos que levaram à efetiva conquista de uma linha de ônibus nessa comunidade em novembro de 2017.

Para a primeira abordagem, buscou-se uma recapitulação dos processos históricos que conformaram a urbanização de Belo Horizonte e a dinâmica entre seus espaços formais e informais. Diante desse cenário, o processo de formação do TPU na cidade é abordado sob a perspectiva das transformações das últimas três décadas. Dessa maneira, formas de regulação e gestão do sistema são cotejadas com os dados de evolução da frota municipal de automóveis, motos e ônibus, além de recortes específicos da pesquisa Origem-Destino, de 2002 e 2012. A segunda abordagem, por

[72]A pesquisadora Letícia Birchal Domingues agradece à CAPES pelo apoio financeiro no projeto “Transformações do ativismo no Brasil: junho de 2013 em perspectiva comparada”.

sua vez, buscou relatar e analisar o processo de mobilização comunitária por uma nova linha de ônibus no Aglomerado da Serra a partir da observação participante dos autores deste artigo. Assim, foram sistematizados os principais acontecimentos e atores envolvidos na luta pela nova linha de ônibus desde a primeira reunião, em julho de 2016, entre a comunidade local, Tarifa Zero BH e Arquitetas Sem Fronteiras, até a audiência pública e reuniões com o prefeito Alexandre Kalil, chegando à efetivação da linha em novembro de 2017. O impasse com os empresários de ônibus e a burocracia municipal, o diálogo com gestores e vereadores e a busca por solução no setor de Transporte Suplementar, foram elementos cruciais que ilustram de que maneira a comunidade buscou pressionar por sua demanda em meio à contradição existente entre a mobilidade urbana como direito social e a lógica mercantil do TPU.

Além da presente seção, o artigo segue dividido nas seguintes partes: O lugar do Aglomerado da Serra na história urbana de BH; Mobilidade urbana nas periferias de BH - alcances e limites do transporte público; O Busão da comunidade, dividido em duas subseções, uma apresentando os protestos de Junho de 2013 e a mobilidade urbana como direito social e a seguinte detalhando a articulação social realizada pelo Busão da Comunidade; e, por fim, a conclusão.

O LUGAR DO AGLOMERADO DA SERRA NA HISTÓRIA URBANA DE BH

A cidade de Belo Horizonte foi fundada em 1897 a partir da iniciativa das elites de Minas Gerais em um esforço para a retomada do protagonismo econômico e político do estado, perdido desde o século XVIII. De inspiração Haussmaniana e positivista, a cidade planejada surgiu com ruas e avenidas largas, de propósito monumental, e com uma delimitação de zona urbana prevista para abarcar 200 mil pessoas, segundo cálculos da época (SILVA, 2013, p. 40). A própria lógica inerente ao processo de construção e ocupação da cidade definiu uma característica marcante de sua história de 120 anos: a segregação espacial e a ocupação periférica, com significativas consequências na dinâmica de mobilidade urbana.

O processo de desenvolvimento de uma cidade no contexto capitalista tem como um de seus principais fatores de mediação o surgimento do mercado de terras urbanas. Condições fundamentais como acessibilidade, provimento de infraestrutura e possibilidades físicas de construção e expansão, balizam a formação da renda da terra urbana. Como em todo mercado de bens e serviços, o mecanismo de equilíbrio entre oferta e demanda é o preço, e sua contrapartida é a exclusão daqueles consumidores que não podem pagar e dos ofertantes cujos custos o excedem. É na impossibilidade de acesso ao mercado que surge o processo de ocupação informal e espontânea de terras, que se desenvolverá justamente nas áreas em que não há condições de rentabilidade para o surgimento de um mercado formal. Belo Horizonte assiste a essa dinâmica desde o primeiro momento de sua construção quando, alijados dos loteamentos, os operários envolvidos na construção da cidade estabeleceram suas casas no morro adjacente à Estação Central, lá permanecendo até 1902, quando foram desalojados (SILVA, 2013, apêndice 1).

De maneira contraditória, foi a dinâmica de ocupação autônoma e informal de porções de terra urbanas não incorporadas pelo mercado que gerou as condições de sua inserção mercantil. Isso decorreu sobretudo do trabalho social acumulado, realizado pela coletividade que ocupou esses espaços, para gerar condições adequadas de vida

cotidiana, pontuado com as intervenções externas do estado, quando ocorrem. Nessa dinâmica, cabe destacar para os propósitos deste artigo o desenvolvimento da *acessibilidade*, isto é, o atributo do grau de integração da terra urbana à totalidade da cidade que esta compõe. A acessibilidade envolve, por certo, a localização e a distância em relação aos serviços e bens que constituem a cidade, mas também engloba as condições que permitem que essa distância seja vencida. Assim, configuram a acessibilidade não apenas infraestruturas (vias) e tecnologias (modos de transporte), mas também relações sociais de produção que permitam a oferta e utilização desses serviços (VELOSO, 2017, p. 163-165; VILLAÇA, 1998, p. 74). Em outras palavras, não basta apenas a existência de uma via e de um sistema de ônibus municipal, é preciso que a reprodução desse sistema (em seus aspectos de gestão, planejamento e remuneração) se dê efetivamente nesses espaços. Para a dinâmica de formação de favelas aqui em foco, a acessibilidade se estabelece, em geral, pela curta distância, mas não pelos outros atributos mencionados.

O processo de urbanização de Belo Horizonte seguiu, em linhas gerais, essa dinâmica de dupla apropriação da terra urbana, a informal e a formal, esta muitas vezes se sobrepondo àquela. Quando a urbanização nacional passou a ganhar velocidade a partir da década de 1930 e mudou de patamar a partir da década de 1950, Belo Horizonte também manifestou espacialmente a agudização das contradições do processo de ocupação e produção do espaço urbano. É dessa época que data o início da ocupação informal da porção leste da Serra do Curral, marco natural divisório de Belo Horizonte, que no fim do século XX se consolidou como “Aglomerado da Serra”, o maior conjunto de vilas e favelas de Minas Gerais, com mais de 40 mil habitantes atualmente (TOLEDO, 2016, p. 34). Além de casebres dispersos ao longo do morro desde o começo do século XX, vale destacar o surgimento de vilas na base do morro que, ao longo dos anos acabaram por se “conurbar”. Assim, há a vila Nossa Senhora Aparecida, nas imediações do quartel de Santa Efigênia datada do começo da década de 1940, a favela dos Urubus nas margens do rio Arrudas e que foi desalojada na década de 1980, as favelas do Pindura Saia, Pau Comeu e Atrevidos todas se instalando morro acima e que em 1957 já somavam cerca de 3.500 pessoas (SILVA, 2013, apêndice 1). Vila Marçola na década de 1960, Vila Cafezal na de 1970 (surgido como ocupação urbana) e Vila Nossa Senhora de Fátima, na década de 1980, ampliaram esse tecido urbano ao qual se juntaram a vila Fazendinha e Novo São Lucas na década de 1990.

É fundamental notar que o processo de ocupação se deu a partir dos fundos de vale dos córregos e rios da porção leste e, de forma que a cidade “formal” se expandiu e valorizou terras nos fundos de vale, e a ocupação irregular se moveu serra acima, incluindo lugares com alta declividade e com risco geológico (SILVA, 2013). Essas nascentes favelas tiveram uma localização mais privilegiada que as periferias urbanas, por estarem posicionadas mais próximas a serviços e infraestruturas, mas tiveram uma disputa por espaço em seu próprio processo de ocupação, que, aliada à ausência do poder público, configuraram vias estreitas e precárias, geralmente construídas para o deslocamento pedestre. Se acumulam, nesse cenário, além de problemas de mobilidade em média e larga escala dentro do conjunto de favelas, questões de esgotamento sanitário e de escoamento fluvial.

A partir da década de 1980 e 1990, programas de urbanização movidos pela prefeitura e focados, em algum grau, na garantia do direito de posse e propriedade dos moradores de vilas e favelas, passaram a ocorrer. O maior na história da cidade foi o programa Vila Viva, executado nos anos 2000 no Aglomerado da Serra. A partir do Plano Global Específico, elaborado em 1999, o programa propunha uma série de intervenções no Aglomerado com o objetivo de: reestruturar o sistema viário, criando acessos e desobstruindo vias, proteger nascentes e cursos d'água, diminuir o risco geológico para as unidades habitacionais, desadensar o Aglomerado e implantar a via 276 prevista no Plano Diretor (MELO, 2009, p. 116). Como se verá, no que tange a mobilidade urbana, a implantação das medidas desconsideraram as necessidades e especificidades da do Aglomerado da Serra, deixando em segundo plano o provimento de transporte público.

MOBILIDADE URBANA NAS PERIFERIAS - ALCANCES E LIMITES DO TRANSPORTE PÚBLICO

Paralelamente ao desenvolvimento urbano, é necessário situar o processo de formação do sistema de transporte urbano de Belo Horizonte. Desde o fim dos bondes, a partir da década de 1950, a hegemonia nos deslocamentos urbanos passou para os empresários de ônibus que, gradualmente, saíram da posição de autônomos e pequenos empresários para consolidar grandes frotas e fatias de mercado na cidade (FJP, 1996). Foram os ônibus que, dentro do processo de urbanização de BH, diminuíram a pressão por ocupação de espaços próximos ao centro e permitiram a gradual ocupação de periferias distantes e eventualmente fora do município. Por outro lado, o sistema de ônibus radial (bairro-centro) e com tarifas especificadas por linha acabava por aumentar a pressão viária no centro da cidade e a segregação espacial. A regulação governamental só se fez de forma mais enfática a partir da década de 1980 com o controle público da Câmara de Compensação Tarifária[73] (CCT) e a unificação das tarifas de ônibus, que aumentou a eficiência do sistema e gerou, simultaneamente, uma concentração empresarial (FJP, 1996; VELOSO, 2017). É desse período que data também a instituição de linhas diametrais e perimetrais, em substituição às antigas radiais na cidade.

O controle público da CCT e a remuneração das empresas por serviço prestado, calculado por uma planilha de custos - e não apenas por passageiro transportado -, fez com que a lógica de oferta do serviço pudesse se distanciar um pouco da rentabilidade tarifária e se voltasse para outros aspectos, como a necessidade social. Do ponto de vista das empresas, a remuneração por serviço não dava incentivo à diminuição do número de veículos e linhas; do ponto de vista do governo, a ampliação de horários, itinerários ou linhas, era função apenas da capacidade fiscal de pagamento, que incluía aí a arrecadação tarifária.

Depois de um breve período (1987-1992) em poder das empresas de ônibus, a CCT voltou ao controle público a partir da criação da BHTRANS, órgão municipal responsável pela gestão do transporte e trânsito de Belo Horizonte. É nesse contexto

[73] A Câmara de Compensação Tarifária constitui-se em um instrumento de equilíbrio financeiro para o sistema de ônibus, por meio do qual é possível manter um ou mais níveis de tarifa para linhas diferentes. A CCT coleta e redistribui toda a receita tarifária, compensando linhas deficitárias com a receita de linhas superavitárias e tornando a taxa de retorno igual para todo o sistema.

que as primeiras linhas de vilas e favelas foram implantadas, em 1996, com micro-ônibus adentrando as vias estreitas dos aglomerados subnormais para conectar a população ao sistema convencional de ônibus. As linhas eram subsidiadas pela CCT, e a primeira, para a Vila Fazendinha, chegou a ser gratuita (OLIVEIRA, 2002) para depois se consolidar em uma tarifa social que sempre esteve abaixo do patamar de 25% do preço da tarifa principal. Entre 1996 e 2006, 13 linhas de vilas e favelas foram criadas na cidade (TOLEDO, 2016). Entretanto, a baixa proporção dentro do sistema e falta de planejamento de médio e longo prazo em sua implantação, caracterizam a política de TPU de vilas e favelas como *ad hoc*, isto é, algo que flutua conforme as circunstâncias, estando longe de se configurar como uma política pública sistemática de mobilidade urbana. A tabela abaixo resume a participação proporcional das LVF dentro do sistema municipal.

Tabela 01 - proporção de população, linhas de ônibus e passageiros em Belo Horizonte e Vilas e Favelas, 2016[74].

Recorte geográfico \ variável	População (%)	Quantidade de linhas de ônibus (%)	Quantidade de passageiros transportados por mês (%)
Belo Horizonte	2.513.451 (100%)	342 (100%)	35.996.278 (100%)
Vilas e favelas	452.421 (18%)	13 (3,80%)	521.923 (1,45%)

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2016), BHTRANS (2016) e SILVA (2013)

A virada do século marcou, contudo, um momento de inflexão na regulação do transporte público de Belo Horizonte que pode ser entendido como uma crise estrutural dos modos coletivos de transporte. No fim da década de 1990 a explosão de transporte informal na maior das grandes cidades do país deu os primeiros sinais do processo de motorização que iria se seguir. O grande crescimento da informalidade, a partir dos chamados “perueiros” em Belo Horizonte, fez com que as empresas de ônibus cobrassem do poder municipal ações para coibir a concorrência ilegal que ocorria. Depois de meses de impasse jurídico, em 2001, a prefeitura acionou a Polícia Militar e debelou a operação de mais de mil veículos irregulares. Como contrapartida, foi regulamentado o “sistema de transporte suplementar” no qual permissionário pode possuir apenas um veículo (micro-ônibus) e a configuração e operação das linhas não pode se dar na área central da cidade . Em 2001 foi concedida permissão para a operação de 300 veículos que foi prorrogada em 2011 e relançada, na forma de licitação, em 2016 (VELOSO, 2017, p. 135). Cabe aqui notar que o transporte suplementar, por seus diferentes atributos de operação e oferta, poderia funcionar como um dos elementos para uma política pública de mobilidade urbana que buscasse

[74] Para os dados de linhas de ônibus e passageiros transportados, foi utilizado o relatório gerencial mensal disponibilizado pela BHTRANS de agosto de 2016, mediante Lei de Acesso à Informação. Para a proporção populacional, utilizou-se a proporção informada em SILVA (2013, p. 89) de 22% cotejada com a contagem populacional de 2016 do IBGE e reduzida mediante cálculo da tendência de diminuição da população favelada, verificado pelo censo, e presente em TOLEDO, 2016 (p. 34). O número populacional, de qualquer forma, busca apenas demonstrar a disparidade de ordem de grandeza entre habitantes e oferta de transporte. A proporção menor de passageiros transportados em relação ao nº de linhas se deve ao dimensionamento do veículo das LVF (micro-ônibus)

incentivar de fato a primazia do modo coletivo sobre o individual. Entretanto, a licitação de 2016 previu apenas os mesmos 300 veículos de 15 anos atrás. A solução obtida pelo "Busão da Comunidade", assim, se coloca como possibilidade de abertura para uma política de expansão desse modo de transporte.

Se em um primeiro momento o aumento de veículos foi consequência da crise econômica aliada à abertura para importações, nos anos seguintes o aumento substantivo de veículos automotores em todo o Brasil foi consequência de políticas de subsídio nesses produtos e de distribuição de renda. Assim, conforme dados do DENATRAN (2002; 2018) a quantidade de veículos em Belo Horizonte passou de 742 mil para quase 2 milhões nos últimos 16 anos, nos quais a quantidade motos passou de 64 mil para 244 mil e a de automóveis de 629 mil para 1,65 milhões.

O aumento da oferta de modos individuais contribuiu para uma crise estrutural de demanda por parte do transporte por ônibus. Em Belo Horizonte, a CCT passou a apresentar significativo déficit que culminou em negociação de uma dívida milionária da prefeitura com as empresas de ônibus e uma nova licitação do sistema, em 2008 (VELOSO, 2017, p. 143-155). A nova regulamentação abdicou do controle público da arrecadação tarifária e o transferiu para o sindicato de empresas, eliminando qualquer subsídio orçamentário ao sistema, que passou a ter nas tarifas cerca de 98,5% do total de sua receita (VELOSO, 2017, p. 150). A consequência econômica dessa mudança de lógica foi uma racionalização do sistema no sentido da diminuição de sua oferta para o atendimento dos horários rentáveis, reduzindo assim sua produção quilométrica e o atendimento de localidades mais distantes e/ou vulneráveis. O número de passageiros transportados caiu 22% entre 1998 e 2016, e a quilometragem produzida reduziu 18% no mesmo período[75].

No que tange o sistema de LVF, nenhuma linha foi criada desde 2006, como consequência da afirmação da lógica mercantil em detrimento da social. É de se ressaltar que, a partir de 2008, qualquer nova LVF só poderia ser subsidiada pela arrecadação tarifária total do sistema, sem aportes orçamentários extras. A tabela abaixo, calculada a partir da pesquisa Origem-Destino, dá a dimensão de como as políticas públicas de preço e as transformações socioeconômicas afetaram estruturalmente a matriz de viagens cotidianas por modo em Belo Horizonte.

[75] Cálculo realizado a partir da obtenção dos relatórios gerenciais mensais do sistema de transporte público da BHTRANS no período de janeiro de 2009 a julho de 2018. O relatório do mês corrente é sempre disponibilizado online pela BHTRANS. Entretanto, o conjunto de relatório foi obtido a partir de solicitação via Lei de Acesso à Informação.

Tabela 02 - Taxa de variação de viagens por modo e habitante em Belo Horizonte - modo e grupos selecionados (2002-2012)

Grupo selecionado	População	Ônibus	Metrô	Automóvel	Motocicleta
Vilas e favelas	-4,6%	10%	472%	367%	1.977%
Baixa renda	5,9%	-19%	435%	166%	666%
Belo Horizonte	4,2%	-17%	169%	107%	618%

Fonte: VELOSO, 2017, p. 250

Como se pode ver, os modos individuais motorizados cresceram significativamente para toda cidade e ainda mais acentuadamente nas vilas e favelas, com destaque para a impressionante taxa de quase 2000% da motocicleta. O metrô federal, com sua política de congelamento tarifário desde 2006, também conseguiu atuar como modo de transporte atraente para a população. Os ônibus entretanto, em virtude dos motivos acima descritos, acabaram por perder significativa demanda. A exceção é para vilas e favelas, onde o aumento proporcional de renda compensou a fuga para outros modos de transporte.

O BUSÃO DA COMUNIDADE

É dentro desse contexto de crise estrutural dos modos coletivos de transporte e de política *ad hoc* do sistema de LVF que se encaixa a demanda do "Busão da Comunidade", caso em foco neste artigo. Como já mencionado, entre 2005 e 2007, o Aglomerado da Serra passou pelo programa Vila VIva, de urbanização de favelas. Entre as diversas ações e remoções, justificadas geralmente em função de assentamentos em área de risco, uma chama a atenção do ponto de vista da mobilidade urbana: foi criada a Avenida do Cardoso[76], via larga, de 2 faixas em cada sentido e com aproximadamente 1,0km de extensão e com alta declividade. Sua abertura criou uma conexão entre a Rua Capivari, no Bairro Serra, na regional Centro-Sul da cidade e a Av. Mem de Sá, que atravessa alguns bairros da regional Leste e chega a uma das avenidas principais da cidade, a Av. dos Andradas.

[76] O nome da avenida foi alterado, em 2011, passando a se chamar Av. Jefferson Coelho da Silva, em homenagem a um adolescente, morador da comunidade, que foi assassinado por um policial naquele ano (OTONI, 2011). Contudo, a referência popular ao nome da avenida segue sendo Avenida do Cardoso - por isso este nome será usado aqui.

Imagem 01 - Mapa da linha de ônibus implementada com indicação de conexão entre Regionais Centro-Sul e Leste

Fonte: Editado a partir de TARIFA ZERO, 2018

Essa conexão realizada pela Av. do Cardoso é importante para se compreender a situação da demanda pelo TPU na via. Sem a criação de uma linha de LVF, a avenida serviu bem mais ao deslocamento dos bairros de classe média das zonas centro-sul e leste, próximas a comunidade, do que ao trânsito de moradores locais. O trânsito da comunidade pela avenida ficava majoritariamente restrito ao andar a pé, sempre muito árduo devido à grande declividade, ao crescente número de motos e, em menor grau, de carros e ao transporte clandestino. Assim, a demanda pelo TPU foi imediata à criação da avenida e, por vários anos, moradores do Aglomerado buscaram a viabilização de uma linha de ônibus que percorresse a Avenida do Cardoso. Segundo estimativa realizada com base na Pesquisa Origem-Destino de 2012, existe uma demanda da comunidade e de pessoas ao longo do trajeto de 1.960 usuários da linha por dia, considerando o ônibus como único modo de transporte a ser usado (AGÊNCIA METROPOLITANA, 2012). Se forem considerados os usuários que integram seu percurso com o metrô, existe uma demanda adicional de 3.528 usuários do TPU no trajeto.

Na história da luta pela obtenção da linha, foram usados, principalmente, espaços institucionais já clássicos da mobilização em vilas e favelas, especialmente as associações e o intermédio de lideranças comunitárias, até então sem sucesso. Foi apenas em 2016, com uma nova conjunção de atores sociais e fortalecimento da

dimensão social do transporte, que essa luta no Aglomerado da Serra consegue um avanço com a mobilização pela linha, que ganhou o nome de "Busão da Comunidade" e sua implantação no fim do ano de 2017. Compreende-se que dois elementos foram centrais para essa conquista: (i) o fortalecimento do enquadramento da mobilidade urbana como direito social a partir das mobilizações de Junho de 2013; (ii) a nova articulação social pela linha.

Os protestos de Junho de 2013 e a mobilidade urbana como direito social

Adota-se a noção de que os movimentos sociais não geram significados estanques a partir de condições estruturais imediatas, mas que o próprio processo de ação contenciosa entre apoiadores e opositores gera e difunde significados, ou enquadramentos (SNOW, BENFORD, 2000, p.613). No caso do TPU, o enquadramento da mobilidade como direito social vem de um processo de lutas de coletivos de movimentos sociais que atuam desde meados dos anos 2000 e têm como referência o Movimento Passe Livre (MPL) (VELOSO, 2017). Com o MPL, o enquadramento da mobilidade urbana como direito social ganhou força e se materializou na demanda da tarifa zero. Inspirada em uma proposta de Lúcio Gregori[77], a tarifa zero, nome-fantasia da gratuidade universal no momento de uso do transporte público dá forma à ideia de desmercantilização do TPU. O "direito social", então, parte de uma concepção ampla de direito, muito além do formalizado em textos legais, baseada na contraposição entre direito e mercado, em busca de uma desnaturalização do lucro e das barreiras sociais advindas da lógica do pagamento da tarifa, propiciando o acesso livre à cidade (DOMINGUES, 2016, p.83-86; VELOSO, 2017, p.264-273).

Contudo, é a partir de Junho de 2013, quando ocorrem mobilizações de massa em centenas de cidades do país que o enquadramento ganha uma projeção social mais ampla. Nos meses anteriores do mesmo ano, outras cidades tiveram manifestações expressivas em torno de demandas pelo transporte público, como Goiânia, em maio (TAVARES, RORIZ, OLIVEIRA, 2016), e Porto Alegre em março e abril de 2013 (BRAGA, 2017, p.236). Mas é São Paulo e a brutal repressão contra o aumento de 20 centavos no preço das tarifas de ônibus que é tida como *locus* e marco da expansão dos protestos para a tomada de todo o país (DOWBOR, SZWAKO, 2013; SINGER, 2013). Para além da expansão territorial e numérica, os protestos de Junho de 2013 viram uma ampliação de pautas, mas a demanda por um transporte público mais barato e de maior qualidade não saiu de cena: a redução de tarifas de ônibus foi o primeiro resultado mais palpável dos protestos, tendo sido conquistado em mais de cem cidades (MPL, 2013).

Considere-se Junho de 2013 um ciclo de protestos, no qual ocorre uma "onda ascendente e depois descendente de ações coletivas interrelacionadas e reações a elas, cujas frequência, intensidade e formas agregadas aumentam e declinam com alguma proximidade cronológica" (TARROW, 1993, p.286-287 - traduzimos). O momento ascendente, de expansão dos protestos, é uma abertura para a criação de significados - ou enquadramentos - e os momentos posteriores ao declínio do ciclo são de sedimentação dessas demandas colocadas pela e para a sociedade. As novas

[77] Secretário de transportes da prefeitura de São Paulo, em 1990, gestão de Luiza Erundina (VELOSO, 2017).

formas de ação que são criadas se tornam modulares e são "destiladas, refinadas e, muitas vezes, seus produtos rotinizados se tornam parte de uma prática de ação coletiva mais duradoura" (TARROW, 1993, p.301-302). Novos atores se formam e novas redes se constituem, podendo resultar, até, em mudanças em políticas públicas (TARROW, 1993, p.302).

Entende-se que o enquadramento da mobilidade urbana como direito social é um desses novos significados que ganharam força com os protestos de Junho de 2013[78] e que tem se alastrado em espaços sociais e institucionais. Em Belo Horizonte, o surgimento do movimento Tarifa Zero BH (TZ)[79], durante o mês de junho de 2013, é uma das resultantes desse ciclo de protestos (VELOSO, 2017; DOMINGUES, 2016). E a articulação deste movimento com a comunidade da Serra e outros atores da sociedade civil e institucionais é um marco não só da modularização da ação coletiva advinda dos protestos, mas, também, da constituição de novas redes e atores e a abertura para a construção de políticas públicas - em um cenário de crise sistêmica do TPU.

Uma nova articulação social pelo Busão da Comunidade

O caso do Busão da Comunidade, então, marca o encontro dos elementos já desenvolvidos neste artigo: o intenso processo de motorização nas cidades brasileiras e a crise sistêmica do TPU; a formação de demandas de acessibilidade em vilas e favelas e a estagnação da política de TPU para atendê-las; o fortalecimento do enquadramento da mobilidade urbana como direito social e o surgimento de novos atores, na cidade de Belo Horizonte, em sua defesa. Esses elementos trazem uma contradição inerente entre a nova regulação do TPU e sua afirmação como direito social. Em outras palavras, o contexto de aprofundamento da lógica mercantil do sistema de TPU adotada pelo poder público e pelas empresas concessionárias do serviço se choca com o fortalecimento do enquadramento da mobilidade urbana como direito social e com a demanda latente, nas periferias urbanas por um transporte público a preço acessível.

No cenário já apresentado da demanda do Aglomerado da Serra, o poder público vinha adotando uma posição de defesa do mercado alinhada às empresas de ônibus, pois defendia a lógica da remuneração do sistema sem aberturas para políticas de subsídio tarifário ou de ampliação do sistema já existente na cidade de LVF. O poder público, então, vinha se demonstrando fechado às articulações sociais clássicas nos espaços da periferia urbana. Contudo, outros atores sociais, fortalecidos pela ampliação e, até, maior rotinização da ideia da mobilidade urbana como direito social, se encontraram na luta pelo Busão da Comunidade. O desenrolar de tal articulação social será analisado em quatro etapas: i) articulação da campanha; ii) paralisia burocrática; iii) entrada de novos atores institucionais; iv) a conquista e implantação da demanda.

Primeiramente, a Promotoria de Direitos Humanos do Ministério Público de Minas Gerais, com recursos da *Ford Foundation*, iniciou uma parceria com a ONG

[78] Os diversos sentidos dos protestos de Junho de 2013 abriram uma ampla agenda de pesquisa, que não deve ser focada aqui.
[79] Durante os protestos de Junho de 2013, não havia em BH um movimento social específico para o TPU, de forma que o surgimento do TZ é importante resultado dos protestos na cidade, devendo ser pontuado que não faz parte do MPL nacional. Os autores deste artigo estudaram a formação do TZ nos trabalhos já citados (VELOSO, 2017 e DOMINGUES, 2016).

Arquitetas Sem Fronteiras que veio a ser chamada Diálogos Comunitários. Essas instituições identificaram, em reuniões com a comunidade, a necessidade de implantação de TPU na Av. do Cardoso e assim, entram em contato com o Tarifa Zero BH, em julho de 2016, para a viabilização da proposta. O TZ, que nunca tinha atuado de forma aprofundada em uma demanda por TPU em vilas e favelas, tampouco com recursos financeiros externos, identificou uma oportunidade. Seria possível atuar de forma propositiva e articular com atores da periferia, que não são os participantes típicos do movimento.

Neste momento, o movimento passou a atuar com tais recursos financeiros no Aglomerado e a articular moradores, em especial, a partir do Ensino de Jovens e Adultos na Escola Municipal Edson Pisani, uma vez que sua diretora já estava envolvida no Diálogos Comunitários. Foram realizadas diversas assembleias e reuniões na Escola, nas quais deliberou-se que os primeiros passos da articulação seriam a inserção da campanha pelo Busão da Comunidade no Aglomerado, tendo sido criada uma página de Facebook[80] como seu meio central de comunicação, cuja logomarca foi desenhada por um dos alunos e moradores da comunidade. O abaixo-assinado foi tido como primeiro instrumento capaz de dimensionar a demanda para o poder público e de diálogo e envolvimento dos moradores para disseminá-la. Ocasiões de festas e eventos culturais próprios da comunidade foram usados para se instalar uma “barraquinha” de coleta de assinaturas e o bloco de carnaval da comunidade, o Seu Vizinho, se uniu com o bloco do TZ, o Pula Catraca, para tocarem juntos no carnaval de 2017. Por duas ocasiões, foi colocado um ônibus na rua para fazer o trajeto do Busão da Comunidade de forma gratuita, como uma ação direta lúdica - assim como a Busona Sem Catracas[81], realizada em outras ocasiões pelo TZ - que divulgava e mobilizava a comunidade pela linha, proporcionando, ao mesmo tempo, a experiência do trajeto desejado.

p. 169

Essas trocas entre TZ e comunidade marcaram toda a experiência da construção do Busão da Comunidade, criando misturas entre formas de ação já tradicionais do movimento com outras já presentes no Aglomerado. A mistura potente desses dois lugares criou os transbordamentos necessários para que a demanda fosse conquistada. Não sem encontrar barreiras no caminho.

Além das táticas de mobilização social, o TZ contribuiu com os conhecimentos técnicos que tinha sobre o sistema de TPU e as regulações do município para criar um projeto que demonstrava a viabilidade da linha, seu itinerário e quadro de horários. A comunidade foi de ônibus fretado entregar o projeto para a BHTRANS junto com o abaixo assinado, de mais de 4 mil assinaturas, em janeiro de 2017. O pedido era que a linha implantada fosse do sistema LVF, no valor de R$0,90, uma vez que a demanda da linha advinha de uma favela. Importa dizer que a escolha da entrega ser feita no ano de 2017 vinha de um cálculo de que a nova gestão municipal (de Alexandre Kalil - PHS) poderia ser mais aberta a demanda populares do que a anterior (de Márcio Lacerda - PSB), que já tinha se mostrado fechada a movimentos sociais em várias ocasiões.

Com isso, se dá o início da segunda etapa da articulação, a da paralisia burocrática. Tendo em mãos o pedido, a BHTRANS inicia os procedimentos padrões de análise de implantação de linhas de TPU e a primeira resposta é clara quanto à lógica

[80] A página Busão da Comunidade está disponível no link: www.facebook.com/busaodacomunidade/
[81] Para conhecer mais sobre a Busona Sem Catracas, ver: Veloso, 2017, p.366-377.

mercantil adotada pela administração pública: a linha só poderia ser implantada se fosse viável economicamente, assim, a tarifa social da LVF estava fora de cogitação. Entre reuniões na BHTRANS, assembleias na escola, idas da BHTRANS e das empresas de ônibus à comunidade, ficava claro o impasse de que a comunidade demandava uma tarifa social para a linha, negada pela administração pública. Seu ponto central era de que a linha de ônibus saía caracterização de favela por passar por bairros da zona Leste e chegar no metrô. A resposta da comunidade vinha das características da população usuária da linha (e não do trajeto que ela realizaria), ou seja, se o público seria majoritariamente de moradores do Aglomerado da Serra, a linha deveria ser caracterizada como de vilas e favelas.

O impasse continuou até que a entrada de outros atores permitiram a viabilização da linha, constituindo a terceira fase do processo. Primeiro, a comunidade articulou uma audiência pública na Câmara Municipal, quando um vereador se interessou pela pauta e conseguiu que o TZ e uma comissão de moradores acessasse o prefeito da cidade. Nesta reunião, ocorrida em agosto de 2017, o prefeito aceitou parcialmente a demanda: se houvesse quem se interessasse em viabilizar o ônibus, a prefeitura apoiaria sua implantação. Em seguida, agora com o apoio da BHTRANS, conseguiu-se o interesse dos empresários do sistema suplementar de ônibus em oferecer a linha a preço popular (R$1,50). A tarifa proposta pelos permissionários do sistema suplementar era superior ao sistema LVF, por não contar com um sistema tão grande quanto o convencional para subsídio tarifário. Ainda assim, a proposta era inferior à original da BHTRANS, de implantar a linha a R$2,85, mantendo um caráter social em seu valor.

p. 170

Percebe-se, aqui, a entrada de novos atores políticos, os vereadores e o prefeito da cidade, além de novos agentes econômicos, os permissionários do sistema suplementar. Assim, ocorreu um realinhamento do posicionamento da burocracia do TPU quando o interesse político da base do governo municipal se encontrou com o interesse econômico do sistema suplementar, que percebendo a crise de demanda do TPU, aproveitou a oportunidade de fornecer uma linha cuja demanda era evidente.

Em 01 de novembro de 2017, iniciou-se o teste da linha, que atingiu a demanda necessária para sua implantação, a quarta fase identificada na sistematização aqui proposta. O nome do Busão da Comunidade passou a ser “S19 - Hospital Evangélico/Boulevard Shopping” e, apesar de ainda não ter sido formalmente oficializada, a linha está sólida na comunidade e, também, para a BHTRANS. Segundo relatório dos operadores da linha e sistematizado na tabela 03, o número de passageiros diário por viagem cresceu continuamente de 32,3 para 45,9 (42% de crescimento) entre os meses de novembro de 2017 e abril de 2018.

Tabela 03 - Resultados Operacionais da Linha S19 (novembro de 2017 a abril de 2018)

Mês	Viagens Produzidas	Quantidades de passageiros pagantes	Quantidade de passageiros com gratuidade
Novembro/2017	631	20.395	735
Dezembro/2017	662	25.076	833
Janeiro/2018	722	28.901	1.037
Fevereiro/2018	592	25.528	797
Março/2018	718	32.673	1.002
Abril/2018	703	32.327	1.066

Fonte: Elaboração própria com base em dados operacionais fornecidos pelo Sindicato dos Permissionários Autônomos do Transporte Suplementar

Desde o início de setembro de 2018, um terceiro ônibus foi integrado à frota do S19, demonstrando que a demanda de usuários ainda poderia ser ampliada e existem pedidos da comunidade para que a linha opere com horário noturno mais amplo e aos domingos. Assim, ao longo da implantação da linha, é possível perceber que a lógica da remuneração via tarifa continua regendo sua operação: avanços na oferta do serviço só poderiam ser realizados, segundo os operadores, a partir de sua viabilidade financeira. De todo modo, seu baixo custo demonstra que o preço é um fator crucial para a existência ou não de usuários no transporte público. Deve-se dizer, também, que durante as negociações sobre a linha, ocorreram combinados de que haveria uma comissão de acompanhamento de sua implantação por moradores e usuários do S19. Apesar de várias solicitações para que ela fosse efetivada, a BHTRANS não deu consecução ao acordo.

A contradição exposta entre mercantilização do TPU e a mobilidade urbana como direito social encontra possibilidades de soluções na política pública ao se propor a tarifa social. Essa seria uma forma de institucionalização dos sentidos de tal enquadramento, fortalecido por Junho de 2013 e que busca formulações de políticas públicas. Outra dimensão para a realização deste direito social seria a maior proximidade popular nos rumos da implantação da linha, para que não fosse visto apenas como uma prestação de serviços, mas como uma construção cotidiana e cidadã da ideia de “público” no transporte. A gestão popular do transporte é, também, uma forma de desmercantilizá-lo e isso acabou por não ter ocorrido da forma idealizada durante a articulação da campanha.

CONCLUSÃO

A análise do caso demonstra que a implantação de uma linha de mini-ônibus no território de vilas e favelas, atendendo mais de mil passageiros/dia, trouxe uma melhoria objetiva nas condições de mobilidade urbana da comunidade, com a ampliação da capacidade de atuação do setor do Transporte Suplementar e da legitimidade de diálogo para as lideranças comunitárias e movimentos sociais. A nova articulação social, em um contexto favorável do enquadramento da mobilidade urbana como direito social, mas

desfavorável na política mercantil do TPU, conseguiu fazer com que uma alternativa de fornecimento do transporte público com baixa tarifa fosse criada. Assim, a dimensão do direito social se efetivou, também, na desnaturalização do transporte público como mercadoria ao ser conquistado por meio de uma demanda com engajamento popular. Compreende-se também que a mobilização social teve mais efetividade por articular atores de dentro e de fora da comunidade, combinando formas diversas de ação e legitimidade de fala, e buscar sensibilizar atores-chave dentro de uma estrutura de poder discricionária, como é o caso da autoridade do Prefeito municipal.

Assim o resultado obtido se mostra de especial relevância para a compreensão das variáveis envolvidas no processo de luta pela ampliação de serviços públicos em um contexto de crise econômica e fiscal do Estado. O sucesso da implantação da linha, inclusive em termos de rentabilidade mesmo com uma tarifa reduzida, de R$1,50, demonstra também que soluções de mobilidade urbana que buscam o caminho da gestão de demanda, em especial a demanda potencial e latente por transporte público a preço acessível, têm grandes chances de transformar a matriz de deslocamentos na cidade se houver recursos, escala e vontade política para tanto. O que se espera com a pesquisa aqui apresentada é gerar acúmulo para o debate e perspectivas para a possível replicação em experiências semelhantes.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA METROPOLITANA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. Pesquisa Origem-Destino 2012. Banco de dados. Disponível em <http://bit.ly/2EWMcEa>. Acesso em outubro de 2018.

BENFORD, Robert D.; SNOW, Robert A. Framing processes and social movements: an overview and assessment. In: Annual Review of Sociology. vol. 26, p. 611-639, 2000.

BHTRANS - EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S.A. Dados gerenciais do sistema de transporte coletivo convencional - relatórios mensais. Disponibilizados via Lei de Acesso à Informação. 2009 a 2018.

BRAGA, Ruy. A rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no Sul global. São Paulo: Boitempo, 2017.

DENATRAN - DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO. Anuários estatísticos. 2002 e 2018. Disponível em <http://www.denatran.gov.br/frota.html>. Acesso em outubro de 2018.

DOMINGUES, Letícia Birchal. Tecendo amanhãs [manuscrito]: Estado, Direito e Capitalismo aos olhos do Tarifa Zero - BH e do Comitê Popular dos Atingidos pela Copa – BH. Monografia - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Orientador: Yurij Castelfranchi. Belo Horizonte, 2016.

DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Respeitável público… Performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013. In: Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.97, p.43-55, nov. 2013.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Omnibus: uma história dos transportes coletivos em Belo Horizonte. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro - Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1996.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. Estimativas das populações municipais publicadas no Diário Oficial da União - ano 2016. Disponível em <http://bit.ly/1InLy9L>. Acesso em outubro de 2018.
MELO, Izabel Dias de Oliveira. O espaço da política e as políticas do espaço: tensões entre o programa de urbanização de favelas "Vila Viva" e as práticas cotidianas no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte. Dissertação de mestrado - Belo Horizonte: UFMG/IGC - Programa de Pós-graduação em Geografia, 2009.
MPL. Não Começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia, et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013 (Tinta Vermelha).
OLIVEIRA, Marcos Fontoura de. Transporte, privilégio e política: um estudo sobre a gratuidade no transporte coletivo em Belo Horizonte. Belo Horizonte: Guanabara, 2002.
OTONI, Ana Clara. Avenida do Aglomerado da Serra terá nome de adolescente assassinado por policiais. Jornal O Tempo, 14 out. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2JbuU4P>. Acesso em 23 nov 2018.
SILVA, Margarete Maria de Araújo. Água em meio urbano, favela nas cabeceiras. Tese de doutorado - Belo Horizonte: UFMG/EA/Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2013.
SINGER, André. Brasil, Junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. In: Novos Estudos CEBRAP, vol. 97. Dossiê: mobilizações, protestos e revoluções, nov. 2013, p.23-40.
TARIFA ZERO BH. Aonde você quer chegar? [cartilha], 2018.
TARROW, Sidney. Cycles of collective action: between moments of madness and the repertoire of contention. In: Social Science History, vol.17, n.2, 1993, p.281-307.
TAVARES, Francisco Mata Machado; RORIZ, João Henrique Ribeiro; OLIVEIRA, Ian Caetano de. As jornadas de maio em Goiânia: para além de uma visão sudestecêntrica do junho brasileiro em 2013. In: Opinião Pública, Campinas, vol. 22, nº 1, abril, 2016.
TOLEDO, Juliana Iara de Freitas. Avaliação de acessibilidade do projeto vilas e favelas de Belo Horizonte - Estudo de Caso: Aglomerado da Serra. Trabalho de conclusão de curso - Belo Horizonte: CEFET-MG, Engenharia de Produção Civil, 2016.
VELOSO, André Henrique de Brito. O Ônibus, a Cidade e a Luta. Belo Horizonte; Impressões de Minas, 2017.
VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 1998.

ANÁLISE DA ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE URBANA NOS DESLOCAMENTOS A PÉ: AFERIÇÃO DAS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA E AUTONOMIA DO PASSEIO PÚBLICO EM QUATRO CIDADES PAULISTAS

Cristiane Kröhling Pinheiro Borges Bernardi

Universidade Paulista (UNIP Araraquara)
email: arqcriskb@gmail.com

Camila Moreno de Camargo

Universidade Paulista (UNIP Araraquara) e Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU USP)
email: cmcamargo.urb@gmail.com

Maria Karoline Souza Garcia

Universidade Paulista (UNIP Araraquara)
email: m.karolinegarcia@gmail.com

Ana Paula Sylvestre Roldão

Universidade Paulista (UNIP Araraquara)
email:ana.paula_roldao@hotmail.com

Priscila Kauana Barelli Forcel

Universidade Paulista (UNIP Araraquara)
email:prikb.forcel@gmail.com

INTRODUÇÃO

O tema mobilidade urbana tem ganhado atenção governamental em todas as esferas e sendo alvo de pesquisas científicas, porém este ainda se mostra mais efetivo na teoria que na prática, enquanto as cidades, de uma forma globalizada, enfrentam problemas que se agravam com o crescimento populacional e um conjunto de dicotomias que envolvem o planejamento urbano, as políticas públicas e sua efetiva aplicação.

A provisão de infraestrutura urbana tem se mostrado ineficaz para absorver o crescimento demográfico e territorial e muito se debate sobre a necessidade de práticas sustentáveis de mobilidade, em defesa do transporte coletivo e não motorizado. Muitos destes estudos se detêm nos deslocamentos de longas distâncias, compreendendo trajetos cotidianos entre casa e trabalho. Quando se amplia o olhar sobre estes deslocamentos, observa-se que um grande número de usuários ativos da cidade é deixado de lado. Não basta prover a cidade de um sistema viário eficiente, dotá-lo de ciclovias e implementar uma política de transporte público eficaz, se o passeio público não permite a continuidade do trajeto desde o desembarque até o destino final, o edifício.

Agravam a situação do pedestre, a má qualidade das vias, a ocupação irregular, a privatização do espaço público, a ação desconexa entre prefeituras e concessionárias de serviços, a sinalização (ou sua ineficácia), os conflitos entre o modo de ocupação urbana e o meio físico, e por fim, a própria relação entre a arquitetura e o urbano.

Uma pesquisa recente desenvolvida na Universidade Paulista - campus Araraquara e premiada no XIX Encontro de Iniciação Científica UNIP – PIBIC/CNPq em 2017, analisa as condições do passeio público em Jaboticabal, interior de São Paulo, revelando um panorama de aspectos presente em boa parte dos municípios brasileiros. Este trabalho suscitou novas investigações, envolvendo estudantes de diversos semestres do curso de Arquitetura e Urbanismo da mesma instituição. Atualmente, outras duas pesquisas vinculadas ao Grupo de Estudos de Mobilidade Urbana/ UNIP/ CNPq (GEMUR) estão em desenvolvimento. O presente trabalho apresenta, portanto, questões iniciais das pesquisas em curso e visa ampliar a leitura do ambiente urbano, estendendo a análise a outras três cidades próximas, a saber: Araraquara, São Carlos e Matão.

A metodologia utilizada é do tipo comparativa e se estrutura em análises de cunho qualitativo e quantitativo a partir do estudo simultâneo de trajetos estabelecidos nas áreas centrais dos municípios destacados, que procurou interligar um ou mais pontos de embarque e desembarque do sistema de transporte público coletivo (por relevância medida em termos quantitativos) e edifícios notórios e atratores de deslocamento a pé.

A análise qualitativa foi desenvolvida através do percurso, levantamento, registro iconográfico e descrição narrativa das condições do passeio público e determinados espaços livres públicos conectados ao primeiro, e procurou ressaltar: a disposição e qualidade comunicacional da sinalização; a localização e a qualidade das faixas de travessia; as barreiras e elementos promotores ou inibidores de mobilidade; a configuração do passeio público e organização da estrutura de serviços de infraestrutura, da arborização e outros dispositivos de drenagem, as faixas de circulação

e as faixas de acesso presentes no mesmo; o mobiliário urbano; o desenho de dispositivos de acessibilidade; a materialidade presente no plano de piso; o desenho, implantação e relações estabelecidas com o entorno imediato dos pontos de embarque e desembarque do transporte público coletivo; entre outros.

A análise quantitativa procura articular outras escalas de aproximação e análise do território, estabelecendo cruzamentos entre dados demográficos, informações relacionados ao campo das políticas públicas implementadas, e aspectos físico-territoriais, por onde se entrevê um panorama comum entre os municípios estudados e um conjunto de aspectos que apontam para a dicotomia entre teoria (leis, diretrizes e normas técnicas) e prática (sua implementação no território), revelando ações pouco conscientes, execuções precárias e má conservação dos espaços públicos.

Conciliando métodos conceituais e técnicos à perspectiva do usuário, estes dados compilados apresentam os principais fatores de impedância e pretendem estabelecer critérios gerais para a avaliação de aspectos do desenho urbano, dando subsídios para projetos futuros e amparando tomadas de decisão e implementação de ações por parte do poder público.

AS CIDADES ESTUDADAS, SUA INSERÇÃO REGIONAL E AÇÕES PÚBLICAS VOLTADAS À MOBILIDADE URBANA IMPLEMENTADAS

O estudo sobre determinadas dinâmicas presentes no interior do estado de São Paulo, composto sobretudo por municípios de porte médio e pequeno, sugere a necessidade de um tensionamento de parte das concepções que parecem orientar o pensamento sobre o urbano, que, por força de delimitações do campo disciplinar, ocupa-se de modo mais atento dos grandes aglomerados metropolitanos. Até por efeito de contraste, uma noção imediata de "interior" - paradoxalmente em oposição a "centro" - pode induzir a uma concepção de organização territorial mais ou menos homogênea, onde as áreas urbanizadas aparecem fragmentadas numa constelação de pequenos aglomerados urbanos, rodeados por pastos e lavouras extensivas. No entanto, o interior paulista apresenta padrão muito diverso dessa concepção: com dinâmicas microrregionais muito distintas onde cada contexto conta com suas especificidades, lastreado por uma complexa rede de atividades econômicas e por uma diversificada estrutura agroindustrial, articulada a uma rede ampla de serviços e comércio inter e intraurbanos (SPOSITO, 2007).

Interfere ainda e de maneira unívoca sobre seu arranjo territorial, sobretudo nos últimos anos, a dinâmica da produção habitacional caracterizada pelo crescimento acentuado das áreas urbanizadas em descompasso com o crescimento populacional observado (LOPES e SHIMBO, 2015), e pelo aprofundamento de um padrão periférico que promove e intensifica as disparidades sociais decorrentes da localização urbana.

Nestas cidades, a estruturação de um campo intensivo e extensivo de promoção habitacional foi caracterizado por uma relativa facilidade de acesso à terra – tanto urbanizada como posicionada nas franjas da zona urbana, ainda sem ou com pouca infraestrutura instalada, sujeita a uma regulação fundiária flexível e ajustável ao arranjo negocial – e por uma produção pautada na racionalidade industrial e economia de escala. O significativo excedente habitacional, por sua vez entrecortado por vazios urbanos especulativos e um sem número de lotes desocupados, alheio às lógicas de planejamento local e de definição das necessidades habitacionais, revela a disparidade

entre a localização da oferta e distribuição da demanda como desdobramento de, pelo menos, duas escalas de acontecimentos.

A primeira revela dinâmicas reconfiguradas no âmbito regional, que por um lado reafirmam aspectos relacionados à mobilidade urbana caracterizada por demandas trabalho-moradia, mas que por outro, associam-se a um reposicionamento territorial de determinados núcleos urbanos que relacionam de maneira distinta as noções de centro e periferia (CAMARGO, 2018).

Na escala intraurbana, e para o que interessa a este artigo, observa-se um conjunto de dicotomias, entre as quais se destacam: i) o papel do centro como espacialidade que concentra localizações e que conserva aspectos relevantes da perspectiva da história da cidade, em detrimento a um novo processo de periferização que aponta para outras demandas bastante relacionadas ao tempo de permanência da população nesta área da cidade e das relações estabelecidas com esta porção do território e as remanescências de temporalidades distintas; ii) a piora de qualidade do sistema de transporte público coletivo, que não se renova, mas se "adapta" a um determinado desenho urbano que se estende atendendo a leis e normas em uma chave bastante reduzida, que sugere o aniquilamento de "urbanidades" e determina uma certa fisionomia fragmentada da paisagem.

Neste quadro, cento e vinte e dois quilômetros separam os quatro municípios analisados, situados na região centro-leste do Estado. Matão, São Carlos e Araraquara integram a Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, que concentra uma população de quase um milhão de habitantes, sendo que a metade desse contingente habita essas duas cidades. Jaboticabal faz parte da Região Metropolitana de Ribeirão Preto. Os municípios estudados possuem grau de urbanização igual ou superior a 96% (Fundação SEADE, informações dos municípios paulistas). De menor porte, Matão e Jaboticabal têm apresentado significativo crescimento populacional nos últimos anos, superando a média do estado e do país, mas com densidade demográfica bastante baixa.

Figura 1: Localização dos municípios estudados - inserção regional.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

As quatro cidades apresentam índice de urbanização de vias públicas médio de 34%. Este número é ainda menor na maior parte do Estado, mas se mostra relativamente baixo se comparado a cidades como São Paulo (50,3%) e Ribeirão Preto (64,5%). Estes dados revelam que a maior parte das áreas urbanas edificadas nas cidades brasileiras permanece inacessível e muitas das cidades da região central de São Paulo ainda não iniciaram seu processo de adequação.

No que se refere à mobilidade e acessibilidade urbana, o estudo levantou e analisou a legislação incidente sobre o tema nos quatro municípios, por onde se pode entrever um quadro de atuação bastante similar. Em geral, os Planos Diretores apontam para diretrizes que relacionam ações mais ou menos específicas às noções mais amplas de integração e inclusão do indivíduo na sociedade e, no que diz respeito às pessoas com deficiência, à independência funcional e social. Neste sentido, tem-se programas de educação inclusiva que dependem necessariamente da construção ou adequação de edifícios escolares às normas de acessibilidade, com especial atenção às relações que podem ser promovidas entre alunos e espaços. Também o estímulo às práticas esportivas adaptadas e ações que estabeleçam o uso, em rede ou sistema, das áreas livres públicas das cidades, tais como praças e parques, bem como ações que assegurem o deslocamento e o acesso à rede de atendimento à saúde, em seus vários níveis. Ainda, há menção a projetos prioritários de reforma e adequação das vias públicas e praças presentes nas áreas centrais, como localização que reúne a “vida” da cidade.

Na perspectiva de uma atuação mais efetiva, encontram-se também algumas leis e/ou decretos municipais, além de planos setoriais como o Plano Municipal ou Local de Mobilidade Urbana, que abordarão de modo mais específico as ações públicas no

sentido do atendimento às diretrizes expostas acima, mas agora atreladas a prazos de execução, a fontes de recursos específicos, a agentes responsáveis, entre outros.

Como quadro geral, apresenta-se uma legislação em consonância com a Lei Federal n. 10.098/2000, com a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e com os decretos que balizaram a política nacional, em especial o Decreto n. 5.296/2004, com estabelecimento de prazos para adequação às normas em edificações de uso coletivo, sob risco de perda de Alvará ou Licença de Funcionamento e aplicação de multas. Passados dez anos do término do prazo determinado para tais adaptações, este último documento foi alterado pelo Decreto n. 9.404/2018, postergando as ações e revelando um cenário de prazos estendidos sem a aplicação do instrumento ou com a adoção de medidas paliativas.

Do ponto de vista legal, o país conta com um aparato espantoso. São centenas de leis municipais e outras dezenas de leis estaduais, que renderam inúmeros Manuais e Cartilhas produzidos no âmbito da esfera pública municipal ou atreladas a Conselhos de Classe. Tomam como referência a norma ABNT NBR 9050/2015, que definiu parâmetros para promoção da acessibilidade a edificações, espaços e equipamentos urbanos, se desdobrando em algumas outras. Salvo variantes, tratam do mesmo assunto, por vezes estabelecendo critérios mais restritivos e interpolando dados da norma técnica segundo sua particular interpretação. É inegável a necessidade e importância de instrumentos legais, mas os países que mostram ter a questão da acessibilidade mais bem desenvolvida são aqueles com elevada consciência social e maior acesso a recursos técnicos e humanos, e não necessariamente aqueles que produziram leis e normas rígidas e detalhadas (CAMBIAGHI, 2012).

Quanto aos Planos Municipais de Mobilidade Urbana, no contato com os Planos Diretores e em atendimento à Lei Federal 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, protagonizarão o transporte público, o transporte não-motorizado (bicicletas) e o pedestre. Em geral, acenam para a necessidade de reavaliação do Sistema de Transporte Público Coletivo, de modo a envolver uma revisão mais profunda dos itinerários que compõem o mesmo – e que ao longo do tempo, como prática, apenas adaptaram-se ao crescimento territorial, “estendendo-se” ou “esticando-se” no sentido dos novos bairros –, da distribuição e tipologia de abrigo que demarcam os pontos de embarque e desembarque, a criação de plataformas elevadas que atinjam o nível de acesso dos ônibus, a criação de subterminais como representativos de um sistema que precisa ser descentralizado, a substituição da frota por outra que seja adaptada às pessoas com restrições de mobilidade, entre outras medidas.

No que diz respeito ao transporte não-motorizado, aponta-se para a demanda por um Sistema Cicloviário que atue no sentido de se instituir uma alternativa de deslocamento mais sustentável e que, para tanto, necessita de ações voltadas para a criação de uma infraestrutura específica composta por ciclovias e ciclofaixas, bicicletários, paraciclos, sinalização vertical e horizontal, e outras complementares, como arborização urbana.

As ações voltadas ao pedestre se relacionam mais diretamente ao desenho das calçadas, ou à rua, enquanto espaço público cuja transformação depende de mudanças mais profundas de paradigmas. É comum, neste sentido, que se encontre indicação de projetos prioritários nas áreas centrais. No entanto, em geral, as diretrizes e ações previstas conduzem, de modo reduzido, à implantação de rampas junto às esquinas, à

sinalização de travessias de pedestres, à implantação de travessias elevadas junto a equipamentos públicos determinados, à implantação de “calçadão” em trecho de via que reúne uma concentração maior de edificações de uso comercial e, ainda, à necessidade de projetos de “revitalização” de praças e a normas de padronização e “limpeza” de fachadas, em um contato um tanto frágil com o patrimônio arquitetônico em geral existente nestas áreas.

Como ações coordenadas às políticas urbanas, São Carlos criou em 2010, a Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA) com representantes de várias autarquias municipais, que deveria assumir dentre outras funções, a fiscalização e implementação das normas técnicas, inclusive efetivando cobrança junto ao poder público e privado. Em Araraquara, a Coordenadoria Executiva de Mobilidade Urbana foi instaurada em 2017, com o intuito de melhorar a comunicação entre usuários e a equipe de planejamento, visando um melhor atendimento a toda população, tanto no transporte público quanto na circulação do transporte individual.

Matão implantou o Plano Diretor de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana (Lei n. 4120/2010), revelando-se uma das poucas cidades desse porte a tratar o assunto com maior profundidade. Araraquara e São Carlos seguem elaborando este plano setorial em parceria com algumas entidades não governamentais interessadas na temática. Por hora, apresentam em seus planos diretores algumas diretrizes mais gerais que apontam para a necessidade de estabelecer conexões entre o centro e os bairros, cujas estratégias são expressas em mapas anexos demonstrando vias a serem implantadas ou conectadas, bem como outros dispositivos viários.

p. 180

Neste ponto parece importante ressaltar que, embora a legislação local levantada e analisada se alinhe às diretrizes estabelecidas pelo conjunto de leis e normas que conformam a Política Nacional de Mobilidade Urbana, na prática tem-se ações contraditórias. Assim, embora as estratégias de mobilidade urbana locais expressem preocupação com as distâncias percorridas e qualidade dos deslocamentos cotidianos, os perímetros urbanos seguem ampliado-se sistematicamente e abrindo frente para a produção de novas e distantes áreas habitacionais. Uma quantidade bastante relevante de rampas acessíveis é implantada em boa parte das esquinas presentes na região central, por vezes em atendimento à pressão exercida pelo Ministério Público, enquanto organiza-se a demolição do calçadão existente há quase duas décadas para a criação de um "*boulevard*" comercial, como vem sendo o caso do município de São Carlos (ainda que a consulta pública tenha apontado para a permanência do calçadão como vontade da maioria da população).

De uma maneira geral, dentre as políticas públicas implantadas ou em fase de elaboração, observa-se que a atenção maior recai para os sistemas de transporte motorizados, sendo o modo a pé (viagens curtas), quase sempre considerado secundário e subestimado nos levantamentos de demanda de viagens (AMANCIO, 2005).

ESTUDOS DE CASO: APRESENTAÇÃO DOS TRAJETOS E DE ASPECTOS DA ANÁLISE DESENVOLVIDA

A acessibilidade no meio urbano pode ser avaliada em relação a um determinado objetivo (localização-destino) baseada na medição das distâncias combinadas a um conjunto de destinos que variam conforme sua importância relativa, ou seja, de acordo

com a necessidade de uso, funcionalidade, atratividade, etc (AGUIAR, 2010). A estes dois aspectos (distância/tempo + destino/importância) somam-se os fatores de impedância (barreiras) encontrados ao longo do percurso.

A análise é focada em viagens a pé de curta distância, abrangendo em média 2Km. Adotou-se como critério para a delimitação dos trajetos, pontos nodais dos centros urbanos estudados, e a conexão destes ao transporte público coletivo e a continuidade dos trajetos a pé, necessária para acessar serviços importantes como órgãos públicos, espaços de lazer e convívio, locais de culto religioso, etc.

Levou-se em conta a visão técnica (normas e leis) aliada à percepção do usuário, tendo como parâmetros principais: i) o gradiente e a velocidade da via; ii) a retidão da rota; iii) o aspecto físico e a manutenção do passeio; iv) a sinalização; v) o uso/apropriação do espaço público; vi) a continuidade dos trajetos. Estes parâmetros são por vezes associados a algumas medidas de moderação de tráfego e à percepção da segurança, autonomia e conforto do pedestre. As imagens a seguir ilustram os percursos avaliados.

Figura 2: Trajeto analisado na cidade de Jaboticabal.

1- Shopping; 2- Praça Homem de Melo - Igreja Matriz; 3- Delegacia; 4- Câmara Municipal; 5- Praça 9 de Julho e Agências bancárias; 6- Correios; 7- Biblioteca Municipal; 8- Praça Joaquim Nabuco - Praça da Fonte; 9- Escola Fundamental Cel Vaz; 10- Pré-escola e Escola Fundamental Palmas Travassos e CIAF V; 11- Praça Dom Assis; 12- Mercado Municipal - Sede SAMU
Fonte: Base Google Maps. Mapa elaborado pelas autoras.

Figura 3: Trajeto analisado na cidade de Matão. Elaborado pelas autoras.

1- Escola José Inocêncio; 2- Igreja Matriz; 3- Praça da Matriz - Ponto de ônibus; 4- Praça da Matriz - Ponto de táxi e mototáxi; 5- Casa Artimonte; 6- Farmácia Cyrinho; 7- Praça da Matriz - Ponto de ônibus; 8- Casa da Cultura

Fonte: Base Google Maps. Mapa elaborado pelas autoras.

Figura 4: Trajeto analisado na cidade de Araraquara.

1- Ponto de Ônibus; 2- Casa da Cultura; 3- Câmara de Vereadores; 4- Prefeitura;5- Palacete da Esplanada das Rosas; 6- Hotel Municipal; 7- Praça da Matriz e Igreja São Bento; 8- Ponto de táxi e mototáxi; 9- Boulevard dos Oitis; 10- MAPA Museu de Arqueologia e Paleontologia de Araraquara. Fonte: Base Google Maps. Mapa elaborado pelas autoras.

Figura 5: Trajeto analisado na cidade de São Carlos.

1- Catedral; 2-Jardim Público; 3-Ponto de ônibus; 4- Biblioteca Amadeu Amaral; 5- Agência Bancária; 6- Praça dos Voluntários; 7- Ponto de ônibus; 8- Av São Carlos; 9- Travessia Av. São Carlos; 10- Aclive entre a Rua Jesuíno de Arruda e José Bonifácio - Calçadão; 11- Igreja São Benedito; 12- Travessia Rua José Bonifácio; 13-Declive Rua José Bonifácio; 14- Cruzamento entre Rua José Bonifácio e Av Comendador Alfredo Maffei; 15-Percurso Av. Comendador Alfredo Maffei; 16- Travessia Rua 9 de Julho; 17- Percurso Av Comendador Alfredo Maffei; 18-Travessia Rua Episcopal; 19-Mercado Municipal

Fonte: Base Google Maps. Mapa

Em Araraquara, a área analisada concentra edifícios que abrigam a Casa da Cultura, Prefeitura e Câmara Municipal, Igreja Matriz, o Museu de Arqueologia e Paleontologia e escolas públicas, em área servida por pontos modais de ônibus, táxi e mototáxi. Matão segue um desenho de características similares, mas a condição de uma cidade menor reforça a importância do centro como articulador viário e concentrador de serviços essenciais.

O percurso analisado em São Carlos envolve edifícios e praças de grande importância histórica e cultural, como a Catedral, a Secretaria de Educação, a Biblioteca Municipal, a Praça dos Voluntários da Pátria e o Jardim Público (que abrigam os principais pontos de ônibus da região central) além de igrejas e o Mercado Municipal, pólo principal do comércio. Este último, instaurado na cota mais baixa do centro urbano, região onde se instalaram os primeiros assentamentos que deram origem à cidade, sofre com as constantes inundações do Córrego do Gregório. A partir desse ponto, a declividade é bastante acentuada, onde vias ortogonais que ignoraram a topografia e as características do meio físico, se sobrepuseram ao córrego e às suas margens que foram impermeabilizadas progressivamente. A alta declividade, a velocidade das vias, em especial, da Av. São Carlos que assume funções estruturais, e as condições precárias de faixas de circulação e travessia, intensificam a dificuldade dos percursos a pé nesta região.

Em Jaboticabal, o percurso compreende praças públicas, uma agência dos Correios, a Biblioteca Municipal, a Câmara de Vereadores, escolas de ensino fundamental, agências bancárias e um pequeno shopping. Situada na confluência de vias coletoras de trânsito intenso, a Praça 9 de Julho se revela nesse cenário como importante espaço de manifestações culturais e é palco das primeiras iniciativas de implantação de rampas, porém executadas em desacordo com a ABNT (Figura 10).

Os problemas encontrados nos quatro municípios são recorrentes, em geral representados pela baixa condição de trafegabilidade advinda principalmente da má qualidade do piso e da execução irregular de rebaixamentos de guias, aliada à má conservação do bem público. Executados em desacordo com as normas técnicas, os rebaixamentos nem sempre estão alinhados com as faixas de travessia, as abas laterais são inadequadas e apresentam desníveis significativos no encontro com o leito carroçável. Por vezes a ausência de rebaixamentos na guia interrompe o percurso e a ausência de faixa de travessia expõe o pedestre à insegurança (Figura 6).

Figura 6: Acima: Jaboticabal: desalinhamento do rebaixamento de guias em relação à faixa de travessia, calçada com piso irregular, rampa com piso danificado. À esquerda: Matão (ausência de rebaixamento de guia e faixa de travessia). Ao centro: Araraquara (desalinhamento de guias / descontinuidade no trajeto / leito carroçável com piso irregular). À direita: São Carlos (rebaixamento irregular, desnível junto à sarjeta, confusão na compreensão de elementos táteis sem contraste visual instalados em desacordo com a ABNT, pintura da faixa desgastada, guia danificada com ausência de rebaixamento no lado oposto e acúmulo de elementos como lixeiras, bicicletas e barracas de comércio).

Fotos das autoras.

As vagas reservadas em via pública apresentam dimensões irregulares e foram por vezes locadas inadequadamente, em locais conflitantes com outros usos ou em vias de alta velocidade e declividade. Observa-se de uma maneira geral, a ausência de sinalização horizontal e vertical ou sua incorreta utilização, e a ausência de

rebaixamento na guia que permitiria ao cadeirante acessar a calçada. Quando este rebaixamento existe, o pavimento raramente oferece as características de um piso firme, estável, antiderrapante e não trepidante, condições determinantes para garantia da acessibilidade (Figura 7).

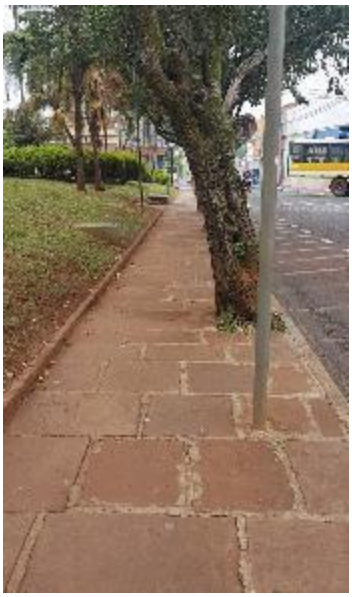
Figura 7: Acima: Matão. A placa de sinalização vertical indica a vaga reservada para PCD (pessoa em cadeira de rodas) implantada em frente à garagem de uma edificação particular. Apesar da sinalização no piso com SIA (Símbolo Internacional de Acesso) a guia não está rebaixada. À esquerda: Araraquara (pavimento trepidante, ausência de faixa de transferência, rebaixamento e passeio irregulares. Foto dos autores. À direita: São Carlos (vaga implantada em via estrutural de fluxo intenso e alta velocidade. Sinalização e rebaixamento irregular.

p. 185

Fotos das autoras.

Espécies arbóreas com raízes invasivas, alterações constantes na tipologia do pavimento, mobiliário inadequado e/ou mal posicionado, o mau uso do espaço público e sua apropriação indevida pelo uso privado (em essência comercial) e a ausência de uma definição clara entre faixa de circulação e faixa de serviços configuram-se como pontos determinantes para as descontinuidades de percursos. (Figuras 8, 9 e 10). A trafegabilidade é ainda mais afetada a medida que se afasta espacialmente do centro e que se observa uma acentuação na topografia, dificultando a adoção de medidas mitigadoras, influenciando diretamente na redução da velocidade da caminhada e/ou levando o usuário a percorrer distâncias maiores, mas com um menor índice de impedância.

Figura 8: Acima à esquerda: Jaboticabal: escada executada de maneira irregular, sem corrimão, sem sinalização, ausência de rota alternativa acessível. Acima à direita: São Carlos: escada com interrupção de degraus, sem corrimão e sem sinalização. Embaixo à esquerda: São Carlos (raízes invasivas, piso danificado e implantação irregular de sinalização tátil). Ao centro: Araraquara e e à direita: Jaboticabal: ambas com obstrução da largura da faixa de circulação por espécies arbóreas inadequadas para calçadas.



Fotos das autoras.

Figura 9: São Carlos: à esquerda banco implantado em local inacessível no Jardim Público. À direita: ponto de ônibus na Praça dos Voluntários da Pátria: transtornos ergométricos em função da altura do mobiliário mantida constante em contraponto à declividade da via.

Figura 10: À esquerda Matão: Obstrução de áreas de circulação / apropriação indevida do espaço público para fins privados. Ao centro Matão: Rampa executada em área pública: interrupção no corrimão, alturas, empunhadura e tipologia incorretas, piso trepidante, instalação indevida e desnecessária de elemento tátil direcional sobre a rampa. À direita: Jaboticabal: Uso do espaço público para fins privados, invasão da faixa livre de circulação no solo e aérea, piso irregular e sem sinalização.

Fotos das autoras.

Figura 11: Acima: Araraquara Rua Nove de Julho (Sinalização tátil direcional e de alerta com diferenciação cromática. Locação incorreta de poste de iluminação pública, uso do espaço público para fins privados por parte de comerciantes locais). Abaixo: São Carlos - Cruzamento da Av. General Osório com Rua Riachuelo: Redução da travessia através de medidas de Traffic Calming

Fotos das autoras.

Entre um emaranhado de obstáculos observa-se algumas iniciativas mais ou menos razoáveis no sentido de disciplinar o uso do passeio público, adotando princípios do Desenho Universal e medidas de *Traffic Calming,* como o alargamento de calçadas próximo às esquinas com a consequente redução na extensão da travessia. São Carlos implementou um projeto piloto há pouco mais de uma década, no cruzamento das ruas General Osório e Riachuelo, quando o edifício que abriga a Associação Comercial foi restaurado. Araraquara adotou em um breve trecho da Av. Nove de Julho, principal eixo comercial da cidade, calçadas mais largas com rampas e sinalização tátil com diferenciação cromática. Ambas se mantiveram como um projeto embrionário e apresentam entraves que impedem uma acessibilidade plena e esbarram novamente na interrupção dos percursos a pé (Figura 11).

CONCLUSÕES

A mobilidade tem sido tratada a partir dos deslocamentos de longas distâncias, tendo como base as condições físicas e os aspectos socioeconômicos que influenciam na produção de localidades. A acessibilidade se estende para além dos trajetos viários,

interligando destinos específicos, perpassando o passeio e os espaços públicos e alcançando os edifícios. Nesse sentido estaria esta última intimamente vinculada ao uso do solo e à forma urbana e se revelaria mais vital na produção dessas localidades.

Ainda que pautada na experiência relativa a quatro núcleos urbanos, este ensaio apresenta as condições atuais de acessibilidade e os limites impostos nos deslocamentos a pé em áreas centrais urbanizadas, revelando um cenário comum ao território nacional, seja em áreas metropolitanas ou em cidades menores. Apesar de leis, normas, decretos e de certa progressão nesse sentido com a criação de instâncias públicas direcionadas à implantação de políticas dentro dessa temática, observa-se que a realidade brasileira se mostra ainda distante de dar conta dos problemas contemporâneos da mobilidade.

Os entraves parecem ainda mais severos quando se avalia o acesso às edificações, revelando certa inabilidade em se resolver problemas relativamente simples, levando a postergação de prazos de execução e retrabalho, ou a adaptações mal resolvidas. Ações isoladas por vezes tomadas por iniciativa privada e não pública (em geral comerciantes interessados em atrair o transeunte) são os únicos exemplares do que poderia se tornar uma condição desejada e necessária não somente para pessoas com limitações de locomoção, mas a todas as pessoas que utilizam a cidade. Ao comparar esses quatro núcleos urbanos, percebem-se processos semelhantes na concepção das redes urbanas que impõem uma urgente reestruturação do centro e suas conexões neurais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro. NBR 9050/2015. 3ª Edição.

AMÂNCIO, Marcelo Augusto. Relacionamento entre a forma urbana e as viagens a pé. Dissertação de Mestrado em Engenharia Urbana. Departamento de Engenharia Civil. Ufscar, São Carlos, 2005.

AGUIAR, Fabíola de Oliveira. Acessibilidade Relativa dos Espaços Urbanos para Pedestres com Restrições de Mobilidade. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes, Ufscar, São Carlos, 2010.

BRASIL, , Lei nº 10.098 de 19 de Dezembro de 2000. Estabelece Normas Gerais e Critérios Básicos para a Promoção da Acessibilidade das Pessoas Portadoras de Deficiência ou com Mobilidade Reduzida, e dá Outras Providências. Brasília, 19 de Dezembro de 2000.

_____ Lei nº 13.146 de 06 de Julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) . Brasília, 06 de Julho de 2015.

_____ Lei nº 12.587 de 03 de Janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; (...) e dá outras providências. . Brasília, DF, 2012.

_____ Decreto nº 5.296 de 02 de Dezembro de 2004. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília-DF, 2004.

_____ Decreto nº 9.404 de 11 de Junho de 2018. Presidência da República. Coordenadoria de Gestão Normativa e Jurisprudencial. Brasília-DF, 2018.

CADERNO, MCidades. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Ministério das Cidades. Brasília, 2005

CAMBIAGHI, Silvana. Desenho Universal. Métodos e Técnicas para Arquitetos e Urbanistas. Senac. São Paulo, 2012

CAMARGO, Camila Moreno de. Produção habitacional na Região Administrativa Central do estado de São Paulo: reconfigurações territoriais recentes. Projeto de Pesquisa de Extensão, 2018 (in mimeo).

LOPES, João Marcos e SHIMBO, Lúcia. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO (orgs.). Minha Casa… e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 229-253.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Lei n° 850, de 11 de fevereiro de 2014. Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara. Araraquara, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. Lei nº 80 de 09 de Outubro 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento, as ações estratégicas, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento do Município de Jaboticabal. Jaboticabal -SP, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATÃO, Lei n° 3800, de 05 de outubro de 2006. Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Política Urbana e Ambiental de Matão. Matão, 2006;2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, Lei n° 18053, de 19 de dezembro de 2016. Plano Diretor. São Carlos, 2016.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Cidades médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007

DESLOCAMENTOS NA RMSP: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO DE SE DESLOCAR E VIVER NA CIDADE.

Leandro Xavier Borges

Mestrando do do Programa de Pós Graduação em Economia PPGE
leandro.xavier.borges@outlook.com

Mônica Yukie Kuwahara[82]

Docente e pesquisadora do Programa de Pós Graduação em Economia PPGE e do Bacharelado em Ciências Econômicas BCE da Universidade Federal do ABC – UFABC
email: monica.kuwahara@ufabc.edu.br

[82] Os autores agradecem à CAPES pelo auxilio financeiro necessário para a participação no Congresso das Metrópoles e ao Programa de Pós Graduação em Economia da UFABC pelo apoio institucional.

INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é descrever os deslocamentos dos residentes de municípios selecionados próximos do ABC paulista: São Bernardo do Campo, Cotia, Diadema e Vargem Grande Paulista. A escolha dos municípios acima deve-se à disponibilidade de dados que pudessem gerar informações sobre a média do preço do m² do município, dos deslocamentos e das características socioeconômicas de residentes. A partir de sua configuração, identificar nestes municípios aqueles que sofreriam perdas de bem estar e de qualidade de vida devido a gastos excessivos de tempo para deslocamentos ao trabalho. Restrições e dificuldades no deslocamento são consideradas privações à mobilidade sofridas pelos moradores e que comprometem a sua qualidade de vida. De forma específica, o artigo busca identificar os modos de deslocamentos, as origens e destinos dos fluxos. Busca também relacionar o tempo de deslocamento da residência ao trabalho principal com a média do preço dos imóveis nas cidades, buscando inferências de como o local da moradia influi no próprio deslocamento, na cesta de bens dos agentes e na qualidade de vida dos trabalhadores da região.

Para cumprir os objetivos, o artigo realiza revisão bibliográfica entre autores associados à Economia Regional e Urbana e considera o argumento da análise custo benefício como lógica geral da escolha para qualquer bem ou serviço, inclusive para o modo de transporte. Estatísticas descritivas compõem o argumento, com dados de deslocamento da residência ao trabalho principal obtidos da componente amostral do Censo de 2010. Dados sobre o modo e o motivo dos deslocamentos das pessoas são obtidos da Pesquisa de Mobilidade 2012, coletada e divulgada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô. Considerando-se que parte significativa dos deslocamentos é motivada pela necessidade de ir ao trabalho, dados sobre a demanda de trabalho, ou seja de empresas empregadoras, são obtidos do Ministério do Trabalho, no sistema RAIS-CAGED. As relações entre os custos de deslocamento e os custos da moradia são avaliadas a partir dos dados de preços médios de aluguéis, disponibilizados no site privado Agente imóvel, para os municípios selecionados da região. Para confrontar as condições de deslocamento para o trabalho de residentes de cada município com a qualidade de vida utilizam-se indicadores sintéticos de bem-estar e indicadores de acessibilidade estabelecidos por Kuwahara e Maciel (2017) a partir dos microdados da componente amostral do Censo de 2010.

O artigo se divide em quatro seções. A primeira seção procura estabelecer uma breve sistematização das teorias associadas à Nova Economia Urbana. A segunda seção que apresenta caracteriza a região metropolitana e municípios selecionados do ABC em termos de residentes, deslocamentos, emprego e preços de aluguéis. A terceira seção analisa os indicadores de qualidade de vida dos munícipios selecionados buscando associações entre a o bem e os deslocamentos dos residentes dessa região.

Os resultados demonstram algumas cidades que se encontram em situação de privação quanto à mobilidade, por meio de acessos ao transporte. A partir do artigo é possível identificar a necessidade de políticas públicas que integrem melhor a região e diminuam o tempo de deslocamento de uma região a outra, pois a população que se encontra carente de um determinado serviço em sua região busca uma região próxima que oferte este serviço. Além disso, é possível identificar uma demanda por moradia

que pode ser atendida por políticas publicas que ofereçam este bem às pessoas que se deslocam grandes distâncias devido ao emprego.

AS CONTRIBUIÇÕES DA NOVA ECONOMIA URBANA

As deficiências do sistema de transporte público urbano e/ou sua estrutura pouco integrada torna o acesso a alguns serviços básicos distantes da realidade da população que dele necessita, além de dificultar o acesso ao mercado de trabalho. Nas regiões habitadas pela parcela mais pobre da população, não há demanda de trabalho suficiente para suprir a oferta. Nesse sentido, a oferta de trabalho pode se constituir num fator que não apenas configura a demanda por deslocamentos, mas que pode ser responsável pela forma como a cidade se apresenta, ou seja, de forma centrada, indicando um único polo de atração (monocêntrica), propostos por Alonso (1964), Muth (1969) e Mill (1972) e ou com presença de múltiplos polos de atração (policêntrica), Fujita e Ogawa (1982).

Os conceitos de cidade monocêntrica propostos inicialmente por Alonso (1964), Muth (1969) e Mill (1972) e policêntrica propostos por Fujita e Ogawa (1982) foram desenvolvidos a partir de 1960 no escopo da abordagem que se convencionou chamar de Nova Economia Urbana, considerada como uma representante da síntese neoclássica na economia urbana (MIRANDA; DOMINGUES, 2008).

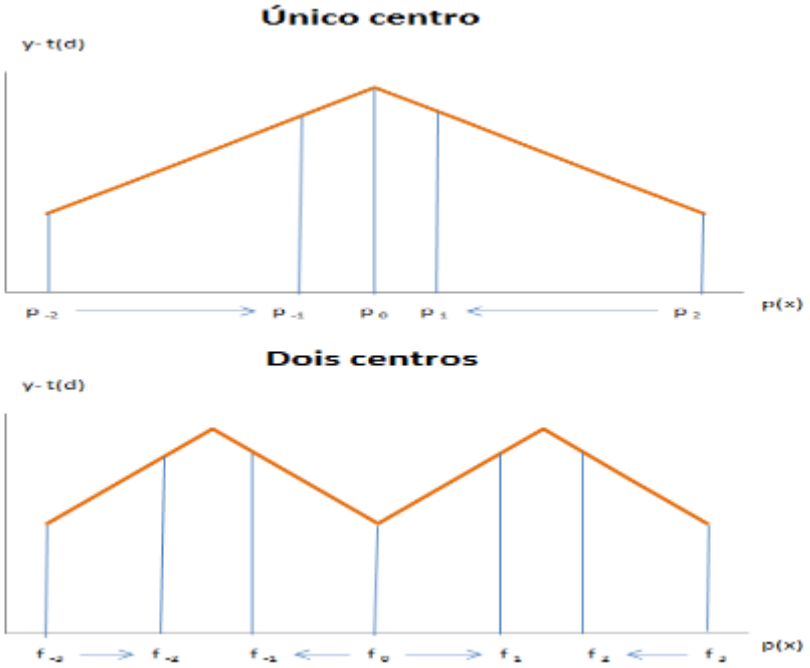
Um dos primeiros modelos de análise da decisão de ocupação do espaço é o modelo do “Estado Isolado” de Von Thunnen, que procura explicar a localização da atividade econômica como um resultado de decisões de maximização, assumindo a ideia de equilíbrio presente na economia neoclássica, segundo a qual a condição de otimização seria quando o lucro econômico é zero. A hipótese simplificadora de que a qualidade da terra é uniforme permite ao modelo assumir que os custos de transporte das mercadorias até o local onde são consumidos os bens se transformam em fator determinante para a localização. (SIQUEIRA, 2012, p. 9-10).

A partir dessa abordagem, compartilhando suas hipóteses simplificadoras, estabelece-se o modelo de cidade monocêntrica, com espaço concebido como uma planície homogênea e circular, onde um determinado ponto, o centro, atrairia estabelecimentos e, portanto, demandaria empregados. Em decorrência, conformaria um sistema de transporte composto por vias radiais que seriam utilizados pelos trabalhadores se deslocarem de casa até o trabalho (SIQUEIRA, 2012, p. 14). Correlata à hipótese de planície homogênea, em uma cidade assim conformada, supõe-se que não exista congestionamento de modo que quão mais distante a residência do centro, maior seria o custo com transporte despendido pelo indivíduo e maior seria o incentivo das pessoas para residirem no centro. De tal feita, a decisão do agente maximizador envolveria a escolha por uma cesta de bens afetados pelos benefícios de residir em uma determinada área e o custo de se deslocar, se a residência se distanciar do local de trabalho ao centro. Nesse sentido, haveria um gradiente decrescente de preços e de densidade conforme se afasta do centro (BIDERMAN, 2001, p.68)

As cidades policêntricas apresentariam deslocamentos diferentes dos verificados nas cidades monocêntricas. Enquanto os fluxos das cidades monocêntricas seriam completamente voltados para um único centro presente na cidade, as policêntricas apresentariam vários centros e os deslocamentos dos indivíduos levariam em consideração a posição na cidade onde está o domicílio de cada um em relação ao trabalho, de modo que se poderia escolher entre ir a qualquer um dos centros

disponíveis (FUJITA; OGAWA, 1982). Um dos resultados recorrentes dessa concepção seria a ocorrência de salários sempre maiores nos centros. Localidades distantes do centro apresenariam a salários menores.

Figura 1 - Comparação da renda disponível em uma cidade monocêntrica e policêntrica



Fonte: Elaboração própria, baseada em Fujita e Ogawa, 1982.
Notas: Y é a renda, t(d) é a função de gastos de deslocamento para trabalho (t) associado à distância radial (d), p(x) é a posição do indivíduo na cidade, dado x que é um ponto na cidade.

No primeiro gráfico da Figura 1 acima os pontos de p_{-1} a p_1 representam o centro, e as zonas residenciais estão representadas de p_{-2} a p_{-1} e de p_1 a p_2. O fluxo de trabalhadores representado pelas setas é em direção ao centro. Para o gráfico que representa uma cidade de dois centros, os centros representados entre os pontos f_{-2}, f_{-1} e f_1, f_2, as zonas residenciais representadas entre os pontos f_{-3}, f_{-2}; f_{-1}, f_0; f_0, f_1; f_1, f_2, e as setas representam o fluxo dos trabalhadores para os centros mais próximos. No ponto f_0 é possível notar que o trabalhador poderia se deslocar para qualquer um dos centros. A representação de cidades com mais centros segue a mesma lógica, com aumentos da renda disponível à medida que se aproxima de algum dos centros.

Diversos autores abordam o tema da localização do domicílio e do trabalho e como estes influem em aspectos como renda e valor do imóvel. A partir dos dados do censo de 1980 a 2010, Machado et al (2016) analisaram a alteração do mercado de imóveis em 27 cidades dos EUA e verificaram que houve um aumento da população com maior nível de escolarização próxima ao centro e também um aumento do preço dos imóveis no período. A população estaria trocando o lazer das periferias por menos tempo de viagem e mais tempo de trabalho. O aumento da demanda por imóveis nos centros urbanos causou a alteração do perfil de seus moradores, verificando-se a elevação da renda que contribuiu para a revitalização das zonas centrais.

Persistem controvérsias acerca de configurações monocêntricas (RAMOS, 2014) ou policêntricas (SIQUEIRA, 2012) para regiões metropolitanas como a de São Paulo. No entanto, o argumento de existência de polos de atração é considerado válido

em ambas (BIDERMAN, 2001; MIRANDA; DOMINGUES, 2008. RODRIGUES et al., 2018). Nesse sentido, a suposição de que haveria um determinado local que atraísse estabelecimentos e pessoas tornaria possível considerar empregos, renda e custos de moradia como variáveis importantes da análise dos deslocamentos dos indivíduos. Será assumido no artigo que haveria localidades que atraem viagens, resultante de uma configuração espacial dada.

CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DA ÁREA EM ANÁLISE

Esta seção apresenta algumas estatísticas descritivas da região analisada que compreende alguns dos municipios da RMSP. Denomina-se Grande ABC os munícipios Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Para compatibilizar informações de diferentes fontes, agrupamos dados do censo de 2010 de forma similar à classificação de zonas OD da pesquisa de mobilidade, de modo que a OD 28 compreenda os municípios de São Bernardo do Campo e Diamema e a OD 30, Cotia e Vargem Grande Paulista.

Uma primeira caracterização refere-se aos trabalhadores residentes na área. Não há diferenças significativas na distribuição dos residentes do Grande ABC ou da Área das zonas OD analisadas no que se refere ao tipo de trabalho em relação a distribuição verificada na Região Metropolitana de São Paulo. A frequência de empregados com carteira assinada, porém, é três pontos percentuais maior que a média da região metropolitana (Tabela 1). Outro destaque é a parcela dos trabalhadores residentes que atuam em outro município que não o de sua residência. Na área do Grande ABC a frequência é mais que duas vezes a porcentagem média da RMSP, refletindo a grande integração da região (GIL, YAMAUCHI, 2011; XAVIER et al, 2007).

Tabela 1 - Trabalhadores residentes em áreas e selecionadas

Tipo de trabalho (V0648)	RMSP		Grande ABC		Zonas OD 28 e OD 30	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)
Empregados com carteira de trabalho assinada	5.680.370	60,0	777.348	62,9	430.037	63,0
Militares, policía militar ou corpo de bombeiros	20.519	0,2	1.428	0,1	510	0,1
Empregado pelo regime jurídico dos funcionários públicos	281,180	3,0	33.547	2,7	18.114	2,7
Empregados sem carteira de trabalho assinada	1.465.964	15,5	179.476	14,5	102.291	14,9
Conta própria	1.713.602	18,1	204.015	16,5	110.291	16,1
Empregadores	202.996	2,1	26.675	2,2	14.460	2,1
Não remunerados	103.521	0,5	12.441	1,0	7574	1,1
Total	9.468.151	100	1.234.931	100	682.989	100

Trabalha em outro munícipio (V0660)*	1.636.966	17,3	458.364	37,1	223.058	32,6

Fonte: Elaboração própria a partir da componente amostral do Censo, 2010
Notas: (*) O total de respostas válidas a esta pergunta difere do total de respondentes da V0648 de forma que a porcentagem apresentada de 17,3%; 37,1% e 32,6% não se referem aos totais expressos na linha a eles superior.

Avaliando o nível de instrução de residentes que trabalham em município distinto do da residência, em todos os níveis de escolaridade, a participação presença desses trabalhadores no ABC e nas Zonas ODs é superior à participação média da Região Metropolitana. O destaque a ser feito é para o fato de que 50% dos residentes destas regiões com nível superior completo trabalham em outros municípios (Tabela 2), uma proporção muito superior à média da Região Metropolitana.

Tabela 2 – Trabalhadores por nível de instrução e município de trabalho – áreas selecionadas

Nivel de instrução	RMSP			Grande ABC			Zonas OD28 e OD30		
	Trabalham em outro municipio		Total do nível	Trabalham em outro municipio		Total do nível	Trabalham em outro municipio		Total do nível
	N	%	N	N	%	N	N	%	N
Sem instrução e fundamental incompleto	371.317	15	2.548.159	74.708	26	285.514	40.475	23	175.543
Fundamental completo e médio incompleto	278.211	15	1.810.760	69.590	30	229.046	34.260	26	133.080
Médio completo e superior incompleto	657.204	20	3.292.382	196.231	40	487.435	90.603	35	257.135
Superior completo	330.233	18	1.828.099	117.835	50	234.206	57.719	49	118.533
Total da regiao	1.636.965	17	9.479.400	458.364	37	1.236.201	223.057	33	684.291

Fonte: Elaboração própria a partir da componente amostral do Censo, 2010

Dados da Pesquisa de Mobilidade para a RMSP referentes a 2012 (Tabela 3) não parecem indicar mudança significativa em relação aos dados do Censo (Tabela 2)

Tabela 3 - População residente estimada, por nível de escolaridade para a RMSP

Grau de instrução	Trabalha em município diferente do domicilio		Trabalha no mesmo município que reside	
	Absoluta (Mil Hab)	Relativa (%)	Absoluta (Mil Hab)	Relativa (%)
Não-Alfabetizado/Primário Incompleto	82	3,8%	388	5,1%
Primário Completo/Ginásio Incompleto	219	10,1%	1.094	14,5%
Ginásio Completo/Colegial Incompleto	392	18,1%	1.442	19,1%
Colegial Completo/Superior Incompleto	1.044	48,1%	3.175	42,1%
Superior Completo	432	19,9%	1.442	19,1%
Total	2.170	100%	7.542	100%

Fonte: METRO. Pesquisa de Mobilidade, 2012

Esses dados podem indicar que a população com maior nível de escolaridade poderia ter mais alternativas de trabalho, inclusive fora do município, enquanto para população mais vulnerabilizada, com menor nível de escolaridade e rendimentos médios menores, as alternativas são restritas, assim com o custo de busca de novos postos de trabalho, limitando a área de procura de emprego devido a custos de transporte. (PERO; STEFANELLI, 2015). Por outro lado, pode também ser um indício baixa oferta de postos de trabalho na região.

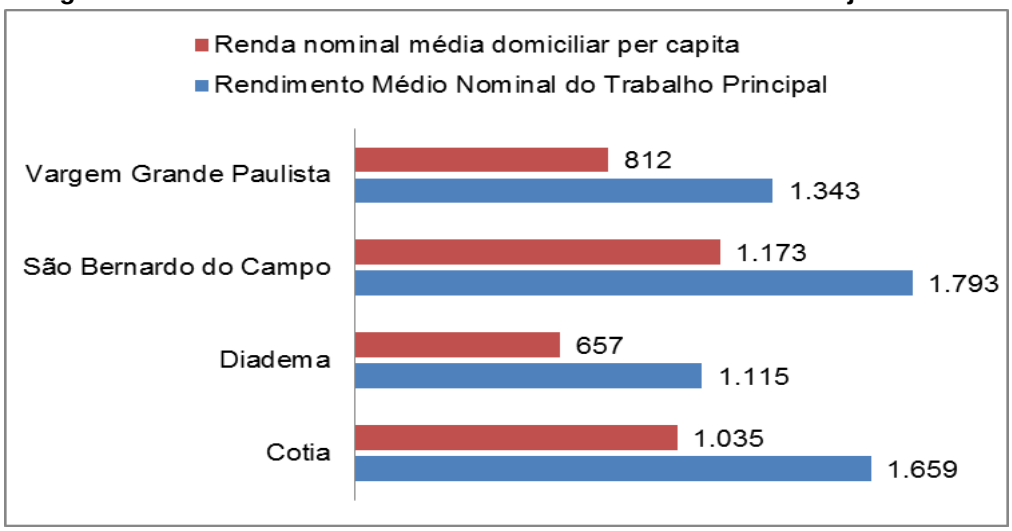
Tabela 4 – Características básicas das Zonas OD 28 e OD 30

Dados/Zona	28 - São Bernardo e Diadema	30 - Cotia e Vargem Grande Paulista
Domicílios	362.762	75.579
Famílias	370.415	76.046
População	1.167.233	256.370
Matriculas Escolares	317.233	65.490
Empregos	561.075	114.928
Automóveis Particulares	276.039	57.697
Viagens Produzidas	2.654.355	477.860
Viagens Atraídas	2.658.066	476.944
Área total (ha)	44.116	36.748
Renda Total	1.013.654.207	216.238.163
Média Familiar	2.737	2.844
Per Capita	868	843
Mediana Familiar	2.200	2.400

Fonte: METRO. Pesquisa de Mobilidade, 2012

As zonas OD em análise se localizam em regiões distintas na Região metropolitana: Sudeste (28) e Oeste (30). Com extensão territorial similar, verifica-se maior adensamento nos municípios da OD 28. A despeito das diferenças na magnitude variáveis de caracterizam estas áreas, os rendimentos médios familiares e a renda per capita identificadas pela pesquisa de Mobilidade são próximas.

Figura 1 – Rendimentos médios dos residentes nas zonas OD – julho 2010



Fonte: Elaboração própria a partir da componente amostral do Censo, 2010

ANÁLISE DOS FLUXOS DE DESLOCAMENTO

A Pesquisa de Mobilidade é uma aferição da Pesquisa de Origem e Destino, realizada a cada 10 anos. Realizada em intervalo menor, 5 anos, e com uma amostragem reduzida, busca verificar alterações no índice de mobilidade (viagens por habitante) na RMSP e a distribuição das viagens entre os modos coletivo e individual (METRO, 2012).

Na Pesquisa de Mobilidade da RMSP - 2012 foram levantadas informações de 8,1 mil domicílios, escolhidos aleatoriamente, distribuídos em 31 zonas de pesquisa na RMSP, permitindo entrevistas a aproximadamente 32,4 mil pessoas. Devido às suas exigências de caráter amostral, agrega as informações dos deslocamentos por 31 Zonas de Origem e Destino (Zonas OD), sendo que algumas Zonas incluem mais de um município (METRO, 2012).

Os munícipios que serão analisados neste item pertencem a duas zonas: 28 – São Bernardo do Campo e Diadema, e 30 – Cotia e Vargem Grande Paulista. A escolha destes munícipios foi resultado da restrição de dados do valor do m² médio para análise do preço da terra a partir da base disponível no site Agente Imóvel. Outras bases disponíveis na internet não apresentam o dado do valor médio do m² para uma determinada localidade, mas o aumento do preço para o município, como é o caso do FipeZap, alimentado pela base do site Zap Imóveis, além de apresentar outros municípios que são considerados como centros e subcentros locais. (RAMOS, 2014).

Nos municípios das ODs selecionadas, a maior parte dos deslocamentos tem como destino o próprio município e o segundo município que mais atrai viagens é São Paulo, exceto nas viagens originadas de Vargem Grande Paulista, que tem como segundo destino mais frequente o município de Cotia (Tabela 5)

Tabela 5 - Deslocamentos nos municípios domicílios

Município Destino	Município Origem				Total de viagens para Destino
	Cotia	Diadema	São Bernardo do Campo	Vargem Grande Paulista	
Barueri	0,26%	0,93%	0,00%	0,00%	9.468
Carapicuíba	1,03%	0,00%	0,00%	0,00%	4.367
Cotia	82,64%	0,00%	0,00%	8,49%	357.740
Diadema	0,00%	76,75%	2,72%	0,00%	736.488
Embu das Artes	0,39%	0,00%	0,00%	0,65%	2.183
Ferraz de Vasconcelos	0,13%	0,00%	0,00%	0,00%	553
Itapecerica da Serra	0,13%	0,00%	0,00%	0,00%	546
Itapevi	1,29%	0,00%	0,00%	1,96%	7.096
Jandira	0,34%	0,00%	0,00%	0,00%	1.448
Mauá	0,00%	0,21%	0,00%	0,00%	1.844
Osasco	1,16%	0,00%	0,11%	0,00%	6.764
Santana de Parnaíba	0,60%	0,00%	0,00%	0,00%	2.539
Santo André	0,13%	2,57%	3,22%	0,00%	78.850
São Bernardo do Campo	0,00%	7,48%	87,28%	0,00%	1.563.466
São Caetano do Sul	0,13%	0,54%	0,79%	0,00%	18.904
São Paulo	11,11%	11,52%	5,89%	7,62%	257.982
Vargem Grande Paulista	0,68%	0,00%	0,00%	81,28%	70.624
Total de viagens da origem	424.355	898.893	1.714.281	83.332	3.120.860

Fonte: Metro. Pesquisa Mobilidade 2012

p. 199

Sendo dados de emprego formal, do ponto de vista dos rendimentos, existe uma concentração das pessoas para as faixas até 3 salários mínimos em todos os municípios de maior frequência de destino das viagens com origem nas OD 28 e OD 30 (Tabela 6).

Tabela 6 - Faixa Salarial nos destinos destacados em número de salários mínimos, para o mês de Março/18.

Faixa Salarial Mensal	Municípios					Total das faixas
	Cotia	Diadema	São Bernardo do Campo	São Paulo	Vargem Grande Paulista	
Até 0,50	1%	0%	1%	1%	0%	2.077
0,51 a 1,0	3%	4%	8%	7%	4%	21.338
1,01 a 1,5	48%	44%	47%	47%	40%	143.840
1,51 a 2,0	27%	29%	23%	21%	34%	64.363
2,01 a 3,0	10%	13%	10%	11%	12%	33.790
3,01 a 4,0	5%	5%	4%	4%	4%	13.441
4,01 a 5,0	2%	2%	2%	2%	2%	6.632
5,01 a 7,0	2%	2%	2%	3%	1%	7.420
7,01 a 10,0	1%	1%	1%	2%	1%	5.446
10,01 a 15,0	1%	0%	1%	1%	1%	3.363
15,01 a 20,0	0%	0%	0%	0%	0%	1.406
Mais de 20,0	0%	0%	0%	1%	1%	1.618
Total dos municipios	4.718	5.054	13.862	280.361	739	304.734

Fonte: MTE. RAIS-Caged

Ainda segundo dados da RAIS, a dinâmica do mercado de trabalho segue sendo muito atrativa, mesmo com muitos desligamentos verificados, o saldo de postos de trabalho no município de São Paulo atrai trabalhadores da região. (Tabela 7

p. 200

Tabela 7 - Movimentação do emprego, no mês de Março/18.

Municípios	Admitidos	Desligados	Saldo de Empregos
São Paulo	148.127	134.629	13.498
São Bernardo do Campo	7.195	6.760	435
Diadema	2.575	2.502	73
Cotia	2.355	2.370	(15)
Vargem Grande Paulista	351	389	(38)

Fonte: MTE. RAIS-Caged.

Para refletir melhor sobre a decisão de deslocamentos, avalia-se a seguir os deslocamentos da população, estratificada em classes de consumo e instrução (televisão em cores, automóvel, rádio, banheiros...), o grau de instrução do chefe da família, conforme métrica sugerida pela ABEP[83].

[83] O Critério de Classificação Econômica Brasil, enfatiza sua função de estimar o poder de compra das pessoas e famílias urbanas, abandonando a pretensão de classificar a população em termos de "classes sociais". Este critério foi construído para definir grandes classes que atendam às necessidades de segmentação (por poder aquisitivo) da grande maioria das empresas. (ABEP).

Tabela 8 - Deslocamento por Critério de Classificação Econômica Brasil para municípios selecionados.

Município de domicílio	Classe	Município Destino					Total Geral
		Cotia	Diadema	São Bernardo do Campo	São Paulo	Vargem Grande Paulista	
Cotia	A2	7,1%	0,0%	0,0%	26,1%	0,0%	8,1%
	B1	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%
	B2	32,2%	0,0%	0,0%	45,8%	0,0%	32,9%
	C1	33,5%	0,0%	0,0%	28,1%	0,0%	33,3%
	C2	22,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	20,8%
	D	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%
	Total Absoluto de Valores	106.098	0	0	5.825	0	111.923
Diadema	A2	0,0%	2,0%	18,4%	0,0%	0,0%	3,2%
	B1	0,0%	6,8%	0,0%	23,0%	0,0%	7,7%
	B2	0,0%	34,9%	55,1%	51,0%	0,0%	38,2%
	C1	0,0%	28,2%	26,5%	17,3%	0,0%	27,0%
	C2	0,0%	26,4%	0,0%	8,7%	0,0%	22,4%
	D	0,0%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%
	Total Absoluto de Valores	0	188.197	20.079	21.282	0	229.558
São Bernardo do Campo	A1	0,0%	0,0%	2,2%	0,0%	0,0%	2,1%
	A2	0,0%	0,0%	3,9%	22,2%	0,0%	4,6%
	B1	0,0%	0,0%	13,7%	22,2%	0,0%	14,1%
	B2	0,0%	0,0%	38,3%	44,4%	0,0%	38,6%
	C1	0,0%	0,0%	25,1%	11,1%	0,0%	24,6%
	C2	0,0%	0,0%	11,8%	0,0%	0,0%	11,3%
	D	0,0%	0,0%	4,9%	0,0%	0,0%	4,7%
	Total Absoluto de Valores	0	0	414.301	16.593	0	430.894
Vargem Grande Paulista	B1	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	6,5%
	B2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	38,2%	35,7%
	C1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	46,4%	43,4%
	C2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,2%	7,7%
	D	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,2%	6,8%
	Total Absoluto de Valores	902	0	0	486	20.006	21.394

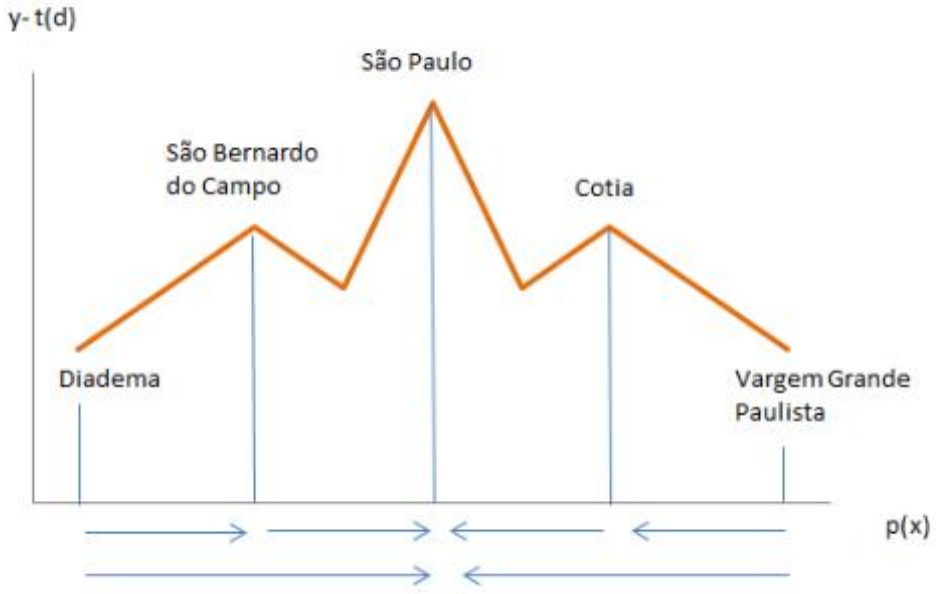
Fonte: Pesquisa Mobilidade 2012

p. 201

A Tabela 8 acima apresenta em forma percentual as viagens por faixa de Critério de Classificação Econômica em relação ao total geral de todas as viagens realizadas tendo os municípios tratados no estudo como domicilio e os destinos selecionados. Sua análise indica que os deslocamentos para Diadema e para Vargem Grande Paulista são predominantes nas próprias cidades em todas as faixas. A cidade de São Paulo que surge como destino para estes domicílios recebe pessoas principalmente de Cotia e Diadema e São Bernardo do Campo. O detalhamento por classes econômicas da Tabela 8 indica comportamentos similares ao movimento geral identificado nos dados

da Tabela 6 e permitem estabelecer uma lógica dos deslocamentos na forma de fluxo conforme proposto pela teoria apresentada na primeira seção.

Figura 2 - Diagrama dos deslocamentos para as cidades selecionadas por motivo trabalho.



Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados da Tabela 8 estabeleceu-se o fluxo dos deslocamentos presente na Figura 2. As viagens originadas em Diadema deslocar-se-iam, ou estariam sendo atraídas para três destinos: a própria Diadema, São Bernardo do Campo ou São Paulo, enquanto Diadema não recebe viagens destas regiões. As viagens originadas no Município de São Bernardo são atraídas para o município de São Paulo ou se mantém no próprio. O mesmo pode ser dito para a outra parte da figura quanto aos deslocamentos de Vargem Grande Paulista e Cotia.

A intuição expressa na Figura 2, com presença de mais de um centro a atrair viagens relaciona-se com a referência teórica anteriormente expressa na Figura 1 sugerindo a possibilidade de uma região policêntrica. Os munícipios com menor oferta de postos de trabalho apresentariam um fluxo de saída em direção aos municípios com maior oferta de empregos, que seriam considerados os centros locais. O município de São Paulo seria o centro principal dos municípios estudados, apesar de parte dos fluxos de deslocamentos dos demais os municípios destinar a outros municípios. Nesse sentido, São Bernardo do Campo e Cotia seriam os centros locais, que atraem trabalhadores das regiões próximas a elas.

O fluxo apresentado acima, em que as pessoas se deslocam da sua cidade domicilio para trabalhar em outro município ocorre principalmente nas classes mais altas (A2 a C1), a exceção de Diadema, que apresenta algumas viagens na classe C2, inferiores a todas as outras classes. O município de São Bernardo do Campo é o único onde, a partir dos dados da pesquisa de mobilidade, se verificou a presença de uma classe A1, composta por pessoas que tem como destino de suas viagens para trabalho a própria cidade de São Bernardo. Outro ponto importante, é que as viagens são realizadas principalmente pela classe B2, a exceção de Vargem Grande Paulista, onde

se verifica que as únicas classes que realizam viagens estão na classe B1. Como citado anteriormente os custos de transporte são limitação para a locomoção dos mais pobres (PERO; STEFANELLI, 2015).

Além das oportunidades de trabalho, a literatura também indica os preços dos aluguéis como fatores a interferir nos deslocamentos. Os valores médios de aluguéis nos municípios da OD 28 e OD 30 indicam o Município de São Paulo como aquele que apresenta os maiores valores médios de aluguéis.

Tabela 9 - Preço médio do metro quadrado em municípios selecionados em 2018.

Cidade	Preço médio do metro Quadrado em R$	Valores relativos em relação a São Paulo
São Paulo	7.868	100%
São Bernardo do Campo	4.651	59%
Diadema	4.448	57%
Cotia	3.903	50%
Vargem Grande Paulista	3.095	39%

Fonte: Agente Imóvel.

O município de São Paulo, dentre os destinos que foram apresentados é o que apresenta maior valor do m². O fato de grandes cidades demandar trabalho especializado e apresentar diversidade de possibilidades atrai trabalhadores, sobretudo aqueles avessos ao risco, que preferem se aproximar dos grandes centros para diminuir a probabilidade de desemprego (BIDERMAN, 2001, p. 9). A concentração de trabalhadores, porém, tende a ampliar a demanda por outros bens e serviços, notadamente imóveis, o que tende a elevar o seu preço, ampliando o custo de se reduzir o risco do desemprego.

De acordo com o fluxo dos deslocamentos apresentados na Figura 2, e os dados das Tabela 8 e Tabela 9, verifica-se que as pessoas possuem domicílios em regiões com um menor valor do m² e se deslocam para regiões centrais com maior demanda por trabalho, onde pagar-se-iam salários mais altos. Esta seria uma explicação possível para o fato de classes mais altas trabalharem em outros municípios que não o mesmo da residência.

Segundo a abordagem da cidade policêntrica, o preço dos imóveis variaria espacialmente para atingir o equilíbrio locacional e as pessoas trocariam o domicilio, aceitando pagar um valor mais alto de transporte para passar a se localizar mais longe do centro e assim aumentar o consumo de outros bens, como o tamanho dos imóveis, por exemplo.

No entanto, a residência distante do local do trabalho implicaria em custos associados ao deslocamento e poderiam reduzir a qualidade de vida dos moradores. A Tabela 10 e a Figura 3 indicam a porcentagem de trabalhadores residentes por tempo gasto para se deslocar ao trabalho principal. A área da OD 28 e OD 30 apresentam uma proporção maior de trabalhadores gastando menos de trinta minutos para ir ao trabalho se comparada ao que se verifica em média no município de São Paulo e na Região Metropolitana. No intuito de buscar associações preliminares entre a qualidade de vida

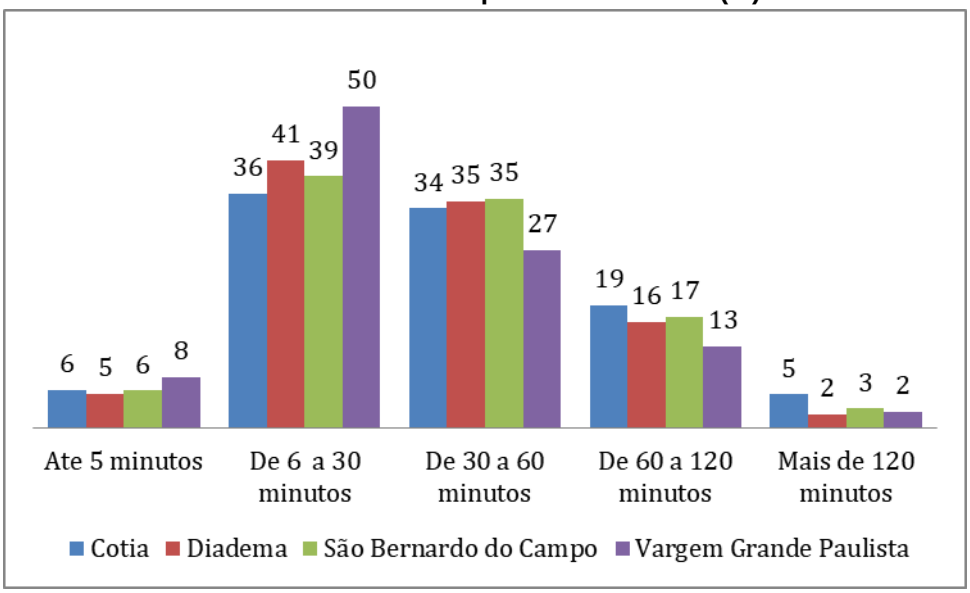
e custos de deslocamentos, buscou-se estabelecer um indicador de acesso ao trabalho a partir dos disponíveis na componente amostral do Censo de 2010.

Tabela 10 – Tempo de deslocamento de casa ao trabalho principal de trabalhadores residentes (%)

Localidade	Ate 5 minutos	De 6 a 30 minutos	De 30 a 60 minutos	De 60 a 120 minutos	Mais de 120 minutos
Município de São Paulo	5,2%	28,4%	35,4%	25,2%	5,9%
RMSP	5,2%	31,7%	34,5%	23,2%	5,3%

Fonte: Elaboração própria a partir da componente amostral do Censo, 2010

Figura 3 –Tempo de deslocamento de casa ao trabalho principal de trabalhadores residentes em municípios selecionados (%)



Fonte: Elaboração própria a partir da componente amostral do Censo, 2010

Kuwahara e Maciel (2017a; 2017b) propuseram indicadores de bem-estar para diferentes dimensões da qualidade de vida e que, agregados, formaram um índice sintético de bem-estar, similar ao Indice de Desenvolvimento Humano, mas incorporando dimensões não presentes no IDH.

Uma das dimensões analisadas pelos autores é um índice de acessibilidade que sintetiza apenas as condições de acesso ao trabalho medido pelo tempo de deslocamento da residência ao trabalho principal. Denominado TAI - Transport Accessibility Index, seu cálculo se expressa pela seguinte equação:

$$TAI = \frac{média\ de\ tempo\ da\ viagem\ em\ minutos - 5\ minutos}{120\ minutos - 5\ minutos}$$

O TAI foi calculado para cada indivíduo que respondeu à pergunta sobre o habitual tempo de viagem de casa para o trabalho. Varia de 0 (falta de acessibilidade) a 1 (total acessibilidade) e está relacionado com o tempo de viagem máximo e mínimo declarado (KUWAHARA; MACIEL, 2017b).

Tabela 11 – Dimensões de qualidade de vida para municípios selecionados – 2010

Dimensão	São Paulo	São Bernardo do Campo	Diadema	Cotia	Vargem Grande Paulista
Renda	0,5522	0,5484	0,5243	0,5366	0,5303
Educação	0,7640	0,7677	0,7342	0,7451	0,7337
Infraestrutura	0,9237	0,8994	0,9188	0,8057	0,8030
Acesso à informação	0,7691	0,7733	0,7230	0,7167	0,7075
Habitação	0,9244	0,9146	0,9075	0,8940	0,9088
Mobilidade(TAI)	0,6732	0,7320	0,7441	0,7090	0,7767

Fonte: KUWAHARA; MACIEL, 2017b, Apêndice Estatístico. Com base em dados da componente amostral do Censo de 2010

Os municípios apresentam realidades distintas, sobretudo no que se refere às dimensões da mobilidade, representada pelo TAI e a infraestrutura. A cidade que apresenta o melhor desempenho, segundo o TAI, é Vargem Grande Paulista. As distintas condições de infraestrutura dos municípios, em particular a disponibilidade e variabilidade de equipamentos e infraestrutura urbana no município de São Paulo acabam por reforçar a força de atração que ele exerce sobre moradores da região.

Considerando a possibilidade, identificada na literatura, de efeitos conjuntos de condições de infraestrutura, habitação e a mobilidade expressa pelo TAI, refletir sobre estas relações nos espaços estudados. O município de São Paulo que apresentou o pior indicador de mobilidade é o que apresenta o melhor índice de infraestrutura, sugerindo um efeito de atração que não é passível de ser atendido rapadimente, levando a deslocamentos que culminam em congestionamentos. Em sentido oposto, Vargem Grande Paulista apresenta melhor condição de acessibilidade e pior de infraestrutura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados e da teoria apresentada da Economia Urbana para analisar o comportamento dos agentes ao se deslocarem dentro da Região Metropolitana de São Paulo, verificou-se que estes apresentam um deslocamento que se assemelha ao de uma cidade policêntrica.

Os indivíduos estabelecem seus domicílios em regiões distantes das zonas centrais tendem a incorrer em custos mais baixos de moradia. Nestes municípios apresentam-se vulnerabilidades quanto a educação, sobrevivência, infraestrutura e acesso á informação e a população que nela reside ainda pode ser atraída para regiões centrais (centros locais ou centro principal), onde a demanda por empregados é maior e o salário oferecido a estes também é superior, gerando movimentos pendulares que ampliam o custo de residir longe do trabalho.

Os movimentos pendulares, por sua vez, ampliam os custos de residir em áreas mais distantes, mas com restrições à escolha de localização que se ampliam quando os postos de trabalho se mantem concentrados nas zonas centrais que vão se tornando cada vez mais caras, diante da elevação dos preços dos imóveis. O equacionamento dos problemas de deslocamento é, portanto, condição necessária ao direito de se viver a cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEP. Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Disponível em: http://www.abep.org/criterio-brasil. Acesso em: 21/04/2018.

Agente Imóvel. Contem informações de valores médios de alugueis. Disponível em: <https://www.agenteimovel.com.br/mercado-imobiliario/>. Acesso em: 21/04/2018.

ALONSO, W. Location and land use: toward a general theory of land rent. Cambridge: Harvard University Press, 1964.

BIDERMAN, Ciro. Forças de Atração e Expulsão na Grande São Paulo. Tese (Doutorado em Economia de Empresas). São Paulo: EESP-FVG, 2001.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Bases Estatísticas RAIS/CAGED. Brasília. 2018. Disponível em: < http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login. php >. Acesso em: 25/04/2018.

METRO. COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. Pesquisa de Mobilidade 2012: base de dados. São Paulo: METRÔ, 2012.

FUJITA, M; OGAWA, H. Multiple Equilibria and Structural Transition of Nonmonocentric Urban Configuration. Regional Science and Urban Economics. v. 12, 1982. Disponível em http://www.brown.edu/Departments/Economics/Faculty/Matthew_Turner/ec2410/readings/Fujita_Ogawa_RSUE_1982.pdf

GIL, A. C; YAMAUCHI, N. I. Consciência Regional no Grande ABC sob a Ótica da Grounded Theory. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 12, n. 2, p. 268-284, jul./dez. 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Microdados da Componente Amostral do Censo de 2010. Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/resultados_gerais_amostra_tab_uf_microdados.shtm

KUWAHARA, M. Y.; MACIEL, V. F. Índices multidimensionais para a qualidade de vida na presença de desigualdades. São Bernardo do Campo: NEEDDS, 2017b. Texto para discussão. Disponível em http://needds.ufabc.edu.br/index.php/17-publicacoes/74-indices-multidimensionais-para-a-qualidade-de-vida-na-presenca-de-desigualdades

KUWAHARA, M.Y.; MACIEL, V. F. Desigualdade na qualidade de vida: desafios de mensuração. In: Artur Zimerman. (Org.). Desigualdade Regional e Políticas Públicas: os Brasis e suas desigualdades. 1ed. Santo André: UFABC, 2017a, p. 154-179.

MACHADO, C. ; EDLUND, L. ; SVIATSCHI, M. . Bright Minds, Big Rent: Gentrification and the Rising Returns to Skill. 2016.

MILLS, E. Urban Economics. Scott Foresman: New York, 1972.

MIRANDA, Rubens Augusto; DOMINGUES, Edson. Nova Economia Urbana E Movimento Pendular Na Região Metropolitana De Belo Horizonte, Anais... do XIII Seminário sobre a Economia Mineira. Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira, 2008, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais.

MUTH, R. F.. Cities and housing. University of Chicago Press: Chicago,1969.

PERO, Valéria; STEFANELLI, Victor. A QUESTÃO DA MOBILIDADE URBANA NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS. Rev. econ. contemp., Rio de Janeiro , v. 19, n. 3, p. 366-402, Dec. 2015 . Available from

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482015000300366&lng=en&nrm=iso>. access on 20 Nov. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/198055271932.

RAMOS, F.R. Identificando subcentros de emprego na Região Metropolitana De São Paulo: potenciais locacionais e consequências para a estrutura urbana. In: Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais, São Pedro - SP. 2014.

RODRIGUES, F. A.; BELMIRO, C.H. P; NETO, R. Monocentrismo e Estrutura Urbana: uma Análise Empírica para a Cidade do Recife. Anais....46 Encontro Nacional de Economia, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i10-0adb8cb6e19a4c9a4945a444d52d1541.pdf Acesso em 1/10/2018.

SIQUEIRA, L. P. R. Identificação de subcentros na cidade de São Paulo: uma abordagem ligada à nova economia urbana. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Orientador: Paulo Fernandes Baia. 2012.

Tabela de Salário Mínimo. Disponível em: <https://www.tabeladeirrf.com.br/tabela-do-salario-minimo.html>. Acesso em: 21/04/2018.

XAVIER, M. L. P; SOUZA, A. C. M.; RODRIGUES; J. P.; BRESCIANI; L. P. O novo perfil econômico do Grande ABC. Organizações em contexto, v. 3, p. 103-122, n. 6, dezembro 2007

MOBILIDADE A PÉ E A RELAÇÃO COM A CIDADE EM SÃO PAULO

Victor Callil

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP
victor.callil@cebrap.org.br

INTRODUÇÃO

A política de mobilidade urbana na cidade de São Paulo é uma discussão de longa data. O investimento no setor automobilístico como mecanismo para a industrialização do país acirrou o processo desordenado de crescimento urbano (Rolnik e Klintowitz, 2011; Pereira e Lessa, 2011, Marques, 2010). Assim, se por um lado a indústria automobilística foi importante para o desenvolvimento econômico do país, é igualmente verdade que ela é parte fundamental da razão pela qual o automóvel ocupa papel central na construção e expansão de nossas cidades (Rabelo 2003).

Desta forma, embora os planos de integração do território nacional, elaborados desde o final do século XIX projetassem extensas malhas ferroviárias, hidroviárias e rodoviárias, foi esta última modalidade concentrou esforços políticos e financeiros para se efetivar (Nigrielo, 2013). Os planos urbanos, por sua vez, seguiam as mesmas premissas. Largas e extensas avenidas para garantir velocidade ao tráfego motorizado e ruas mais largas do que o necessário (Vasconcellos, 1999, 2013) eram construídas para acomodar a frota automobilística tanto em sua fluidez quanto em seu momento ocioso, adicionando um espaço na via reservado ao estacionamento dos veículos.

O crescimento da indústria automobilística associada à queda dos sistemas urbanos ferroviários (Fagnani, 1985) como bondes e trens urbanos, reorientou os transportes públicos a partir de meados dos anos 1940 para os sistemas de ônibus municipais. Embora este serviço fosse o alicerce da mobilidade nas cidades, fazendo o leva-e-traz cotidiano de trabalhadores, as autoridades passaram a fiscalizar e gerir o serviço de ônibus de maneira mais controlada somente a partir dos anos 1980 (Fagnani, 1985; Campos, 2016).

Ao longo desse processo, a circulação de pessoas a pé ficou em segundo plano. As calçadas, diferentemente de serem projetadas para atender aos caminhos de interesse dos pedestres, tinham caráter acessório ao leito viário, sendo reservado ao pedestre apenas o espaço suficiente para que ele não atrapalhe o fluxo motorizado (Malatesta, 2007). Vale lembrar que mais de 30% das viagens cotidianas na cidade de São Paulo são feitas a pé (Freire et. al, 2018; OD 2007; OD 2012).

Embora o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (2012) estabeleça a prioridade dos transportes ativos em detrimento dos motorizados individuais, isso não se aplica na prática. Na própria cidade de São Paulo, onde o plano diretor (Prefeitura de São Paulo, 2014) está alinhado com as diretrizes do PNMU, é bastante comum observar a prevalência de recursos, bem como esforços técnicos e financeiros para a melhor fluidez veicular (Requena, 2015), deixando em segundo plano políticas para a promoção da mobilidade pedestre.

O modo como se organiza a mobilidade urbana de uma cidade, por sua vez, reflete em maior ou menor nível de satisfação dos cidadãos em transitarem por ela o que, em última instância, afeta o nível de qualidade de vida percebido por seus habitantes. Estudos internacionais apontam que o uso mais frequente da mobilidade ativa tende a trazer maiores níveis de satisfação em relação à cidade do que um uso mais intenso de outros meios de transporte. O tema deste artigo é a relação entre mobilidade e qualidade de vida e busca entender como é a percepção de satisfação dos cidadãos levando-se em consideração o tipo de modal de uso mais frequente.

Este artigo se desdobra, para além dessa introdução, na sua segunda parte, onde será apresentada a metodologia. Em seguida abordaremos o contexto teórico que dá suporte ao argumento apresentado. Na quarta parte apresentaremos alguns dados descritivos para identificar o perfil do pedestre da cidade de São Paulo. Na quinta parte apresentaremos os resultados dos testes propriamente ditos. Na sexta e última, parte as conclusões.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Os dados utilizados nessa pesquisa são oriundos de um survey aplicado entre os dias 20 de setembro e 10 de outubro de 2017. Foram realizadas 1.000 entrevistas domiciliares compondo uma amostra representativa para a cidade de São Paulo dividida por meio do sorteio de 100 setores censitários, aplicando-se 10 questionários em cada um deles. Visando garantir a representatividade da população, a amostra probabilística foi definida com cotas no setor tendo como controle sexo, idade e escolaridade. Assim, a ponderação da amostra teve como base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE.

Para a coleta de dados, foi elaborado um questionário fracionado em 6 blocos:

1. Geral: perguntas sobre o perfil demográfico da população

2. Problemas com a cidade: perguntas sobre a percepção dos entrevistados sobre os principais problemas existentes na cidade de São Paulo, bem como os problemas que mais os afetam pessoalmente.

3. Economia: perguntas sobre orçamento pessoal e familiar do entrevistado.

4. Mobilidade: perguntas sobre:

a. Os trajetos e modais utilizados pelos entrevistados em todos os deslocamentos realizados por eles no último dia útil anterior à aplicação do questionário;

b. Sensações no deslocamento;

c. Custos com transporte;

d. Frequência semanal de uso dos modais.

5. Bem-estar: perguntas sobre o tempo de exposição dos entrevistados em espaços públicos.

6. Violência: perguntas sobre as sensações de segurança dos entrevistados na cidade de São Paulo

Com esses instrumentos de coleta, pudemos realizar os testes apresentados nas sessões posteriores. Vale lembrar que a construção do questionário de coleta é fruto de um intenso trabalho de revisão bibliográfica e análise. Optamos por utilizar instrumentos de coleta já validados no campo. Assim, o bloco de Economia, por exemplo, é bastante espelhado no questionário da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) realizada pelo IBGE. Já o bloco de mobilidade, tem bastante influência das pesquisas de Origem e Destino realizadas pelo Metrô de São Paulo, por exemplo.

Assim, uma premissa extremamente importante aqui adotada, é de que o estudo possa, realmente, ser representativo e sólido tanto na sua questão amostral, quanto nos instrumentos de coleta utilizados para a composição do banco de dados.

MOBILIDADE URBANA E QUALIDADE DE VIDA NAS CIDADES

Os deslocamentos diários compõem o cotidiano dos cidadãos. Sua experiência sobre como esses deslocamentos ocorrem, suas sensações, seus receios e medos

podem intensificar de maneira positiva ou negativa essa experiência. Em última análise, trata-se da percepção de qualidade de vida do sujeito na cidade, que pode ser melhor ou pior mediante o cenário que encontra porta afora quando sai de casa para realizar algum deslocamento.

Estudos que buscam entender os níveis de satisfação das pessoas tendo em vista o modal utilizado apontam para cenários interessantes. Em geral, aqueles que se deslocam por transportes ativos, a pé e bicicleta, tendem a ter níveis de satisfação maior do que aqueles que se deslocam por transporte coletivo ou mesmo motorizado individual.

St-Luis et. al (2014), a partir de um survey realizado na cidade de Montreal no Canadá busca entender não apenas se os níveis de satisfação são maiores ou piores mediante o modal utilizado com mais frequência, mas também quais são os fatores que influenciam, em cada modal, para que o usuários se sinta mais ou menos satisfeito. O autor descobre que, entre aqueles que andam mais a pé, pesa mais na em seu sentimento de satisfação a possibilidade de optar pelo modo específico, as preferências relativas a (viajar sozinho, viajar a pé como hábito de família, etc.) e as características pessoais, como gênero ou região de origem. Entre aqueles que andam de ônibus, por exemplo, os elementos que pesam mais são as características da externas à viagem (dia frio ou quente) e o tempo de duração.

Manaugh e El-Geneidy (2013) ao analisar os dados de um survey realizado com a população universitária de Quebec, Canadá, descobriram que, em geral, pessoas preocupadas com o meio ambiente e a saúde física tendem a caminhar mais do que a média. Essas pessoas também apresentam maiores níveis de satisfação em seus deslocamentos cotidianos. Ainda em estudos centrados na população universitária, Paéz e Whalen (2009) descobrem que os universitários da cidade de Hamington, também no Canadá, que se deslocam mais por meio de modos ativos, tendem a ter um nível de insatisfação em seus deslocamentos muito mais baixos.

Wilis et. al (2013), ainda estudando a população universitária, mas analisando aqueles que se deslocam de bicicleta, encontram maiores níveis de satisfação entre os que pedalam diariamente para o exercício de suas atividades. Um achado interessante que os autores encontram é que os níveis de satisfação com os deslocamentos cotidianos são muito maiores entre aquelas pessoas que pedalam apenas nas estações do ano quentes, sendo menor entre aqueles que pedalam em todas as estações. Assim, os autores inserem uma dimensão importante na análise, que é o contexto ambiental no qual o ciclista está inserido.

Friman et.al (2013) por sua vez, faz uma análise dos níveis de satisfação com os deslocamentos cotidianos nas 3 maiores áreas urbanas da Suécia. Assim como os outros estudos apresentados, os autores encontram maiores níveis de satisfação nos deslocamentos de ida e vinda ao trabalho entre aqueles que o fazem pedalando ou a pé.

Tendo em vista esta breve revisão bibliográfica, o trabalho aqui apresentado procurou entender se os padrões de melhor satisfação observados nos estudos internacionais se reproduzem na cidade de São Paulo. O detalhamento dos exercícios realizados nos mostra que em parte, de fato, há uma associação patente entre satisfação com os deslocamentos e o tipo de modal utilizado para realiza-los. Na próxima sessão apresentaremos de maneira descritiva o grupo de pedestres

paulistanos, bem como suas características de satisfação em relação a aspectos da cidade, comparando-o com os grupos que usam mais transporte motorizado individual e transporte público.

SÃO PAULO E OS PEDESTRES

Em um primeiro momento, para verificar a incidência de uso dos meios de transporte da população da cidade, perguntamos quais modais as pessoas utilizaram na semana anterior ao estudo. Embora todos os meios de transporte tenham composto a resposta, no focaremos, em nossas análises nos 3 principais. Assim, 41% da população disse ter utilizado ônibus na semana anterior, 31% realizou deslocamentos a pé com mais de 500 metros e 21% diz ter realizado deslocamentos no dia anterior dirigindo automóvel próprio e 16% como passageiro de automóvel.

Com este cenário, elaboramos uma categoria, que permitiu a análise exposta a seguir que diz respeito à frequência de uso desses modais. Assim, separamos nossa amostra entre i) aqueles que andam mais a pé, ii) que usam mais transporte motorizado individual (como passageiro ou motorista) - carro e iii) que usam mais ônibus. Embora as pessoas possam ter utilizado outros modais ao longo da sua semana, utilizamos como referência apenas esses três.

O grupo que anda a pé com mais frequência tende a ter um perfil sócio demográfico muito mais pobre do que os outros dois grupos. Sua renda familiar mensal observada é quase a metade do que aquela observada entre os que utilizam mais transporte motorizado individual. Como se vê, 50% dos que andam mais a pé possuem até fundamental completo.

Tabela 1 – Renda da população por modal mais utilizado

Modal mais utilizado	Renda média per capta	Renda Familiar
A pé	R$756	R$2.719
Ônibus	R$908	R$2.987
Carro	R$1.561	R$5.536
Total	R$1.072	R$3.736

Tabela 2 – Escolaridade da população por modal mais utilizado

Modal mais utilizado	Fundamental Incompleto	Fundamental completo	Médio completo	Superior completo
A pé	33%	18%	38%	11%
Ônibus	22%	17%	46%	14%
Carro	15%	13%	38%	34%
Total	23%	16%	41%	20%

Ao serem questionados quais são os principais problemas da cidade, os três grupos elencaram segurança, falta de emprego e corrupção como os três principais elementos. Já quando questionado qual o problema da cidade que mais o afeta pessoalmente, chama atenção que o item “falta de emprego” aparece com mais incidência entre os que se deslocam mais a pé, evidenciando a percepção de vulnerabilidade deste grupo.

Tabela 3 – Principais problemas da cidade segundo modal mais utilizado

Problemas da cidade	A pé	Ônibus	Carro	Total
Segurança/ violência/ criminalidade	32%	31%	42%	35%
Corrupção	9%	9%	11%	10%
Falta de emprego	17%	10%	9%	12%

Tabela 4 - Principais problemas da cidade que afetam pessoalmente o entrevistado segundo modal mais utilizado

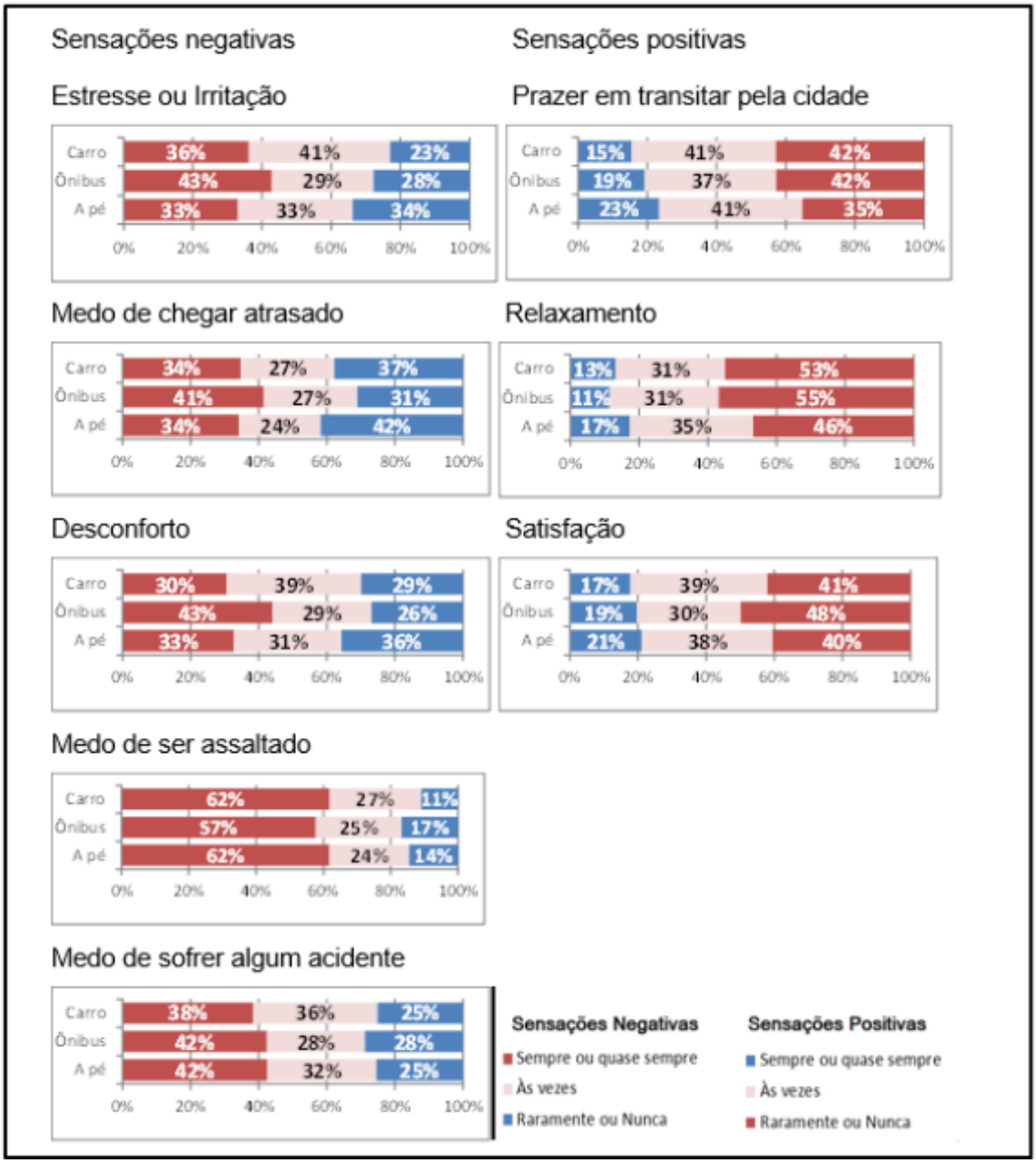
Problemas que o afetam pessoalmemte	A pé	Ônibus	Carro	Total
Segurança/ violência/ criminalidade	25%	26%	30%	27%
Serviços de saúde deficientes	7%	11%	14%	10%
Falta de emprego	28%	17%	12%	19%
Corrupção	8%	10%	12%	10%

A despeito da situação mais vulnerável experienciada por esse grupo, é interessante observar que, em seus deslocamentos cotidianos, algumas sensações negativas são sentidas com menos frequência ao passo que sensações positivas são observadas em frequência maior. Por exemplo, 34% dos que andam mais a pé raramente ou nunca sentem estresse ou irritação durante os seus deslocamentos cotidianos. Esse valor é mais de 10 p.p. menor entre os que anda mais de motorizado individual. Já os que utilizam mais ônibus em seus deslocamentos cotidianos são aqueles que mais sentem medo de chegar atrasados. Desconforto durante o deslocamento também é uma sensação muito mais frequente entre aqueles que utilizam mais ônibus.

Embora os pedestres sejam mais suscetíveis a sofrer com a violência no trânsito, sendo o líder de morte nas estatísticas de acidentes, é curioso observar que o medo de sofrer acidentes aparece com uma frequência relativamente parecida entre os grupos. Isso pode se dar em função de uma percepção generalizada do ambiente perigoso de tráfego. Assim, embora os usuários de transporte motorizado individual, bem como público, estejam mais protegidos que os pedestres dentro de seus respectivos veículos, a sensação de insegurança em relação a acidentes é parecida. A despeito de toda a indústria automobilística e todo o investimento para aumentar, melhorar e assegurar a fluidez, a sensação de que é perigoso se deslocar pela cidade em função de possíveis colisões é generalizada entre os grupos.

Em relação ao medo de ser assaltado, os que se deslocam mais a pé, junto com aqueles que utilizam mais motorizado individual, sentem essa insegurança com maior frequência. Se por um lado os pedestres estão mais expostos efetivamente à violência urbana, é provável que os motoristas se sintam um alvo frágil, na medida em que é disseminada a ideia de que a cidade é perigosa para quem está atrás do volante, por conta de assaltos no semáforo, arrastão em congestionamentos e etc.

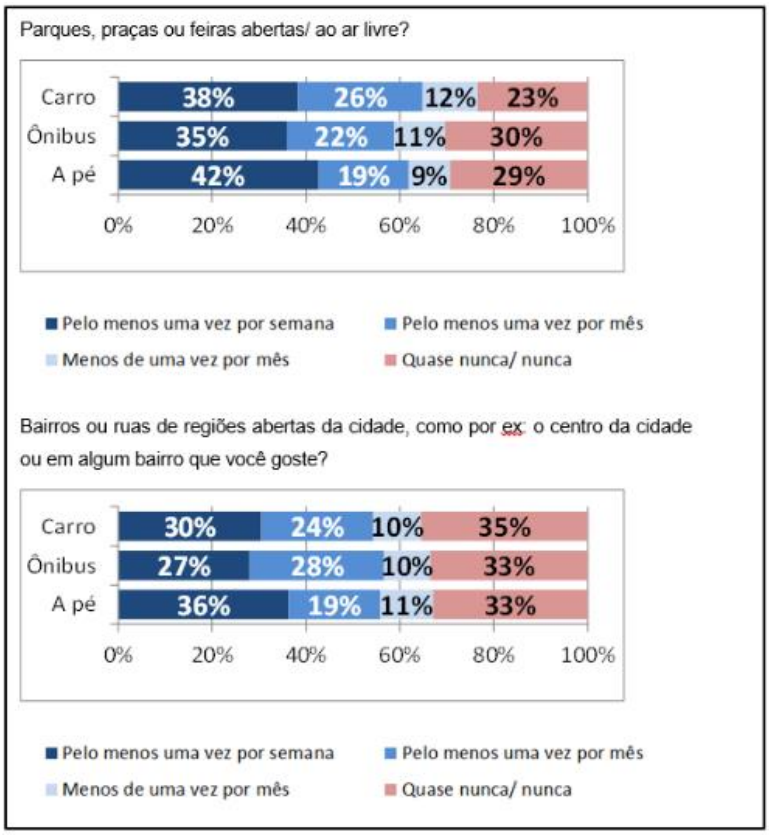
Quadro 1 – Frequência de sensações na cidade segundo meio de transporte mais utilizado na semana anterior



p. 214

Pessoas que se deslocam mais a pé também tendem ir com mais frequência a espaços públicos abertos como parques praças ou feiras. Além disso, tendem a andar mais por regiões ou bairros da cidade que gostam. Ou seja, mesmo com maior sensação de vulnerabilidade, este grupo parece mais disposto a frequentar espaços públicos e abertos na cidade.

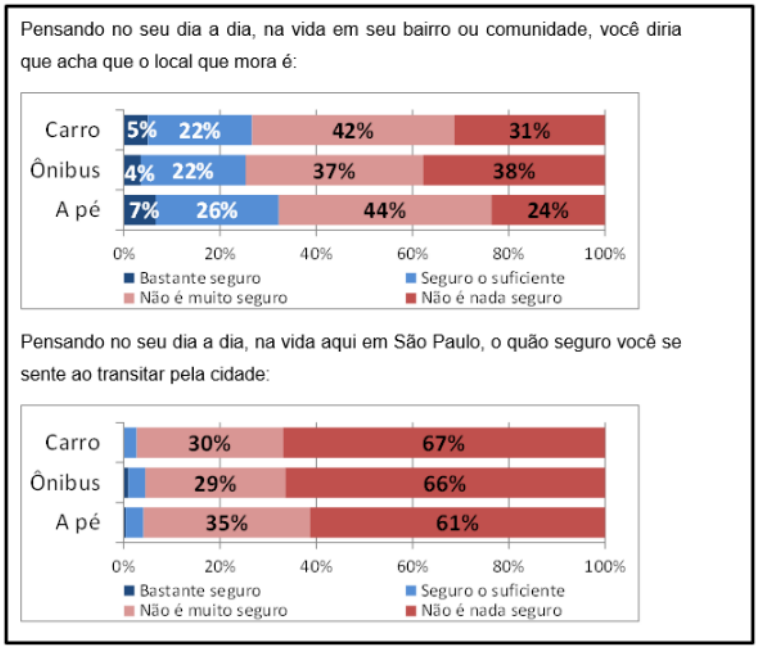
Quadro 2 – Frequência de atividades ao ar livre segundo meio de transporte mais utilizado na semana anterior. Você costuma passear, praticar atividades físicas ou visitar, sozinho, com familiares e/ou amigos, os seguintes lugares:



p. 215

A sensação de segurança também é um elemento que se diferencia entre os grupos. Ao ser questionado sobre o quão segura é a vida na comunidade ou bairro em que vive, entre os que andam mais a pé 32% disseram ser bastante seguro ou seguro o suficiente. Já entre aqueles que usam mais veículo motorizado individual ou ônibus, essa proporção cai para 25% e 27%, respectivamente.

Quadro 3 – Sensação de segurança na cidade segundo meio de transporte mais utilizado na semana anterior



O modo como as pessoas se locomovem pela cidade parece interferir diretamente na maneira como elas se veem dentro do contexto urbano. Assim, embora o andar mais a pé seja uma atividade onde o risco estatístico de acidentes seja maior (Infosiga, 2018), a exposição a poluentes seja mais intensa, entre outras adversidades, as sensações benéficas são percebidas com mais intensidade pelos pedestres. Vale lembrar que esta pesquisa foi feita com base na população da cidade de São Paulo, onde o contexto urbano para a mobilidade a pé é bastante problemático em relação a falta de planejamento, falta de calçadas e mesmo falta de prioridade – embora estipulada pelo PNMU – em diversas situações. p. 216

Na próxima sessão abordaremos os exercícios de razão de chance. Ou seja, o quanto caminhar na cidade de São Paulo pode trazer melhores sensações ou uma menor intensidade de sensações ruins.

ANDAR A PÉ E A PERCEPÇÃO DE SATISFAÇÃO DURANTE OS DESLOCAMENTOS

Análises gerais

As pessoas que se deslocam com mais frequência a pé possuem 38% mais chances de não sentir nunca stress ou irritação durante os seus deslocamentos cotidianos. Além disso, possuem 34% a mais de chances de não ter medo de chegar atrasado. Aqueles que se deslocam mais a pé possuem 42% mais chances de não sentir desconforto durante o seu deslocamento. O teste, entretanto, não mostrou significância em relação a sofrer algum acidente, embora os que mais morrem no trânsito sejam pedestres (Infosiga, 2018). O mesmo pode ser dito em relação à insegurança (violência urbana). Embora os pedestres estejam mais expostos às intempéries que a cidade também apresenta, o teste sobre a sensação de insegurança não é significativo estatisticamente.

Do ponto de vista das características positivas, aqueles que se deslocam mais a pé pela cidade possuem 36% mais chances de sentir prazer ao transitar pela cidade sempre ou quase sempre. Além disso, possuem 64% mais chances de sentir relaxamento com frequência em seus deslocamentos. O teste relativo à satisfação em transitar pela cidade não é conclusivo em função da sua não significância estatística.

Do ponto de vista da ocupação do espaço público, aqueles que se deslocam mais a pé apresentaram 20% mais chances de frequentar espaços públicos como parques, praças e feiras ao menos 1 vez na semana. Apresentaram também 25% mais chances de frequentar, ao menos 1 vez na semana, ruas abertas ou bairros da cidade em seu momento de lazer. O teste para frequência em restaurantes e bares com mesa na calçada também não mostrou relevância estatística.

Já no que diz respeito à segurança. O teste não mostrou relevância estatística para afirmar que aqueles que andam mais a pé consideram seguro ou seguro o suficiente transitar pela cidade. Apesar disso, quem anda a pé tem 35% mais chances de sentir segurança no bairro onde mora. Longe de negar a violência urbana como uma preocupação eminente da administração pública, estes dados sugerem que ela pode ter uma percepção alterada mediante o modo como o sujeito se desloca pela cidade se se expõe ao ambiente urbano.

Tabela 5 – Razão de chance entre os que andam mais a pé (1) em relação aos que utilizam mais meios motorizados públicos e/ou coletivos (0)

p. 217

Sensações e frequência dos que andam mais a pé	Razão de chances sobre:	Coeficiente	Sig.
Irritação ou stress	nunca ou quase nunca	1,38	0,007
Medo de chegar atrasado	nunca ou quase nunca	1,34	0,002
Desconforto	nunca ou quase nunca	1,42	0,001
Medo de sofrer algum acidente	nunca ou quase nunca	0,95	0,389
Insseguranca, assalto	nunca ou quase nunca	1,14	0,269
Prazer em transitar pela cidade	sempre ou quase sempre	1,36	0,031
Relaxamento	sempre ou quase sempre	1,64	0,005
Satisfação	sempre ou quase sempre	1,25	0,095
Frequência em parques praças ou feiras	pelo menos 1 vez na semana	1,20	0,045
Frequência em ruas e bairros abertos	pelo menos 1 vez na semana	1,25	0,042
Frequência em bares e restaurantes com cadeiras na calçada	pelo menos 1 vez na semana	1,94	0,435
Transitar pela cidade	Bastante seguro ou seguro o suficiente	1,25	0,317
Bairro onde mora	Bastante seguro ou seguro o suficiente	1,35	0,010

Análises dentro das classes sociais

A partir da análise geral dos dados surge a questão que coloca em dúvida se um maior nível de satisfação com a cidade está associado à pessoas que andam mais a pé nas classes mais altas. Em geral, essas pessoas circulam por regiões onde a infraestrutura urbana, embora deficiente, está em melhores condições e mesmo recebe maior atenção por parte do poder público na sua manutenção. Desta forma, realizamos os mesmos testes, mas contrapondo aqueles que se deslocam mais a pé àqueles que se deslocam mais com outros modais dentro de seu próprio grupo.

As pessoas da classe AB que andam mais a pé tem 63% mais chances de não sentir nunca stress ou irritação e 70% mais chances de não sentir nunca desconforto durante os seus deslocamentos cotidianos em comparação com as pessoas da classe AB que se locomovem mais de transporte coletivo ou motorizado individual.

As pessoas da classe C que andam mais a pé tem 39% mais chances de não sentir medo de atrasar e 33% mais chances de não sentir desconforto durante os seus deslocamentos cotidianos em comparação com as pessoas da mesma classe que se locomovem mais com outros meios de transporte. Essas pessoas têm 71% mais chances de sentir sempre ou quase sempre prazer em transitar pela cidade, 96% mais chances de sentir relaxamento, 55% mais chances de sentir satisfação em suas viagens diárias. Além disso, quem anda mais a pé na classe C tem 62% mais chances de frequentar bares ou restaurantes com mesas em espaços públicos ao menos 1 vez na semana.

A significância estatística para o teste com as pessoas da classe DE retornou positivo em apenas 1 caso: as pessoas da classe DE que andam mais a pé tem 105% mais chances de frequentar bairros ou ruas abertos em seu momento de lazer em comparação com as pessoas da classe DE que se locomovem mais de transporte coletivo ou motorizado individual.

Tabela 6 - Razão de chance entre os que andam mais a pé (1) em relação aos que utilizam mais meios motorizados públicos e/ou coletivos (0) por classe

		Classe AB		Classe C		Classe DE	
Sensações e frequência dos que andam mais a pé	Razão de chances sobre:	Coeficiente	Sig.	Coeficiente	Sig.	Coeficiente	Sig.
Irritação ou stress	nunca ou quase nunca	1,63	0,018	1,23	0,104	0,81	0,326
Medo de chegar atrasado	nunca ou quase nunca	1,33	0,118	1,39	0,005	0,69	0,087
Desconforto	nunca ou quase nunca	1,70	0,007	1,33	0,030	0,72	0,138
Medo de sofrer algum acidente	nunca ou quase nunca	0,80	0,262	1,06	0,404	0,95	0,461
Inssegurança, assalto	nunca ou quase nunca	0,82	0,478	1,45	0,080	0,62	0,221
Prazer em transitar pela cidade	sempre ou quase sempre	1,46	0,097	1,71	0,009	1,09	0,517
Relaxamento	sempre ou quase sempre	1,60	0,102	1,96	0,005	0,55	0,419
Satisfação	sempre ou quase sempre	1,38	0,057	1,55	0,032	0,96	0,566
Frequência em parques praças ou feiras	pelo menos 1 vez na semana	1,18	0,307	1,20	0,098	1,70	0,054
Frequência em ruas e bairros abertos	pelo menos 1 vez na semana	1,42	0,080	1,27	0,087	2,05	0,014
Frequência em bares e restaurantes com cadeiras na calçada	pelo menos 1 vez na semana	0,65	0,158	1,62	0,020	2,28	0,051
Transitar pela cidade	Bastante seguro ou seguro o suficiente	0,52	0,480	1,07	0,559	2,89	0,112
Bairro onde mora	Bastante seguro ou seguro o suficiente	1,41	0,109	1,22	0,156	1,58	0,059

p. 219

Certamente, em todas as classes, outras variáveis, além do modo como se deslocam, pesam para aumentar ou diminuir a sensação positiva ou negativa em relação à cidade. É fato, entretanto, que o modo como nos deslocamos influencia a maneira como percebemos o ambiente urbano, alterando nossa percepção de satisfação em relação a ele mediante a possibilidade de estar mais ou menos expostos. A falta de significância estatística observada para o grande volume de testes da classe DE pode ser indicativo de que outras variáveis, para além do modo como se deslocam, pesam para essa avaliação. A necessidade premente de acesso a itens básicos de consumo podem ser um fator muito mais importante para a percepção positiva em relação à cidade, ou mesmo à vida, do que o fato de se deslocar de uma forma ou de outra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou explorar como as pessoas que se locomovem a pé pela cidade de São Paulo tendem a experienciar a cidade em seus deslocamentos cotidianos. Por meio de testes de razão de chances, encontramos que as pessoas que se deslocam a pé pela cidade, em qualquer classe social, tendem a ter melhores percepções a respeito das sua viagens cotidianas. Os achados encontrados nesse trabalho se aproximam bastante do que vem sendo trabalhado e explorado na literatura em outros lugares do mundo.

Desta forma, o trabalho reforça a ideia – presente em diversos movimentos que lutam pela mobilidade a pé – que promover boas condições de caminhabilidade (ITDP, 2018) é investir em qualidade de vida. Ao menos da percepção dos habitantes. O investimento necessário para melhorar as condições de trânsito de quem se desloca andando pela cidade é muito menor do que o montante vinculado para garantir a fluidez

motorizada. É a mobilidade a pé, entretanto, que parece trazer benefícios para as pessoas em suas experiências cotidianas pela cidade. A análise da percepção dos indivíduos em relação à cidade, tendo em vista o modo como se deslocam, reforça e legitima a ideia de que investir em mobilidade a pé é investir em qualidade de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RABELO, Ricardo Fonseca. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. Economia & Gestão da Puc Minas, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, p.44-55, jul. 2003.

PEREIRA, Luis Andrei Gonçalves; LESSA, Simone Narciso. O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil. Caminhos da Geografia, Uberlândia, v. 12, n. 40, p.26-46, dez. 2011.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais, segregação e pobreza. São Paulo: Unesp, 2010. 215 p.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. Estudos Avançados, São Paulo, v. 25, n. 71, p.89-108, 2011.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcantara de. Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume, 1999. 298 p.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. Políticas de transporte no Brasil: A construção da mobilidade excludente. Barueri: Manole, 2013. 289 p.

REQUENA, Carolina. O paradigma da fluidez do automóvel: Burocracias estatais e mobilidade em São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

INFOMAPA. Localização dos acidentes de trânsito que causaram óbito. Disponível em: <http://www.infosiga.sp.gov.br/InfoMapa>. Acesso em: 20 mai. 2018.

ITDP. Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento. Índice de Caminhabilidade Versão 2.0. 2018. Disponível em: <http://itdpbrasil.org.br/icam2/>. Acesso em: 23 maio 2018.

PEREIRA, Luiz André Gonçalves. LESSA, Simone Narciso. O processo de planejamento e desenvolvimento de transporte rodoviário no Brasil. Caminhos de geografia: Uberlândia, vol. 12, num. 40. Pp. 26-46, 2011.

FAGNANI, Eduardo. Pobres viajantes : Estado e transporte coletivo urbano Brasil-Grande São Paulo: 1964/84. 1985. 587 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1985.

CAMPOS, Marcos Vinicius Lopes. Ferramentas de governo: instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo. 2016. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MALATESTA, Maria Ermelina Brosch. Andar a pé: Um modo de transporte para a cidade de São Paulo. 2007. 254 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo - Fauusp, São Paulo, 2007.

Companhia do Metropolitano de São Paulo. Pesquisa de Origem-Destino. 2007. Disponível em: <https://transparencia.metrosp.com.br/dataset/pesquisa-origem-e-destino>. Acesso em: 01 jun. 2018.

Companhia do Metropolitano de São Paulo. Secretaria dos Transportes Metropolitanos. PESQUISA DE MOBILIDADE URBANA 2012. 2013.
CIDADES, Ministério das et al. Plano Nacional de Mobilidade Urbana: Cadernos de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. 238 p.
PREFEITURA DE SÃO PAULO. Lei Nº 16.050. PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO. São Paulo, Sp: Secretaria do Governo Municipal, 2014. 229 p.
Willis, P., K.M. Devon, and A. El-Geneidy. 2013. "Uniquely Satisfied: Exploring Cyclist Satisfaction." Transportation Research Part F: Traffic Psychology and Behaviour 18: 136–47.
MANAUGH, Kevin; EL-GENEIDY,Ahmed M. Does distance matter? Exploring the links among values, motivations, home location, and satisfaction in walking trips. Transportation Research Part A 50, 2013. Pp. 198–208
PÁEZ, Antonio; WHALEN, Kate. Enjoyment of commute: A comparison of different transportation modes. Transportation Research, Part A 44, 2010. Pp. 537–549.
FRIMAN Margareta; FUJII, Satoshi; ETTEMA, Dick; GÄRLING, Tommy; OLSSON, Lars E. Psychometric analysis of the satisfaction with travel scale. Transportation Research, Part A 48, 2013. Pp. 132–145.
ST_LOUIS, Evelyne; MANAUGH, Kevin; LIEROP Dea van; EL-GENEIDY, Ahmed. The happy commuter: A comparison of commuter satisfaction across modes. Transportation Research, Part F 26, 2014. Pp. 160–170.
TORRES-FREIRE, Carlos; CALLIL, Victor; CASTELLO, Graziela. Impacto social do uso da bicicleta em São Paulo. São Paulo : Cebrap, 2018.
NIGRIELO, Andreina. A formação do espaço nacional. Curso AUP2070 FAU-USP. Notas de aula. 1-71. 2013. Disponível em < https://estrategialogistica.files.wordpress.com/2014/12/plano-nacional-de-viac3a7c3a3o-trabalho-prof-andreina-nigriello-usp.pdf >. Acesso em 5 fevereiro de 2018.

MULHERES E O DIREITO À CIDADE: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA MOBILIDADE URBANA NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

Giovanna Lima Santiago Carneiro

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - PPGS
giovannasantiagoc@gmail.com

INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Nas últimas décadas o mundo assistiu a um aumento progressivo das cidades. Em 2007, a população urbana ultrapassou a população rural em todo o mundo, sendo que hoje cerca de 54% das pessoas vivem nas cidades. No Brasil, o percentual de pessoas vivendo nas cidades era de 84,36% em 2010 e só vem crescendo desde então, segundo senso realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Entre os municípios brasileiros, Fortaleza possui a quinta maior população e a mais alta densidade demográfica entre as capitais, com 7.786,44 hab/km². Segundo o IBGE (2015), a cidade é considerada a mais rica entre as capitais da região Nordeste, levando-se em conta o Produto Interno Bruto (PIB). Por outro lado, o relatório *State of the World's Cities* 2012/2013 das Nações Unidas classificou a cidade de Fortaleza como a quinta mais desigual do mundo, fato que pode ser verificado pela observação das profundas desigualdades entre os bairros em termos de saneamento básico, educação, renda, entre outras (UN, 2013).

Nesse cenário de crescimento descontrolado das cidades e intensa urbanização, um dos problemas que mais afeta de maneira direta a vida dos indivíduos diz respeito à mobilidade urbana. Os trajetos diários de casa para o trabalho, escola ou quaisquer outros destinos tomam parte considerável dos dias dos sujeitos que se deslocam nas grandes cidades. Não raro esses trajetos são realizados em transportes lotados, sem assentos em quantidade suficiente para todos os passageiros. As pessoas que percorrem distâncias maiores em geral precisam passar por terminais de ônibus ou utilizar mais de um modal para chegarem aos seus destinos. Em Fortaleza, o calor intenso traz um desconforto a mais para o dia a dia.

Dentro desse contexto, as mulheres são as que mais utilizam transporte público e se locomovem a pé, sendo este um dos motivos pelos quais entendo ser necessário pensar a mobilidade urbana em termos de desigualdades de gênero. (74% USAM..., 2016). Muitos fatores podem explicar essa maior utilização dos ônibus pelas mulheres, entre os quais destaco a divisão sexual do trabalho doméstico, que está na raiz das profundas desigualdades de gênero. As mulheres, apesar de estarem cada vez mais presentes no mercado de trabalho, ainda são responsáveis pelas principais atividades domésticas e relativas ao cuidado com os filhos ou idosos, duplicando ou triplicando a jornada de trabalho, o que faz com que precisem realizar mais viagens.

Nesse sentido, se as mulheres estão mais presentes nos transportes públicos e nas ruas por realizarem mais trajetos, é possível deduzir que estão mais vulneráveis às situações de desconforto e cansaço, além da violência urbana, que as atinge de formas variadas e encontra forte expressão no chamado assédio de rua.

O debate em torno dessa questão vem ganhando cada vez mais espaço, sobretudo desde o ano passado, quando um homem ejaculou na perna de uma mulher dentro de um ônibus no centro de São Paulo. A vítima reagiu e chamou atenção de outros passageiros, que a acompanharam até a delegacia e testemunharam o crime (HOMEM..., 2017). O fato foi amplamente noticiado nos mais diversos veículos de comunicação do país, gerando revolta no público, que se manifestou intensamente sobre o assunto nas redes sociais.

O caso chegou a ser discutido em programas da televisão aberta, com depoimentos de vítimas e com orientação de profissionais para casos semelhantes.

Aceso o debate, outras notícias no mesmo sentido vieram à tona nos meses seguintes, trazendo casos de assédio em outras cidades brasileiras, como em Fortaleza (HOMEM..., 2017), em Samambaia (MULHER..., 2017), entre outros exemplos. O debate público também acabou gerando reação de casas legislativas e empresas de transporte público urbano em todo o país.

Em setembro de 2017, a Câmara Municipal de Niterói aprovou Projeto de Lei que obriga as empresas de ônibus a promoverem campanhas permanentes de combate ao assédio sexual nos transportes públicos (CAMPANHA..., 2017). No mês de outubro do mesmo ano, uma empresa de ônibus que atua na cidade do Rio de Janeiro lançou campanha "O ônibus é público, meu corpo não!", com o intuito de incentivar a denúncia desse tipo de crime e de orientar as vítimas sobre como agir em casos de assédio (EMPRESA, 2017).

Já em Fortaleza, o prefeito Roberto Cláudio sancionou, no início deste ano, a lei nº 10.670, de autoria do vereador Célio Studart, que prevê multa de até R$2.000,00 (dois mil reais) para quem "ofender a honra, assediar, intimidar, constranger, consternar, hostilizar com palavras, gestos ou comportamentos, afetando a dignidade, liberdade de livre circulação integridade e honra de mulher". (PREFEITURA...,2018)

Todo esse cenário pode dar a impressão, sobretudo para quem nunca teve esse tipo de experiência, de que os assédios nas ruas ou nos transportes públicos só começaram a ocorrer no ano passado. Um único fato veiculado nacionalmente foi capaz de suscitar o debate público sobre algo que até aquele momento não recebia tanta atenção da mídia.

p. 224

No entanto, já havia, por parte de algumas organizações, uma certa preocupação com o problema. Alguns anos antes, uma pesquisa intitulada "A Mulher e a Cidade: Examinando os Impactos de Gênero de Violência e Urbanização", foi realizada pela organização internacional ActionAid[84]. Tratava-se de um estudo comparativo entre Brasil, Nepal, Libéria, Camboja e Etiópia, em que se buscou investigar a situação da segurança das mulheres nas cidades e nos espaços urbanos.

No mesmo sentido, em 2013 uma ONG brasileira dedicada ao empoderamento feminino chamada Think Olga lançou uma campanha de combate ao assédio sexual em locais públicos, a qual recebeu o nome de Chega de Fiu Fiu. Como parte da campanha, a ONG disponibilizou uma espécie de enquete online[85] para que as mulheres respondessem se já sofreram algum tipo de assédio em local público, se já trocaram de roupa ou se deixaram de fazer algo por medo do assédio, entre outras questões. A pesquisa recebeu 7.762 respostas e chegou a resultados alarmantes: 98% das respondentes já sofreram assédio na rua e 81% já deixaram de fazer alguma coisa por medo de sofrer assédio.

Seguindo na mesma linha, em 2014 uma pesquisa encomendada pela organização internacional ActionAid e realizada pelo instituto YouGov[86], revelou que 86% das mulheres brasileiras ouvidas já sofreram assédio em público. O instituto ouviu

[84] Organização internacional financiada por doações de pessoas físicas, empresas e organismos de cooperação nacionais e internacionais que trabalha com projetos que visam promover a justiça social, a igualdade de gênero e buscam o fim da pobreza. As informações foram obtidas por meio do link: http://actionaid.org.br.

[85] *Cf.* < http://thinkolga.com/2013/09/09/chega-de-fiu-fiu-resultado-da-pesquisa/ >. Acesso em: 18 ago. 2017.

[86] Trata-se de uma empresa de pesquisa de opinião e coleta de dados de âmbito global.

2.500 mulheres com idade acima de 16 anos na Tailândia, Índia, Reino Unido e Brasil, e constatou que o problema é de ordem global. A pesquisa detectou ainda as principais formas de assédio sofridas em público: assobio, olhares insistentes, perseguição nas ruas e comentários de cunho sexual são apenas algumas delas.

No mesmo ano, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou uma pesquisa com o intuito de medir a tolerância social à violência contra as mulheres, a qual foi realizada em 3.809 domicílios de 212 municípios brasileiros. Diversas questões foram abordadas, incluindo as várias formas de violência doméstica e as percepções das famílias sobre os papéis de gênero que são impostos e esperados de homens e mulheres. Para os objetivos desta pesquisa, alguns resultados chamaram mais atenção: 26% concordam que "mulheres que usam roupas que mostram o corpo merecem ser atacadas" e 58% concordam que "se as mulheres soubessem se comportar haveria menos estupros".

Ainda nesse sentido, existem em todo o mundo organizações que lutam pelo reconhecimento do assédio como uma forma de violência contra a mulher, inclusive propondo projetos de lei, bem como visam mapear e combater o assédio em locais públicos, como é o caso do *Observatorio contra el Acoso Callejero*[87], que tem grupos estabelecidos em países como Colômbia, Peru, Chile, Guatemala, Uruguai e Nicarágua (OBSERVATORIO..., 2015). Há ainda a *Stop Street Harassment*[88], organização norte americana sem fins lucrativos que, segundo descrição disponível no sítio eletrônico, dedica-se à documentação e ao fim do assédio de rua baseado no gênero, por acreditar que esse tipo de violência impede a igualdade de gênero (STOP..., 2017). p. 225

Assim, embora seja um tipo de violência subnotificada e muitas vezes invisível, sobre a qual não há muitos dados seguros, o assunto vem sendo cada vez mais debatido em vários âmbitos e suscitando questões as mais diversas. A mais relevante talvez seja a compreensão de que o assédio de rua – ou o medo dele – pode afetar de maneira significativa a vida das mulheres, na medida em que limita o exercício de seu direito à cidade e aos bens e serviços públicos.

Diante disso, é importante lembrar que o Brasil, até o mês de Setembro deste ano, não possuía legislação específica para casos de assédio em locais públicos. Com o crescimento do debate em torno do tema, foi sancionada a Lei nº 13.718/2018, que altera o Código Penal para incluir atos de importunação sexual, que antes eram considerados apenas contravenção penal, e não crime. O Código Penal incorporou o artigo 215-A, com a seguinte redação:

> Praticar contra alguém e sem a sua anuência, ato libidinoso com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro: Pena – reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, se o ato não constitui crime mais grave.

Com a nova redação, o beijo roubado ou forçado, o toque sem consentimento, a "encoxada" e a ejaculação sobre a roupa ou parte do corpo e até as cantadas invasivas passaram a configurar importunação ofensiva ao pudor. (NOVA..., 2018). Por essa e outras razões, é relevante pensar sociologicamente o fenômeno do assédio de rua e o

[87] Observatório contra o Assédio de Rua (tradução nossa).
[88] Pare o Assédio de Rua (tradução nossa).

seu impacto na vida das mulheres, na medida em que permaneceu durante muito tempo como algo praticamente invisível e só muito recentemente passou a ser problematizado.

Somado a isso e de forma mais ampla, é importante citar o crescente medo de todos os tipos de violência urbana que toma conta dos noticiários e das conversas cotidianas, caracterizando atualmente a própria experiência da vida nas cidades. (BARREIRA, 2013). Nesse sentido, é de extrema importância chamar atenção para o fato de que essa realidade é vivenciada de formas completamente distintas por homens e mulheres, sendo que estas têm suas vidas significativamente mais impactadas.

Um trajeto a pé durante a noite ou tomar um ônibus ou metrô lotados são situações que representam mais riscos para as mulheres, sobretudo para as mulheres negras e pobres. Dessa forma, constata-se que o direito de ir e vir é limitado e condicionado pelas desigualdades de gênero, classe e raça, sendo limitado, portanto, o próprio direito à cidade.

BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA

Todo o pensamento político e social ocidental e hegemônico foi construído em torno da ideia de separação entre os espaços público e privado, ideia esta que é fruto dos preceitos mais básicos do liberalismo. Essa concepção, nascida ainda no século XVII, contribui para justificar a exclusão de determinados atores sociais do que se convencionou chamar de *esfera pública*.

No que diz respeito a este trabalho, meu argumento é no sentido de que as mulheres – e, dentro deste grupo, há que se atentar para as interseccionalidades[89] – formam um dos grupos que são atingidos por essa exclusão. Na medida em que se ocupam muito mais das tarefas domésticas e relacionadas ao cuidado, perdem as condições de ocupar espaços na esfera pública e de exercer a cidadania livremente, sendo este apenas um dos aspectos da discussão.

Pensar sobre a mobilidade urbana das mulheres e de que forma se dá o direito de ir e vir desse grupo que está, de forma majoritária, nas ruas, requer uma reflexão sobre a própria presença das mulheres nos espaços públicos e o que essa presença provoca.

Para compreender como se dá a ocupação e o uso dos espaços públicos pelas mulheres, é importante entender como se construiu a lógica da dicotomia entre os espaços público e privado no pensamento ocidental. Nesse sentido, de forma resumida, o espaço público estaria reservado à racionalidade, aos debates decisivos sobre os rumos da sociedade e, assim, caberia ao homem, remeteria ao masculino, portanto. Já o espaço privado, enquanto lugar da afetividade, das paixões e dos sentimentos, da irracionalidade, portanto, remete ao feminino, e estaria reservado às mulheres.

> Resumindo, o ideal de razão normativa, o sentido moral, opõe-se ao desejo e à afetividade. A razão civilizada imparcial caracteriza a virtude do homem republicano que se eleva acima da paixão e do desejo. [...] Na verdade, dentro desse âmbito doméstico, os sentimentos podem aflorar e cada indivíduo pode reconhecer e afirmar sua particularidade.

[89] Interseccionalidade é um conceito feminista que propõe a análise e a classificação dos sujeitos de forma relacional e articulada. Pensar numa perspectiva interseccional significa levar em consideração vários aspectos, articulando várias diferenças e desigualdades simultaneamente como, por exemplo, gênero, classe e raça.

> [...] Sendo assim, a razão normativa moderna e sua expressão política na ideia do público cívico adquirem unidade e coerência por meio da expulsão e do confinamento de tudo o que poderia ameaçar invadir a comunidade política com diferenciação: a especificidade dos corpos e do desejo das mulheres, as diferenças de raça e cultura, a variabilidade e a heterogeneidade das necessidades, dos objetivos e dos desejos dos indivíduos, a ambiguidade e a inconstância do sentimento. (YOUNG, 2012, p. 187).

A compreensão da importância da dicotomia entre o espaço público e o espaço privado para a sociedade moderna auxilia na compreensão do argumento feminista ao rebater essa concepção hegemônica, no sentido de desvendar a grande influência que exerce na vida das mulheres. Um dos grandes debates feministas gira em torno justamente de demonstrar como essa separação pode afetar negativamente a vida das mulheres, como destaca Susan Moller Okin:

> As mulheres têm sido vistas como "naturalmente" inadequadas à esfera pública, dependentes dos homens e subordinadas à família. Esses pressupostos, como se poderia esperar, têm efeitos de grande alcance na estruturação da dicotomia e de cada uma das esferas que a compõem. Como os estudos feministas têm revelado, desde os princípios do liberalismo no século XVII, tanto os direitos políticos quanto os direitos pertencentes à concepção moderna liberal de privacidade e do privado têm sido defendidos como direitos dos indivíduos; mas esses indivíduos foram supostos, e com frequência explicitamente definidos, como adultos, chefes de família masculinos. (OKIN, 2008, p. 308).

p. 227

Essa concepção hegemônica ajudou a formar nosso pensamento político e social e repercute na vida prática dos indivíduos. Especificamente no que diz respeito à mobilidade urbana e ao Direito à Cidade, lanço a hipótese de que as mulheres acessam de forma bastante limitada este direito, na medida em que precisam enfrentar muitos obstáculos para realizar seus trajetos diários.

Trabalhando o conceito teoricamente, a expressão *direito à cidade* foi cunhada pela primeira vez pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre, na década de 1960. Fortemente influenciado por Karl Marx, adotou o método dialético de investigação para desenvolver o seu conceito de direito à cidade. Inicialmente, o termo, de cunho filosófico e abrangente, designava que "[...] o direito à cidade é uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade [...]", como destacou Trindade (2012, p. 140).

Na obra *O direito à cidade*, Lefebvre fala sobre a necessidade de se pensar novas formas de construir os espaços urbanos e de vivenciar a cidade:

> Trata-se inicialmente de desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual. O fato de haver diversos grupos ou várias estratégias, como divergências (entre o estatal e o privado, por exemplo) não modifica a situação. Das questões da propriedade da terra aos problemas da segregação, cada projeto de reforma urbana põe em questão as estruturas, as da sociedade existente, as das relações imediatas (individuais) e cotidianas, mas também as que se

> pretende impor, através da via coatora e institucional, àquilo que resta da realidade urbana. Em si mesma reformista, a estratégia de renovação urbana se torna "necessariamente" revolucionária, não pela força das coisas, mas contra as coisas estabelecidas. A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. (LEFEBVRE, 2008, p. 113).

Trata-se, portanto, de um conceito bastante abstrato e abrangente. A partir do conceito pensado por Lefebvre, inúmeros estudiosos e pesquisadores das mais diversas áreas, como arquitetura e urbanismo, geografia, sociologia, além de movimentos sociais e políticos foram se apropriando do termo, que passou a ser aplicado em vários contextos específicos.

A própria legislação acerca do tema foi elaborada a partir das discussões que foram desenvolvidas em torno do conceito de direito à cidade. São exemplos, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 182 dispõe que:

> A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988).

Posteriormente o Estatuto da Cidade, Lei de âmbito federal nº 10.257 de 2001, traz as diretrizes do Direito à Cidade, senão vejamos: p. 228

> Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...].

Assim, o conceito pode ser usado para se referir ao direito à moradia digna, às situações em que são gerados prejuízos causados pelos conflitos fundiários, à necessidade de criação de novos espaços públicos, como parques e praças, à participação dos cidadãos na gestão das cidades, bem como a assuntos ligados à mobilidade urbana.

Para o objetivo específico deste trabalho, vou me deter ao aspecto do direito à cidade que envolve o direito de ir e vir pela cidade, de se locomover livremente e de forma irrestrita, seja para fins de trabalho, de estudo, de lazer, ou quaisquer outros. Em outras palavras, levarei em conta a cidade como um direito social, constituinte da própria cidadania. Para além da questão habitacional, pretendo refletir sobre as diversas formas de estar na cidade e usufruir de seus espaços, e mais especificamente pensar sobre os fatores que perpassam essa experiência na vida das mulheres.

Ao se tratar do direito à cidade, o recorte de gênero se mostra fundamental para a compreensão das desigualdades presentes nas formas de se vivenciar o espaço urbano, bem como das estruturas de poder que impõem limitações às experiências das mulheres nas cidades, e que são, muitas vezes, geradoras de medo e insegurança.

Nesse sentido, o próprio conceito de cidadania deve ser repensado a fim de abranger e tornar visíveis as diferenças. Em outras palavras, é necessário subverter a noção clássica e liberal de cidadania, que valoriza a igualdade formal e retrata os cidadãos como um todo homogêneo para propor, em seu lugar, uma noção de cidadania que abarque as mulheres, os negros, os homossexuais, os travestis, enfim, os indivíduos em suas peculiaridades. (FENSTER, 2005)

É dessa maneira, portanto, que, considerando que as desigualdades de gênero são constitutivas da esfera pública moderna e da própria forma de se exercer a cidadania e, especificamente no caso desta pesquisa, do direito de ir e vir, pretendo mobilizar as categorias e referenciais expostos para conduzir a pesquisa.

OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O meu intuito nesta pesquisa é compreender de que forma se dá o exercício do direito de ir e vir das mulheres na cidade de Fortaleza/CE. De forma mais específica, pretendo descobrir quais as principais limitações que as mulheres sofrem ao se locomoverem pela cidade, que estratégias elas utilizam para contornar essas dificuldades e em que medida as suas atividades e os seus trajetos cotidianos são condicionados pelos obstáculos que precisam enfrentar

Para tanto, dei início à pesquisa documental, buscando matérias de jornais e revistas que discutissem a temática, além de ter acompanhado reportagens televisionadas sobre o tema. Analisei ainda páginas feministas em redes sociais como o Facebook, pois entendo que atualmente grandes assuntos são debatidos por meio dessa plataforma, em que todas as pessoas que têm acesso à internet são livres para manifestar suas opiniões e sentimentos.

Além disso, passei a ter conversas informais sobre assédio de rua com as pessoas que me rodeiam e observar seus comportamentos diante de situações desse tipo. Concomitantemente, à medida que as pessoas ao meu redor foram tomando conhecimento do meu tema de pesquisa, passaram a me relatar de forma espontânea as situações de assédio ou desconforto nas ruas, sobre os quais fui tomando nota em uma espécie de diário de campo. Registro ainda as minhas próprias experiências, uma vez que, embora seja uma mulher branca e de classe média, cujo principal meio de transporte é o carro particular, ainda assim vivencio situações desconfortáveis de assédio de rua.

Com esse acúmulo inicial de informações, senti a necessidade de concentrar meus esforços em apreender o máximo possível a dimensão subjetiva do problema do assédio de rua. Isto é, passei a me preocupar em identificar os sentimentos, frustrações, incômodos das mulheres que passam por essas experiências no dia a dia e organizar tudo isso de maneira a se transformar em material de pesquisa efetivo.

Assim, criei uma metodologia especificamente para os fins desta pesquisa. Trata-se de um diário em que as mulheres que aderirem à pesquisa poderão registrar, pelo período de 15 dias, como é o seu cotidiano na cidade, que trajetos realizam, que modais utilizam para perfazer tais trajetos, quais as principais dificuldades enfrentadas e que estratégias utilizam para driblá-las.

O diário possui desenhos e legendas desenvolvidos por alunos do curso de Design da Universidade Federal do Ceará. Cada desenho corresponde a um modal – ônibus, carro, bicicleta, metrô, carro compartilhado e a pé – e as voluntárias deverão

sinalizar os modais utilizados em cada trajeto realizado. Há também no diário um espaço destinado ao registro das experiências diárias nas ruas, como percursos mal iluminados, olhares masculinos insistentes, sons, buzinas ou palavras de cunho sexual, toque indevido, assalto e estupro.

As voluntárias são incentivadas a descrever os casos de assédio e as situações desconfortáveis que vivenciam, registrando informações como em que local estavam, a que horas, como se sentiram e como reagiram. São encorajadas ainda a registrarem sentimentos como medo, angústia, pânico, ansiedade e outros que estejam relacionados especificamente às suas vivências pelas ruas e transportes públicos da cidade.

A cada experiência registrada, as participantes devem indicar em que trajeto ocorreu. A ideia é que, ao final, seja possível criar um mapa em que serão reconstruídos os trajetos realizados pelas participantes, bem como em que serão destacados locais onde os assédios ocorreram ou onde se sentiram mais inseguras.

Após o período de 15 dias de uso do diário, é realizado um grupo focal a fim de aprofundar as questões, compartilhar as experiências e ouvir outras mulheres que passaram por situações semelhantes. A ideia do grupo focal é que as participantes, por meio de seus relatos, estimulem umas às outras a se abrirem e relatarem suas experiências com o assédio de rua, bem como que tenham a oportunidade de falar sobre aspectos que não conseguiram expressar no diário, enriquecendo assim o material de pesquisa.

RESULTADOS PARCIAIS

Até o momento 24 voluntárias usaram o diário pelo período de 15 dias e se dividiram em 6 grupos focais conduzidos por mim. Do total de participantes, 6 se identificam como pretas, 5 como pardas, 11 como brancas e 1 como amarela, e apresentam uma faixa etária que varia entre 18 e 35 anos. São moradoras de Fortaleza e da Região Metropolitana, que se deslocam principalmente a pé, de ônibus, metrô, carro compartilhado e, menos frequentemente, de bicicleta. Há participantes de todas as regiões da cidade, como os bairros: Varjota, Vila Velha, Jangurussu, Bom Jardim, Jóquei Clube, Quintino Cunha, Edson Queiroz, Itaoca, Benfica, São João do Tauape, Messejana, Álvaro Weyne, Parangaba, Paupina, todos indicados no mapa constante no Anexo 1.

A seleção das participantes se deu por mera adesão e isso se deve à própria natureza da pesquisa; o exercício de manter um diário por 15 dias requer compromisso, disponibilidade e interesse. Assim, a pesquisa foi divulgada em alguns canais da Universidade Federal do Ceará, como páginas dos campi nas redes sociais e canais de comunicação da própria instituição, motivo pelo qual a grande maioria das participantes é estudante universitária.

Na divulgação foi disponibilizado um link de acesso para um formulário Google, o qual as interessadas em participar da pesquisa deveriam responder com algumas informações pessoais, tais como idade, bairro de residência, cor da pele e grau de instrução, bem como um e-mail para contato. Até este momento o formulário recebeu 98 respostas. Todas as mulheres que responderam o formulário receberam um e-mail, contendo todas as informações e instruções necessárias para participar da pesquisa. Do total, 28 respondentes retornaram o contato confirmando o interesse – entre as quais

4 ainda estão em período de registro do diário – e a partir daí passei a entregar os diários, pessoalmente ou pelos correios, conforme opção das próprias voluntárias.

O uso do diário e os grupos focais realizados até o momento ocorreram entre os meses de Agosto e Outubro de 2018. No início de cada grupo focal, procuro deixar as participantes à vontade, esclareço que o objetivo do grupo focal não é promover consensos, de forma que não há falas certas ou erradas, bem como me comprometo a preservar a identidade das participantes. Inicialmente as indago, de maneira bem genérica, como se sentiram durante a experiência de uso do diário, justamente para que, aos poucos, elas possam relaxar e conhecer mais umas às outras. Depois pergunto quais as situações de assédio que viveram durante os 15 dias e se desenvolveram alguma estratégia para driblar situações desconfortáveis.

Sobre a experiência de uso do diário, um comentário que vem se repetindo é o de "reviver" o assédio no momento do registro e o desgaste emocional que isso provoca, como relatou E. T., negra, de 35 anos: "[...] é como se você estivesse passando por aquela situação novamente e não é confortável, você sente um desconforto de estar revivendo aquilo, porque você tá anotando [...]" [90]

Outro aspecto interessante é a naturalização do assédio. Algumas participantes relataram que se deram conta, durante a experiência, de que sempre naturalizaram as situações de assédio de que foram vítimas. Somente com a incumbência de usar um diário para este fim é que passaram a identificar mais e mais comportamentos que antes passavam despercebidos. Como L.G., branca, de 21 anos: "[...] de alguma forma escrever te ajuda a processar melhor o que tá acontecendo, que às vezes a gente só deixa pra lá e foi acabou a gente esquece que aconteceu, mas a gente sabe que aconteceu [...]".[91] Já K. M., parda, de 20 anos assim descreveu a experiência de usar o diário: "[...] me fez prestar atenção nas coisas que aconteciam quase todos os dias [...]"[92]

p. 231

Sobre as situações registradas nos diários e relatadas nos grupos focais, as que vêm se repetindo mais são os percursos mal iluminados, os olhares masculinos insistentes e as buzinas, sons ou palavras de cunho sexual. Entre as 20 participantes e os 15 dias de uso do diário, foram registradas 32 ocorrências de percursos mal iluminados; 59 ocorrências de olhares masculinos insistentes; 38 ocorrências de buzinas, sons ou palavras de cunho sexual e 11 ocorrências de toque indevido. Até este momento não houve nenhum registro de assalto ou tentativa de assalto nem de estupro.

Já sobre as estratégias desenvolvidas para se sentirem mais protegidas nas ruas ou mesmo para evitar o assédio, o rol de exemplos é vasto. Desde evitar roupas curtas ou decotadas ao andar de ônibus até andar sempre com a chave de casa entre os dedos – com a ponta para fora – para reagir caso algo aconteça, as participantes têm sempre alguma estratégia em mente ao saírem de casa.

P. L., negra, de 18 anos disse: "[...] eu quando vou pra faculdade eu vou assim mais de, com sapatos, sandálias fechadas porque facilita por exemplo se precisar correr, alguma coisa do tipo."[93] Já D.T., branca, de 23 anos, descreve assim sua principal estratégia ao andar de ônibus: "[...] procuro sentar perto de outras mulheres, se só tem

[90] Fala colhida em grupo focal realizado no dia 12/09/2018.
[91] Fala colhida em grupo focal realizado no dia 12/09/2018.
[92] Fala colhida em grupo focal realizado no dia 12/09/2018.
[93] Fala colhida em grupo focal realizado no dia 12/09/2018.

3 ou 4 lugares vagos eu olho quem é a mulher que tá sentada sozinha, então eu sento com ela." [94]

Algumas andam sempre de cabeça baixa ou com a expressão facial rígida, nunca sorriem, como G. R., branca, de 19 anos: "[...] hoje se eu ando no meio da rua, principalmente se eu tô sozinha, eu não ando sorrindo, eu ando séria, eu não me permito sorrir [...]"[95]; outras ainda fingem falar ao telefone com o pai ou namorado sempre que pegam algum tipo de carro compartilhado, como uber ou taxi, para que o motorista saiba que um homem a está esperando no seu destino. Sobre o respeito ou receio que homens nutrem por outros homens, P. L. falou: "Você tem que tá acompanhada de outro homem pra ele te respeitar entendeu?"[96] e L. G.: "[...] as pessoas não lhe respeitam pelo simples fato de você ser mulher. Parece que você precisa ter um homem perto de você."[97]

Por vezes ocorreu de algumas participantes se emocionarem e chegarem às lágrimas relatando algum caso de assédio de que foram vítimas ou mesmo falando sobre a própria condição feminina de estar sempre protegendo o próprio corpo. Ao falarem sobre essa condição, muitas vezes elas chamam atenção para a quantidade de energia despendida, o profundo desgaste emocional que isso representa em seus cotidianos, a ansiedade que o "estar sempre atenta" acarreta.

Por fim, registro aqui uma importante limitação da pesquisa a qual pretendo superar nas próximas etapas. Até este momento, a faixa etária das voluntárias ainda é bastante restrita, em média 25 anos. A partir de leituras e conversas informais sobre o assédio de rua, venho constatando que a percepção de mulheres mais velhas sobre o assunto é diferente da de mulheres mais jovens. Em geral, mulheres com 40 anos ou mais não costumam considerar assédio uma série de atitudes e comportamentos masculinos vistos como ofensivos por mulheres mais jovens.

Além desta, outra limitação da pesquisa diz respeito à escolaridade das participantes que, em sua maioria, são estudantes universitárias ou mulheres que já possuem uma graduação. Mulheres que estiveram ou estão imersas no ambiente acadêmico têm um maior acesso a informações e leituras críticas, que problematizam determinados fenômenos vistos como naturais pela maior parte da sociedade, assim como têm oportunidade de debater sobre o tema de forma mais profunda e encontrar outras mulheres que também já sofreram algum tipo de assédio e falam sobre isso mais abertamente.

Dessa forma, os próximos passos da pesquisa devem incluir esforços para chegar até mulheres acima de 40 anos, bem como mulheres que não frequentaram cursos de ensino superior e que, por ventura, tenham uma visão diferente sobre o assunto.

CONCLUSÃO

Os dados obtidos até o momento retratam o acesso limitado das mulheres aos espaços públicos; esse acesso muitas vezes é limitado não por obstáculos objetivos,

[94] Fala colhida em grupo focal realizado no dia 12/09/2018.
[95] Fala colhida em grupo focal realizado no dia 04/07/2018.
[96] Fala colhida em grupo focal realizado no dia 12/09/2018.
[97] Fala colhida em grupo focal realizado no dia 12/09/2018.

visíveis e observáveis facilmente por todos, mas por pequenas (ou grandes) violências simbólicas, comportamentos sutis que agridem e machucam. O fato de as mulheres terem acesso limitado aos espaços públicos e à cidade em si reflete uma falha na própria democracia, uma vez que a cidadania é ainda incompleta para as mulheres.

Venho concluindo, portanto, que as mulheres de fato não usufruem a cidade com liberdade e não exercem o seu direito de ir e vir de forma plena. As cidades, os ônibus e as ruas não são lugares confortáveis e seguros para as mulheres, e isso traz uma série de consequências graves às suas vidas, tanto objetiva quanto subjetivamente falando, pois os obstáculos que precisam enfrentar para realizar seus trajetos diários trazem medo, angústia e ansiedade.

REFERÊNCIAS

74% USAM principalmente ônibus em Fortaleza. O Povo, Fortaleza, 14 setembro 2016. Disponível em: < https://goo.gl/koJop8 >. Acesso em: 18 ago. 2018.

ACTIONAID. Actionaid. 2017. Disponível em: < https://goo.gl/jhHZUu >. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. A Mulher e a Cidade: Examinando os impactos de gênero, de violência e urbanização. 2011. Disponível em: < http://187.45.205.122/Portals/0/Docs/Women_and_the_City_2011_PT.pdf >. Acesso em: 20 set. 2018.

BARREIRA, Irlys; GONÇALVES, Danyelle Nilin. Representação e participação política: as mulheres no Congresso Nacional. In: ENCUENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN ESTUDIOS DE GÉNERO, 3, 2013, Acapulco. Anais... Acapulco: Encuentro Internacional de Investigación en Estudios, 2013. Disponível em: < https://goo.gl/LXVzgk >. Acesso em: 01 nov. 2018.

CAMPANHA contra abuso sexual de mulheres será realizada nos terminais de ônibus em Fortaleza. Tribuna do Ceará, Fortaleza, 29 novembro 2017. Disponível em: < https://goo.gl/3uWwQu >. Acesso em: 01 nov. 2018.

CAMPANHA contra assédio em transporte público vira lei em Niterói. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 27 setembro 2017. Disponível em: < https://goo.gl/Y7meSC >. Acesso em: 01 out. 2017.

EMPRESA de ônibus lança campanha contra assédio a mulheres no transporte público. Extra, Rio de Janeiro, 10 outubro 2017. Disponível em: < https://goo.gl/jeNL5N >. Acesso em: 15 out. 2017.

FENSTER, Tovi. The right to the city and gendered every day life. In Social Identities, 11(1) (2005), pp. 23-39. Acesso em: 13 jun. 2018.

HOMEM é agredido e preso por ejacular em mulher em ônibus na Zona Leste de SP. G1, São Paulo, 27 setembro 2017. Disponível em: < https://goo.gl/6LYgCb >. Acesso em: 01 out. 2017.

HOMEM é detido por assediar passageira em trem para Santa Cruz. O Dia, Rio de Janeiro, 09 outubro 2017. Disponível em: < https://goo.gl/GWo2QB >. Acesso em: 15 out. 2017.

HOMEM ejacula em mulheres em ônibus em Fortaleza. G1, Ceará, 07 outubro 2017. Disponível em: <https://goo.gl/DX8AFN>. Acesso em: 02 nov. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Sistema de Indicadores de Percepção Social: tolerância social à violência contra as mulheres. Brasília, 2014. 40 p. Disponível em: < https://goo.gl/zp1wDt >. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Ministério do Planejamento. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça. Disponível em: < https://goo.gl/3N7wef >. Acesso em: 15 out. 2017.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

MULHER de 37 anos é assediada em ônibus de Samambaia. Correio Braziliense, Distrito Federal, 22 setembro 2017. Disponível em: <https://goo.gl/e2uLwD>. Acesso em: 02 nov. 2018.

NOVA lei de “importunação sexual” pune assédio na rua. Agência Brasil, Distrito Federal, 29 setembro 2018. Disponível em: <https://goo.gl/htbVuo> Acesso em: 02 nov. 2018.

OBSERVATORIO CONTRA EL ACOSO CALLEJERO. Articulación Internacional – OCAC LatAm. 2015. Disponível em: < https://goo.gl/fBwJQ9 >. Acesso em: 20 ago. 2017.

STOP STREET HARASSMENT. About. 2017. Disponível em: < https://goo.gl/kbnxmT >. Acesso em: 20 ago. 2017.

THINK OLGA. Chega de Fiu Fiu: resultado da pesquisa. 09 setembro 2013. Disponível em: < https://goo.gl/cKktKT >. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Chega de Fiu Fiu: Depoimentos. 2013. Disponível em: < https://goo.gl/s9uVjh >. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Mapa Chega de Fiu Fiu. Disponível em: < https://goo.gl/m218bP >. Acesso em: 18 ago. 2017.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. São Paulo: Lua Nova, 2012.

YOUNG, Iris Marion. O ideal da imparcialidade e o público cívico. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 9, p. 169, 2012. Disponível em: < https://goo.gl/PHPJkb >. Acesso em: 10 out. 2017.

ANEXO 1

Fonte: https://goo.gl/A6VuS4

A CIDADE CRESCE, MAS O TRANSPORTE PÁRA: MOBILIDADE URBANA E ESPOLIAÇÃO COTIDIANA DO TRABALHADOR NA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO

Aline Rozenthal de Souza Cruz

Universidade Federal Fluminense – UFF
alinecruz@live.com

RESUMO

O presente artigo tem o intuito de apresentar relações entre a utilização e estruturação do sistema de transporte coletivo da metrópole do Rio de Janeiro e as dinâmicas de acumulação via espoliação. Pra tal, lançou-se mão de levantamento bibliográfico em autores como Lefebvre, Harvey, Fontes e Santos, pesquisa em dados estatísticos, estudo cartográfico e trabalhos de campo. Assim, se evidenciam os paralelos entre o processo de produção do espaço, as contradições espaciais e o cotidiano dos usuários, ou seja, as separações entre a casa e o trabalho e entre a demanda por transporte e sua oferta.

Palavras-chave: Mobilidade urbana; espoliação; produção do espaço.

Rap do Ônibus

Seria engraçado
se não fosse desesperador
Aos olhos de quem me governa esse é o meu valor
Sardinhas enlatadas
são jogadas ao relento
Folhas secas sem vida
vão levadas pelo vento
A raiva toma conta
Muita treta, é normal
Nasce agora um assassino serial
Prefeito que da o afal
avisa já pra geral
Economiza
por que o buso vai subir mais um real
Meia dúzia na rua
derruba buso e incendeia
Projota (2010)

Fonte: https://www.vagalume.com.br/projota/rap-do-onibus.html

A atual crise de transportes coletivos vivenciada no Brasil, e em especial na metrópole do Rio de Janeiro, se deve ao rápido processo de crescimento urbano dos anos de 1960 e 1970. Isso intensificou as contradições urbanas, e ainda, de acordo com Rolnik e Klintowitz (2011), também provocou a reorganização da mobilidade urbana, a fim de se adequar a configuração urbanística à reprodução do capital e autonomia do trabalhador de classe média, o qual demandava circular com seus automóveis por vias expressas.

Portanto, a própria ação do Estado, mascarou através de discursos ideológicos[98] a real impossibilidade de superação dos problemas sociais através de políticas públicas, uma vez que essas corroboram para a continuidade da reprodução da acumulação capitalista tal como posta (CARLOS, 2014).

[98] Discursos ideológicos do Estado: São pautados nas ideias de progresso e modernidade, e justificam a efetivação dos megaprojetos como sendo as únicas saídas para as crises urbanas.

Em outras palavras, "o espaço é condição geral da produção, o que impõe uma determinada configuração à cidade, que se reproduz continuamente como condição geral do processo de valorização, permitindo que o ciclo do capital se desenvolva" (CARLOS, 2014, p. 29). Desta maneira, "o processo de urbanização se generalizou e a urbanização da sociedade é, hoje, o modo como a reprodução se realiza, refletindo nossa 'condição contemporânea'" (CARLOS, 2014, p.30). Com esse tipo de processo, regido pelo mercado, o espaço perde seu conteúdo e se torna uma forma homogênea, hierarquizada e fragmentada. Como consequência, nasce um cidadão alienado pela separação da cidade como obra e da cidade como produto (LEFEBVRE, 2006), e preso ao universo de consumo das massas.

A compreensão das fricções entre os espaços concebido e vivido historicamente, evita uma abordagem parcelar do urbano, e propicia uma melhor discussão da influência do transporte coletivo sobre as relações sociais de (re)produção do espaço urbano ou o movimento pendular do trabalhador.

Isto posto, o enfoque deste artigo residirá no entendimento da metrópole carioca que se configurou dos anos 1990 em diante, com destaque ao período entre 2009 e 2016, intervalo que corresponde a gestão do prefeito Eduardo Paes (PMDB). A reestruturação urbana ocorrida e facilitada, principalmente, pelos megaeventos, impôs novas dinâmicas espaciais de circulação sobre a cidade, condicionando a reprodução da força de trabalho (SANTOS, 1977). Ou seja, apesar das reformas urbanas e mudanças nos sistemas de transportes, a configuração espacial resultante manteve os mesmos paradigmas estruturais dantes postos: adequar o espaço urbano à reprodução do capital e não às necessidades do trabalhador.

ASPECTOS CRÍTICOS DA MOBILIDADE URBANA DOS TRABALHADORES

A realidade de prevalência da ordem distante sobre a próxima (LEFEBVRE, 2005), impõe uma complexidade de desafios às políticas públicas de transporte coletivo na metrópole do Rio de Janeiro no sentido da tentativa de uma superação, mesmo que parcelar, desses paradigmas. Pelo processo de urbanização não ter se adequado historicamente às necessidades e desejos do trabalhador, e sim, aos do capital, a metrópole, consequentemente, demanda esforços para uma ruptura nos costumeiros moldes de intervenção urbanística. Um dos possíveis caminhos para tal é tornar o transporte coletivo um real instrumento promotor de acessibilidade ao Urbano, e não um mero fator de expansão do tecido urbano (LEFEBVRE, 2005), servindo, apenas, à reprodução do capital. Nas palavras de Santos (1977):

> [a]firmar que o fenômeno de ocupação do solo no Rio aconteceu através da incorporação das terras urbanizáveis (dado de natureza física), através de operações visando à melhoria da acessibilidade (dado de natureza físico-funcional), de acordo com as necessidades de um mercado capitalista e com as condições tecnológicas disponíveis (dado de natureza econômica) – não é, pois, dizer tudo sobre o assunto. O trem por um lado e os bonde por outro, sem dúvida indutores do desenvolvimento do Rio em determinadas fases de sua história. Mas, como já foi visto, o caráter de massa destes meios de transporte tem de ser relativizado, como também devem ser relativizados os seus papéis frente ao ambiente urbano. É que, trem, bondes, e mais tarde ônibus (e os sistemas viários correspondentes)

> só vieram a "coisificar" um sistema urbano preexistente ou pelo menos um sistema de organização do espaço urbano, cujas premissas já estavam prontas em termos de representação ideológica do espaço e que apenas esperavam os meios de concretização (SANTOS, 1977, p.25).

Assim, se depreende que os diferentes modais de transporte tiveram, de certa forma, uma ocupação seletiva pelo território urbano carioca, contribuindo para a manutenção da estratificação ou segregação socioespacial (CARLOS, 2015). Um exemplo mais recente da implantação seletiva dos transportes coletivos no espaço urbano se deu na Zona Oeste do Rio de Janeiro, privilegiando, principalmente, a Barra da Tijuca. À referida área se direciona um eixo de valorização e expansão urbana que parte da Zona Sul em direção à Região da Barra da Tijuca. Esse processo se dá desde os anos de 1970, com o lançamento do Plano Piloto Lúcio Costa para a urbanização da Baixada de Jacarepaguá, e se intensificou na última década devido a megaeventos internacionais e coalizões de poder que tentam consolidá-la como um novo centro financeiro da metrópole. Coalisão essa, permeada por questões patrimonialistas, nas quais se interpenetram interesses e investimentos públicos e privados. Entretanto, com a crise político-econômica iniciada em 2015 e que se intensificou nos últimos anos, esse cenário pode sofrer modificações, dando entrada a novos atores ou mesmo mudando as tendências de expansão e crescimento urbanos.

Outro dado que permite reforçar essa tendência é o Plano de Legado Olímpico, no qual do total investido, cerca de 74% foi destinado à Região da Barra da Tijuca[99], e a maior parte disso, destinado à mobilidade urbana. Dentre essas obras, merece destaque os BRTs TransOlímpica e TransOeste, a Linha 4 do metrô, a construção das vias Salvador Allende e Abelardo Bueno, e a duplicação do Elevado do Joá. Assim, de acordo com Consentino (2016): p. 239

> [e]sses projetos representam um novo ajuste no que tange à mobilidade urbana na cidade do Rio de Janeiro e suas intervenções têm um impacto profundo, talvez comparável apenas ao investimento feito nos anos de 1960 e 1970 com a abertura de túneis, construção de elevados, pontes e autopistas. Assiste-se, portanto, a uma nova rodada de investimento em mobilidade – que inclui também urbanização do entorno em alguns projetos – que têm como principal objetivo romper o gargalo do acesso à Baixada de Jacarepaguá. Isso possibilitaria transformar a Barra da Tijuca em um novo centro, como almeja o empresariado local e como estava expresso – com outra concepção – no Plano Lúcio Costa. Nas palavras de Carlos Carvalho: "Isso aqui (a Barra) vai ser o centro geográfico da cidade do Rio de Janeiro, e a previsão de como isso aconteceria (descrita no Plano Lúcio Costa) está se consumando exatamente com o advento dos Jogos Olímpicos. Tudo isso vai acontecer através da TransOlímpica, TransOeste, TransCarioca, que era o que faltava a isso aqui para ser o Centro. Até aqueles descrentes daqui a pouco vão chegar e vão pensar que aconteceram milagres" (CONSENTINO, 2016, p.406).

[99] A Região da Barra da Tijuca, de acordo com o Instituto Pereira Passos, inclui Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes, Joá, Itanhangá, Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e Grumari.

O empresário citado no trecho, Carlos Carvalho, é o proprietário de uma das maiores incorporadoras atuantes na Barra da Tijuca, a Carvalho Holsken, estando ligado, portanto, ao ramo imobiliário e, sendo de seu interesse, qualquer tipo de valorização e especulação na área. Objetivo este que pode ser facilitado pela implantação dos BRTs. Mas, estes sozinhos não são capazes de tornar a Barra um novo Centro, pois é necessário um conjunto de fatores para tal: como a geração de empregos, uma maior densidade de comércio e serviços e, principalmente, a capacidade de produzir inovação ao ser, por exemplo, sede de grandes multinacionais do ramo tecnológico ou possuir uma ampla pesquisa científica. Ou seja, apesar de todos os avanços, a Barra ainda enfrenta dificuldades para se consolidar totalmente como um Centro do Capitalismo Financeiro.

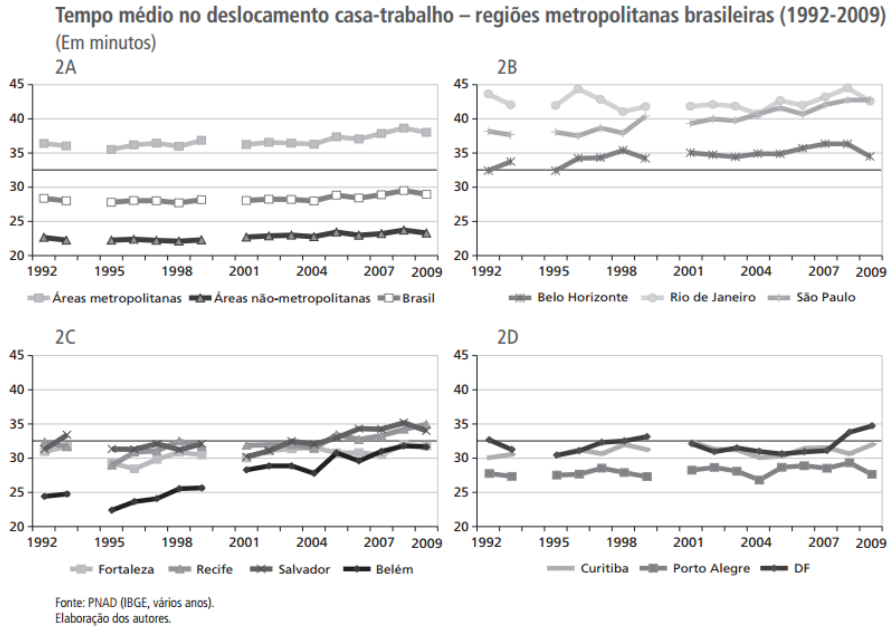
Mas, toda essa necessidade de investimentos em transportes na Zona Oeste do Rio não se deve somente às Olimpíadas. A região, antes mesmo do anúncio do evento, já vinha apresentando um grande crescimento populacional[100] e imobiliário, o que, consequentemente, demandava investimentos em transporte coletivos.

Portanto, esse processo ocorrendo na Barra da Tijuca demonstra a apropriação privada de processos sociais de produção do espaço urbano, os quais favorecem a permanência de disparidades socioespaciais. Essa nova rodada de urbanização, centrada nos transportes coletivos, foi, na verdade, orientada pelo planejamento estratégico e "a submissão do poder público aos interesses privados mediante novos arranjos institucionais" (CONSENTINO, 2016, p.425). Portanto, todo esse discurso de desenvolvimento urbano e de Cidade Olímpica visava, apenas construir mais cidade, expandindo os limites urbanos e incorporando novas áreas por meio de mudanças legislativas e construção de infraestrutura de acesso, deixando em segundo plano a requalificação de zonas densamente povoadas, como a Zona Norte, o Subúrbio e parte do Centro, que estão em Macrozona de Ocupação Incentivada segundo o Plano Diretor de 2011, o que seria de benefício direto da maior parte da população (CONSENTINO, 2016, p.427).

Ou seja, em nenhum momento se pensou do ponto de vista da reprodução cotidiana da força de trabalho, em suas necessidades e desejos. Devido a essas características, a referida aglomeração, com cerca de 11 milhões de habitantes (IBGE, 2010), forte atividade econômica e elevada disparidade socioespacial, apresenta, atualmente, os piores índices de mobilidade urbana dentre as metrópoles do país, como aponta o gráfico 1 a seguir:

[100] De acordo com o Instituto Pereira Passos, em 2000 a região possuía cerca de 154 mil habitantes. Em 2010, esse número praticamente dobrou, saltando para, aproximadamente 300 mil moradores. Caso esse ritmo de crescimento se mantenha, a previsão para 2020 é que a região alcance o posto de terceira mais populosa do Rio de Janeiro, atrás apenas de Campo Grande e Jacarepaguá.

Gráfico 1 – Tempo médio gasto nos deslocamentos casa-trabalho nas principais regiões metropolitanas do país.



Fonte: IPEA, 2013.

p. 241

O gráfico 1 compara, entre 1992 e 2009, os tempos médios de deslocamento casa-trabalho nas 9 principais metrópoles brasileiras. A análise constata que as aglomerações da região Sudeste possuem os maiores tempos de viagem, sendo encontrados os piores índices no Rio de Janeiro. Na metrópole carioca, onde as viagens em 2009 eram, aproximadamente, 31% mais demoradas do que a média das demais (IPEA, 2013), houve uma pequena variação no tempo médio, oscilando entre 40 e 45 minutos nas últimas décadas.

Dados de outra pesquisa do IPEA (2013) consideraram a porcentagem de viagens que dispendem mais de uma hora, conforme tabela a seguir (tabela 1):

Tabela 1 - Percentual de trabalhadores x tempos de percurso casa-trabalho por Região Metropolitana

RM/ Ride	Minutos de casa ao trabalho			Mais de uma hora até o trabalho		
	1992	2012	Variação (%)	1992	2012	Variação (p.p.)
DF	32,8	34,9	6,5%	8,7%	10,6%	1,97
RM Belém	24,3	32,8	35,4%	3,3%	10,1%	6,86
RM Belo Horizonte	32,4	36,6	13,0%	10,6%	15,7%	5,02
RM Curitiba	30,2	32,0	6,0%	8,6%	11,3%	2,70
RM Fortaleza	30,9	31,7	2,8%	8,1%	9,8%	1,69
RM Porto Alegre	27,9	30,0	7,6%	6,1%	7,8%	1,70
RM Recife	32,3	38,0	17,8%	9,6%	14,0%	4,41
RM Rio de Janeiro	43,6	47,0	7,8%	22,2%	24,7%	2,51
RM Salvador	31,2	39,7	27,1%	8,3%	17,3%	8,97
RM São Paulo	38,2	45,6	19,6%	16,6%	23,5%	6,83

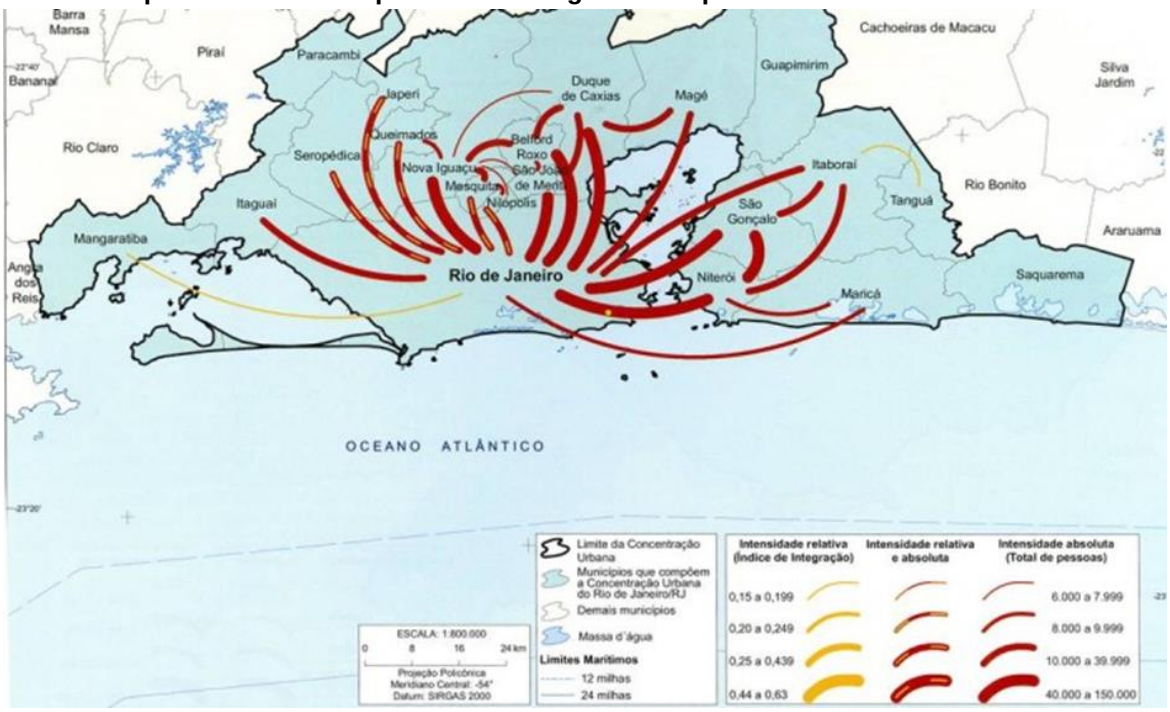
Fonte: Microdados PNAD, 1992,2012. IBGE. Ipea, nº 161, 2013.

Pela análise da tabela 1, percebe-se que é na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde se encontra a maior porcentagem de viagens que duram mais de uma hora. Apesar de em 20 anos, ou seja, de 1992 a 2012, o índice ter se elevado menos do que em outras capitais, a porcentagem é relevante, quase 25%. Por outro lado, isso indica a importância de se estudar o processo de urbanização capitalista da metrópole carioca como um todo, pois as últimas décadas não demonstraram tamanho agravamento das contradições do transporte coletivo urbano como em outras metrópoles. Portanto, o aumento do tempo gasto na locomoção urbana no Rio de Janeiro se deu de maneira mais gradual ou então teve seu auge anterior ao momento exposto na tabela.

Isso leva a crer que, mesmo com as intervenções urbanas realizadas nas últimas décadas, não houve modificações nos paradigmas de mobilidade na metrópole carioca de maneira representativa. Ou seja, as políticas públicas de mobilidade urbana não foram capazes de romper com os paradigmas estruturais de produção capitalista do espaço urbano. E, por outro lado se tem a própria ineficiência de um planejamento metropolitano, tendo boa parte dos recursos públicos em transporte coletivo se destinado somente ao Rio de Janeiro, em especial as regiões central e portuária, e a Barra da Tijuca. Outra razão está na supremacia dos serviços de ônibus sobre um transporte de grande capacidade, que inclusive interligue outros municípios da Região Metropolitana, pois conforme mapa a seguir (mapa 1), ocorrem deslocamentos significativos para Nova Iguaçu e Niterói, ou seja, o planejamento urbano de mobilidade não se adequa às necessidades de rotas encontradas na análise do movimento pendular do trabalhador.

p. 242

Mapa 1 – Movimento pendular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: https://oglobo.globo.com/sociedade/mais-de-metade-da-populacao-vive-em-grupos-de-duas-ou-mais-cidades-diz-ibge-15685671. Acessado em: 24/08/2017

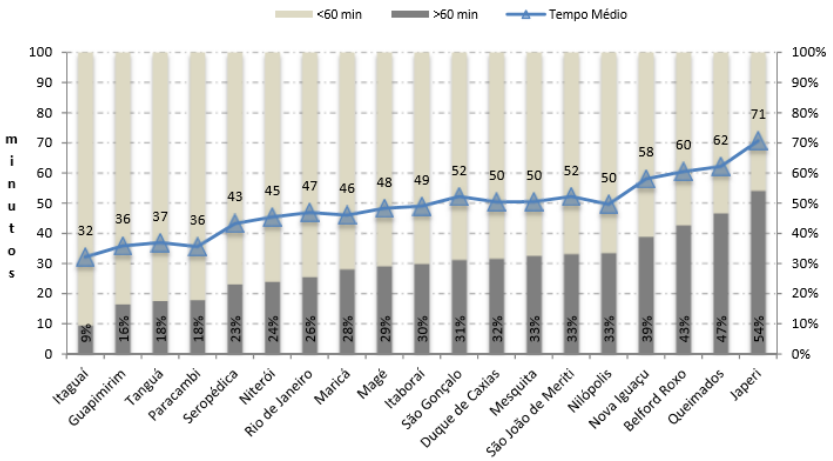
Os fluxos demonstrados no mapa 1 evidenciam um direcionamento de maior intensidade dos municípios de Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias, Belford Roxo e Nova Iguaçu para o Rio de Janeiro. Esses fluxos exprimem o movimento pendular do trabalhador na metrópole e, consequentemente, as rotas e meios de transporte utilizados no deslocamento. Além disso, depreende-se, onde habita a população que realiza os maiores tempos de viagem, os trabalhadores mais espoliados e, também, onde se trabalha, ou seja, nas centralidades urbanas, nas quais há maior oferta de serviços e empregos. Portanto, a lógica da moradia, ligada as desigualdades de renda e preço da terra, difere da utilizada no mercado de trabalho.

Essa tendência histórica do modo como se dá o processo de urbanização no Rio de Janeiro evidencia a necessidade de uma governança à escala metropolitana, a fim de propiciar uma integração no planejamento urbano entre as prefeituras. Em outras palavras, atualmente, não se pode pensar os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro isoladamente, principalmente no que concerne à mobilidade urbana e ao movimento pendular do trabalhador.

O tempo gasto no transporte coletivo, quanto mais elevado, provoca maior desgaste físico e psicológico do trabalhador, que consequentemente, perde horas de sono ou lazer, ao ampliar o tempo gasto em sua jornada de trabalho, somados expediente e deslocamento. Mas, esses tempos de deslocamento oscilam de um município para outro. No caso da metrópole do Rio de Janeiro, os trabalhadores que moram na Baixada Fluminense, e dependem do sistema de trens urbanos ou de ônibus, e, em geral, trabalham no Rio, apresentam as maiores médias de tempo gasto no percurso diário, conforme gráfico a seguir (gráfico 2):

p. 243

Gráfico 2 – Tempos de deslocamento por município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: MIHESSEN, MACHADO e PERO, 2014. Acessado em: 02/09/2017

Dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Japeri é a que apresenta o maior tempo de deslocamento. Cerca de 54% de seus trabalhadores dispendem mais de uma hora para chegar ao emprego, totalizando um tempo médio de 71 minutos. A cidade é seguida por outros dois municípios da Baixada Fluminense,

Queimados e Belford Roxo, cujas viagens, de aproximadamente 45% dos trabalhadores, gira em torno de uma hora.

Já os municípios de Guapimirim e Paracambi, apesar de serem distantes do Rio de Janeiro, apresentam tempos de deslocamento médios, substancialmente, inferiores a Queimados e Japeri. A explicação para tal reside no fato de que estas cidades não são suficientemente interligadas por transporte coletivo ao Rio de Janeiro, fazendo com que a maior parte da população economicamente ativa acabe se inserindo no mercado de trabalho local, muitas vezes, informalmente (MIHESSEN, MACHADO e PERO, 2014). Quanto ao município de Itaguaí, onde apenas 9% dos trabalhadores dispendem cerca de 32 minutos no deslocamento, tem-se um contexto um pouco diferenciado em relação a Paracambi e Guapimirim, pois a cidade concentra atividades portuárias, que são capazes de empregar considerável parcela dos trabalhadores (MIHESSEN, MACHADO e PERO, 2014). Para melhor compreensão, cabe análise do mapa a seguir (mapa 2):

Mapa 2 – Rede de trens urbanos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Fonte: http://www.if.ufrj.br/~coelho/Rio/Rio.htm. Acessado em: 02/09/2017

O mapa 2 demonstra o trajeto dos trens da Supervia nas cores vermelha e azul, o metrô em verde, os Flumitrens em preto e as rodovias em roxo. Sua análise permite entender o porquê os municípios da Baixada Fluminense em detrimento dos demais da Região Metropolitana apresentam os piores índices de mobilidade urbana. A explicação, talvez resida no fato de que, o serviço de trens urbanos proporcione uma maior facilidade de locomoção para os moradores da área. E, o outro fator se dá pelo processo de urbanização, pois pela Baixada Fluminense ter se configurado historicamente como uma reserva de solos e mão-de-obra, os trabalhadores dessa área, consequentemente

tem de buscar emprego no Rio de Janeiro, em ocupações, por vezes, informais e/ou autônomas com baixos salários.

Essa lógica ocorreu, por exemplo quando houve expansão urbana nos municípios de São Gonçalo e Duque de Caxias que foram buscadas pela população mais pobre para residir, devido as reservas de solo a baixos preços. Além disso, esses trabalhadores, por possuírem baixa renda, muitas vezes, são obrigados a realizar autoconstruções ou edificar suas casas em regime de mutirão.

Concluindo, se aponta que, o histórico planejamento seletivo do ponto de vista dos transportes coletivos e da mobilidade urbana na metrópole do Rio de Janeiro, contribuiu para intensificação da segregação socioespacial e influenciou a divisão social e territorial do trabalho. Ou seja, o transporte coletivo age como um condicionante socioeconômico no processo de produção do espaço urbano.

Em outras palavras, a partir do momento que o solo e os serviços urbanos se tornaram mercadorias, os monopólios na cidade se efetivaram, e, por conseguinte, a diferenciação e desigualdade socioespacial. Portanto, o atual processo de produção do espaço urbano está vinculado à égide do regime de acumulação capitalista, fazendo com que haja uma inerente injustiça urbana associada. Instala-se uma contradição, pois áreas mais distantes das centralidades, que deveriam receber uma boa infraestrutura de transporte coletivo, rápidos e de grande capacidade, são as que menos os possuem, ao menos até que despertem os interesses especulativo-imobiliários, ou se amplie a necessidade de transportar mais rapidamente a mão-de-obra.

Ou seja, o processo de mercantilização do espaço urbano evidencia “a impossibilidade do urbano para todos, a não ser que se transformem radicalmente as bases da produção e da reprodução sociais” (DAMIANI, 2010, p.30). E, de acordo com Damiani (2010), os movimentos sociais urbanos são os responsáveis por essa mudança. Porém, por meio de protestos e revoltas contra a espoliação cotidiana no transporte coletivo, a exemplo as Jornadas de Junho de 2013 e a Revolta das Barcas, o trabalhador, também, se torna hábil a modificar essas tendências dominantes da ordem distante, e consegue se apropriar, mesmo que por um curto período, desses espaços.

Assim, reivindicar à tarifa zero e o direito à cidade equivale a poder interferir no processo de urbanização, “sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental” (HARVEY, 2014, p.30). Porém, a ética liberal individualista, que concebe a cidade em termos de negócios e empreendimentos, dificulta cada dia mais modificar os rumos da urbanização, a qual apresenta permanências, e é de natureza crítica devido a sua não superação das contradições inerentes ao processo de produção capitalista do espaço urbano (DAMIANI, 2010).

OS TERMOS DA ESPOLIAÇÃO NA REFLEXÃO SOBRE MOBILIDADE

Um conceito que pode auxiliar na compreensão teórica das problemáticas relacionadas aos deslocamentos cotidianos dos trabalhadores pela metrópole do Rio de Janeiro é o de espoliação. Pelo seu duplo viés de análise, o conceito de espoliação é complexo, e torna necessária uma discussão teórica entre Harvey (2014), Kowarick (1993) e Fontes (2010), e as características que permeiam o uso cotidiano do transporte coletivo pelo trabalhador.

David Harvey (2014), baseando-se em Rosa Luxemburgo, acredita que Marx trata a expropriação como um momento que originaria a acumulação normalizada. “Por essa razão nomeia a situação atual de acumulação por espoliação, pois seria qualitativamente diferente da forma tradicional, produtiva e ampliada do capital” (FONTES, 2010, p. 63). Assim, a acumulação por despossessão indica “a eliminação (espoliação) de direitos e o controle capitalista de formas de propriedade coletiva (como natureza, águas, conhecimento)” (FONTES, 2010, p.63), potencializando sua acumulação em situações plenamente urbanas e capitalistas.

O conceito para Harvey (2014), em resumo, pretende dar conta da combinação no capitalismo contemporâneo entre a exploração associada a reprodução ampliada do capital e os processos espoliativos, os quais, hodiernamente, adquiriram maior predominância e novas esferas de ação, devido as políticas neoliberais. A primeira de cunho externo, se refere a acumulação por espoliação como sendo a saída espacial para evitar crises de sobreacumulação ou subconsumo, e é de natureza expropriatória. A segunda de caráter interno, está mais ligada a privação de direitos sociais, uma vez que estes foram inseridos na lógica de mercado pela prevalência do capital sobre as práticas espaciais cotidianas.

Isto posto, Harvey (2014) afirma que:

> [a] sobreacumulação, lembremos, é uma condição em que excedentes de capital (por vezes acompanhados de excedentes de trabalho) estão ociosos sem ter em vista escoadouros lucrativos. O termo-chave aqui é, no entanto, excedentes de capital. O que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a um custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. No caso da acumulação primitiva que Marx descreveu, isso significa tomar, digamos, a terra, cercá-la e expulsar a população residente para criar um proletariado sem-terra, transferindo então a terra para a corrente principal privatizada da acumulação do capital. A privatização (da habitação social, das telecomunicações, do transporte, da água, etc. na Inglaterra, por exemplo) tem aberto em anos recentes amplos campos a serem apropriados pelo capital sobreacumulado. O colapso da União Soviética e depois a abertura da China envolveram uma imensa liberação de ativos até então não disponíveis na corrente principal da acumulação do capital. O que teria acontecido com o capital sobreacumulado nos últimos 30 anos sem a abertura de novos terrenos de acumulação? Dito de outro modo, se o capitalismo vem passando por uma dificuldade crônica desde 1973, então o projeto neoliberal de privatização de tudo faz muito sentido como forma de resolver o problema (HARVEY, 2014, p.124).

p. 246

Assim, como o processo de produção do espaço urbano, muitas vezes, se dá pelo viés das privatizações e/ou concessões, novas fronteiras para o avanço e acumulação de capital se abrem. Todavia, essas intervenções urbanas, ao passo que se tornam apropriações privadas, impedem que serviços sociais básicos estejam disponíveis a toda a população.

Entretanto, para Fontes (2010), essa dualização, embora relacional, conduz Harvey a separar as lutas de classes (que perderiam relevância na atualidade) das formas difusas que a acumulação por espoliação assume. Essa diferenciação das formas de acumulação para Fontes (2010) dificultaria o entendimento sobre como se deu o aumento da disponibilidade de trabalhadores para o capital, a expansão da classe trabalhadora, "cuja unificação atual, ao ocorrer sob o jugo do capital, se dá sob a forma da fragmentação e da competição, na disputa por melhores condições, em situação social dramática" (FONTES, 2010, p.65).

Além disso, Fontes (2010) argumenta que em inúmeras passagens d'O Capital, Marx afirma que

> a expansão das relações sociais capitalistas pressupõe sempre sucessivas expropriações, para além daqueles trabalhadores já "liberados" (inclusive mencionando a expropriação de capitalistas menores). Além disso, a expansão histórica do capitalismo jamais correspondeu a uma forma plenamente "normalizada", pois nunca dispensou a especulação, a fraude, o roubo aberto e, sobretudo, as expropriações primárias, todos, ao contrário, impulsionados. A maior produtividade, ou a intensificação de uma exploração judicializada (contratual e com direitos) de força de trabalho nos países centrais, foi acompanhada de permanente expropriação a par da recriação de formas mais ou menos compulsórias de trabalho nas periferias que, não obstante, não podia mais ser considerada como externa ao capital (FONTES, 2010, p. 64).

p. 247

Desta maneira, as forças dominantes a cada momento social e histórico diferente se utilizam de relações desiguais para recriar formas de expansão, ou seja, a espoliação não resulta de uma coexistência entre espaços capitalistas e não capitalistas, mas sim de "formas históricas da expansão desigual do capitalismo, tanto no interior de cada país, quanto entre os países" (FONTES, 2010, p.65). Assim, para Fontes (2010) não há lado de fora do mundo mercantil, uma vez o trabalhador urbano já foi expropriado, a reprodução da própria vida passa a depender do mercado, "ainda que em graus diferenciados, desiguais" (FONTES, 2010, p.51).

Portanto, para Virgínia Fontes (2010) não seria correto o termo espoliação, porque este seria não mais que uma forma de expropriação contemporânea, ligada muito mais ao trabalho e a sociedade, do que propriamente ao espaço e ao capital. Assim, para a autora, a expropriação capitalista é uma relação social entre classes que leva cada vez mais grupos de trabalhadores a ter dificuldades para assegurar sua plena existência. Em outras palavras, pelas expropriações possuírem uma correlação direta com a concentração de capitais e ampliação das relações sociais capitalistas, suas inerentes contradições se manifestariam como expropriações primárias, relativas a separação do trabalhador da terra como meio de produção. E, as expropriações secundárias, incidiriam de maneira diversificada sobre trabalhadores já de longa data urbanizados. Assim, as expropriações secundárias não significam uma perda de propriedade de meios de produção, mas novos modos de extração de mais-valor e a tomada de direitos sociais e trabalhistas.

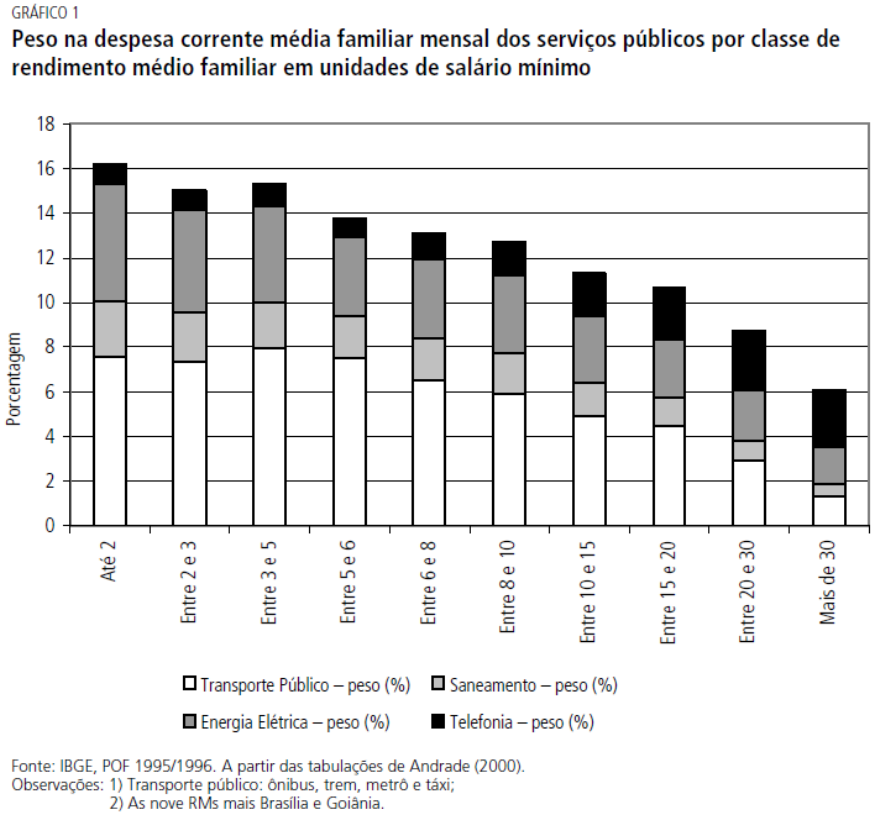
Daí se intensifica a segregação socioespacial no urbano, sempre acompanhada de comportamentos opressivos. Entretanto, esses processos originam também anseios

populares pela melhor integração à vida urbana e ao trabalho regular, ao direito à cidade (FONTES, 2010, p.52). Algo que é tratado de maneira interessante na obra "A espoliação urbana" de Lúcio Kowarick (1993), onde o autor afirma que

> ... [o] chamado problema habitacional deve ser equacionado tendo em vista dois processos interligados. O primeiro refere-se às condições de exploração do trabalho propriamente ditas, ou mais precisamente às condições de pauperização absoluta ou relativa a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora. O segundo processo, que decorre do anterior e que só pode ser plenamente entendido quando analisado em razão dos movimentos contraditórios da acumulação do capital, pode ser denominado de espoliação urbana: é o somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1993, p.62).

No trecho fica claro como o trabalhador está sendo explorado na esfera da produção, e ao mesmo tempo sendo espoliado nas esferas da reprodução e do consumo. Embora o exemplo de Kowarick (1993) se refira ao problema habitacional, o mesmo raciocínio pode ser aplicado à crise de mobilidade do trabalhador. O fato de se cobrar pelo uso do transporte coletivo impede parte dos trabalhadores de se locomoverem pelo espaço urbano. Além disso, outros tem sua renda mensal limitada, pois o transporte é um serviço essencial a reprodução da força de trabalho, conforme gráfico a seguir (gráfico 3):

Gráfico 3 – Proporção entre renda familiar e despesa com transporte público



p. 249

Fonte: IBGE, POF 1995/1996. A partir das tabulações de Andrade (2000).
Observações: 1) Transporte público: ônibus, trem, metrô e táxi;
2) As nove RMs mais Brasília e Goiânia.

Fonte: GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. Texto para discussão nº 960. IPEA, julho de 2003

Pode-se depreender do gráfico 3, elaborado por Gomide (IPEA, 2003), que o custo do transporte coletivo é responsável por consumir de 6% a 8% da despesa média familiar mensal na parcela de famílias que ganham entre 2 e 10 salários mínimos. Ou seja, a não gratuidade do transporte coletivo impacta de modo mais intenso a parcela mais pobre da população brasileira. Um dos possíveis motivos para tal, talvez seja que o custo do transporte para os mais pobres seja realmente mais elevado, por residirem distantes das centralidades urbanas, onde há maior oferta de empregos e serviços. O resultado é a utilização de mais de um modal de transporte para chegar ao trabalho, dispendendo mais horas no trânsito. Essas ponderações levam a crer que a impossibilidade de acesso ao solo urbano, afeta negativamente a locomoção intraurbana das pessoas. Em resumo, de acordo com Gomide (2003), ocorre uma elasticidade-renda da despesa com serviços de transporte coletivo, pois “os gastos com os mesmos diminuem proporcionalmente menos quando a renda familiar cai” (GOMIDE, 2003, p.11). Em outras palavras, mesmo os rendimentos familiares mensais se reduzindo em grande medida, os gastos com transporte permanecem quase inalterados, uma vez que é um serviço essencial.

Assim, as dinâmicas espoliativas urbanas não se dão somente em torno da estruturação do transporte coletivo, mas envolvem uma ampla gama de fatores relacionados e que indiretamente interferem na luta pelo transporte. Um desses é a

propriedade privada do solo, que gera renda e direciona os fluxos de investimento, como pode se comprovar na passagem adiante:

> Sendo a cidade uma imensa concentração de gente exercendo as mais diferentes atividades, é lógico que o solo urbano seja disputado por inúmeros usos. Esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual – por isso e só por isso – proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital. Mas, esse último é constituído pela propriedade privada de meios de produção, os quais, quando movimentados pelo trabalho humano, reproduzem o seu valor, o valor da força de trabalho gasta e mais um valor excedente, que aparece nas mãos do capitalista sob a forma de lucro. O capital gera lucro na medida em que preside, orienta e domina o processo social de produção. Mas o 'capital' imobiliário não entra neste processo, na medida em que o espaço é apenas uma condição necessária à realização de qualquer atividade, portanto também da produção, mas não constitui em si meio de produção entendido como emanação do trabalho humano que o potencia. A posse de meios de produção é condição necessária e suficiente para a exploração do trabalho produtivo, ao passo que a ocupação do solo é apenas uma contingência que o seu estatuto de propriedade privada torna fonte de renda para quem a detém. [...] O 'capital' imobiliário é, portanto, um falso capital. Ele é, sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade (SINGER, 1982, p.21).

p. 250

Essa anti-cidade culmina na redução da dimensão do vivido e precarização do mundo do trabalho. Além disso, pode-se dizer que há uma alienação espacial associada, pois, os trabalhadores, agentes fundamentais da produção social do espaço, não mais tem consciência de sua participação, uma vez que não se identificam com o produto final, a metrópole. Outra consequência desse característico processo de urbanização brasileiro é a dispersão habitacional provocada pela valorização da propriedade privada da terra devido a exploração de seu valor de troca. Essa periferização faz com que o custo do transporte se eleve, e por isso, muitos têm a sua mobilidade reduzida, significando uma privação, e consequentemente, uma espoliação (HARVEY, 2014; KOWARICK, 1993). Entretanto, deve-se ponderar que a "i-mobilidade" e espoliação apresentam diversos nuances de análise:

- Do ponto de vista da sociedade na relação capital-trabalho:
  1. Pessoas que trabalham e perdem longas horas de seu tempo livre no trajeto casa-trabalho;
  2. Pessoas que desempenham jornadas de trabalho superiores a oito horas diárias, pois o trajeto casa-trabalho se constitui como uma extensão da mesma;
  3. Pessoas que deixam de participar do mercado de trabalho, sobretudo do mercado formal, seja pela ausência do transporte de qualidade, seja pelo custo envolvido neste deslocamento (Observatório Sebrae, 2013);

4. Acesso à cidade como centralidade.

- Do ponto de vista da produção do espaço urbano e da urbanização:
  1. Grande expansão do tecido urbano (LEFEBVRE, 1999), o que de acordo com Corrêa (1989), provocou e provoca no Brasil, um problema de concentração de renda monopolista fundiária;
  2. Diferenciação socioespacial (CARLOS, 2006);
  3. Espraiamento urbano, descentralização espacial e segregação.

Desta forma, o cotidiano movimento pendular (casa-trabalho-casa) do trabalhador pode ser considerado uma extensão da jornada de trabalho, ao passo que o uso do transporte absorve não só a renda, mas também o tempo e a disposição do trabalhador. Isso indicaria uma aproximação entre a acumulação normatizada e por espoliação, no caso, ambas alimentando o capital social total. Além disso, poder-se-ia pressupor que a exploração não mais estaria contida somente no âmbito da produção, mas se estenderia até o domínio da reprodução. Desta forma, diante do peso desses indicativos, sugere-se investigações futuras, embora se deva destacar que já existem estudos acerca do assunto, como o de Alexandre Souza da Rocha (2003). No artigo, "Mobilidade urbana e os lugares do passe", o autor procurou demonstrar na periferia de São Paulo que, através do uso do passe de ônibus como dinheiro, se "acaba derivando um processo de capitalização em certos setores produtivos, num processo clássico de transferência de renda que não corresponde exatamente ao processo moderno de reprodução ampliada do capital" (DAMIANI, 2000, p.25).

Salienta-se ainda que a produção do espaço urbano está permeada pelo conflito capital-trabalho, e, além disso, por confrontos político-territoriais quanto à configuração, ordenamento e diferenciação de um espaço urbano normatizado e regulado pelo poder estatal. E, conforme Lefebvre (2005) escreveu, somente a força das bases são capazes de modificar a lógica vigente.

Portanto, nesse presente artigo acredita-se que as revoltas sociais, como a Revolta das Barcas e as Jornadas de Junho, e os movimentos sociais, como Movimento Passe-Livre, ambos voltados para a luta de melhorias em torno do sistema de transporte coletivo possam ter adquirido o potencial escalar e dialético para a apropriação social do processo de produção do espaço. Ao passo que boa parte das pessoas se locomove na cidade, o uso do transporte coletivo se torna um tempo-espaço de potencial transformação, pois ele une os trabalhadores de modo a associar a reprodução com o mundo do trabalho. Ou seja, a "luta por contra espaços, por formas de apropriação social e individual possíveis, tanto organizadas social e politicamente, como evocadas no plano da percepção, no tecido mesmo das vivências" (DAMIANI, 2009, p.33) apontam para caminhos possíveis de superação da criticidade do processo de urbanização.

Portanto, esse estudo procurou valorizar o trabalhador e as práticas espaciais cotidianas, evidenciar de onde virá a força para superação da ordem posta, e o quão estratégico é o transporte coletivo nas dinâmicas de produção social do espaço urbano e reprodução do trabalhador.

Espera-se que o estudo contribua para novas investigações sobre o tema abordado, ademais porque elas se fazem necessárias à compreensão das dinâmicas

de produção do espaço urbano e reprodução do trabalhador, ou seja, de onde deve partir o olhar para se entender a cidade e o Urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Jorge Luiz. A mobilidade urbana como expressão do Direito à Metrópole. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna (Orgs.). Um novo planejamento para um novo Brasil? Letra capital. Rio de Janeiro, 2014.
CARLOS, Ana Fani Alessandri. Diferenciação socioespacial. Revista Cidades, Presidente Prudente, v. 2, n. 4, p. 221-247, jul-dez, 2006.
_____, Ana Fani Alessandri. A lógica do planejamento versus a dialética do mundo. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna (Orgs.). Um novo planejamento para um novo Brasil? Letra capital. Rio de Janeiro, 2014.
_____, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o 'direito à cidade' como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto, Lobato; PITAUDI, Silvana Maria (Orgs.). A cidade contemporânea – segregação espacial. Editora Contexto, 2013.
CONSENTINO, Renato. Olimpíadas da Barra da Tijuca 2016: a construção de uma nova centralidade no Rio de Janeiro. In: VAINER, Carlos et al (org.). Os Megaeventos e a cidade: perspectivas críticas. Editora Letra Capital, Rio de Janeiro, 2016.
DAMIANI, Amélia Luísa. A metrópole e a indústria: reflexões sobre uma urbanização crítica. Revista Terra Livre, São Paulo, v.15, p. 21-37, 2000.
_____, Amélia Luísa. Reflexões sobre uma urbanização crítica a partir da metrópole de São Paulo. 8º Encontro de Geógrafos da América Latina (EGAL), Santiago, CD-ROM, 2001.
_____, Amélia Luísa. Urbanização crítica e produção do espaço. São Paulo, 2009.
_____, Amélia Luísa. Urbanização crítica e situação geográfica a partir da metrópole de São Paulo. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (Orgs.). Geografias de São Paulo 1: representação e crise da metrópole. Editora Contexto. São Paulo, 2010.
FONTES, Virgínia. O Brasil e o Capital-Imperialismo: Teoria e História. Editora UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.
GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. Ipea: texto para discussão Nº 960. Brasília, julho de 2003.
HARVEY, David. O novo Imperialismo. 8ª ed. Edições Loyola. São Paulo, 2014.
_____, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Editora Martins Fontes. São Paulo, 2014.
_____, David. A produção capitalista do espaço. Annablume. São Paulo, 2005.
IPEA (Rafael Henrique Moraes Pereira e Tim Schwanen). Tempo de deslocamento casa-trabalho no brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Ipea. Brasília, fevereiro de 2013.
KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1993.
LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Capitalismo de Laços: os Donos do Brasil e suas conexões. Editora Elsevier. Rio de Janeiro, 2011.
LEFEBVRE, Henri. A vida cotidiana no mundo moderno. Editora Ática. São Paulo, 1991.
_____, Henri. O direito à cidade. 6ª ed. Editora Centauro. São Paulo, 2006.

_____, Henri. Espaço e política. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2008.
MIHESSEN, Vitor; MACHADO, Dannielli Carusi; PER, Valéria. Mobilidade Urbana e Mercado de Trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Anais Encontro da ANPEC, 2014.
OBSERVATÓRIO SEBRAE-RJ. Mobilidade urbana e mercado de trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Sebrae. Rio de Janeiro, setembro de 2013.
PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2010. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1137108. Acessado em: 17/02/2017.
REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. Planos, Regulação urbanística e intervenções no Rio de Janeiro: diferenças entre pensar e produzir a cidade. In: Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2014.
ROCHA, Alexandre Souza. Mobilidade Urbana e os Lugares do Passe. In: I Seminário de Pesquisa em Geografia, 2003, São Paulo. I SEPEGE. Jandira: Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, 2003.
ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. (I)mobilidade na cidade de São Paulo. Revista Estudos Avançados, 2011.
SANTOS, Carlos Nélson Ferreira. Transportes de massa: condicionadores ou condicionados? In: Revista de Administração Municipal, v.24, n. 144, p. 13-31, set/out 1977.
SILVA, Érika Tavares da. Estrutura urbana e movimentos populacionais intrametropolitanos. In: Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Lindóia-SP, novembro de 2012.
SILVA, Luciana Araújo Gomes. Barra Da Tijuca: O Concebido e o Realizado. Revista geo-paisagem (on line) Ano 3, nº 6, Julho/dezembro de 2004
SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. Editora Alfa Ômega. São Paulo, 1982.

UM NOVO OLHAR PARA A MOBILIDADE URBANA: INTERFACES ENTRE DIFERENTES SABERES

Monica Villaça Gonçalves

Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Terapia Ocupacional/PPGTO – Universidade Federal de São Carlos
Professora do Departamento de Terapia Ocupacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: movillaca@hotmail.com

Ana Paula Serrata Malfitano

Doutora em Saúde Pública.
Professora Associada do Departamento de Terapia Ocupacional e do Programa de Pós-graduação em Terapia Ocupacional da UFSCar.
E-mail: anamalfitano@ufscar.br

INTRODUÇÃO

Mobilidade é um conceito utilizado por diferentes áreas do conhecimento, tais como: geografia, urbanismo, engenharia, ciências sociais, entre outras. Florentino (2011) diz que, apesar deste amplo interesse, a produção acadêmica ainda se concentra nas áreas da engenharia e do urbanismo, com um enfoque voltado para questões relacionadas ao trânsito. Entretanto, é reconhecida a necessidade de ampliação do conceito para outras áreas de conhecimento, notadamente no campo social.

O já reconhecido "direito à cidade", tanto no Brasil como no mundo, para se efetivar depende de diversos fatores. Para Lefebvre (2001), o direito à cidade inclui o direito à participação e à apropriação da cidade, o direito aos "locais de encontros e de trocas, aos ritmos de vida e emprego do tempo que permitam o uso pleno e inteiros desses momentos e locais" (p.139).

No Brasil, a pauta do direito à cidade ganhou visibilidade nos anos de 1980, a partir do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). A organização daquele movimento conseguiu incluir na Constituição Federal de 1988 dois capítulos sobre Política Urbana (capítulos 182 e 183), que culminou mais tarde na instituição do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257 de 2011) e na criação do Ministério das Cidades (em 2003). Este último inclui, na gestão urbana, a participação de diversos atores interessados na discussão, o que é operacionalizado por meio das Conferências Nacionais das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades (CAFRUNE, 2016; SÃO PAULO, 2015).

A organização do MNRU também possibilitou a participação de órgãos ligados ao movimento em eventos mundiais da Organização das Nações Unidas (ONU) de discussão sobre a questão urbana, como os Fóruns Sociais Mundiais e o Fórum Urbano Social. A organização desses fóruns levou a publicação, em 2006, da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (CAFRUNE, 2016). Nesta carta, direito à cidade é definido como um direito humano:

p. 255

> o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos [...] **O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos.** [...] O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. ("Carta Mundial pelo Direito à Cidade", 2006, s/p, grifo nosso).

Para Lefebvre (2001, p.134), o direito à cidade é "uma forma superior de direito", sendo, portanto, relevante na vida cotidiana de todos. Faz-se necessária, então, a compreensão da mobilidade urbana para a concretização do direito à cidade e seu impacto na vida cotidiana nos diferentes modos de vida dos cidadãos. Para Florentino (2011), "a mobilidade é uma dimensão crucial do direito à cidade, permitindo a integração entre pessoas e espaços" (p.47).

Tal ponto de vista é corroborado pelo Movimento Passe Livre de São Paulo (2014, s/p.), quando afirma que "as condições de mobilidade urbana são uma catraca que restringe a efetivação do direito à cidade em seus mais variados aspectos". Entre esses aspectos, citam que a restrição à circulação pela cidade dificulta o acesso das pessoas a serviços/espaços de saúde, educação e cultura e aos espaços de participação política, impedindo a apropriação da cidade.

Neste contexto de discussão sobre os significados da mobilidade, este trabalho objetiva refletir sobre a incorporação de diferentes campos de conhecimentos neste debate, com um destaque para a área de terapia ocupacional em diálogo com as ciências humanas e sociais. Questiona-se a possibilidade de contribuição deste campo para uma abordagem mais focada no cotidiano de vida dos sujeitos acerca dos aspectos que constituem a mobilidade. Enfatiza-se o cotidiano, objeto da atuação do terapeuta ocupacional, e sua mobilidade, aspecto intrínseco à vida diária, buscando contribuir, assim, com subsídios para o debate acerca de ações e de políticas para a efetivação do direito à cidade.

MÉTODO

A partir da conceituação de direito à cidade, proposta por Lefebvre em 1968 (edição de 2001) e mais tarde revisitada por Harvey (2012), buscou-se subsídios que pudessem contribuir com a compreensão de como este direito pode se efetivar em uma sociedade capitalista com políticas sociais neoliberais. Entende-se que umas das questões essenciais para essa reflexão é pensar o papel da mobilidade urbana no cotidiano dos sujeitos para a concretização do seu direito à cidade.

Para tanto, foi realizada uma busca não sistemática de publicações, a saber: artigos, dissertações, teses, livros e relatórios de pesquisas, de diferentes campos do conhecimento, que buscassem conceituar mobilidade urbana. A partir das referências encontradas, partiu-se para uma reflexão teórica a respeito da ampliação da utilização desse conceito, incorporando os saberes produzidos por diferentes ciências como forma de compreendê-lo de maneira mais aplicada à vida cotidiana, considerando os diversos aspectos envolvidos na mobilidade urbana. Em seguida, foi realizado um levantamento de publicações de terapeutas ocupacionais que apresentassem de alguma forma ações e pesquisas que se relacionassem com o conceito de mobilidade encontrado na revisão.

Com bases nesses achados relacionou-se um dos fundamentos teórico-metodológicos da terapia ocupacional: o conceito de cotidiano, com a mobilidade urbana. Dessa associação então buscou-se refletir sobre o conceito de mobilidade urbana em si, com ênfase na vida cotidiana dos sujeitos, e como os conhecimentos específicos da profissão poderiam integrar a discussão dessa temática.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O conceito de mobilidade urbana e as diferentes áreas de conhecimento

Mobilidade urbana é um conceito utilizado por diferentes áreas do conhecimento - geografia, urbanismo, engenharia, ciências sociais -, que tem sido utilizado em diversas publicações atuais, conforme acima mencionado. São várias as definições que podem ser encontradas sobre esse termo e destaca-se que, nem dentro de um mesmo campo de estudo, trata-se de algo consensual.

Barros (2014) afirma que esse interesse na temática por diferentes áreas se dá pelo "fato da mobilidade urbana ser um tema que afeta todos os indivíduos" (p.2).

Independente da disciplina e do enfoque dado ao estudo da mobilidade urbana, é consenso que a mobilidade faz parte do cotidiano de todos os indivíduos e coletivos, seja nas grandes ou pequenas cidades, ou ainda nas áreas rurais.

Sendo a mobilidade urbana essencial para a concretização do cotidiano das pessoas, este tópico poderia ser de interesse das ciências humanas e sociais quando debate a mobilidade urbana. Entretanto, o estudo sobre os impactos sociais da mobilidade urbana neste campo, assim como as abordagens multidisciplinares sobre essa questão, ainda são incipientes (BARROS, 2014; FLORENTINO, 2011; LANGEVANG; GOUGH, 2009).

> A ausência da visão relacional que possa agregar perspectivas para se estudar um objeto, torna-o, na maioria das vezes, incompletos, incoerentes ou raso. A soma de olhares poderias ser uma estratégia para tornar mais sólidas as leituras (BARROS, 2014, p. 3)

Existe um sentido tradicional da mobilidade urbana que a entende como a habilidade de movimentar-se, em decorrência de condições físicas e econômicas (VASCONCELLOS; JUNQUEIRA, 1999). Para o Ministério das Cidades (2005), é a "facilidade de deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano" (p.3), sendo considerada mais do que apenas os meios de transporte, mas também os serviços e os meios de deslocamento.

Porém, o que buscamos nesse trabalho é um sentido ainda mais ampliado na discussão desse conceito, como colocado por Barbosa (2016), que destaca que não se pode entender a mobilidade urbana apenas como as questões objetivas relacionadas à locomoção, mas que é preciso perceber que ela está "intimamente ligada às expressões subjetivas de reprodução urbana das relações sociais"(p.49).

Segundo Balbim (2016), nas ciências sociais, mobilidade urbana "designaria o conjunto de motivações, possibilidades e constrangimentos que influem tanto na projeção, quanto na realização dos deslocamentos de pessoas, bens e ideias, além, evidentemente, dos movimentos em si" (p.24). Para este autor, trata-se de uma atualização e ampliação deste conceito, que até então era relacionado apenas com a questão do transporte, da acessibilidade e da circulação de pessoas. Pretende-se, ao usar o termo mobilidade, referir-se a uma noção que supera a ideia de deslocamento físico apenas e analisa também as suas causas e consequências, ou seja, busca olhar para as transformações sociais relacionadas ao movimento (BALBIM, 2016). Engloba também as significações e práticas desses deslocamentos para os sujeitos (ADEY, 2006; LANGEVANG; GOUGH, 2009; SOUZA, 2014). Para Sabegnago (2018), a mobilidade "se constitui em uma prática social através do tempo e do espaço, o que possibilita o acesso a atividades, experiências, pessoas e lugares. Envolve aspectos corporais, interacionais, simbólicos e afetivos" (p.20). Assim, esse novo conceito de mobilidade urbana se debruça sobre problemáticas sociais que interessam as ciências humanas e sociais e, conforme discutiremos mais adiante, a terapia ocupacional.

Já o conceito de circulação, bastante encontrado em publicações, pode ser considerado como uma "parte" da mobilidade, uma "condição estrutural importante, mas apenas preliminar, na garantia do direito à mobilidade" (SILVA et al., 2016, p.186).

Circular pela cidade é o passo inicial para que os sujeitos e coletivos comecem a conhecê-la, em seus diferentes espaços e trajetos, para que, posteriormente, possam ocupá-la e apropriar-se dela. A circulação é importante para o início dos processos coletivos da vida cotidiana (CASSAB; MENDES, 2011; CASTRO, 2004). Neste entendimento, somente pela circulação é possível iniciar um movimento de apropriação do espaço, o que é essencial à efetivação da mobilidade.

Em contraponto, Magalhães (2008) afirma que a circulação unicamente já é uma forma de apropriação do espaço, embora outros autores possam avaliar que para se considerar uma apropriação é preciso que haja também uma intervenção no espaço. O ponto de vista dessa autora é que circular, transitar ou deslocar-se por determinado espaço permite conhecê-lo e, sendo a apropriação uma experiência individual e subjetiva, cada um a fará de um jeito, no seu tempo, não sendo possível, dessa forma, "medir níveis" de apropriação.

É neste sentido mais amplo do conceito de mobilidade urbana que passamos a entendê-la como um direito social fundamental, em consonância com a proposição original de Lefebvre, pois é através dela (e da circulação que a compõe) que podemos promover a participação ativa e democrática da população no desenvolvimento local, sendo portanto um importante recurso ou capital social (PERO; MIHESSEN, 2013; SOUZA, 2014).

A mobilidade urbana no cotidiano

Segundo Balbim (2016), a mobilidade é uma atividade na condição humana por natureza e é essencial no modo de vidas de pessoas. Souza (2014) afirma que a mobilidade pode ser dividida em permanente (aquele oriunda das migrações, por exemplo) e a cotidiana, que se refere aos deslocamentos para a realização de atividades diárias, como trabalho, estudos e lazer.

Dentre os estudos encontrados, há a ênfase na mobilidade urbana cotidiana, a qual se refere tanto aos descolamentos diários quanto às estratégias traçadas para que estes se efetivem, com um destaque no trajeto e seus tempos entre ida e vinda, sendo que, ao final, o indivíduo sempre retorna ao seu ponto de origem. Assim, a mobilidade urbana cotidiana pode expressar a posição social dos indivíduos e suas condições concretas de vida (BALBIM, 2016). São diversos os fatores que influem na mobilidade cotidiana e muitos autores (BALBIM, 2016; CASSAB, 2009; CASSAB; MENDES, 2011; CASTRO, 2004; LEITE; MACHADO DA SILVA, 2013; SILVA et al., 2016; VELOSO; SANTIAGO, 2017) são enfáticos ao afirmar que o direito à circulação e, consequentemente à mobilidade, não é igual para todos.

Cesswell (2010) e Silva Junior (2013) dizem que desde a pré-história o sistema de circulação é um elemento fundamental para o exercício do poder pelas classes dominantes – quem possui maior domínio sobre a regulamentação da mobilidade e maior possibilidade de circulação, possui mais poder.

Dentro os fatores que influem na mobilidade urbana encontrados na literatura, podemos ressaltar: classe social, local de moradia, gênero, contexto político, cultura, religião, idade, violência, estigmas, contexto simbólico, acessibilidade. Sobre esses fatores, podemos pormenorizar alguns deles.

Com relação à classe social, tem-se que quanto maior a renda do indivíduo ou da família, maior a mobilidade das pessoas, já que é preciso pagar pelo transporte, seja

ele público ou privado. Esse fator relaciona-se diretamente com o local de moradia: classes sociais mais desfavorecidas economicamente, que possuem menor renda, acabam estabelecendo suas residências em locais periféricos da cidade, que, além de mais distantes dos centros econômicos e locais de maior oferta de serviços, possuem pior qualidade e oferta de transporte público, além de menos infraestrutura urbana, como calçadas adequadas, ruas asfaltadas e ciclovias. A acessibilidade também é menor nesses locais, assim como os transportes adaptados para as pessoas com deficiência, que em geral já têm a sua mobilidade reduzida. O mesmo acontece com os idosos. Mulheres apresentam mais restrições de mobilidade do que os homens, por medo da violência de gênero e sexual, que impõe por exemplo limitações nos horários de retorno à casa e a necessidade de estarem acompanhada para se sentirem mais seguras (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES PÚBLICOS, [s.d.]). O fato de o transporte público funcionar com maior frequência até certo horário da noite e nos dias úteis, restringe que moradores de regiões mais distantes saiam de suas casas para outros lados da cidade para a realização de atividades de lazer à noite ou aos fins de semana. Ou seja, o deslocamento dessa população se destina apenas para atividades de trabalho (SILVA et al., 2016).

A mobilidade também depende de fatores simbólicos e subjetivos, como o desejo de se deslocar para diferentes espaços e o sentimento que aparece durante o trajeto, assim como o de pertencimento ao local de destino. Moradores de favelas, por exemplo, muitas vezes têm sua mobilidade cerceada pelos estigmas que carregam: por mais que até consigam acessar fisicamente outros espaços da cidade, não se sentem pertencentes a eles e sofrem violências (veladas ou não), tanto no caminho quanto no próprio local (CRESSWELL, 2010; LEITE; MACHADO DA SILVA, 2013; VELOSO; SANTIAGO, 2017). “Parece haver poucas dúvidas de que a mobilidade é um dos principais recursos da vida no século XXI e que é a distribuição desigual desse recurso que produz algumas das diferenças mais gritantes de hoje”[101] (CRESSWELL, 2010, p. 163, tradução nossa).

p. 259

Assim, podemos afirmar que a mobilidade (ou a falta dela) expressa patamares de desigualdades sociais. O cerceamento da circulação e da mobilidade urbana de diferentes grupos, além de revelar as discrepâncias no acesso aos direitos sociais como um todo, indica também como se dá a manutenção dessas desigualdades sociais através da organização das grandes cidades. Cresswell (2006) coloca que é uma via dupla: as mobilidades são produtos dessas relações de poder ao mesmo tempo que as produzem.

Está cada vez mais em voga a necessidade de se debruçar sobre a questão da mobilidade urbana cotidiana, pois, segundo Balbim (2016), ela expressa a posição social dos indivíduos e suas condições de vida. Como exemplo, o autor menciona a mobilidade cotidiana obrigatória, ou seja, aquela que se refere ao trajeto casa-trabalho. A forma como ela se concretiza (tempo, tipo de transporte utilizado, condições para sua efetivação) traduzem a realidade em que o sujeito vive.

> Tomando-se a mobilidade cotidiana a partir de um indivíduo ou uma família, por exemplo, devem ser levadas em conta – para sua completa

[101] No original: “There seems little doubt that mobility is one of the major resources of 21st-century life and that it is the differential distribution of this resource that produces some of the starkest differences today.”

> compreensão – a formação e a história de vida do sujeito da ação, suas trilhas espaço-temporais, inclusive seus valores e os valores presentes na formação socioespacial a qual está inserido. Não se pode ainda olvidar da sua aptidão física, das condições de seu local de residência, dos meios e modos de circulação disponíveis, acessíveis e escolhidos, além dos próprios desejos e vontades. A construção de um quadro a partir desse conjunto amplo de fatores resultaria na imagem da condição de mobilidade desse indivíduo e, ao mesmo tempo, traria paisagem única do seu lugar de vivência (BALBIM, 2016, p. 32–33).

Mobilidade urbana cotidiana e possíveis contribuições da área de terapia ocupacional ao debate

A terapia ocupacional é uma profissão aplicada principalmente nas políticas sociais, atuando nos campos da saúde, educação e na esfera social, com indivíduos e coletivos que apresentam dificuldades temporárias ou permanentes (ligados à fatores físicos, sensoriais, mentais, psicológicos e/ou sociais) de participação social. Ou seja, intervém com pessoas que apresentam dificuldades em sua vida cotidiana por diferentes razões. Utiliza de recursos e tecnologias que buscam promover a independência e autonomia dessas pessoas e grupos, possibilitando assim que a participação nos diferentes espaços da vida diária seja possível (USP, 1997). Para que alcance seu objetivo, o conceito de cotidiano tem sido utilizado, como unidade de análise, por terapeutas ocupacionais desde os anos de 1990 (GALHEIGO, 2003), na medida em que se trata do *lócus* da intervenção profissional.

O conceito de cotidiano começa a ser mais empregado pelas ciências sociais a partir do entendimento de que, para se apreender processos sociais, um olhar externo não é o suficiente – apenas um olhar “de dentro” pode proporcionar que se entenda as vivências e os seus significados, suas representações e sentidos, tanto para indivíduos quanto para os coletivos. Na terapia ocupacional, sua incorporação vem a partir da leitura mais crítica das práticas profissionais, quando se passa a entender ser necessária uma compreensão contextualizada do contexto social, histórico, econômico e cultural para a proposição de intervenções para a inserção e participação coletiva dos sujeitos e grupos com as quais realiza suas intervenções (GALHEIGO, 2003). O cotidiano passa a ser o “espaço” de atuação do terapeuta ocupacional, caracterizando-se como seu objeto de estudo e de intervenção.

Por estar no cotidiano, são muitas as práticas de terapeutas ocupacionais com o enfoque territorial, o que condiz com um movimento importante da profissão, iniciado na década de 1970, quando, em plena ditadura militar, profissionais começaram a refletir sobre os modelos e as práticas de terapia ocupacional em vigor até então no Brasil, e suas ações dentro das instituições. Por exemplo, uma forte discussão sobre os limites da instituição asilar foram colocados em debates, demonstrando a ineficiência de instituições dedicadas a diferentes problemáticas, tais como pessoas com deficiência, pessoas com transtorno mentais, idosos, presídios, entre outras. Buscou-se, naquele momento, fundamentos para construir inovações nas formas de atuação profissional e para isso os terapeutas ocupacionais começaram a articular conhecimentos de diferentes áreas de saber, como a educação, a sociologia, a antropologia e a filosofia (BARROS; ALMEIDA; VECCHIA, 2007; LOPES, 2016).

Como estratégia de ação metodológica, o terapeuta ocupacional utiliza acompanhamentos territoriais individuais, trabalha com narrativas de vida e memória social, utiliza oficinas de atividades em grupos, trabalha com articulação de rede e serviços (BORBA et al., 2017; COSTA, 2012; FERIGATO; CARVALHO; TEIXEIRA, 2016; GALHEIGO, 2009; LOPES et al., 2014; LOPES; BORBA; CAPPELLARO, 2011; PEREIRA; MALFITANO, 2014; SILVA; BARROS, 2010), além de realizar trabalho clínico-institucional, em sua atuação considerada mais tradicional. São práticas consolidadas na profissão e que se referem ao cotidiano da vida, buscando romper limites físicos e alcançar concretamente o lugar de vida das pessoas.

Neste contexto profissional, a compreensão da mobilidade como um elemento fundante do cotidiano é essencial para o exercício profissional, notadamente presente nas políticas sociais de saúde e assistência social.

Entre os estudos de terapeutas ocupacionais acerca dos referenciais de cotidiano, uma das abordagens é a proposição de novas formas de avaliação da mobilidade urbana cotidiana. Exemplos dessas práticas podem ser encontradas em diversas publicações de terapeutas ocupacionais, que trazem aspectos relacionados à acessibilidade física de lugares e espaços para idosos, pessoas com deficiência ou com dificuldades de locomoção, e a adaptação e disponibilidade de transporte público coletivo adaptado para esses casos (CASSAPIAN; RECHIA, 2014; CAVALCANTI et al., 2013; DI STEFANO et al., 2009; LOGAN et al., 2004; SACKLEY et al., 2009; VIEIRA; CAVALCANTI; ALVES, 2015; VOLPINI et al., 2013). Essas publicações têm um importante ponto de convergência: destacar que a acessibilidade não é apenas uma questão física, mas também atitudinal, e que para acessar um determinado lugar, e se apropriar dele, é preciso primeiramente conseguir chegar até ele. Os artigos têm em comum um resultado não muito favorável nesse aspecto: a acessibilidade no transporte e nos locais para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida ainda é falho e é preciso maior preparação da população para lidar com as diferenças, para que assim possa ser efetivamente promovido encontros da diversidade nos diferentes espaços das cidades.

Além disso, são amplamente encontradas na literatura experiências que buscam a apropriação de diferentes territórios de sujeito e coletivos apartados de seus direitos sociais por problemáticas diversas advindas da questão social (pobreza, vulnerabilidade, estigmas diversos), embora nem sempre e estas utilizem a terminologia mobilidade urbana enquanto conceito (BALDANI; CASTRO, 2007; BORBA et al., 2017; FERIGATO; CARVALHO; TEIXEIRA, 2016; GALVANI et al., 2016; SOARES; INFORSATO; CASTRO, 2009). Jónasdóttir e Polgar (2018) realizaram uma revisão dessa temática no cenário da terapia ocupacional de língua inglesa e indicam diferentes termos que foram usados para expressar a questão da mobilidade urbana cotidiana, como "*community mobility*", "*physical mobility*", "*moving around*", "*life space*" e "*comunity participation*".

Um aspecto importante da terapia ocupacional que contribui para essa conceituação ampliada da mobilidade urbana é a incorporação dos significados das atividades cotidianas dos sujeitos a esse conceito. Na linguagem utilizada pela profissão, alguns autores as nomeiam de "ocupação". O termo ocupação se refere "às atividades de vida diária nas quais as pessoas se envolvem [...] têm um propósito, significado e utilidade percebida pelo cliente" (AOTA, 2015, p. 6). Trata-se, portanto, da

participação ativa das pessoas nas atividades do dia a dia, e, para os terapeutas ocupacionais, as ocupações não são apenas individuais, mas também coletivas:

> As ocupações coletivas compreendem o envolvimento de coletivos em atividades para a criação e uso do espaço social, a fim de fortalecer a coesão de suas redes de forma transacional, ou seja, entendendo que aquilo que as pessoas fazem em suas dimensões locais são um par indissociado – pessoa-espaço social.(CORREIA; COSTA; AKERMAN, 2018, p. 835)

Neste sentido, para Costa (2012), a ocupação "coletivamente, significa e produz significado social"(p.44). Deste modo, as ocupações, tanto individuais quanto coletivas, são influenciadas pelo contexto social em que grupos e indivíduos estão inseridos.

Exemplificado este uso, temos a publicação de Jónasdóttir, Egilson, Polgar (2018), que se utilizam da expressão mobilidade comunitária e afirmam que a mobilidade pode "ser pensada tanto como ocupação, quanto como um meio de ocupação"[102] (p.2, tradução nossa). Ou seja, para além da atividade cotidiana significativa para o sujeito, a mobilidade é um meio para que essas atividades sejam alcançadas. Esses autores ainda complementam que mais do que "como" as pessoas se deslocam, a mobilidade se refere ao porquê desses deslocamentos acontecerem.

Jónasdóttir, Egilson e Polgar (2018) refletem sobre quais seriam as possibilidades de atuação da terapia ocupacional relacionadas à mobilidade, apontando para a necessidade de se incorporar os conceitos de direitos ocupacionais e justiça ocupacional[103] na implementação das políticas de mobilidade, assim como relacionar as ocupações e os recursos necessários para que elas se efetuem na formulação de políticas. Há ainda outra publicação que pontua como um dos papéis do terapeuta ocupacional a participação na política e o desenvolvimento de pesquisas sobre mobilidade (DI STEFANO; STUCKEY; LOVELL, 2012). Esses trabalhos mostram que a inserção da terapia ocupacional no debate teórico e nas políticas urbanas referentes à mobilidade também no contexto mundial.

p. 262

Um exemplo é apresentado por Parnell e Wilding (2010) a respeito de uma consultaria feita ao *Roads and Traffic Authority*, na Austrália, em que se identificou que novas vias que haviam sido construídas para facilitar o deslocamento de pedestres e ciclistas entre comunidade urbanas e rurais não tiveram o impacto esperado. As autoras levantam a hipótese da pouca participação comunitária no planejamento dessas vias levou com que elas não tivessem sentido para os que as usariam, pois não foi considerado o cotidiano e as subjetividades daquela população. Para elas, faltou uma perspectiva ocupacional sobre os diferentes aspectos que devem ser considerados na constituição dessas vias, que poderiam ter sido exercidos por um terapeuta ocupacional:

> Em particular, um terapeuta ocupacional poderia contribuir para: uma compreensão do ambiente que engloba mais do que apenas as dimensões físicas; consideração da complexa interação entre pessoa, ocupação e ambiente; conhecimento do desenho universal e uma

[102] No original: "can be thought of both an occupation, and means to occupation"
[103] Para Nilsson e Townsend (2010), justiça ocupacional é "um tipo de justiça que reconhece o direito à ocupação, objetivando a participação inclusiva nas ocupações diárias para todas as pessoas da sociedade, independentemente da idade, habilidade, gênero, classe social ou outras diferenças" (p. 58)

> consideração dos impactos em sistemas inteiros; uma abordagem pragmática e orientada para a solução; e uma filosofia centrada na pessoa[104] (PARNELL; WILDING, 2010, p.347, tradução nossa).

No Brasil, Correia et al. (2018), em uma pesquisa documental de uma cidade no interior do estado de São Paulo, identificaram ações da terapia ocupacional em três categorias no planejamento urbano: ocupações coletivas, abordagem comunitária e leituras comunitárias, e concluem que:

> terapeutas ocupacionais podem ser requisitados a colaborar como consultores e/ou profissionais diretamente vinculados a órgãos de urbanização, uma vez que possuem conhecimentos teórico-metodológicos para compreender e intervir sobre os modos de participação de indivíduos e coletivos nas ocupações da cidade (CORREIA et al., 2018, p. 356)

Em suma, podemos afirmar que o sendo a terapia ocupacional uma profissão que realiza intervenções no cotidiano de pessoas e coletivos com objetivos de facilitar os processos de participação social, sua compreensão a respeito da mobilidade das pessoas, grupos e comunidade pode contribuir para a discussão desse conceito, oferecendo novos subsídios ao debate. Essa contribuição, a partir de uma olhar micro social e cotidiano dos fatores relacionados à mobilidade - como os desejos, os facilitadores, os obstáculos, as formas como ela ocorre, o tempo e os sentimentos envolvidos nesse processo de grupos vulneráveis; - auxilia a discussão sobre formas de se trabalhar com a mobilidade urbana para que se efetive o direito social à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abarcar diferentes definições para mobilidade urbana, que englobem novos olhares, permite que seu entendimento se amplie. Barros (2014, p.3) afirma: “A ausência da visão relacional que possa agregar perspectivas para se estudar um objeto, torna-o, na maioria das vezes, incompletos, incoerentes ou raso. A soma de olhares poderias ser uma estratégia para tornar mais sólidas as leituras”.

Incluímos aqui a discussão sobre a área de terapia ocupacional que, como uma profissão que trabalha na dimensão do cotidiano, poderia colaborar com a compreensão dos múltiplos processos de vida e a intervenção técnica sobre eles, visando à constituição da aplicabilidade deste conceito na vida concreta das pessoas.

Essas leituras mais sólidas permitem que sejam incorporados novos elementos avaliativos e indutores paras as políticas de mobilidade urbanas, seus sistemas de funcionamento e propostas de ações, que a levem efetivamente a contribuir para o acesso igualitário do direito à cidade para todos.

REFERÊNCIAS

ADEY, P. If Mobility is Everything Then it is Nothing: Towards a Relational Politics of (Im)mobilities. **Mobilities**, v. 1, n. 1, p. 75–94, mar. 2006.

[104] No original: “In particular, an occupational therapist could contribute to: an understanding of the environment that encompasses more than just the physical dimensions; consideration of the complex interplay between person, occupation and environment; knowledge of universal design and a consideration of impacts on whole systems; a pragmatic and solution-oriented approach; and, a person-centred philosophy”.

AOTA, A. A. DE T. O. Estrutura da prática da Terapia Ocupacional: domínio e processo. 3ª ed. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo. 2015;** v. 26 (ed.especial), p. 1–49, 2015.
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES PÚBLICOS. **Gestão da mobilidade urbana**São PauloAssociação Nacional de Tranportes Públicos, [s.d.].
BALBIM, R. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (Orgs). **Cidade e Movimento. Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ipea: ITPD, 2016. p. 23–42.
BALDANI, A. C.; CASTRO, E. D. DE. Construindo espaços de habitar: ações de terapia ocupacional com uma criança em situação de risco social. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 18, n. 1, p. 1–10, 2007.
BARBOSA, J. L. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (Orgs). **Cidade e Movimento. Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ipea: ITPD, 2016. p. 43–56.
BARROS, A. P. B. G. **Diz-me como andas e te direis onde estás: inserção do aspecto relacional da mobilidade urbana para o pedestre**. 2014, 372 f. Tese (Doutorado em Transportes). Universidade de Brasília, Brasilia, 2014.
BARROS, D. D.; ALMEIDA, M. C. DE; VECCHIA, T. C. Terapia ocupacional social: diversidade, cultura e saber técnico. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 18, n. 3, p. 128–134, 1 dez. 2007.
BORBA, P. L. DE O. et al. Entre fluxos, pessoas e territórios: delineando a inserção do terapeuta ocupacional no Sistema Único de Assistência Social. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 25, n. 1, p. 203–214, 2017.
CAFRUNE, M. E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, p. 185–206, 2016.
Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**.. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018
CASSAB, C. **(Re)construir utopias: jovem, cidade e política**. 2009, 228 f. Tese (Doutorado em Geografia)- Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.
CASSAB, C.; MENDES, J. T. N. "'Perder-se também é caminho'": A dimensão espacial da juventude. **Libertas**, v. 11, n. 2, 2011.
CASSAPIAN, M. R.; RECHIA, S. Lazer para todos? Análise de acessibilidade de alguns parques de Curitiba, PR. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 22, n. 1, p. 25–38, 2014.
CASTRO, L. R. DE. **A aventura urbana. Crianças e jovens no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.
CAVALCANTI, A. et al. Acessibilidade em transporte coletivo urbano na perspectiva dos motoristas e cobradores. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 12, n. 1, p. 19–24, 2013.
CORREIA, R. L. et al. Terapia Ocupacional no planejamento urbano das cidades. **Anais do XII Congresso Norte - Nordeste de Terapia Ocupacional. "Identidade da Terapia Ocupacional no Brasil: reflexões, desafios e perspectivas". Revista Interinstitucional Brasileira de Terapia Ocupacional - REVISBRATO**, p. 356, 2018.

CORREIA, R. L.; COSTA, S. L. DA; AKERMAN, M. Processos de inclusão e participação quilombola as políticas urbanas na cidade. **Revista Interinstitucional Brasileira de Terapia Ocupacional - REVISBRATO**, v. 2, n. 4, p. 827–839, 2018.
COSTA, S. L. DA. Terapia Ocupacional Social: dilemas e possibilidades da atuação junto a Povos e Comunidades Tradicionais. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 20, p. 43–54, 2012.
CRESSWEEL, T. **On the move: mobility in the modern Western world**. New York: Routledge, 2006.
CRESSWELL, T. Towards a Politics of Mobility. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 28, p. 17–31, 2010.
DI STEFANO, M. et al. Supporting Individuals to Make Informed Personal Mobility Choices. **Topics in Geriatric Rehabilitation**, v. 25, n. 1, p. 55–72, jan. 2009.
DI STEFANO, M.; STUCKEY, R.; LOVELL, R. Promotion of safe community mobility: Challenges and opportunities for occupational therapy practice. **Australian Occupational Therapy Journal**, v. 59, n. 1, p. 98–102, fev. 2012.
DRIESSNACK, M.; SOUSA, V. D.; COSTA MENDES, I. A. Revisão dos desenhos de pesquisa relevantes para enfermagem. Parte 2: desenhos de pesquisa qualitativa. **Revista Latinoamericana de enfermagem**, v. 15, n. 4, 2007.
FERIGATO, S. H.; CARVALHO, S. R.; TEIXEIRA, R. R. Cartografia dos Centros de Convivência: a produção de encontros e redes. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 27, n. 1, p. 12–20, 1 jul. 2016.
FLORENTINO, R. Como transformar o direito à mobilidade urbana em indicadores de políticas públicas. Uma contribuição. **E-metropolis**, v. 2, n. 7, p. 44–56, 2011.
GALHEIGO, S. M. O cotidiano na terapia ocupacional: cultura, subjetividade e contexto histórico-social. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 14, n. 3, p. 104–109, 2003.
GALHEIGO, S. M. Narrativas contemporâneas: significado, diversidade e contexto. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 20, n. 1, p. 8–12, 2009.
GALVANI, D. et al. Exercícios etnográficos como atividades em espaço público: Terapia Ocupacional Social no fazer da arte, da cultura e da política. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 24, n. 4, p. 859–868, 2016.
HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73–89, 2012.
JÓNASDÓTTIR, S. K.; EGILSON, S. Þ.; POLGAR, J. Services, systems, and policies affecting community mobility for people with mobility impairments in Northern Iceland: An occupational perspective. **Journal of Occupational Science**, p. 1–13, 6 jun. 2018.
JÓNASDÓTTIR, S. K.; POLGAR, J. M. Services, systems, and policies affecting mobility device users' community mobility: A scoping review. **Canadian Journal of Occupational Therapy**, v. 85, n. 2, p. 106–116, 16 abr. 2018.
LANGEVANG, T.; GOUGH, K. V. Surviving through movement: the mobility of urban youth in Ghana. **Social & Cultural Geography**, v. 10, n. 7, p. 741–756, nov. 2009.
LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5a. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
LEITE, M. P.; MACHADO DA SILVA, L. A. Circulação e fronteira no Rio de Janeiro: a experiência urbana de jovens moradores de favelas em contexto de "'pacificação'". In: CUNHA, N. V. da; FELTRAN, G. de S. (Orgs). **Sobre periferias: Novos conflitos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Lamparina e FAPERJ, 2013. p. 146–158.

LOGAN, P. A. et al. Randomised controlled trial of an occupational therapy intervention to increase outdoor mobility after stroke. **BMJ**, v. 329, n. 7479, 11 dez. 2004.
LOPES, R. E. et al. Recursos e tecnologias em Terapia Ocupacional Social: ações com jovens pobres na cidade. **Cad. Ter. Ocup. UFSCar, São Carlos**, v. 6, n. 3, p. 591–602, 2014.
LOPES, R. E. Cidadania, direitos e terapia ocupacional social. In: LOPES, R. E.; MALFITANO, A. P. S. (Orgs.). **Terapia ocupacional Social - Desenhos teóricos e contornos práticos**. São Paulo: EDUFSCar, 2016. p. 29–48.
LOPES, R. E.; BORBA, P. L. DE O.; CAPPELLARO, M. Acompanhamento individual e articulação de recursos em Terapia Ocupacional Social: compartilhando uma experiência. **O Mundo da Saúde**, v. 35, n. 2, p. 233–38, 2011.
MAGALHÃES, L. S. **Participação de jovens em grupos culturais e mobilidade no espaço urbano de São Paulo**. 2008, 306 f. Dissertação (Mestrado em Educação - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conheça o anteprojeto de lei da política nacional de mobilidade urbana. Mobilidade Urbana é desenvolvimento urbano.**Instituto Pólis, Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/922/922.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2018
MOVIMENTO PASSE LIVRE/SÃO PAULO. **Mobilidade urbana como um problema**. Disponível em: <https://saopaulo.mpl.org.br/2014/01/14/mobilidade-urbana-como-um-problema/>. Acesso em: 10 abr. 2018.
NILSSON, I.; TOWNSEND, E. Occupational Justice—Bridging theory and practice. **Scandinavian Journal of Occupational Therapy**, v. 17, n. 1, p. 57–63, 22 jan. 2010.
PARNELL, T.; WILDING, C. Where can an occupation-focussed philosophy take occupational therapy? **Australian Occupational Therapy Journal**, v. 57, n. 5, p. 345–348, 1 ago. 2010.
PEREIRA, P. E.; MALFITANO, A. P. S. Olhos de ver, ouvidos de ouvir, mãos de fazer: oficinas de atividades em Terapia Ocupacional como método de coletas de dados. **Interface**, v. 18, n. 49, p. 415–422, 2014.
PERO, V.; MIHESSEN, V. Mobilidade Urbana e Pobreza no Rio de Janeiro. **Econômica**, v. 15, n. 2, p. 23–50, 2013.
SACKLEY, C. M. et al. Effects of a physiotherapy and occupational therapy intervention on mobility and activity in care home residents: a cluster randomised controlled trial. **BMJ**, p. 1–9, 1 set. 2009.
SÃO PAULO, P. M. **Cadernos de Formação. Direito à cidade**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015.
SAVEGNAGO, S. D. O. **Oportunidades de vida: fortuidades do tempo e mobilidades no espaço de jovens pobres cariocas**. 2018, 275 f. Tese (Doutorado em Psicologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
SILVA, J. de S. et al. Um olhar possível sobre o conceito de mobilidade e os casos da Favela da Maré e do Complexo do Alemão. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (Orgs.). **Cidade e Movimento. Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ipea: ITPD, 2016. p. 181–204.
SILVA JUNIOR, R. F. Circulação, epistemologia e a constituição de um ramo da ciência geográfica. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 3, p. 389–417, 2013.

SILVA, V. P.; BARROS, D. D. Método história oral de vida: contribuições para a pesquisa qualitativa em terapia ocupacional. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 21, n. 1, p. 68–73, 2010.
SOARES, M. R. de M.; INFORSATO, E. A.; CASTRO, E. D. de. Cidade adentro, cidade afora: histórias entre Associação Morungaba e PACTO - SP. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 20, n. 3, p. 193–198, 2009.
SOUZA, A. de S. B. **Presos no círculo, prostrados no asfalto: tensões entre o móvel e o imóvel**. 2014, 380 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo 2014.
USP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Definição de terapia ocupacional**, 1997.
VASCONCELLOS, E.; JUNQUEIRA, L. Por uma política nacional de transporte urbano. **Revista dos Transportes Públicos - ANTP**, v. 22, n. 85, p. 29–42, 1999.
VELOSO, S.; SANTIAGO, V. **Ninguém entra, ninguém sai. Mobilidade urbana e direito à cidade no Complexo do Alemão**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Böll, 2017.
VIEIRA, A. F. R.; CAVALCANTI, A.; ALVES, A. L. O direito de ir e vir: a acessibilidade do transporte públco. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 23, n. 4, p. 775–780, 2015.
VOLPINI, M. et al. Mobilidade sobre rodas: a percepção de pais de crianças com paralisia cerebral. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 21, n. 3, p. 471–478, 2013.

UMA FLÂNEUR NA METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA: PAISAGENS URBANAS GOIANIENSES NA AVENIDA E EIXO ANHANGUERA

Jordanna Fonseca Silva

jordannasilvaf@gmail.com
Mestranda em Sociologia pela UFMG

INTRODUÇÃO

A paisagem está para a natureza assim como a cidade está para a cultura. Muito além desta insólita dicotomia, a paisagem urbana resulta de um processo contínuo de transformações dos elementos naturais pelas forças humanas, seja por razões adaptativas, interesses econômicos ou desejos estéticos. Ao caminhar pela cidade, a *flâneur*[105] estabelece com ela uma relação de proximidade, de familiaridade e pertencimento. A paisagem ergue-se no espaço. A percepção humana ativa-se pelas sensações e estímulos diversos. Há, nas cidades, um predomínio da visão, das imagens. E o que é a paisagem senão uma larga fotografia diante dos nossos olhos?

A vida moderna exige deslocamentos. Cada atividade é realizada num lugar. A mobilidade surge como condição humana e o espaço é atravessado por espacialidades e movimentos contínuos, pois, "todo mundo está em movimento, e tem sido há séculos: moramos em viagem" (CLIFFORD, 1997, p. 2). A vida como movimento permite que a *flâneurie* se apresente como passeio, observação, apreciação, atenção aos detalhes, vivências. A cidade aparece como *lócus* de múltiplas atividades, efêmeras e simbólicas, como *experiência* sensível. Como experiência social, cultural, política, etnográfica. A cidade como laboratório[106] possibilita experimentos que capturem seus conteúdos que sobressaem às formas e estruturação do espaço físico.

O passeio, a pé ou motorizado, desenha-se sobre o traçado da cidade e seus direcionamentos possíveis. Escolhas e cursos, trajetos e trajetórias, mobilidades, usos e acessos, são pelas linhas do pavimento, das calçadas e ruas, prédios, muros e vitrines, definidas. A proposta metodológica envolve, pois, uma tensão entre a *flâneurie*, no sentido benjaminiano, e outras metáforas ou analogias da ação social orientadas pelo traçado da cidade, como a do Metrô[107], a do plano ou mapa[108], a do ônibus em movimento[109]. Essa orientação pelo traçado da cidade permite observá-la de um ponto de vista, fragmentado, limitado, micro, de um sujeito definido temporal e espacialmente.

A proposta consiste numa "caminhada virtual" (ARANTES, 2000), por meio da qual atravesso a cidade seguindo a rede da Avenida Anhanguera, capturando os trechos com fotografias para, em seguida, descrevê-las e analisá-las. O instante temporal, o corte ou pausa na sequência de eventos, capturam o fato com o clique fotográfico. Assim, "a fotografia permite, pela primeira vez, fixar os vestígios de uma pessoa de uma forma inequívoca e definitiva" (BENJAMIN, 1994, p.29)

A fim de sustentar a utilização das fotografias como método investigativo e forma de apreensão da realidade, trago uma citação de Simmel feita por Benjamin, sobre o predomínio da visão, em relação aos outros aparelhos sensoriais humanos, nas grandes cidades e no mundo moderno, vinculando-o ao surgimento dos transportes coletivos:

---

[105] Criada no século XIX pelo poeta francês Charles Baudelaire e utilizada por outros, como Edgar Allan Poe, o *flâneur* é uma personagem caracteristicamente urbana. Difundiu-se na literatura científica e acadêmica por meio do filósofo alemão Walter Benjamin, no século XX, que viu nesta personagem uma crítica à própria modernidade e ao estilo e ritmo de vida vigorados com a revolução industrial.
[106] Essa expressão remonta a vários autores, podendo ser aqui referida a Robert Park em seu texto *A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano* (1925).
[107] Estudo do sociólogo francês Pierre Bourdieu busca explicar um trajeto no metrô levando em conta a estrutura da rede, ou seja, a matriz das relações objetivas entre as diferentes estações.
[108] Estudo de Jean-Claude Passeron.
[109] Estudo do economista e cientista político austríaco Joseph Schumpeter.

> As relações recíprocas dos seres humanos nas grandes cidades... caracterizam-se por um evidente predomínio da actividade do olhar sobre a do ouvido. As causas principais deste estado de coisas são os meios de transporte colectivos. Antes do aparecimento dos autocarros, dos comboios, dos eléctricos no século XIX, as pessoas não conheciam a situação de se encontrarem durante muitos minutos, ou mesmo horas, a olhar umas para as outras sem dizerem uma palavra (SIMMEL apud BENJAMIN, 2007, p. 39)

Procurei estabelecer um diálogo entre a obra de Arantes e de Benjamin, pois, minha intenção foi olhar para cidade considerando-a um grande laboratório. Entretanto, diferente do *flâneur* que caminha sem destino e a "passos de tartaruga", cultuando as ruas da metrópole moderna, observo a cidade da janela do coletivo e meu destino foi pré-estabelecido. Apesar desta diferença, para mim, assim como para o *flâneur* benjaminiano:

> Os letreiros esmaltados e brilhantes das firmas são um adorno de parede tão bom ou melhor que a pintura a óleo no salão do burguês; muros são a escrivaninha onde apoia o bloco de apontamentos; bancas de jornais são suas bibliotecas, e os terraços dos cafés, as sacadas de onde, após o trabalho, observa o ambiente. Que a vida em toda a sua diversidade, em toda sua inesgotável riqueza de variações, só se desenvolva entre paralelepípedos cinzentos (BENJAMIN, 1994, p.35).

Cabe definir a *flâneurie*, antes de tudo, como um tipo de ação social sobre o espaço urbano, seguindo o traçado da cidade, o movimento da multidão. Ocioso, vagabundo, observador, caminhante. O *flâneur* torna-se multidão e apenas existe em seu meio, sem perder sua individualidade. Benjamin (2007) afirma, todavia, que a ociosidade resulta de um confronto com a divisão do trabalho social, assim como a lentidão dos movimentos, a ausência da pressa, são também uma afronta aos modos de vida urbanos, erguidos na modernidade, com a correria, a velocidade e o controle do tempo pelo relógio.

O *flâneur* compõe seus devaneios como legendas para as imagens, parafraseando Benjamin (2007). Assim, a elaboração das legendas e nomeação das fotografias ocorreu de maneira livre, seguindo uma linha descritiva ou metafórica, e, por vezes, um tom sarcástico que se justifica diante das contradições presentes nas imagens. O percurso analisado segue, necessariamente, um norteamento básico: o coletivo sai de uma região periférica, atravessa um setor médio-nobre, corta o setor comercial-central, e encontra novamente uma região periférica.

Esse *flanar* envolveu uma observação participante realizada num período de um ano, de modo fragmentado, não frequente e de algumas semanas contínuas, diárias. O uso do Eixo e o caminhar pela Avenida compuseram um banco de dados complexo que era criado muitas vezes de interações não programadas, iniciadas ou perseguidas. As informações brotavam do percurso realizado, do cotidiano compartilhado.

MARCO ZERO – O ANHANGUERA EM GOIÂNIA: TOPONÍMIA E MEMÓRIA

Anhanguera, de origem tupi, *anhanga,* "ser maligno", e *uera,* "o velho, o que já foi", "diabo velho", foi o nome dado ao filho de Bartolomeu Bueno da Silva, bandeirante

responsável pela fundação do Arraial de Sant'Anna, em 1722, que se tornaria Vila Boas de Goyaz e seria a capital do estado até o final do século XIX, quando as ideias de construção da nova capital começam a surgir.

Além da Avenida e o Eixo de transporte público aqui estudados, que carregam esse nome, monumento, canal de televisão aberta (filial da Rede Globo), jornal, faculdade particular, vilas habitacionais, terminais de integração de ônibus coletivo e inúmeras outras referências em lojas e armazéns locais: Monumento ao Bandeirante, Av. Anhanguera, Eixo Anhanguera, Jornal Anhanguera, TV Anhanguera, Faculdade Anhanguera, Vila Bandeirantes, Terminal das Bandeiras etc.

Construída nos anos 30 do século XX, Goiânia nasce como nova capital de Goiás, em 1942[110]. Inaugura a modernidade no centro-oeste com seus traços fortemente influenciados pelo urbanismo moderno. Atílio Correa Lima, criador do primeiro plano urbanístico da cidade, formou-se na França e trouxe para o coração do Brasil suas marcas nesse projeto. A arquitetura em *art déco* caracteriza os edifícios e casas nas ruas do centro histórico da cidade cujos conjuntos arquitetônicos são hoje tombados em patrimônio pela legislação municipal. Parte deles se encontram na Avenida Anhanguera, uma das principais projetadas e construídas nos primeiros anos de vida da jovem cidade.

A Avenida Anhanguera, todavia, se encontra tombada, como uma árvore sem raízes, esquecida e apodrecendo. Reconhecida por seu predominante fluxo comercial, nas áreas centrais da capital, é referência para o comércio local: p. 271

> O setor comercial distribui-se no cruzamento com a Avenida Anhanguera. Concebido pelo autor como 'área central da cidade, onde gravita o comércio, onde a construção é mais densa', seu traçado em malha ortogonal privilegia o tráfego de veículos e as áreas de estacionamento. (UNES, 2010, p. 47)

O autor a quem o texto se refere é Atílio Correia Lima, o principal projetista da capital goiana. A avenida, hoje, se encontra ancorada não apenas no comércio formal, mas também no trabalho informal que se estende desde o entroncamento com a Av. Paranaíba até pouco depois do cruzamento com a Av. Tocantins. Após certo vazio comercial, a forte presença do comércio é retomada no bairro de Campinas. Ao contrário do que o trecho afirma, o tráfego de veículos é lento em praticamente toda extensão da avenida, devido à sua estreiteza e às áreas de estacionamento rentes às calçadas.

O Eixo Anhanguera, por outro lado, trafega sem concorrência. Inicialmente projetado, pelo político e arquiteto curitibano Jaime Lerner (RODRIGUES, 2017), e implantado como Sistema Integrado de Transporte de Massa, em 1976, percorria um trajeto de 7,8 km que ia do Terminal Dergo até o Terminal Praça da Bíblia, levando cerca de 40 mil pessoas diariamente. Foi o segundo corredor BRT (*Bus Rapid Transport)* do Brasil. O primeiro foi inaugurado em Curitiba. Atualmente, o trajeto ultrapassa os limites da capital goiana. Há um Eixo específico para Senador Canedo, que sai do Terminal Novo Mundo (extremo leste), e outro que, saindo do Terminal Padre Pelágio (extremo oeste), alcança Trindade e Goianira, cidades da região metropolitana. A extensão dentro da capital chega a quase 14 km. Nos 40 anos de funcionamento, o Eixo foi gerido por

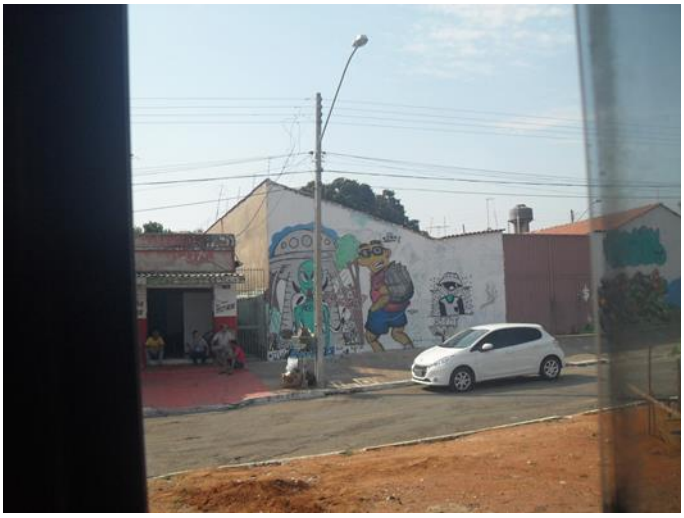
[110] Ano do batismo cultural da nova capital.

empresas de economias mistas, com subsídios estatais. Atualmente, a Metrobus desempenha esse papel. Esta parceria público-privada compreende não apenas a aumento, manutenção e melhoria das frotas de ônibus, mas dos terminais, pontos de ônibus, criação de novas linhas etc.

ESTAÇÃO 1 – O CONFINAMENTO OU O PÊNDULO: COMO IR E VIR? O EIXO ANHANGUERA

Aqui apresentam-se os dados construídos com a "*caminhada virtual*" (ARANTES, 2000), que parte do Terminal Novo Mundo até o Terminal Padre Pelágio, com fotografias da paisagem do percurso produzidas por mim através da janela do Eixo, além da descrição dos/as usuários/as em mobilidade.

Figura 1 - Av. Anhanguera, Saída Terminal Novo Mundo



Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

O acesso à cidade e o consumo de serviços por ela fornecidos variam a partir da configuração territorial e social, com as elites concentrando-se geralmente no centro e os/as trabalhadores/as nas regiões periféricas. Vale destacar que, conforme a teoria da expansão em círculos concêntricos da Sociologia de Chicago, a tendência à deterioração do centro conduz à expansão urbana para áreas antes periféricas que se tornam valorizadas. Este caso, em Goiânia, pode ser ilustrado pelos condomínios fechados luxuosos Alpha Ville, Aldeia do Vale, entre outros. De volta ao Eixo, os nomes das estações remontam aos bairros que as circundam ou a pontos marcantes. Veremos isso mais de perto.

Figura 2: Mapa do Eixo Anhanguera

Fonte: www.metrobus.gov.go.br

p. 273

A Avenida Anhanguera, dentro de Goiânia, possui cerca de 15 km de extensão, indo do Terminal Jardim Novo Mundo (leste) [Figura 1] ao Terminal Padre Pelágio (oeste) [Figura 2]. Sua principal distinção com relação às demais avenidas é o corredor de ônibus separado do trânsito corrente por uma pequena cerca de ferro azul e um baixo muro amarelo e cinza, por onde trafega o Eixo Anhanguera. Podendo custar até metade da tarifa usual (R$3,70) do transporte coletivo da região metropolitana, com cadastro e cartão Metrobus[111], ele cruza alguns terminais de integração de ônibus da cidade. De um terminal a outro, há plataformas azuis com os nomes de cada estação, referentes aos bairros vizinhos. As paradas, para embarque e desembarque dos transeuntes, acontecem em todas as estações construídas a cerca de 1m do chão.

O “eixão”, “sanfonão”, “minhocão”, é o veículo utilizado pelas camadas mais pobres da cidade de Goiânia que, geralmente, partem das regiões periféricas, ou de cidades vizinhas (Trindade, Goianira e Senador Canedo), em direção às regiões centrais, onde estão seus locais de trabalho ou instituições escolares, instâncias burocráticas, agências bancárias, correios, hospitais, parques, teatros, cinemas, bares, lojas, comércios, *shoppings,* lugares de passeio, entre outros.

Diferentemente do metrô de São Paulo onde “embora evitem andar de ônibus, as classes média e alta frequentemente usam o metrô, ao lado de passageiros mais pobres” (ARANTES, 2000, p. 110), no *BRT* de Goiânia não se observa essa heterogeneidade de classes reunidas. De fato, há o predomínio de estudantes, idosos/as, ociosos/as, trabalhadores/as uniformizados do setor de serviços e industrial,

[111] Metrobus Transporte Coletivo S/A: Empresa de transporte público urbano, gerida por economia mista, com subsídios estatais, no estado de Goiás, responsável pelo Eixo Anhanguera que trafega em Goiânia e, desde 2014, alcança Goianira, Trindade e Senador Canedo.

vendedores/as ambulantes, pedintes, mulheres e homens, rapazes e moças, cujo cálculo econômico viabiliza a travessia utilizando o Eixo.

Do terminal Novo Mundo, partimos em direção ao centro da cidade. É manhã e os trajetos individuais estão determinados, apressados, pontuais ou atrasados. A espera pelo Eixão não se prolonga, cerca de 5 minutos e estamos dentro. O horário de pico já passou. O burburinho dos ônibus e das pessoas nos terminais, os(as) vendedores(as) ambulantes, os estreitos corredores de circulação, a pouca e confusa sinalização para pedestres, coincidem com o empurra-empurra por um lugar no veículo. É preciso se esforçar para ser uma das 240 mil pessoas transportadas por dia. “Porta fechando...”, o moderno desenvolvimento da capital alerta com a voz de uma mulher atenta que a porta fechará em segundos e que caso você não entre ou saia depressa pode ter suas pernas decepadas. O fechamento é bruto, barulhento, preciso. O privilégio é de quem conseguiu se sentar, seja criança ou idoso(a), jovem ou adulto. Aos que permanecem de pé, cuidem de seus pertences: mochilas entre os braços e a barriga, bolsas firmes coladas ao corpo, nada nos bolsos, mãos onde se pode ver. Se for mulher, o cuidado é dobrado. Além de cuidar de seus pertences deve cuidar de seu corpo, para evitar situações constrangedoras de assédio. Para distrair, há monitores de TVs instalados no veículo, que não vimos ligados em nenhuma das viagens que fizemos, refletindo em seu espelho negro apenas aquela realidade momentânea.

Olhar para os lados, certificar-se de quem lhe acerca, é arriscado. A depender da velocidade do gesto, da precisão do olhar, da forma do movimento, o(a) observador(a) torna-se observado(a). O medo, a insegurança, a incerteza, a falta de confiança, geram um silencioso percurso, aflito e ansioso pelo fim do trajeto sem surpresas. “Diz-se que a confiança é ‘um dispositivo para se lidar com a liberdade dos outros’, mas a condição principal de requisitos para a confiança não é a falta de poder, mas falta de informação plena” (GIDDENS, 1991), incluindo a possibilidade de o Outro usar sua liberdade para tomar-lhe de assalto num susto, num ato imprevisível, não informado. Não é lenda, mas todos(as) conhecem as histórias de assaltos e arrastões do Eixão. Se perguntar algo a alguém, caso não se conheçam, é provável que a resposta da interação seja distante, precavida e, em alguns casos, hostil, sem contato visual. Há exceções, obviamente. Uma senhora, mais velha, com dificuldades para se locomover, um homem ou mulher com uma criança, jovens com mochilas e uniformizados certamente despertam maior confiança do que um rapaz, alto, forte, malvestido, “mal-encarado”, de mãos vazias.

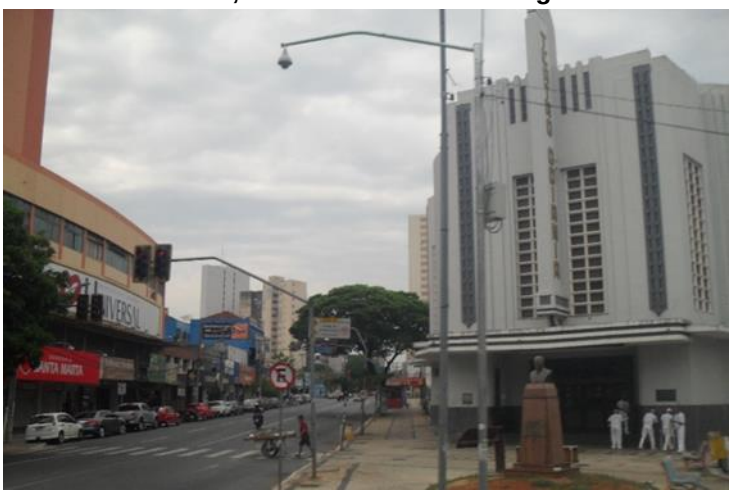
p. 274

Não é raro encontrar jovens mães com seus bebês no colo trafegando pela cidade dentro do Eixo. Negras/os, pardos/as e brancos/as etc. Crianças de colo e ainda em crescimento estão sempre acompanhadas. Quando estão prontas para seguir sozinhas, vestem o uniforme da escola ou do trabalho e seguem com suas turmas. Afinal, na Estação Universitária, o Eixo corta o Instituto Estadual Goiano - IEG, um dos maiores colégios públicos de Goiânia, localizado em frente à Secretaria Cidadã, onde vemos *slogans* de igualdade racial, sexual, social, econômica etc. Também não é raro ver idosos(as), geralmente sozinhos(as) ou acompanhados(as) de algum familiar, utilizando o transporte para chegar até algum hospital, resolver trâmites burocráticos ou fazer compras. É possível inferir tais informações a partir de curtos diálogos com dúvidas sobre onde descer ou com resultados de exames, pasta com fotocópias de documentos ou sacolas de lojas, nas mãos.

Do Terminal Novo Mundo ao Terminal Praça da Bíblia, a paisagem urbana não se modifica tanto. Passamos por quatro estações: Anhanguera, Palmito, Vila Morais e Vila Bandeirantes. As pequenas lojas, raras construções acima do térreo, expõem mercadorias e estabelecimentos que variam de cosméticos a salões de beleza, de açougues a supermercados, revistarias a chaveiros, ferro e aço a materiais para construção, celulares a shows eróticos, parafusos e ferramentas a revisão de veículos, panificadoras, lanchonetes, farmácias, lotéricas. Restaurantes, escolas, igrejas, praças, postos de gasolina. Ruas estreitas para os carros, calçadas desfeitas e caminhos inventados para os(as) pedestres. Um viaduto sobre a Avenida permite a saída da cidade pela BR-153.

Do Terminal da Praça da Bíblia até o próximo Terminal, Praça A, é onde encontramos os principais contrastes na organização espacial da cidade e, concomitantemente, na desigualdade social. Ainda não estamos certas do que viria primeiro: a disposição espacial ou a hierarquia socioeconômica? De todo modo, esse assunto será melhor discutido no próximo capítulo. Após a Estação Botafogo, referente à marginal botafogo, uma via de trânsito rápido da capital, avistamos o começo do Setor Central. Antigos prédios, tombados como patrimônio por sua arquitetura em estilo Art déco, cedem lugar para contemporâneos prédios comerciais, principalmente de grandes lojas nacionais de eletrodomésticos, eletrônicos, instrumentos musicais, brinquedos, roupas, acessórios etc.

Figura 3 - Teatro Goiânia, cruzamento Av. Anhanguera e Av. Tocantins



Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

A exemplos dos antigos prédios, vemos o Teatro Goiânia [Figura 3], o Edifício do Comércio, entre outras casas e sobrados. Nas calçadas, o mercado informal reina. Há muitos imigrantes, negros e homens, em especial. Entre as mercadorias, nota-se a predominância de óculos escuros e relógios; bolsas e carteiras; baterias, chips, acessórios para celular; meias e peças íntimas; frutas e doces etc. Sempre a pequenos preços promocionais que cabem no bolso do(a) trabalhador(a). É nesses entroncamentos da Tocantins, Goiás e Araguaia com a Anhanguera que o fluxo de pessoas, mercadorias, coisas e valores aparece mais visível, ininterrupto. Porém, vale lembrar que estamos caminhando pela manhã, por volta das 9h, durante a semana. Atravessamos as estações da Rua 20, Rua 7, Rua 8 e do Joquei Clube.

Figura 4: O império das mercadorias: St. Central, Av. Anhanguera

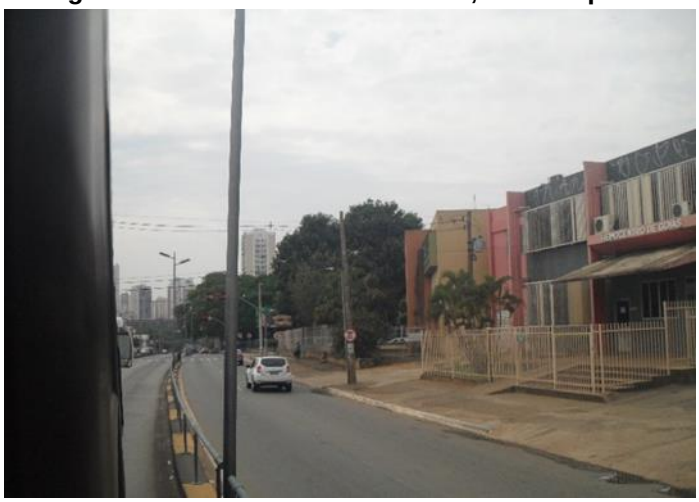
Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

Ao analisar a figura 4, destaco, em relação à apropriação do espaço na área que compreende o Setor Central, que, apesar de inúmeras tentativas por parte da administração pública em disciplinar o seu uso, os agentes/sujeitos sociais sempre criam estratégias para burlar as regras. Ali, os ambulantes disputam os consumidores com os lojistas, o que, algumas vezes resulta em conflitos devido à diferença existente entre a legislação que normatiza o comércio formal e o informal.

Seguimos. Até o Terminal Praça A ainda temos um caminho. Lá está Campinas, que já era cidade moça quando Goiânia nasceu. Foi depois que se tornou apenas um bairro. Antes de Campinas, atravessamos o Setor Aeroporto e Oeste. Hospitais, condomínios fechados e prédios muito altos; melhor sinalização e cuidado das ruas e avenidas; são vistos pela janela.

p. 276

Figura 5 - Hemocentro de Goiânia, St. Aeroporto



Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

Não há morros acentuados, as ruas edificam-se em planícies quase retilíneas. Atravessamos uma região de hospitais. Nela se encontra o Hemocentro [Figura 5], ponto de referência para cidades vizinhas em atendimentos diversos. A Estação HGG (Hospital Geral de Goiânia) precede a Estação Lago das Rosas, referente ao parque mais antigo da capital, inaugurado ainda por Pedro Ludovico Teixeira, em 1941. Seus pedalinhos, árvores e plantas, quadra de esportes, zoológico, destoam das praças outrora vistas durante o percurso, onde sequer havia bancos para se sentar e as crianças brincavam na poeira vermelha e enferrujados brinquedos.

Figura 6 - Jd. Novo Mundo, saída para Senador Canedo, Av. Anhanguera (lado leste)

Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

À medida que seguimos na direção leste, é possível perceber que a paisagem se modifica como ficou registrado na figura 6. Ali já é possível visualizar o descaso com as regiões periféricas, as quais apresentam construções de baixa qualidade, terrenos baldios que, muitas vezes, são utilizados como depósitos de lixo, além de uma infraestrutura que não atende as necessidades dos cidadãos.

Figura 7 - Espera, corre-corre e aflição: Terminal Praça A, St. Campinas

Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

Agora falta pouco. Nosso percurso está quase no fim. Em Campinas, no Terminal "Praça A" [Figura 7], o pulso comercial é fortemente sentido nos camelódromos, feiras, nas grandes e pequenas lojas. Reconhecida como o lugar onde "se encontra de tudo", Campinas lidera entre os locais escolhidos para procurar desde tecidos de costura até móveis, acessórios para festas, equipamentos para automóveis etc. Há ainda o Shopping Cerrado, recém-inaugurado. As grandes lojas vendem geralmente em atacado, o que atrai pequenos comerciantes e/ou vendedores(as) ambulantes.

É interessante notar que apesar de haver um aviso em todos os veículos dizendo que "É proibida a venda no interior do veículo", os(as) vendedores(as) ambulantes são os(as) principais agentes dentro do Eixo Anhanguera. São os(as) únicos(as) autorizados(as), legitimados(as), a se movimentarem livremente (ou sempre que houver espaço entre as pessoas), a falar em voz alta dirigindo-se a todos(as), apresentando seus produtos e preços. Água, chocolates, balas; fones de ouvido, carregadores; lixas de unha, esmaltes; tampas de tanque, porta-documentos, cremes para dores musculares, CDs, entre outros, são vendidos por preços que variam de 1 a 5 BRL. Além dos(as) vendedores(as) ambulantes, há também os/as pedintes e rapazes de casas de reabilitação cristãs. Ambos se dirigem às pessoas em tom explicativo, falando ou entregando pequenos bilhetes, justificando o que estão fazendo ali, suas necessidades e/ou objetivos. Os rapazes da reabilitação geralmente se apresentam como antigos usuários de crack, que superaram seus vícios, ou "se libertaram", graças à clínica e a Deus. p. 278

É recorrente em seus discursos que começaram experimentando a droga por influência de terceiros/as e acabaram dormindo nas ruas ou comendo restos de comida que encontravam nos lixos. Vários sintomas dos problemas sociais urbanos estão reunidos dentro deste veículo. Para além da aparente simples desigualdade entre ricos e pobres, as drogas, o mercado informal, o subemprego, a mercadoria e mão-de-obra barata, as precárias condições do transporte público (superlotação, insegurança, desconforto, sujeiras etc.), a vulnerabilidade física e a facilidade de assédios, o elevado tempo gasto na espera da condução, a mendicância, os assaltos, a criminalidade, os apelos religiosos (ARANTES, 2000), são algumas das características da marginalização, do submundo cotidiano maquiado pelo espetáculo da vida moderna.

Na Figura 8, podemos observar o que anteriormente foi mencionado sobre as estratégias de manutenção dos pertences pessoais durante as viagens de ônibus, especialmente de Eixo. Com a mochila ou bolsa na frente, entre os braços e visível, é mais fácil driblar possíveis assaltantes silenciosos, muito comuns, que abrem as mochilas sem que as pessoas vejam e lhes roubam carteiras, celulares e o que encontrarem de imediato. A fotografia captura a imagem de uma senhora com sua mochila, estudando formas de andar pela cidade tranquilamente.

Figura 8 - [Detalhe fig. 7] – A senhora e a mochila

Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

Figura 9 - Trocas: Terminal Dergo, St. Aeroviário

Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

O Terminal Dergo [Figura 9], representado no imaginário social como um ponto perigoso, marginal, de prostitutas e travestis, drogas e ladrões; durante o dia, é apenas mais um terminal de ônibus coletivo, com relativo movimento, policiamento, transeuntes, vendedores/as e empregados/as da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo – RMTC. Fim da linha. Atravessamos uma pequena ponte sobre uma parte do Rio Meia Ponte e chegamos ao Terminal Padre Pelágio. Nesse fim de percurso, a cidade vai perdendo o fôlego, sofregamente se arrastando com pouca circulação de pessoas, carros, motos ou bicicletas; fraco comércio e muitos espaços vazios entre as casas e algumas ruas sem asfalto, deixando para trás a verticalização e o intenso fluxo comercial. Em compensação, grandes indústrias são vistas, a exemplo: uma indústria de cortes de aço e outros metais.

Ao passo que o transporte individual permite uma circulação relativamente mais livre pela cidade – apesar de ainda condicionada pelas vias de tráfego, como todo tipo de movimento urbano (ônibus, carro, bicicleta, pedestres etc.), o transporte público, coletivo, em suas condições atuais, dificulta essa circulação. As possibilidades

caminham nos limites do aceitável, do humano. Em horários de pico, pela manhã e fim da tarde, transitar por Goiânia utilizando o Eixo Anhanguera é um desafio nada divertido. O inevitável contato físico, o temível assédio, a ilusória privacidade, esmagam uns contra os outros, contra assentos, janelas e portas. Até mesmo respirar se torna difícil. Mas é preciso ir. Chegar a casa, ao trabalho, à escola, ou a outro lugar. Atravessar os muros e pontes que cruzam lugares tão diferentes e tão próximos [Figuras 10 e 11].

Figura 10: Estação Vila Moraes, entrada do Jd. Novo Mundo [leste da Av. Anhanguera]

Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

Figura 11 - Passeio entre árvores e edifícios: Parque Lago das Rosas, St. Oeste [região entre centro comerciais da Av. Anhanguera]

Fonte: Elaboração própria da autora (2017)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chave de investigação deste trabalho foi a paisagem urbana criada nos intermédios do corredor BRT que articula a mobilidade urbana na região metropolitana de Goiânia. Sendo o principal veículo de massa da capital, sua importância para o tráfego e circulação de pessoas é inegável: mesmo em péssimas condições, de superlotação, sujeira e violência, caso o Eixo Anhanguera deixe de transitar, uma quebra nos deslocamentos cotidianos de milhares de habitantes, trabalhadores/as e

estudantes, será sentida[112]. A ideia consistiu em mostrar que o trajeto da Avenida Anhanguera por onde passa o Eixo não se reduz a um espaço de circulação, tratando-se de um espaço público. Ou seja, não se restringe ao simples deslocamento, homogêneo e abstrato, de pessoas e bens, mas integra em seu veículo e percurso diário redes de sociabilidades, convívios, encontros e agência.

Isso foi elucidado com a presença dos/as vendedores/as ambulantes, dos/as pedintes, dos rapazes da reabilitação; dos grupos mais ou menos estruturados de estudantes, idosos/as, crianças, dos/as que sabem onde estão e dos/as que precisam de informação, de homens e mulheres, jovens, grupos étnicos (negros/as, pardos/as, mestiços/as, brancos/as etc.). Apesar de não termos mencionado, uma vez que não presenciamos durante nossa observação, alguns grupos de artistas marginais e/ou estudantes realizam dentro do Eixo intervenções artísticas, visando o entretenimento e o lazer dos/as que assistem, além da divulgação de seus projetos e trabalhos. Tocam instrumentos, cantam; recitam poesias, cordéis; encenam pequenos jograis, peças, cujos temas podem fazer referência à vida na cidade, ao cotidiano urbano ou simplesmente terem um caráter lúdico, humorístico, reflexivo.

Ainda foram discutas questões que envolvem a cidadania, os direitos à cidade, à mobilidade, ao transporte etc., foram levantadas, de modo a mostrar o vácuo entre a ordem legal e a cidade real, as salvaguardas constitucionais e a realidade das condições sociais concretas que abrigam a pobreza, a marginalidade e a exclusão urbana. Apesar das melhorias implementadas no Eixo Anhanguera, incluindo sua ampliação para cidades da região metropolitana de Goiânia, as condições de travessia disponíveis aos/às usuários/as ainda não são satisfatórias. Em horários de grande procura, a superlotação é inevitável, aumentando os riscos temíveis pela maioria dos transeuntes: roubos, furtos, violências, assédios, empurra-empurra, agressões involuntárias (cotoveladas, pisar no pé, quedas etc.).

p. 281

A partir da trajetória desenhada pelo Eixo no percurso da Av. Anhanguera, a paisagem que se modificava do lado de fora do veículo foi objeto de análise, uma vez que apresentava dissonâncias visuais significativas. Era a desigualdade social refletida no espaço urbano e em suas apropriações por classes e grupos distintos, isto é, a segregação socioespacial. Este tema foi discutido tomando como pontos de comparação uma região periférica, de poucos ou nulos espaços fixos de convivência, calçadas, parques, praças, e uma região médio-nobre que conta com amplos espaços como estes. Nessa discussão, não se considerou a região comercial-central como referência para as discussões, pois, ela se encontra relativamente acessível a ambos os grupos de moradores/as.

Pela janela do “Eixo”, enxergamos as paisagens urbanas da cidade de Goiânia mudando como cenários de um filme latino-americano sobre desigualdade social, violência, acumulação de capital, trabalho infantil, trabalho informal, trânsito, limites da cidadania, individualismo, tribos urbanas, capitalismo, subdesenvolvimento, contrastes centro-periferia, etc. Marcadamente distintas, as regiões e bairros adjacentes à Avenida Anhanguera diferem-se nas paisagens, comércios e serviços oferecidos; casas, prédios,

[112] Isso é notado em greves de motoristas, manifestações que impedem a circulação do veículo, entre outros.

edifícios, monumentos; fluxos de pessoas, veículos e mercadorias; limpeza e "beleza" de ruas, muros e avenidas. É como mundos diferentes num mesmo lugar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Antônio Augusto. Paisagens paulistanas – transformações do espaço público. São Paulo: Unicamp, 2000.
BENJAMIN, Walter. Charles Baudelaire: um lírico no auge do capitalismo. São Paulo: Brasiliense, 1994.
_____. O Flâneur. In: Passagens. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
CLIFFORD, James. Routs, travel and translation in the late twentieth century. Cambridge, Harvard University Press, 1997.
GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. São Paulo: UNESP, 1991
JUNQUEIRA, Ivanilda A.A. Mobilidades e Permanências no Centro da Cidade: relações e vivências na transformação da paisagem urbana. Uberlândia (1950-2010). 2011. Tese (Doutorado em História), UFU, Minas Gerais.
LIMA, Atílio Corrêa. Relatório do Plano Urbanístico de Goiânia. In.: MONTEIRO, Ofélia Sócrates do Nascimento. Como nasceu Goiânia. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
LEFEBVRE, Henri. A vida cotidiana no mundo moderno. São Paulo: Ática, 1991.
PARK, R. E. (1916) A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano in: O fenômeno urbano Org. VELHO, O. G. – Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
RODRIGUES, Galtiery. Eixo Anhanguera: 40 anos de muita história para contar. O Popular, Goiânia, 02 de Janeiro de 2017. Disponível em: < https://www.opopular.com.br/editorias/cidade/eixo-anhanguera-40-anos-de-muita-hist%C3%B3ria-para-contar-1.1203489> . Acesso em 01/11/18, 14:54.
SIMMEL, Georg. As grandes cidades e a vida do espírito. Mana, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 577-591, 2005.
UNES, Wolney (Org.). GOIANIA art deco: acervo arquitetônico e urbanístico: dossiê de tombamento. Goiânia: Instituto Casa Brasil de Cultura, 2010.

MOBILIDADE URBANA SAUDÁVEL: AS RELAÇÕES ENTRE CARACTERÍSTICAS URBANAS, MOBILIDADE E SAÚDE EM TRÊS CAPITAIS BRASILEIRAS

Luísa Horn de Castro Silveira

UFRGS
luisahsilveira@gmail.com

Júlio Celso Borello Vargas

UFRGS
jcelsovargas@gmail.com

Cristanne Maria Famer Rocha

UFRGS
rcristianne@gmail.com

Sabrina da Rosa Machry

UFRGS
machrysabrina@gmail.com

Bibiana Valiente Umann Borda

UFRGS
bibianavborda@gmail.com

INTRODUÇÃO

Desde o início do movimento "Cidades Saudáveis" da Organização Mundial da Saúde (OMS), há mais de trinta anos, houve aumento nos esforços para compreender como o ambiente afeta as condições de saúde e bem-estar e produz impacto sobre as populações urbanas. O último Relatório Global de Saúde Urbana (WHO, 2016) enfatiza que o princípio da mobilidade urbana saudável é oferecer aos residentes a possibilidade de acessar suas necessidades diárias preferencialmente a pé, de bicicleta e transporte público. A hipótese é que cidades orientadas à caminhada e ao ciclismo podem promover atividade física como parte dos deslocamentos diários, adiar o envelhecimento e melhorar as condições gerais de saúde e bem-estar, bem como humanizar os ambientes urbanos. Assim, o desenho da cidade deve incentivar o transporte ativo, inserindo atividade física na rotina comum dos cidadãos e tornando a rua um espaço de convívio.

A utilização do deslocamento ativo é uma tendência que vem se difundindo ao redor do globo. No Sul Global, no entanto, o rápido crescimento do uso de automóveis e a desvalorização dos modais ativos tornam as associações entre ambiente e mobilidade mais complexas, com impacto mais significativo sobre a população de baixa renda. No Brasil, grande parte das discussões sobre a interface entre mobilidade urbana e saúde diz respeito à redução de riscos à saúde física, como os problemas derivados do sedentarismo e da poluição, além dos riscos relacionados aos acidentes de trânsito, o que reflete nas, ainda, poucas políticas intersetoriais existentes (SILVEIRA; ROCHA; VARGAS, 2018).

A Lei 12.587/12, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, determina aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana. Essa lei determina que os planos de mobilidade urbana priorizem o modo de transporte não motorizado e os serviços de transporte público coletivo (BRASIL, 2013). Transformar os princípios da legislação em soluções concretas, contudo, não tem sido tarefa fácil, em certa medida, porque o poder público ainda não oferece informações sistematizadas, confiáveis e atualizadas sobre mobilidade urbana, que orientem políticas para o setor (CNT, 2017). Buscando mitigar essa escassez de dados sobre o tema, esse artigo apresenta alguns resultados obtidos através de uma pesquisa de cooperação internacional: o Projeto HUM - Brazil/UK Healthy Urban Mobility - Mobilidade Urbana Saudável.

O Projeto HUM analisa diferentes realidades socioeconômicas e compara dados de mobilidade e saúde em tecidos formais e informais e vizinhanças de média e baixa renda, em três capitais brasileiras (Porto Alegre, Florianópolis e Brasília). A investigação multidisciplinar envolve diferentes áreas do conhecimento em torno de um tema ainda pouco explorado, proporcionando diferentes análises e interpretações baseadas em evidências robustas oriundas de rigoroso planejamento experimental e conceituação teórica. Dentre as questões norteadoras do projeto, destacam-se: Como a mobilidade urbana é acessada pelos diferentes grupos socioeconômicos em diferentes cenários urbanos? Quais são os significados atribuídos às diferentes formas de mobilidade por diferentes grupos socioeconômicos em diferentes cenários urbanos? Qual é a experiência de mobilidade entre os diferentes grupos socioeconômicos utilizando diferentes mobilidades e se movendo através de diferentes cenários urbanos? Como

diferentes tipos de ocupação urbana e as formas de movimento associadas impactam a saúde e bem-estar individual e comunitário?

Todos esses questionamentos pautam as reflexões do Projeto HUM, que se encontra em fase de análises e sincronização de dados entre as equipes das quatro cidades. O esforço coletivo de sintetização e compreensão dos resultados ainda está em andamento, o que confere caráter preliminar aos achados apresentados nesse artigo. Em especial, ressalta-se que os recortes das entrevistas qualitativas utilizados para ilustrar a discussão dizem respeito aos dados apenas da cidade de Porto Alegre, visto que o material qualitativo de todas as cidades encontra-se em etapa inicial de condensação.

MÉTODO

O Projeto HUM utiliza um método misto composto por um questionário social extensivo aplicado na residência dos participantes e duas abordagens qualitativas com entrevistas em profundidade e micro etnografias. As questões que compõem o questionário abordam impressões sobre o bairro, serviço de transporte público, infraestrutura, comportamentos de viagem, atitudes em relação a diferentes meios de transporte disponíveis, além de hábitos de saúde, bem estar e atividade física - autorreferidos - dados epidemiológicos e aferição de medidas antropométricas (altura, cintura, peso e pressão arterial). São 375 questões fechadas compondo um conjunto de escalas, detalhadas a seguir, que foram validadas em pesquisas anteriores (Cerin *et al.*, 2009; Goodman *et al.*, 2012; Hagströmer *et al.*, 2006).

O questionário *Neighbourhood Environment Walkability Scale* (NEWS) capta o grau de satisfação do entrevistado em relação à vizinhança onde mora. Tem como foco a investigação de características importantes à mobilidade ativa, tais como acesso a serviços e comércios, estado de conservação de estruturas físicas e a componentes dinâmicas do ambiente, como percepção de segurança pública e viária. O bloco *Impact Of Constructing Non-Motorised Network And Evaluating Changes In Travel* (ICONNECT) explora as atitudes e o comportamento de viagem dos entrevistados, além de sua relação e motivação nas escolhas do modo de transporte. O IConnect traça a rotina semanal de mobilidade do entrevistado, tendo em consideração os modos de transporte utilizados e o motivo das viagens realizadas na última semana.

O *International Physical Activity Questionnaire* (IPAQ) apura o nível de atividade física do entrevistado, tanto nos deslocamentos como nos ambientes em que ele frequenta (casa, trabalho, atividades de lazer, esporte, etc). O *World Health Organization Quality of Life* (WHOQOL – BREF, WHOQOL – OLD) é uma avaliação autodeclarada sobre as condições de saúde física e mental, qualidade de vida e disposição de realizar atividades de rotina. A habilidade ou o desempenho na realização de tarefas cotidianas é aprofundada no *Brazilian Multidimensional Functional Assessment Questionnaire* (BOMFAQ), aplicado aos entrevistados com mais de 60 anos ou mobilidade física reduzida.

Para a seleção das áreas em cada uma das cidades brasileiras foram levados em conta a Macroacessibilidade equivalente: distância do centro da cidade - inferior a 10 km; O padrão socioeconômico, do primeiro ao quarto quantil de renda, a partir da distribuição do Censo Demográfico Brasileiro de 2010 e a Homogeneidade do tecido urbano a partir do traçado viário formal e informal. A seleção culminou em três áreas

CSA - *case study areas* - com características similares, consideradas as particularidades de cada uma das cidades estudadas; CSA 1 - primeiro quantil de renda e tecido informal, CSA 2 - segundo quantil de renda e tecido formal e CSA 3 - teceiro e quarto quantil de renda e tecido formal. Em cada uma das cidades brasileiras estudadas foram realizadas aproximadamente 3.600 entrevistas, quantidade suficiente para representar as áreas com nível de confiança de 95% e um intervalo de confiança de ± 5%. O universo da amostra é composto pelos domicílios localizados nas CSAs.

Na etapa qualitativa, os participantes relataram suas experiências de mobilidade ao longo da vida e tiveram um de seus percursos diários acompanhado por um pesquisador (a pé, de bicicleta ou outros meios de transporte), que gravou o percurso, registrando a experiência singular dos participantes selecionados. Para tanto, foram utilizadas duas abordagens metodológicas: a Biografia de Mobilidade e o *Go-along* ou Microetnografia. As Biografias de Mobilidade consistem em entrevistas semi-estruturadas que buscam, a partir da história de vida do participante, elucidar as razões por trás das suas escolhas de mobilidade. Os entrevistados foram orientados a discorrer sobre sua história de vida, pensando na perspectiva da mobilidade, permitindo aprofundamentos em experiências marcantes e eventos importantes. Posteriormente, no *Go-along*, os mesmos participantes são convidados a realizar um trajeto comum de rotina, acompanhados por um pesquisador que registra a viagem com uma câmera. A viagem é depois descrita em síntese pelo pesquisador na "essência da viagem" ou "*gist*". O objetivo do *Go-along* é captar a experiência do pedestre e do ciclista em tempo real, durante seus deslocamentos costumeiros pelo território.

Na cidade de Porto Alegre, os critérios utilizados para a seleção dessa amostra foram o aceite em participar da segunda etapa do projeto e a utilização de meios de transporte não motorizados e coletivos. Ao final da seleção, 22 participantes se dispuseram a realizar a essa etapa, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 1 - Participantes da etapa qualitativa em Porto Alegre por área (CSA).

CSA1	CSA2	CSA3	POA
08	04	10	22

O Projeto HUM se propõe a investigar o acesso desigual à mobilidade e as possíveis consequências nas condições de saúde e bem-estar das populações de diferentes contextos urbanos. O objetivo do presente trabalho é discutir esta inequidade no acesso à mobilidade através de resultados parciais da pesquisa, com especial enfoque na cidade de Porto Alegre, local da elaboração do artigo.

Para isso, primeiramente, são apresentados e discutidos alguns dos dados da etapa quantitativa, revelando como esta desigualdade se manifesta nas três cidades brasileiras estudadas. A discussão foi estruturada em três argumentos, derivados do bloco IConnect, o número de viagens (frequência) realizadas por semana, o tempo (médio) gasto por viagem e o tempo gasto por semana em cada modo de transporte. A coleta de dados quantitativos considerou um retrato da semana anterior à aplicação do questionário; todos os dados, portanto, referem-se à média das respostas dos entrevistados de cada uma das áreas de estudo (CSAs) quanto ao comportamento de viagem na última semana e por modo de transporte.

Em um segundo momento, foram utilizados trechos de relatos dos moradores das áreas estudadas em Porto Alegre, obtidas através das entrevistas qualitativas, de forma a ilustrar e aprofundar a reflexão sobre os dados obtidos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desigualdade do acesso à mobilidade

De acordo com Falavigna (2017), a promoção de uma Mobilidade Justa Socialmente deve priorizar grupos sociais de menores recursos garantindo a acessibilidade aos modos de transporte; considerando tempos de viagem e esforços financeiros individuais mais justos (FALAVIGNA et al, 2017). Os dados quantitativos do Projeto HUM revelam que a iniquidade na mobilidade é expressada de diferentes formas nas três cidades, refletindo a diversidade tipológica dos contextos urbanos investigados.

A **frequência de viagem**, isto é, o número de viagens realizadas pelo entrevistado na última semana, está relacionada à necessidade de deslocamentos semanais, sendo portanto influenciado pelo nível de atividades dos sujeitos e por seus motivos de deslocamento (trabalho, educação, compras, etc). Por outro lado, um dos condicionantes da realização de viagem é a renda, tendo em vista o custo econômico do deslocamento. Já de antemão, se entende que uma maior frequência de viagens é teoricamente positiva por (1) pressupor uma dinâmica ativa e regular na vida do entrevistado, mas também (2) indicar que o participante tem mínimas condições de realizar tais viagens por semana.

Além disso, uma maior índice de viagens pode significar não só a regularidade dos deslocamentos necessários (trabalho e estudo), mas também a realização de viagens utilitárias, por motivo de atividades diversas (compras, cultura, lazer e serviços de saúde). Sendo assim, uma diferença significativa na frequência de viagens de diferentes áreas, aponta um desequilíbrio no acesso à cidade em um sentido mais amplo, que pesa no desenvolvimento social das populações. Nesse caso, é mais fácil e de menor custo econômico realizar deslocamentos "extras" ou não-necessários em contextos urbanos que dispõe de maior diversidade de uso e atividades (destinos) e uma maior oferta de infraestrutura e serviço de transportes.

O Projeto HUM investiga cidades bastante diferentes, em aspectos territoriais e urbanos. A desigualdade de mobilidade observada entre diferentes áreas de estudo CSA, varia de cidade para cidade, não havendo um único padrão entre equidade de acesso e condição socioeconômica da área em questão.

Tabela 2 - Frequência de viagens em Porto Alegre por CSA.

	BAIXA RENDA INFORMAL	BAIXA RENDA FORMAL	MEDIA RENDA FORMAL
POA	**CSA1**	**CSA2**	**CSA3**
MODOS ATIVOS	2,53	4,54	8,75
MODO MOTORIZADO PUBLICO	1,80	1,91	1,04
MODO MOTORIZADO PARTICULAR	1,30	1,63	3,52
MOBILIDADE GERAL	**5,62**	**8,08**	**13,31**

Porto Alegre é a cidade que apresentou maior desigualdade na mobilidade geral (viagens por todos os modais) entre populações socioeconomicamente diferentes. A variação de frequência de viagens mais significativa está nos modos ativos de

transporte, onde na CSA 1 (baixa renda informal) são realizadas apenas 28,9% por cento das viagens da CSA 3 (média renda formal).

É interessante notar, na Tabela 2, que a população de média renda apresenta maior frequência de viagens em todos os modos de transporte de autonomia do transeunte, ou seja, cujo desempenho não depende de um serviço público: os modos ativos (8,75 viagens por semana realizadas a pé e/ou de bicicleta) e motorizados particular (3,52 viagens, como motorista e/ou carona). As comunidades de baixa renda de Porto Alegre (CSA 1 e CSA 2) realizam mais viagens em transporte público coletivo do que a CSA 3. Mesmo assim, nas três áreas (CSAs) há um maior número de viagens por modos ativos de transporte do que por modos motorizados, quando estes são considerados separadamente nas categorias público ou particular. Os modos ativos representam 45% do total de viagens realizadas na CSA 1 e 56,5% do total de viagens por semana da CSA 2.

Cabe comentar a diferença no número de viagens para uma mesma faixa de renda, mas entre áreas de tecidos informal e formal. Observa-se que na CSA 2 são realizadas quase o dobro de viagens por modos ativos do que na CSA 1. Os modos motorizados também possuem mais viagens por semana, mas não em tamanha proporção.

Como dito anteriormente, Brasília e Florianópolis apresentaram menor variação no número de viagens realizadas entre suas diferentes CSAs. No entanto, a frequência de viagens entre as duas cidades é significativamente desigual. As áreas de Florianópolis (Tabela 4) estão entre as que apresentam mais baixa mobilidade geral: uma média de 5,9 viagens. Essa média, obtida a partir de viagens de todos as CSAs da cidade, pode ser comparada à frequência de viagens da CSA 1 de Porto Alegre, comunidade de baixa renda informal com 5,62 viagens por semana. Ao contrário, as áreas de Brasília (Tabela 3) apresentam um maior número de viagens por CSA, uma média de 9,33 deslocamentos. Embora seja uma boa frequência de mobilidade, estes números ainda estão aquém dos encontrados na CSA 3 de Porto Alegre, área de média renda formal, onde são realizados 13,31 viagens por semana - frequência mais alta entre as CSAs das três cidades brasileiras.

p. 288

Tabela 3 - Frequência de viagens em Brasília por CSA.

	BAIXA RENDA INFORMAL	BAIXA RENDA FORMAL	MEDIA RENDA FORMAL
BSB	**CSA1**	**CSA2**	**CSA3**
MODOS ATIVOS	4,71	3,26	3,58
MODO MOTORIZADO PUBLICO	1,83	1,21	0,91
MODO MOTORIZADO PARTICULAR	2,77	3,65	6,07
MOBILIDADE GERAL	**9,31**	**8,12**	**10,56**

O uso extensivo de automóveis entre populações de média renda é comum a contextos latino americanos. Portanto não surpreende que as CSAs de renda média nas três cidades detenham o maior número de viagens por modos motorizados particulares. Brasília inclusive foi projetada e realizada no modelo da cidade moderna da "máquina", tendo como preceito a fluidez veicular. Ainda assim, os números da capital do Distrito Federal impactam. Contabilizando as três CSAs de Brasília, são realizadas, por semana, 12,49 viagens em automóvel particular. Para se ter ideia, a CSA 3, área de média renda

formal, é responsável por 6,07 viagens, equiparando-se às três áreas pesquisados em Porto Alegre, que somadas, totalizam 6,44 viagens por modo motorizado particular.

Tabela 4 - Frequência de viagens em Florianópolis por CSA.

	BAIXA RENDA INFORMAL	BAIXA RENDA FORMAL	MEDIA RENDA FORMAL
FLN	**CSA1**	**CSA2**	**CSA3**
MODOS ATIVOS	2,82	1,60	1,22
MODO MOTORIZADO PUBLICO	1,59	1,07	1,46
MODO MOTORIZADO PARTICULAR	2,35	2,59	2,88
MOBILIDADE GERAL	**6,76**	**5,26**	**5,56**

Florianópolis possui rico sistema hídrico, massas verdes e topografia acidentada (morros com alta declividade). As condicionantes físico-territoriais de sua urbanização podem explicar a baixa frequência de viagens por modos ativos de transporte. Mesmo em nas áreas na CSA 3 de média renda formal, que apresenta mais viagens por modos ativos nas outras cidades, em Florianópolis observa-se apenas 1,22 viagens (Tabela 4). Em áreas de baixo número de viagens por transporte coletivo, como as CSA 2 de Florianópolis e de Brasília, nota-se uma consequente motorização particular das populações de baixa renda, decorrentes da necessidade de acesso. Neste caso, o número de viagens por automóvel particular é similar em áreas de baixa e média renda.

Sob a perspectiva da *Mobilidade Justa Socialmente*, há de se considerar o alto custo econômico dos deslocamentos motorizados, especialmente os particulares. Ainda que não se discuta orçamento familiar neste trabalho, subentende-se que os custos com transporte representa um percentual muito maior no orçamento de famílias de baixa renda do que nas de meior poder aquisitivo. Isso contribui para o círculo vicioso da capacidade de esforços financeiros de mobilidade, de que fala Falavigna (2017), impactando a frequência de deslocamentos semanais dos entrevistados.

Um segundo argumento de desigualdade é o **tempo gasto em deslocamento**. Ainda que as CSAs estejam circunscritas em raios de aproximadamente 10 km desde o centro urbano principal[113], o tempo médio de deslocamento por viagem pode indicar desigual condição à Mobilidade Urbana. Essa defasagem pode ser observada na rede de calçadas, vias cicláveis, presença de pontos de ônibus e gestão de serviço de transporte público, inexistências de corredores exclusivos de ônibus, integração tarifária, etc.

Em Porto Alegre, assim como a frequência de viagens por semana, o tempo médio por deslocamento também varia diretamente com a condição socioeconômica e urbanística da vizinhança em questão. Sendo assim, a desigualdade se manifesta em tempos mais longos por viagens realizadas nas comunidades de baixa renda.

Na CSA 3, as viagens por modos ativos levam aproximadamente 10 minutos a menos do que nas áreas de baixa renda, o que significa deslocamentos 1,5 vezes mais demorados nas CSA 1 e CSA 2. Já as viagens de ônibus e de automóvel (como motorista) levam em média mais de uma hora por viagem, sendo 1,7 vezes mais demorados do que no bairro de média renda formal. A inequidade na mobilidade é evidenciada nos tempos de deslocamento por semana. As comunidades de baixa renda,

[113] Centro não-geográfico, mas equivalente à área principal/original de concentração de atividades econômicas, com alta conectividade na malha global

que são as que mais utilizam o transporte público coletivo, levam quase o dobro do tempo por viagem de ônibus. Semanalmente, em Porto Alegre, os moradores da CSA 1 passa quatro vezes mais tempo em transporte público que os moradores da CSA 3.

É importante lembrar das injustiças sociais que estão associadas a estes deslocamentos mais longos em transporte público coletivo, tanto dos custos financeiros – com provável ocorrência de transbordos e/ou tarifas metropolitanas –, além dos custos sociais já mencionados. Ainda que o ônibus não seja um transporte de porta a porta e pressuponha algum tempo de caminhada, ele não aparece diretamente relacionado à atividade física como a mobilidade ativa, portanto, também não agrega, a priori, benefícios à saúde dos passageiros.

Tabela 5: tempo de deslocamento em ônibus, por CSA de cada cidade.

TEMPO POR VIAGEM DE ONIBUS - min			
	CSA1	CSA2	CSA3
POA	63,25	63,63	36,75
FLN	86,3	65,97	71,35
BSB	57,59	20,52	15,68

TEMPO POR SEMANA DE ONIBUS - min			
	CSA1	CSA2	CSA3
POA	114,8	118,4	37,39
FLN	136,2	73,6	113,8
BSB	123,9	30,8	18,18

Em Florianópolis as viagens são bastante demoradas quando comparadas às demais localidades investigadas. O tempo médio gasto por viagem em todas as áreas da Ilha é superior a 40 minutos, para todos os modos de transporte exceto bicicleta. As viagens de ônibus levam em média mais de 1 hora em todas as áreas pesquisadas, chegando a uma média de 2 horas por deslocamento na CSA 1.

p. 290

Mas o dado de maior impacto é o que revela a diferença de tempo gasto em deslocamentos realizados de ônibus em Brasília. Na CSA 1 leva-se cerca de 1 hora por viagem, o equivalente a quatro vezes o tempo de viagens de ônibus na CSA 3, que é de 15 minutos. Quando observada a relação de tempo médio por semana despendido em transporte público coletivo, esse número aumenta 6,8 vezes na área de baixa renda informal (CSA 1).

Tabela 6: tempo de deslocamento a pé, por CSA de cada cidade.

TEMPO POR VIAGEM DE A PÉ - min			
	CSA1	CSA2	CSA3
POA	36	30,07	23,06
FLN	49,4	55,6	49,76
BSB	5,14	11,19	8,49

TEMPO POR SEMANA MODO A PÉ - min			
	CSA1	CSA2	CSA3
POA	90,2	71	118,38
FLN	88,2	86	48,24
BSB	16,44	37,8	27,46

Comparando o número de **viagens por modos ativos** nas três cidades, destaca-se a frequência expressiva de 8,25 viagens realizadas a pé e de bicicleta na área de média renda formal de Porto Alegre. Consequentemente, o tempo de atividade física por modo ativos de transporte na CSA 3 de Porto Alegre lidera o ranking nacional, com mais de 2 horas por semana (Tabela 7).

Florianópolis, conforme visto anteriormente, tem um número baixo de viagens em todos modais. Embora o número de deslocamentos ativos seja muito pequeno, o tempo de atividade semanal das CSA 1 e CSA 2 de Florianópolis é, inclusive, maior do que o tempo de deslocamento por modos ativos nas CSA 1 e 2 de Porto Alegre. É

possível que isso ocorra pela tipologia de "praia" de Florianópolis, com orla e espaços públicos convidativos ao lazer. Assim, é provável que o transporte ativo adquira comportamento de atividade física, com longas distâncias e, consequentemente, somando mais tempo por semana.

Em Brasília ocorre exatamente o oposto: todas as CSAs apresentam um número médio de viagens por modos ativos, mas os deslocamentos são muito rápidos, o que resulta em um tempo de atividade física semanal pouco expressivo.

Tabela 7: frequência e tempo por modo ativo, por CSA de cada cidade.

	VIAGENS POR MODO ATIVO				TEMPO POR SEMANA MODO ATIVO - min		
	CSA1	CSA2	CSA3		CSA1	CSA2	CSA3
POA	2,53	4,54	8,75	POA	92,70	79,65	128,05
FLN	2,82	1,60	1,22	FLN	94,82	86,69	54,15
BSB	4,71	3,26	3,58	BSB	16,45	38,00	27,46

Um maior número de viagens por modos ativos indica uma oferta satisfatória de serviços, comércios e outras atividades na vizinhança. Além disso, estes dados podem ser associados a ambientes urbanos mais seguros, tanto do ponto de vista de infraestrutura como de segurança pública. Estes fatores de decisão são melhor compreendidos à escala do transeunte. Portanto, para identificar as desigualdades nas ambiências urbanas, a segunda parte deste trabalho se dedica a observação de entrevistas qualitativas de pedestres e ciclistas do banco de dados da cidade de Porto Alegre.

Relatos e hipóteses sobre condições e escolhas de mobilidade

Diversos fatores influenciam nas escolhas de mobilidade e na decisão pela utilização dos modais ativos e coletivos como principais meios de transporte. A persuasão pela compreensão do comportamento de viagem das populações tem sido explorada em diferentes teorias. O conceito dos “3Ds” - densidade, diversidade e design - de Cervero e Kockelman (1997), que relaciona áreas com maior densidade de pessoas, diversidade de atividades e alta acessibilidade com melhores condições de saúde através utilização de modais ativos, principalmente a caminhada, permite reflexões acerca dos resultados preliminares encontrados na pesquisa HUM.

Entende-se que o fator econômico, por si só, representa um obstáculo de mobilidade nas áreas de menor renda, visto que o poder aquisitivo mais alto permite maior variedade e quantidade de atividades e oportunidades de locomoção. Segundo Maricato (2011, p. 180): “na cidade do capitalismo periférico, a saúde, a previdência, a moradia digna e legal, a mobilidade urbana são apenas para uns poucos”. Um espaço saudável e promotor da mobilidade ativa e coletiva, portanto, está diretamente relacionado com os aspectos socioeconômicos do espaço em questão.

As falas dos participantes da etapa qualitativa da pesquisa sinalizam possíveis razões para os números encontrados, que estão associadas à questão econômica e aspectos socioespaciais das áreas estudadas em Porto Alegre. Dentre essas razões, entendidas aqui como hipóteses, destacam-se quatro mais presentes nas entrevistas em profundidade: oferta e diversidade de serviços, infraestrutura urbana, insegurança viária e insegurança pública.

As características físicas do território de baixa renda informal - tecido urbano irregular, baixa conectividade das vias e pouca diversidade de usos e atividades – isolam as áreas de baixa renda e dificultam a provisão do transporte público. Conforme Caccia (2015), a oferta de transporte para a população de baixa renda ainda é planejada com ênfase na circulação de mão de obra, sem pensar nas demais demandas e necessidades de vida que vão além do deslocamento casa-trabalho. É preciso lembrar que, independentemente do contexto socioeconômico, a mobilidade está no centro da vida social, de forma transversal a todas as outras práticas cotidianas.

Há uma discrepância bastante significativa nas percepções sobre o território quando comparadas as narrativas dos participantes das vizinhanças de baixa renda com as dos provenientes da vizinhança de renda média. De um modo geral, os participantes que moravam no bairro de renda média e utilizavam modais ativos mostravam-se satisfeitos com a variedade de serviços em seu bairro. Em alguns casos, percebe-se a escolha desse local de moradia relacionada à ascensão social, com histórias de saída de bairros mais periféricos quando obtiveram maior poder aquisitivo.

> Eu agradeço a Deus pelo local que eu trabalho e moro, porque tem tudo perto. Não que eu não goste lá de onde eu morei (...) [mas] lá era tudo longe, não tinha correio perto, não tinha banco, era tudo de ônibus (P7, 47 anos, CSA 3).
>
> Para andar, eu acho que eu moro num lugar bem privilegiado de coisas, tudo que eu preciso tem aqui em torno, se eu não quiser sair do bairro para comprar ou para ir em busca de algum serviço, inclusive médicos e tudo, não precisa, a não ser que eu procure algo bem específico ou bem diferente. Eu vou a pé em quase tudo que eu necessito no dia a dia. (P5, 53 anos, CSA 3).
>
> De todos os lugares que eu morei em toda a minha vida até morar aqui, tudo que eu fosse marcar, digamos que eu fosse marcar uma pedalada, até chegar na pedalada eu já teria dado a pedalada, eu já teria feito o exercício. E aqui não, eu consigo partir daqui para qualquer ponto sem considerar aquilo uma dificuldade. (...) E isso eu nunca tive na minha vida até morar aqui nesse bairro. (P15, 29 anos, CSA 3)

p. 292

Uma moradora da região de baixa renda informal, indica, durante o trajeto acompanhado (Go-along), alguns pontos de referência em sua vizinhança, como brechós e mercadinhos. Mas, ao ser questionada se ela utiliza esses mercadinhos para fazer suas compras, ela comenta que a cada dez ou quinze dias precisa ir a um supermercado maior, que fica a mais distante de sua casa:

> Então eu pego ônibus para ir na farmácia, ônibus para ir no supermercado, ônibus não, porque fica contramão (...) um táxi, ou peço para o vizinho me levar e me buscar, ou pego um Uber. Farmácia, banco tem que ir para o centro porque não tem, só caixa eletrônico, mas tem certo horário que fecha (P11, 57 anos, CSA 1).
>
> Para eu poder ir fazer um rancho ou comprar as coisas para casa, eu teria que pegar um ônibus ou voltar de uber, ou de táxi, então para mim já é um gasto a mais, (...), ele [o marido que possui automóvel particular] passa lá com o carro e me pega (...) porque se for por mim eu prefiro nem ir. Ter que vir cheia de sacola no ônibus ninguém merece. (P20, 43 anos, CSA 1)

Essa característica de poucos recursos no entorno, como se vê, é enfatizada pelos moradores de baixa renda informal (CSA 2). Nos relatos dos moradores da área de baixa renda formal (CSA 1) entrevistados para a etapa qualitativa, essa queixa não foi perceptível com a mesma intensidade. Nesse caso, ficam mais evidentes os comentários sobre a proximidade da residência em relação à parada de ônibus.

> Considera o trajeto até o ponto de ônibus tranquilo, pela proximidade de casa, menos de cinco minutos de caminhada (Relato da entrevistadora em Go-Along, P4, 36 anos, CSA 2)
> Pego o ônibus aqui na esquina e desço em frente ao hospital [local de trabalho] (P8, 33 anos, CSA 2).

Quem mora nas áreas de baixa renda formal (CSA 2) tem a vantagem de usufruir com mais facilidade do transporte coletivo, por estarem mais próximos das avenidas que conectam ao resto da cidade. Essa vantagem, porém, também não significa um aumento na utilização dos modos ativos. De outro lado, podemos dizer que as áreas informais têm acesso mais precário a serviços necessários, como supermercados, farmácias e bancos. O problema ainda se intensifica pela provisão de transporte público diminuída, pois às vezes não existem paradas de ônibus próximas dessas moradias – que são, algumas delas, localizadas em regiões de morros.

> (...) Eu ia a pé porque o ônibus, se eu pegasse aqui em cima [no local de moradia, em área informal], eu teria que descer duas parada ou três paradas depois e caminhar mais um pedaço (...) Pagar uma passagem que é caríssima para descer três paradas, vou a pé (risos) (...) Era descida, onde, na maior parte das vezes, eu sinto dor nos joelhos. E depois, quando voltava cansada, muitas vezes no verão era sol forte às quatro horas da tarde. Então subir uma lomba às quatro horas da tarde, era ruim. E sem falar quando era inverno, dia de chuva. (P21, 41 anos, CSA 3)
> Às vezes eu faço a metade de ônibus e a metade a pé (...) Porque daí eu não preciso pegar dois ônibus (...) Eu demoro mais devido a essa lomba que eu tenho que subir, daí eu chego esbaforida lá em cima… Se não fosse a lomba, tranquilo (...) subindo eu dou uma patinada, um pouco porque eu não consigo subir muito rápido, eu tenho problema no joelho e tenho problema no tornozelo. (P20, 43 anos, CSA 3).

p. 293

Esses dois relatos de mulheres com faixa etária semelhante demonstram uma das problemáticas mais presentes na área de baixa renda informal (CSA 1), a presença de ruas com inclinação acentuada. As ladeiras tornam a caminhada mais penosa e dificultam a circulação, principalmente daqueles que possuem mobilidade reduzida temporária ou permanente.

A infraestrutura existente nos bairros também tem um papel importante na escolha pelos modos de transporte. Nas áreas de baixa renda (CSA 1 e CSA 2), os participantes que se deslocam por modos ativos, em especial a pé, manifestam queixas em relação à manutenção dos passeios.

> Lá onde eu morei um menino caiu num bueiro, caminhando com a mãe, e ela perdeu a criança. A pavimentação também é horrível (...) chão batido, buraco, grama, não fica uma coisa confortável (...) realmente

> fica difícil para bairros de periferia, bem complicado fazer caminhadas (P8, 33 anos, CSA 2).
> Atrapalha porque eu tenho duas colegas, tem uma com torção de joelho por causa de calçada na rua (...) eu já torci pé escorregando na calçada que não existe, acontece muito (P22, 53 anos, CSA 1).
> Há mais de um ano tem uma cratera na calçada (...) o descaso da prefeitura com respeito a isso (...) como eu já andei aqui de noite, tem uma parte aqui que tem pouca iluminação, além do buraco (P20, 43 anos, CSA1).

A condição das calçadas, em grande medida, é atribuída pelos participantes ao fato de a construção e manutenção ser de responsabilidade do proprietário dos lotes. Essa forma de organização tem especial peso nos bairros de baixa renda, onde a falta de recursos dos moradores e as moradias irregulares dificultam o cumprimento das especificações. Ainda, as áreas de baixa renda estudadas na cidade de Porto Alegre têm como forte característica o abandono de obras públicas, como é caso da duplicação de uma das avenida principais da região, iniciada com previsão de término para a Copa de Mundo de 2014 e que até hoje segue interrompida. Essa realidade foi frequentemente mencionada nas entrevistas qualitativas.

> Aqui sobra pouco espaço [para a calçada] (...) lá tem uma parte que tu anda no meio da rua [apontando para o caminho a frente] (...) tem que passar rápido porque senão tu é atropelada (...) quando eu venho com meu filho eu digo para ele andar bem encostadinho e eu venho atrás, supervisionando ele (...) e sempre de olho para ver o que está vindo...eu nunca fui atropelada mas eu tenho medo, já vi um atropelamento então… (P20, 43 anos)

p. 294

Em conjunto com a infraestrutura das vias e calçadas, um problema recorrente é a insegurança viária, tanto para pedestres, como visto no relato acima, como para ciclistas. Alguns moradores das áreas de baixa renda que já utilizaram ou utilizam, eventualmente, a bicicleta para se deslocar, relatam sensações negativas ao pedalar no território.

> Neste percurso da minha casa até o meu serviço não tem ciclovia, (…) aí tu tem que ficar te cuidando o tempo todo porque o pessoal não respeita, os carros não respeitam o espaço regulamentar (P4, 36 anos, CSA 2).
> Então eu pretendo, inclusive, não andar mais de bicicleta, só por lazer no parque, para me locomover eu não acho seguro, ainda tem muitos acidentes. Eu acho que para ti hoje ter, manter tua vida como ciclista não é fácil, a não ser em algumas partes específicas da cidade (P8, 33 anos).

Como é possível ver a partir desse último trecho, há uma percepção de que em outras áreas da cidade a utilização da bicicleta é facilitada pela oferta de estrutura apropriada, como a presença de ciclovias e ciclofaixas. A cobertura cicloviária da cidade de Porto Alegre se concentra principalmente na região central e ao longo da Orla do Lago Guaíba, deixando desassistida a ampla maioria dos bairros. Como visto, a existência de ciclovias pode ser decisiva para muitos potenciais ciclistas, que não se sentem seguros pedalando junto ao tráfego de veículos motorizados.

Essa situação se reflete na dificuldade de encontrar ciclistas nas áreas de baixa renda estudadas no Projeto HUM em Porto Alegre, muito maior que na de renda média. Foram entrevistados na etapa qualitativa 10 ciclistas ao todo, dos quais 6 indivíduos residiam na área de média renda e 4 nas duas áreas de baixa renda somadas. Devido às dificuldades encontradas na busca por ciclistas nas áreas de baixa renda, foi necessário recorrer ao método de amostra por oportunidade ou *opportunity sample.* Os participantes não faziam parte do banco de dados quantitativo, porém residiam nas áreas de estudo e foram selecionados através de indicações por utilizarem modos ativos de transporte – ainda assim, foi possível recrutar apenas mais um ciclista para a amostra.

Por fim, a insegurança pública na cidade e o medo dela decorrente são temas presentes nas entrevistas de participantes de todas as três áreas, sempre mencionados como fatores que podem desencorajar a escolha por modos ativos de mobilidade. Segundo Jacobs (2000, p.30), "O principal atributo de um distrito urbano próspero é que as pessoas se sintam seguras e protegidas na rua em meio a tantos desconhecidos". No entanto, é importante ressaltar as diferenças de percepção de insegurança entre áreas de baixa e média renda.

> Ontem deu tiroteio, quando dá isso aí, a gente cedo já está dentro de casa, que meu marido vem e me busca, busca meus filhos (P11, 57 anos, CSA1).

Enquanto na vizinhança de renda média a insegurança pública é menos mencionada nas entrevistas e, quando isso ocorre, associada ao medo de assaltos, os moradores das áreas de baixa renda apontam outras ameaças, como exposição a confrontos armados. Segundo Haesbaert (2015), além dos estigmas associados aos núcleos urbanos onde há presença mais atuante de grupos de narcotraficantes, os níveis concretos de violência e brutalidade (ensejados por esses grupos e, por vezes, pela polícia) inibem o uso do espaço público. Para alguns moradores, o planejamento das rotas leva em conta pontos mais críticos, onde há pontos de tráfico e a circulação de pessoas é controlada. Esse controle, por vezes, pode lançar mão de abordagens mais incisivas, quando há alguma suspeita em relação ao passante.

> Trabalhando na área de segurança, às vezes, de noite, eu tenho que andar neutro, com roupa preta. Já fui confundido com polícia várias vezes (...) Me calçaram com a pistola, só que um dos guris que estava com eles me conhecia da época de colégio (...) aí me aliviaram (P19, 24 anos, CSA2).

O medo derivado da proximidade com esses pontos de conflito representam uma intensificação do sofrimento causado pela violência urbana. A malha urbana informal oferece uma localização privilegiada para o estabelecimento do crime, tanto pela ausência de segurança pública, quanto por fatores geográficos e espaciais, como os labirintos formados por entre as casas, que facilitam a circulação de substâncias ilícitas e eventuais fugas da polícia (FERREIRA; VASCONCELOS; PENNA, 2008; GOMES; FERNANDES; FRANÇA, 2013).

O uso de transporte por aplicativo foi mencionado como uma alternativa para driblar o problema da insegurança pública por participantes de todas as áreas. Ou seja, em boa parte dos casos, os benefícios à saúde associados ao uso de modos ativos não

compensam os malefícios percebidos pela população, visto que estar andar na rua pode representar risco de vida e exposição a situações de injúria ou estresse.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de resultados preliminares do Projeto HUM, discutiu-se diferentes tipologias de cidade e suas consequências no acesso à mobilidade. Viu-se que, em uma estrutura urbana "genérica" como a de Porto Alegre, áreas de baixa renda e tecidos informais tendem a ter as piores condições de acessibilidade, apresentando menor número de viagens, principalmente por modos ativos de transporte. Da mesma forma, situações físico-territoriais como a de Florianópolis e malhas especiais - ou anômalas - como a de Brasília podem interferir drasticamente na escolha do modo de transporte, no número de viagens e no tempo de deslocamento.

Os achados desse trabalho denunciam a injustiça espacial refletida nas condições de mobilidade dos territórios em diferentes capitais brasileiras, reunindo argumentos para identificar populações prejudicadas dentro do sistema de Mobilidade Urbana. Dando voz às vivências cotidianas dos moradores das comunidades estudadas, tentou-se analisar a realidade de forma sensível e implicada, revelando as repercussões da desigualdade socioespacial na qualidade de vida da população.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem o financiamento do projeto HUM/MUS à FAP/DF (Proj. nº 30149) e ao ESRC (Proj. nº ES/N01314X/1) – bem como às universidades UNB, UFSC e UFRGS pelo apoio e às equipes de bolsistas e colaboradores pelo trabalho sem o qual este artigo não seria possível.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (Org.). Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. 37 p.

CACCIA, L. S. Mobilidade urbana: políticas públicas e apropriação do espaço em cidades brasileiras. 2015. 184 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

CERIN, E. CONWAY, T.L. SAELENS, B.E. FRANK, L.D. e SALLIS, J.F. Cross-validation of the factorial structure of the Neighborhood Environment Walkability Scale (NEWS) and its abbreviated form (NEWS-A). International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity, v. 6, n. 32, 2009.

CERVERO, R. e KOCKELMAN, K. Travel demand and the 3Ds: density, diversity, and design, Transportation Research Part D - Transport and Environment 2, 1997, p. 199-219.

CNT - Confederação Nacional do Transporte/ Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Pesquisa mobilidade da população urbana 2017. Brasília. CNT: NTU, 2017.

FALAVIGNA, C.; RODRIGUES, T. G.; e HERNÁNDEZ, D. Mobilidade justa socialmente. In: PORTUGAL, Licinio da Silva (et al.). Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano, Capítulo 12. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 243-267.

FERREIRA, I. C. B.; VASCONCELOS, A. M. N.; PENNA, N. A. Violência Urbana: a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades. In: Encontro Nacional de Estudos

Populacionais, 16, 2008, Caxambu, MG. Anais eletrônicos. Caxambu: ABEP, 2008. p. 1-18.
GOODMAN, A. BRAND, C. e OGILVIE, D. Associations of health, physical activity and weight status with motorised travel and transport carbon dioxide emissions: a cross-sectional, observational study. Environmental Health 2012, v.11, n.52. 2012.
GOMES, M. F. C. M.; FERNANDES, L. L.; FRANÇA, B. A. Dinâmicas de uma cidade em transformação: urbanização, segurança pública e tráfico de drogas no Rio de Janeiro. In: GOMES, M. F. C. M.; MAIA, R. S.; CARDOSO, I. C. C.; FRANÇA, B. A. Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais. Rio de Janeiro: Mauad; 2013. p. 19-36.
HAESBAERT, R. About contemporary urban in-mobilities. Mercator: Revista de Geografia da UFC., [s.l.], v. 14, n. 4, p.83-92, 23 dez. 2015.
HAGSTRÖMER, M., OJA, P., e SJÖSTRÖM, M. The International Physical Activity Questionnaire (IPAQ): A study of concurrent and construct validity. Public Health Nutrition, v. 9 n. 6, 2006, p. 755-762.
JACOBS, J. Morte e vida das grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
ROCHA, C. M. F.; VARGAS, J. C.; SILVEIRA, L. H. C. Mobilidade urbana saudável e segregação socioespacial: desafios da aliança entre pesquisa e participação comunitária. Ágora: Revista do departamento de História e Geografia, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 2, p.57-66, jul-dez. 2018.
WHO. Global Report on Urban Health: equitable, healthier cities for sustainable development. Geneva: WHO, 2016.

A DESIGUALDADE SOCIAL E O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (1973 – 2015)

Pedro Xavier Araújo

PROPUR/UFRGS
pedrocais@hotmail.com

Heleniza Ávila Campos

PROPUR/UFRGS
heleniza.campos@gmail.com

INTRODUÇÃO

A desigualdade social é um fenômeno de múltiplas dimensões, que se expressa no território na forma da segregação socioespacial. Os estudos sobre esse fenômeno no Brasil têm privilegiado leituras a partir dos componentes fixos do território, como a localização residencial das diferentes classes sociais e as concentrações de infraestrutura e serviços. Mas a segregação se expressa também através das características desiguais dos deslocamentos dos diferentes grupos sociais. A mobilidade é muito baixa para cerca de 80% da população que tem renda mensal familiar inferior a três salários mínimos. As limitações de mobilidade são fortes obstáculos para a superação da pobreza e da exclusão.

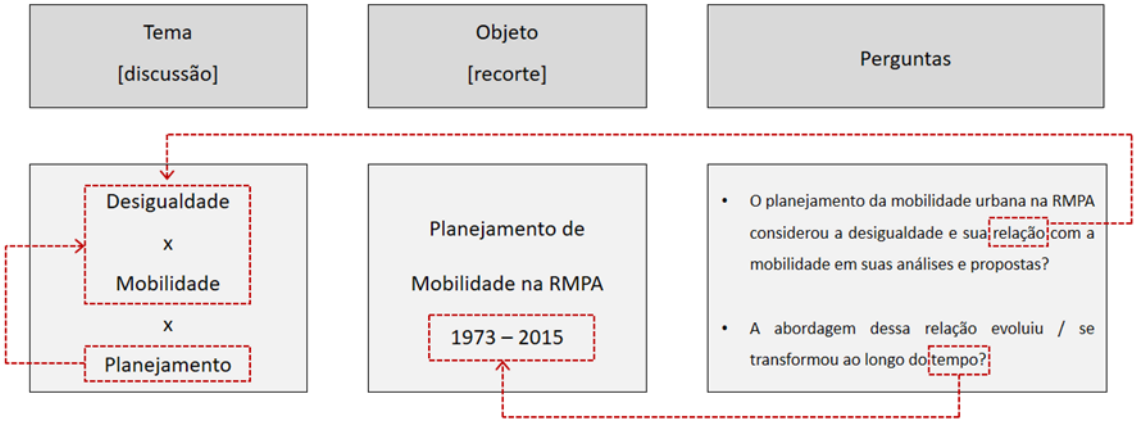
Nesse contexto, o planejamento urbano – entendido como um processo de organização de ações para o enfrentamento dos problemas socioespaciais, a partir da análise do território, seus conflitos e possibilidades – deveria apontar para a promoção da inclusão e a superação da segregação. Da mesma forma, o planejamento da mobilidade urbana deveria atentar para as relações entre a estrutura social, territorial, e os deslocamentos das pessoas nas cidades.

As regiões metropolitanas (RMs) concentram parte significativa da capacidade produtiva, da infraestrutura e dos serviços do país, mas também seus principais conflitos urbanos. Nesses territórios, a escala e a complexidade impõem maiores demandas e desafios de deslocamento para a população. A priorização de políticas voltadas à inclusão social e à qualificação da mobilidade urbana se torna especialmente importante.

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) possui um histórico de planejamento que remonta ao período da sua formalização – no início da década de 1970 – e se estende até a atualidade. Nessa trajetória, o setor dos transportes e da mobilidade urbana foi tratado com especial ênfase. Esse processo de planejamento não foi exatamente linear, uma vez que os planos e projetos foram desenvolvidos em diferentes contextos sociais, políticos e econômicos, acompanhando as transformações da sociedade brasileira.

O presente artigo apresenta, de forma resumida, uma pesquisa de mestrado (ARAUJO, 2017) que buscou analisar em que medida o planejamento da mobilidade na RMPA considerou a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana, e se propôs ações buscando reverter ou minimizar esta situação. Adicionalmente pretendeu identificar eventuais transformações na abordagem dessa relação pelo planejamento ao longo deste período. Como recorte temporal, considerou-se o período que vai de 1973 – ano de publicação do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) e da instituição da RMPA – até 2015, quando foram cadastrados os projetos mais recentes de estruturação do sistema de transporte metropolitano. O Gráfico 1 mostra de forma sintética a proposta da pesquisa.

Gráfico 1: Tema, objeto e perguntas da pesquisa



A pesquisa se concentrou na análise dos planos, enquanto documentos que resumiram e plasmaram leituras da realidade técnica e social em determinados momentos, e apresentaram propostas de voltadas para aquelas realidades. A opção se deu porque os planos, independentemente de sua aplicabilidade futura ou do processo que os gerou, refletem o modo de pensar e de abordar o problema conceitualmente em cada período ou contexto.

Após uma análise inicial dos planos elaborados no período, foram selecionados dois planos mais representativos, que ilustram dois contextos específicos: o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PLAMET), de 1976, que ilustra o modelo de planejamento da ditadura militar; e o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb), de 2009, elaborado em um contexto mais democrático, quando o Brasil era governado por um grupo político tido como mais progressista e preocupado com a inclusão.

Os resultados mostraram que apesar das diferenças entre os planos analisados, a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana foi abordada de forma insatisfatória em ambos os casos. Verificou-se que o tema vem recebendo mais atenção no período mais recente, mas que esse comprometimento ainda não está à altura dos desafios presentes no território.

O artigo se desenvolve em cinco partes: inicialmente exploram-se as relações entre desigualdade social, segregação socioespacial e mobilidade urbana; em seguida discute-se o conceito de planejamento e sua finalidade em contextos de forte desigualdade e exclusão social. Na terceira parte descreve-se o processo de institucionalização da RMPA, e o histórico do planejamento da mobilidade na região; A quarta parte apresenta a análise dos planos e os resultados alcançados; finalmente apresentam-se as considerações finais.

DESIGUALDADE, TERRITÓRIO E MOBILIDADE URBANA

Apesar dos esforços recentes, a desigualdade social no Brasil permanece entre as 12 mais altas do mundo (IPEA, 2012, p. 3. O processo de desenvolvimento social, econômico e político do país deixou “uma herança de injustiça social, que excluiu parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 1). Por isso, Villaça (2015, p. 13) defende que “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais

explicado e compreendido se não forem consideradas as enormes desigualdades econômicas e de poder político que ocorrem em nossa sociedade".

Desigualdade social é uma noção multifacetada que expressa condições desiguais a que estão submetidos diferentes grupos sociais no que diz respeito à renda, à capacidade de satisfazer suas necessidades, e a diversos outros fatores. Diz respeito ao contraste entre um grupo de pessoas que detém grandes quantidades de riquezas, capacidade de atender suas necessidades, e têm assegurados todos os seus direitos, e outro grupo de pessoas com insuficiência de renda, sem condições de satisfazer suas necessidades básicas (como alimentação, moradia, vestuário), sem acesso aos serviços essenciais (educação, saúde, transporte coletivo), e privados de direitos básicos.

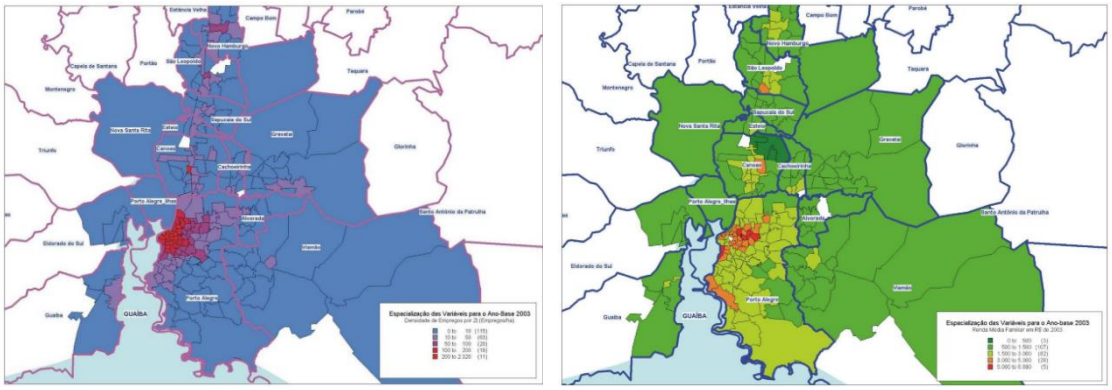
A desigualdade social se reflete na organização do espaço, e essa organização espacial influencia na organização da sociedade. No caso das cidades brasileiras, "a forma como a cidade é geograficamente organizada faz com que ela não apenas atraia gente pobre, mas que ela própria crie ainda mais gente pobre. O espaço é, desse modo, instrumental à produção de pobre e de pobreza." (SANTOS, 1990, p.59 apud SPOSITO, 2004, p. 123).

No espaço urbano, a desigualdade social se expressa através da *segregação socioespacial*, um processo "segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões ou conjuntos de bairros" (VILLAÇA, 2001, p. 142). Esse fenômeno é nitidamente visível através da espacialização dos *elementos fixos* do território – como a localização das residências dos diferentes grupos sociais, dos postos de trabalho e dos equipamentos. Grupos sociais com melhores condições de renda ocupam áreas mais privilegiadas do ponto de vista da localização; da acessibilidade; e da concentração de infraestrutura, dos serviços e das oportunidades. Os grupos de menor renda têm dificuldades de acessar e de se apropriar dessas áreas valorizadas, e acabam ocupando áreas periféricas, distantes das oportunidades e carentes de infraestrutura. Mas o fenômeno manifesta-se também através dos *fluxos*, nas condições e características desiguais de mobilidade urbana.

A distribuição das atividades e da população no território impõe diferentes demandas de mobilidade para cada grupo social, e esses grupos dispõe de condições diferenciadas para realizar se deslocar (conforme a renda, a posse de veículos e outros fatores). "Como resultado tem-se os mais pobres segregados espacialmente e limitados em suas condições de mobilidade" (GOMIDE, 2003, p. 8). A dificuldade de acesso à terra coincide com dificuldades de mobilidade, gerando um círculo vicioso que torna mais difícil a superação da exclusão.

Os dados levantados pelo PITMUrb, publicado em 2009, ilustram essa situação. Os mapas da Figura 1 demonstram a intensa concentração dos postos de trabalho junto ao centro metropolitano, que diminui na proporção da distância a esse centro, e como os grupos sociais de maior renda moram próximos às concentrações de empregos, enquanto a população e menor renda habita nas periferias, distante das oportunidades.

Figura 1: Concentração de empregos (esquerda) e espacialização das rendas médias mensais (direita), na RMPA em 2003.



Fonte: PITMUrb (RIO GRANDE DO SUL, 2009)

Diversos indicadores demonstram a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana. Os grupos de alta renda, apesar de estarem relativamente mais próximos de seus locais de interesse, realizam mais viagens por dia. Também possuem mais veículos e preferem o modal individual. Além disso, o peso do gasto com os deslocamentos é menos significativo em seu orçamento. A estrutura segregada do território submete os grupos de baixa renda a maiores necessidades de viagens. Estes são mais dependentes do transporte público coletivo, que muitas vezes é precário. O custo das tarifas pesa muito no orçamento familiar desse grupo.

Essa realidade faz com que muitas pessoas tenham reduzidas as possibilidades de mobilidade e de acesso às oportunidades e serviços da cidade. A mobilidade se coloca como um obstáculo para a superação da desigualdade e da segregação. As classes desfavorecidas se vêm duplamente atingidas: estão submetidas a maiores exigências de deslocamentos e possuem menos condições para realiza-los. Essa situação se mostra com mais intensidade e complexidade nas maiores regiões metropolitanas do país, como é o caso da RMPA.

Considerando esta realidade, seria de se esperar que o planejamento da mobilidade urbana no Brasil dedicasse especial atenção à esses conflitos e buscasse criar condições para que todos os cidadãos pudessem realizar seus deslocamentos e acessar as oportunidades presentes nas cidades. Essa reflexão sobre o papel do planejamento da mobilidade ante a realidade social das grandes cidades brasileiras a questão que motivou a presente pesquisa.

PLANEJAMENTO, INCLUSÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL

Segundo Hall (2002, p. 3, tradução própria), *planejamento* é “um processo consciente voltado ao ordenamento de atos e elementos para o cumprimento de um objetivo predeterminado”. A ênfase do planejamento estaria em “traçar uma ordenada sequência de eventos de modo a tornar possível atingir um objetivo predeterminado”. O planejamento pode ser aplicado à diversas atividades como planejar as atividades do dia, as férias com a família, etc. Quando o objeto do planejamento é o espaço, as

cidades ou o território, ele torna-se mais específico. Antes de aprofundar a questão do *objetivo* ou *finalidade* do planejamento, convém refletir sobre o seu objeto.

Os conceitos de *espaço* e *território* são relativamente próximos. A geografia tradicional entendia o espaço como *suporte físico* ou *receptáculo* das atividades sociais, mas com o tempo esse entendimento foi se tornando mais complexo. Nos anos 1970 a geografia crítica romperia com essa visão inicial, defendendo que o espaço desempenha um papel ou uma função decisiva na estruturação da sociedade. Para Corrêa (2000, p. 26), não há por que falar em sociedade e espaço como se fossem coisas separadas, "uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado; o espaço só é inteligível através sociedade".

O conceito de *território*, por sua vez, incorpora a noção das relações de poder. Para Souza (2000), o território é fundamentalmente "um *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*" (p. 78, grifos no original). Para ele, o que diferencia os conceitos de território e espaço é o "caráter especificamente *político* do primeiro" (p.84, grifos no original).

Assim, o planejamento territorial, ao analisar e propor ações no espaço urbano ou regional (municípios, cidades, regiões metropolitanas ou conjuntos de cidades), deveria estar voltado não somente para os componentes físicos do espaço, mas sim para as relações sociais como um todo. Rovati (2013, p. 33-34) corrobora com esse entendimento ao afirmar que o planejamento urbano é "um processo relacionado ao funcionamento e a transformação da organização social urbana", cujo objeto "é, antes de tudo, um processo social".

Analogamente, o planejamento da mobilidade urbana não deveria se limitar ao dimensionamento de sistemas e tecnologias eficientes de transporte e circulação, e sim contemplar as relações entre sociedade, território e os deslocamentos de pessoas e bens. O próprio conceito de *mobilidade urbana* aponta nessa direção. O termo apareceu recentemente nos ambientes técnico e político, ocupando espaço do que antes era tratado como circulação e/ou transportes. No âmbito das políticas públicas brasileiras, o conceito foi adotado pelo Ministério das Cidades nos anos de sua criação. Buscava superar as abordagens tipicamente setoriais dos transportes a partir da articulação entre os deslocamentos e o território em uma perspectiva mais ampla: "mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens, mobilidade urbana é o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade" (MCID; INSTITUTO PÓLIS, 2005, p. 3).

O conceito pressupunha, portanto, a consciência das relações entre os deslocamentos e organização socioespacial. Tinha "como ponto de partida a percepção de que transporte não é um fim em si mesmo, mas uma forma da população acessar os destinos desejados na cidade" (MCID; IBAM, 2005, p. 10). Significava uma reorientação do foco das políticas do setor em direção à satisfação das necessidades dos usuários (em especial dos mais necessitados), superando o foco na racionalização e eficiência dos sistemas.

Apesar da diversidade de termos empregados, contemporaneamente há certo consenso em torno de uma conjunção das dimensões sociais, econômicas e espaciais no território. Essas dimensões (além de outras, como a ecológica) relacionam-se intrinsecamente. Melhorias no espaço ou na economia podem levar a melhorias sociais, mas não necessariamente. Neste sentido, Souza (2008, p, 75-76) defende a importância

da distinção entre o objetivo "fundamental" do planejamento e os objetivos "instrumentais":

> [...] aumento da justiça social e melhoria da qualidade de vida, podem ser compreendidos como objetivos intrinsecamente relevantes, pois claramente dizem respeito a fins não somente a meios. O mesmo se aplica, evidentemente, ao objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanos, que é o próprio desenvolvimento urbano. Em comparação com objetivos intrinsecamente relevantes, metas como eficiência econômica, avanço técnico e tecnológico e outras não devem ser vistas como fins em si mesmos, de um ponto de vista social abrangente crítico; a rigor, trata-se aqui em última instância, de meios a serviço de objetivos mais elevados.

Na perspectiva da pesquisa que serviu de base para o presente artigo defende-se, como Souza, que o *desenvolvimento socioespacial*, entendido como *mudança social positiva* – que resulte em melhoria da qualidade de vida para a maior parte da população e aumento da justiça social – deve ser *o objetivo central do planejamento urbano,* principalmente em contextos de desigualdade, pobreza e exclusão, como no caso das cidades brasileiras. A visão aproxima-se do entendimento do epistemólogo Mario Bunge (1999, p. 324), que considera o planejamento urbano como uma tecnologia social. Para ele, as tecnologias sociais estudam as maneiras de manter, reparar, melhorara ou substituir sistemas e processos sociais existentes; e/ou planejam outros sistemas e processos para enfrentar problemas sociais. p. 304

Para o caso das regiões metropolitanas brasileiras, marcadas pela desigualdade, com amplas camadas da população marginalizadas e com dificuldades de acesso à oportunidades de emprego e aos serviços básicos, poderia-se esperar que o planejamento da mobilidade dedicasse atenção à compreensão dessa realidade e a elaboração de propostas para a soluções desses problemas. Essa reflexão motivou o presente estudo a analisar o processo de planejamento da mobilidade na RMPA, buscando identificar em que medida o mesmo teria considerado a desigualdade social e sua relação com a mobilidade urbana.

O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE URBANA NA RMPA

A RMPA é a região metropolitana mais meridional do Brasil. Reúne atualmente 34 municípios, e uma população de aproximadamente 4,3 milhões de habitantes. É a quinta RM do país em termos populacionais e quanto à atividade econômica (medida pelo PIB). Está inserida no processo de metropolização brasileiro desde o final dos anos 1960, tendo sido institucionalizada junto com as oito primeiras regiões metropolitanas do país, através da Lei Complementar n° 14 de 1971.

A formação da RMPA se deu "sob a égide do modelo fordista de desenvolvimento" (SOARES; FEDOZZI, 2016, p. 181). Ao longo das décadas de 40, 50 e 60 a região atraiu grandes contingentes populacionais oriundos, principalmente, do interior do estado, atraídos pelas oportunidades de emprego e serviços concentradas na metrópole que se industrializava. Nesse período, a região experimentou intenso crescimento urbano e populacional.

Desde sua formalização até a atualidade, as instituições voltadas para a gestão da RMPA promoveram diversas experiências de planejamento. Esse processo de

planejamento – o seu ritmo, características e transformações – esteve fortemente relacionado com os diferentes contextos político, social, econômico e institucional, e pelas mudanças que o país atravessou.

É possível delimitar pelo menos três períodos diferenciados neste processo. O primeiro período (1973 – 1985) é marcado pela ditadura militar, em cujo contexto surgiram e se institucionalizaram as primeiras RMs no Brasil. No segundo período (1985-2002) se dá o processo de abertura democrática, quando o ganho de autonomia municipal esvazia a questão metropolitana. Nessa fase, o papel do estado na gestão do território se retrai, e o planejamento é desvalorizado. O terceiro período (2003-2016) se inicia com a eleição do presidente Lula e com a criação do Ministério das Cidades, fatos que significaram a retomada da política urbana em escala federal.

O primeiro período se destaca pelo fortalecimento institucional e do planejamento territorial. As RMs tinham papel central no projeto de desenvolvimento do governo militar. Logo em 197 iniciou-se a elaboração do primeiro plano geral da RMPA – o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), um plano ambicioso e de escopo amplo.

Com base nas diretrizes do PDM, em 1973 teve início a elaboração do Plano Diretor de Transportes Urbanos da RMPA (PLAMET), inaugurando o planejamento da circulação e dos transportes na RMPA. O plano definiu dois projetos específicos: o Estudo do Transporte Coletivo (TRANSCOL), que indicava a implantação de um sistema metropolitano de corredores de ônibus; e o Estudo do Trem Suburbano (TRENSURB), que previa a implantação do modal ferroviário entre os principais polos da região (eixo Norte-Sul).

Em 1975 foi criada a Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN – substituindo órgãos técnicos e políticos voltados para a gestão da RMPA que haviam sido criados antes mesmo do seu reconhecimento legal. Ainda durante o regime militar, em 1981 foi publicado o Estudo de Corredores Interurbanos da RMPA (COMET), que atualizava as recomendações do PLAMET e do PDM em um recorte específico da região.

Os corredores metropolitanos ligando os municípios vizinhos ao centro da capital previstos nos planos nunca chegaram a ser implantados. Ainda assim, tratou-se de um período virtuoso do ponto de vista da quantidade de planos e projetos elaborados e do fortalecimento institucional. Porém, a forma centralizadora e autoritária do governo militar de instituir e gerir as RMs foi alvo de muitas críticas, assim como o viés tecnocrata do planejamento do período.

No contexto da reabertura democrática, inicia-se um segundo período. O país passou por transformações e por uma ruptura com o modelo anterior, com impactos na forma de abordar politicamente as RMs e o planejamento territorial. Entre as transformações, a Constituição Federal de 1988 daria maior autonomia aos municípios para a gestão dos territórios “como resposta para o descontentamento que gerou a forma autoritária de impor as RM, adotadas pelo regime militar” (MARICATO, 2011, p. 11).

A própria noção de *planejamento* também enfrentou uma crise naquele momento, de escala internacional. No Brasil, essa crise coincidiu com fortes dificuldades econômicas e com uma série de governos de orientação neoliberal durante as décadas de 80 e 90. Foram décadas “marcadas pela desregulamentação das políticas públicas

e pelo recuo nos investimentos públicos" (MARICATO, 2011, p. 11), as chamadas *décadas perdidas*.

Na RMPA esse contexto foi marcado por um grande vazio no planejamento da mobilidade urbana. A experiência do planejamento da mobilidade seria retomada somente com a elaboração o Projeto Linha Rápida, entre 1996 e 2002. O projeto retomava a ideia dos corredores metropolitanos para o transporte coletivo nos municípios situados no eixo nordeste da capital, em moldes semelhantes às propostas anteriores. O projeto foi implantado parcialmente. Mais uma vez os investimentos acabaram se concentrando na capital, e os corredores intermunicipais foram preteridos.

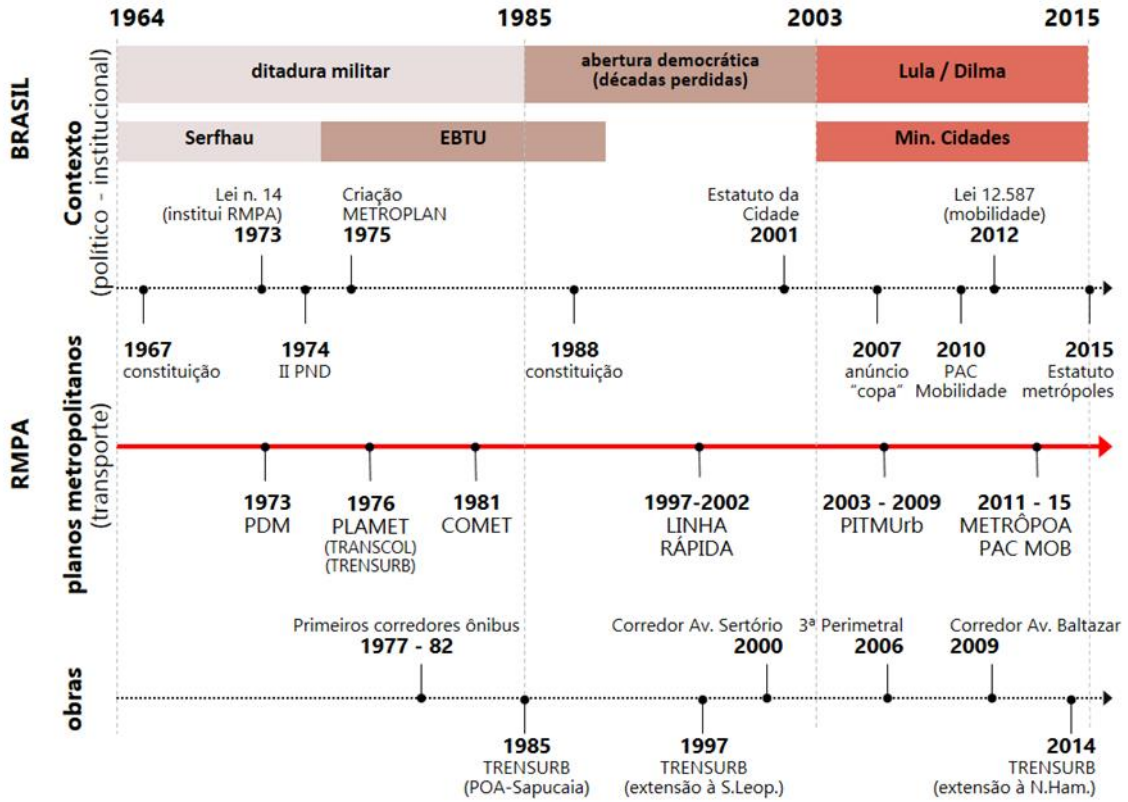
A chegada do século XXI trouxe uma nova guinada no planejamento e na orientação do Estado quanto às políticas territoriais no Brasil. Esse resgate do papel do planejamento e do debate sobre a questão urbana iria ganhar um impulso importante com a vitória do Partido dos Trabalhadores, nas eleições presidenciais de 2002. Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com a missão de tornar as cidades "mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática" (MCID, 2015).

Neste contexto, o planejamento da mobilidade na RMPA foi retomado através da elaboração do Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb), entre 2003 e 2009. O plano definiu uma Rede Estrutural nova – pela primeira vez independente das propostas do PDM. Concebeu também um novo modelo físico-operacional, tecnológico e tarifário, e propostas institucionais para integração do planejamento e gestão do transporte em escala metropolitana.

Durante o período de elaboração do PITMUrb, o Brasil passou por um ciclo de crescimento econômico que possibilitou a retomada de investimentos na infraestrutura e na mobilidade urbana. A partir dos anúncios de que o Brasil sediaria a Copa do Mundo de futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, o Governo Federal passou a criar grandes programas de investimentos no setor. A onda de investimentos encontrou a RMPA com um plano de mobilidade urbana recém concluído. O Estado do RS e a Prefeitura da capital tomaram a iniciativa de cadastrar diversos projetos baseados nas propostas do PITMUrb.

O Gráfico 2 apresenta as principais experiências desse processo de planejamento, desde a formação da RMPA até os dias atuais, relacionando-as com as transformações nos contextos político e institucional.

Gráfico 2: Contextualização dos planos para definição do corpus da pesquisa



Fonte: Elaboração própria

Considerando esse processo de planejamento, com as suas transformações; a desigualdade que marca a organização social brasileira; e as fortes relações entre a desigualdade social e a mobilidade urbana; a presente pesquisa procurou identificar se os planos de mobilidade da RMPA teriam considerado em suas análises – e em que medida – a desigualdade social e sua relação com a mobilidade urbana, e se haveriam proposto ações para promover a inclusão através da mobilidade. Adicionalmente pretendeu-se identificar eventuais transformações na abordagem desses fenômenos pelo planejamento ao longo deste período.

ANÁLISE DOS PLANOS

A primeira etapa da pesquisa consistiu na seleção dos planos que seriam analisados. Dentre todos os planos elaborados no período, foram escolhidos o PLAMET, de 1976, e o PITMUrb, de 2009. A escolha se deu por se tratarem de dois planos gerais e mais completos, que abordavam a região e o sistema de mobilidade de forma mais ampla, a partir de análises mais profundas, concebendo redes completas e formas de gestão dos sistemas e serviços.

Além disto, os planos selecionados eram representativos de contextos bem demarcados e diferenciados. O PLAMET ilustra o modelo de planejamento da época da ditadura militar e sua abordagem do território, dos transportes, da organização social. O PITMUrb foi elaborados durante a gestão do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal, um governo que combinou "crescimento econômico com a integração produtiva

de amplas parcelas da população, a extensão de políticas de proteção social e a retomada do planejamento governamental" (RIBEIRO, 2016, p. 1). Para o objetivo da pesquisa era interessante estudar planos representativos dos diferentes contextos buscando identificar diferenças na abordagem das questões sociais.

Após a delimitação do *corpus*, foram definidas unidades de análise comuns a ambos os planos, relacionadas às etapas do processo de planejamento. Foram elas: (1) os objetivos; (2) a apresentação das variáveis socioeconômicas levantadas; (3) o diagnóstico; (4) o prognóstico dos cenários futuros; e (5) as propostas.

O passo seguinte foi a construção de duas categorias de análise conceitualmente opostas, que serviriam para classificar os planos com relação ao tratamento que davam ao tema da segregação socioespacial: a categoria dos planos com **enfoque social-abrangente** e a categoria dos planos com **enfoque técnico-setorial**. As categorias funcionaram como polos de referência instrumentais para a análise dos planos. Os planos não seriam "encaixados" em uma ou outra categoria, mas classificados em termos de *mais próximos* ou *mais distantes* de dois polos opostos de referência.

Foram definidas perguntas direcionadas a cada unidade de análise, e 3 respostas possíveis para cada pergunta, correspondentes à abordagem do fenômeno da segregação socioespacial. Foi estabelecida uma pontuação para cada reposta, proporcional à essa abordagem, de modo que o somatório de pontos para cada plano pudesse variar entre 0 e 10 pontos, o que serviria para classifica-los entre as categorias.

A análise dos planos demonstrou que o fenômeno da segregação socioespacial e sua relação com a mobilidade urbana foram abordados de forma insatisfatória e insuficiente pelo planejamento da mobilidade da RMPA nos últimos 40 anos. O PITMUrb, de 2009, integrou esse relação de forma mais clara. A preocupação, no entanto, aparece de forma secundária e periférica ao longo do plano. A abordagem da segregação socioespacial foi ainda mais limitada no PLAMET, de 1976. Embora reconheça a segregação urbana em seu diagnóstico, o plano a considera como parte do seu escopo. Defende a tese que a inclusão aconteceria como uma decorrência natural do desenvolvimento e do crescimento econômico. É um modelo de planejamento que fecha os olhos para os conflitos sociais.

Na avaliação do PLAMET três unidades de análise apresentaram respostas negativas e não pontuaram: objetivos, diagnóstico e propostas. A promoção da inclusão não figurava entre os objetivos nem foi um critério norteador das propostas do plano. Tampouco seu diagnóstico reconhecia a desigualdade e a segregação como problemas que deveriam ser enfrentados, apesar dos dados que evidenciavam o fenômeno. Na unidade das variáveis socioeconômicas a reposta foi parcial: o plano reconhecia a existência do fenômeno da segregação na interpretação dos dados, mas não como parte do seu escopo. Somente na unidade do prognóstico a reposta foi plenamente positiva: os cenários previstos para o futuro eram nitidamente menos desiguais que aqueles encontrados na época da elaboração do plano. Dessa forma, conforme os critérios estabelecidos, a avaliação do PLAMET resultou numa pontuação de 3 pontos,

sobre um total de 10 como mostra a Tabela 1. Matriz de avaliação do PLAMET. a seguir[114].

Tabela 1. Matriz de avaliação do PLAMET.

PLAMET (1976)			
Unidade de Análise	Pergunta		
1 - Objetivos	O plano coloca entre os seus objetivos a promoção da inclusão, a redução da desigualdade ou da segregação socioespacial?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
	[0 pontos]		
2 - Variáveis socioeconômicas	Ao apresentar as variáveis socioeconômicas, o plano reconhece o fenômeno da segregação? O reconhece como um problema que forma parte do seu escopo?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
		[1 ponto]	
3 - Diagnóstico	Ao apresentar o diagnóstico dos fluxos o plano reconhece e demonstra preocupação com a desigualdade nas formas e condições de mobilidade?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
	[0 pontos]		
4 - Prognóstico	Ao estimar cenários futuros o plano prevê realidades menos desiguais que as atuais no que diz respeito à distribuição de renda, localização dos empregos, características dos fluxos etc?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
			[2 pontos]
5 - Propostas	As propostas do plano estão voltadas para a promoção da inclusão socioespacial através da mobilidade?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
	[0 pontos]		
Resultado/pontuação TOTAL	**3 PONTOS**		

p. 309

No caso do PITMUrb, quatro unidades de análise apresentaram respostas intermediárias. O reconhecimento e a preocupação com a segregação apareceram nos objetivos, na apresentação das variáveis socioeconômicas, no diagnóstico e nas propostas do plano, mas sempre de forma tangencial ou secundária. A promoção da inclusão não figurava entre os objetivos principais nem foi o critério central a nortear as propostas do plano. Assim como o PLAMET, porém, o PITMUrb apresentava prognósticos mais equilibrado e menos desiguais que a realidade diagnosticada no ano-base. Com isso, o plano totalizou 6 pontos (sobre 10), como mostra a Tabela 2.

[114] As tabelas 1 e 2 apresentam de forma resumida os resultados das análises do PLAMET e do PITMUrb, respectivamente. Para possibilitar essa apresentação sintética omitiram-se as respostas, simplificando-as para as alternativas “não; parcialmente; e sim”. As respostas completas utilizadas serão apresentadas ao longo do subcapítulo 5 da Dissertação de Mestrado (ARAUJO, 2017).

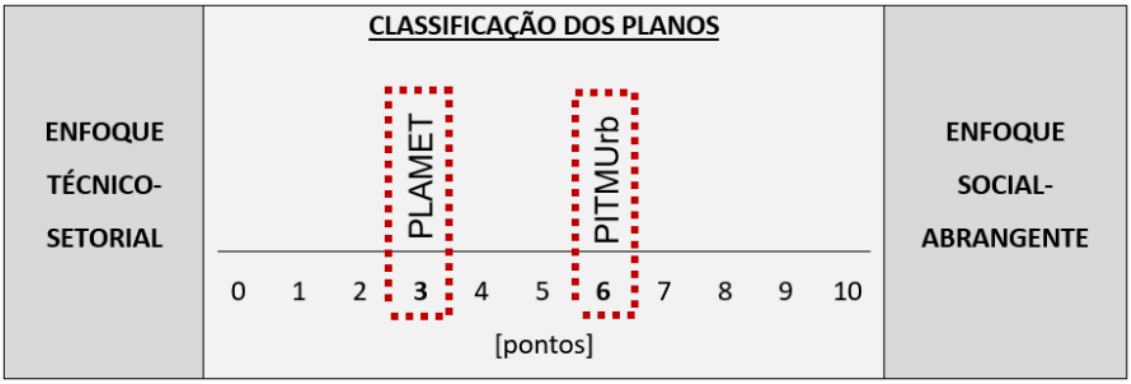
Tabela 2. Matriz de avaliação do PITMUrb.

PITMUrb (2009)			
Unidade de Análise	Pergunta		
1 - Objetivos	O plano coloca entre os seus objetivos a promoção da inclusão, a redução da desigualdade ou da segregação socioespacial?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
		[1 ponto]	
2 - Variáveis socioeconômicas	Ao apresentar as variáveis socioeconômicas, o plano reconhece o fenômeno da segregação? O reconhece como um problema que forma parte do seu escopo?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
		[1 ponto]	
3 - Diagnóstico	Ao apresentar o diagnóstico dos fluxos o plano reconhece e demonstra preocupação com a desigualdade nas formas e condições de mobilidade?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
		[1 ponto]	
4 - Prognóstico	Ao estimar cenários futuros o plano prevê realidades menos desiguais que as atuais no que diz respeito à distribuição de renda, localização dos empregos, características dos fluxos etc?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
			[2 pontos]
5 - Propostas	As propostas do plano estão voltadas para a promoção da inclusão socioespacial através da mobilidade?		
Resposta:	NÃO	PARCIALMENTE	SIM
		[1 ponto]	
Resultado/pontuação TOTAL	**6 PONTOS**		

p. 310

O resultado da pontuação obtida pelos planos situou o PLAMET mais próximo ao enfoque técnico-setorial e PITMUrb em uma posição intermediária, mas ligeiramente mais próxima ao enfoque social-abrangente (Tabela 3).

Tabela 3. Classificação dos planos entre as categorias.



O critério da categorização através de notas buscou dar mais objetividade à interpretação dos planos. Imaginava-se, no entanto, que a redução de uma análise tão complexa à uma pontuação numérica poderia ser muito limitadora e restrita excluindo muitos elementos e nuances. Porém, o resultado final expressou com relativa fidelidade o que a extensa análise pode revelar. De fato, as relações entre a mobilidade urbana e a segregação socioespacial não foram exploradas em profundidade em nenhum dos planos analisados. Ainda assim, o PITMUrb possui nitidamente uma abordagem mais abrangente da mobilidade, e a preocupação com a inclusão social é expressa com mais clareza entre os objetivos e os critérios para a definição das propostas. De todos modos, o cotejamento entre os planos considerou as diferenças nos contextos nos quais foram elaborados, pois se tratam de momentos históricos bem diferentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente artigo buscou-se discutir de forma crítica as relações entre a desigualdade social e a mobilidade urbana, utilizando como caso a RMPA, que reúne os conflitos urbanos e da mobilidade característicos da realidade urbana brasileira, e conta com uma importante tradição de planejamento da mobilidade.

A partir do debate teórico sobre a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana a pesquisa questionou se o planejamento da mobilidade desenvolvido na RMPA teria considerado esse conflito em suas análises e propostas, e se o comprometimento do planejamento com essa relação evoluiu ao longo do tempo.

Os resultados mostraram que apesar das diferenças entre os planos analisados, a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana foi abordada de forma insatisfatória em ambos os casos, ainda que o tema venha recebendo mais atenção no período mais recente.

Apesar do maior comprometimento com a inclusão social, grosso modo, os métodos utilizados no PITMUrb são os mesmos que vinham sendo empregados desde a década de 1970. Tratam-se de métodos tradicionais, provenientes da engenharia de transportes, cujo foco está no funcionamento ótimo do sistema e não nas necessidades e limitações dos diferentes grupos sociais. São métodos limitados do ponto de vista da abordagem dos conflitos socioespaciais presentes no território e dificultam uma compreensão mais profunda das necessidades e limitações da população. Seu emprego demostra que o planejamento da mobilidade não está sendo utilizado como

uma ferramenta capaz de orientar a formulação de políticas públicas adequadas para o combate à desigualdade e à exclusão social.

O resultado era em parte esperado, pois a omissão do planejamento tecnocrático característico do período da ditadura militar com relação aos problemas sociais é amplamente reconhecida. Da mesma forma, reconhece-se que o processo de democratização e a chegada de governos progressistas ajudaram a lançar luz sobre os conflitos da chamada crise urbana. Essa transformação tornou o planejamento urbano mais comprometido com esses conflitos, mas esse comprometimento ainda não está à altura dos desafios presentes no território, especificamente no que diz respeito às relações entre a desigualdade social e a mobilidade urbana.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Pedro Xavier de. A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973 – 2015). Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS. 2017.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no brasil. Texto para Discussão nº 880 (IPEA). Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BRASIL. Lei Complementar n° 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: 1973.

BUNGE, Mario. Las ciencias sociales en discusión: una perspectiva filosófica. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito chave na geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). Geografia: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p.15-48.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte Urbano e Inclusão Social: elementos para políticas públicas. Texto para Discussão (IPEA), v. 1, p. 7-33. Brasília: IPEA, 2003.

HALL, Peter. Urban and Regional Planning. 4 ed. London: Routledge, 2002.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do Ipea Nº 155. Brasília: IPEA, 2012.

MARICATO, Ermínia. Metrópoles desgovernadas. Estudos Avançados, v.25, n.71. São Paulo, 2011.

MCID (Ministério das Cidades). O Ministério. Brasília, 2015. Disponível em: (http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio). Acesso em: 05 maio 2017.

MCID (Ministério das Cidades); IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.

MCID (Ministério das Cidades); INSTITUTO PÓLIS. Mobilidade urbana é Desenvolvimento urbano! Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

RIBEIRO, Luiz Carlos de Queiroz. A Cidade na “Longa Década Perdida”. O Direito à Cidade em tempos de crise. Le Monde Diplomatique Brasil e INCT Observatório das Metrópoles: 2016. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-cidade-na-longa-decada-perdida/> Acesso em: 23/11/2018.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do RS, Ministério das Cidades, Município de Porto Alegre. Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana - PITMUrb. Relatório Síntese. Porto Alegre: METROPLAN, 2009.

ROVATI, João Farias. Urbanismo versus planejamento urbano? In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v.15, n.1. ANPUR, maio de 2013, p. 33 – 58.

SOARES, Paulo Roberto. FEDOZZI, Luciano Joel. Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. In: Sociologias, ano 18, no 42, mai/ago. Porto Alegre: UFRGS, 2016, p. 162-197

SOUZA, Marcelo Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). Geografia: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p.77-116.

_____. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008 (1ª ed. 2001).

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos das periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. Investigaciones Geográficas, Boletim do Instituto de Geografia, v. 54, ago. 2004. Universidad Nacional Autôno¬ma de México. Distrito Federal, México, 2004, p.114-139.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-Urbano no Brasil. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

_____. Apresentação. In: SUGAI, Maria Inês. Segregação Silenciosa: Investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conturbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

ESTRUTURAÇÃO VIÁRIA E MOBILIDADE URBANA TENDÊNCIAS RECENTES NO AGLOMERADO URBANO DE MARINGÁ

Fabíola Castelo de Souza Cordovil

Universidade Estadual de Maringá
e-mail: fabiolacordovil@gmail.com

Leonardo Cassimiro Barbosa

Universidade Estadual de Maringá.
e-mail: leonardo.cb@gmail.com

INTRODUÇÃO

O tema da mobilidade urbana vem ganhando importância na discussão sobre os desafios contemporâneos das cidades devido à evidente piora das condições e das formas de deslocamento nos centros urbanos mais dinâmicos. Consideramos que a mobilidade urbana possui uma relação causa-efeito com a dinâmica de ocupação que determina os fluxos no espaço urbano.

A cidade contemporânea tem sido estudada por diversos pesquisadores (INDOVINA, 1990; CHOAY, 1994; VILLAÇA, 2001; REIS FILHO, 2006; SECCHI, 2007, RODRIGUES, 2016) que, embora baseiem suas observações em contextos variados – Indovina, Choay e Secchi nas cidades europeias e Reis Filho, Villaça e Rodrigues nas cidades brasileiras -, convergem ao apontarem uma atual tendência de produção de um território disperso e fragmentado, cujas vinculações em escala regional são cada vez mais evidentes, quebrando os valores posicionais bem definidos que caracterizavam as cidades modernas.

O resultado é um extenso território urbanizado, cujas áreas periféricas mesclam o uso rural com manchas urbanas de baixa densidade, ocupadas por áreas residenciais, industriais, e comércios e serviços de grande porte especializados, estruturados por eixos regionais. Neste sentido, a lógica das centralidades ou da hierarquia vertical, como observado por Indovina (1990) e Reis Filho (2006), tradicionalmente aplicadas nos estudos metropolitanos, já não parecem mais aplicáveis nas conformações metropolitanas recentes, pelo fato de estas se apresentarem cada vez mais polinucleadas, com centralidades e polos de atração dispersos em escala regional.

Desta forma, a mobilidade urbana, questão de primeira ordem nas cidades hoje, tem sido profundamente alterada. A dispersão das supracitadas estruturas só foi possível pelo maior poder de mobilidade proporcionado pelo transporte individual, relativizando, em certa medida, as distâncias, tendo o tempo de deslocamento como variável mais importante na determinação dos deslocamentos. Ao se dispersarem nas margens de eixos regionais, estas estruturas passaram a ter um crescente impacto no processo de expansão urbana. Estes eixos – rodovias e ferrovias –, implantados seguindo uma lógica produtiva - o transporte de mercadorias –, rapidamente passaram a impactar na estruturação do espaço intra-urbano, por proporcionarem uma melhora de acessibilidade das áreas adjacentes (VILLAÇA, 2001). Assim, “à medida em que a cidade cresce, ela se apropria e absorve os trechos urbanos das vias regionais” (VILLAÇA, 201, p.82), atraindo crescimento urbano em seu entorno, o que levará a uma tendência de mudança no caráter da via, de regional para urbana. Ao mesmo tempo, no Brasil, o pouco investimento no transporte de massa e o uso cada vez mais intensivo do automóvel têm provocado situações alarmantes nas regiões de maior dinamismo populacional e econômico, causando graves problemas de transporte, como os congestionamentos, o aumento das horas em que as pessoas passam no trânsito e os acidentes envolvendo, inclusive, os transportes coletivos (RODRIGUES, 2016).

O impacto deste fenômeno repercute na cidade na forma de tendências de crescimento e nos padrões de uso e ocupação do solo que, por sua vez, influenciam os padrões de mobilidade e de segregação socioespacial. De acordo com Villaça (2001), as rodovias tendem a promover um crescimento linear e menos denso, ao passo que as ferrovias – com transporte de passageiros - geram um crescimento nucleado no

entorno das estações. Embora, no Brasil, as redes metropolitanas de trens venham sendo desmanteladas (Rodrigues, 2016).

Reis Filho (2006), observa a tendência histórica de estes eixos determinarem no espaço urbano brasileiro a localização de áreas industriais, pela facilidade de escoamento proporcionada; bairros de baixa renda, por garantirem algum grau de infraestrutura em áreas periféricas; e, mais recentemente, grandes equipamentos e bairros de alta renda na forma de condomínios fechados. Tais características evidenciam a complexidade destas estruturas no espaço urbano em termos de atração do crescimento, tipologia do uso do solo e padrões de viagens. Portanto, é fundamental a análise da mobilidade urbana aliada aos fenômenos urbanos contemporâneos recentes.

Analisamos a situação de mobilidade urbana do aglomerado urbano de Maringá, composto por quatro municípios pertencentes à Região Metropolitana de Maringá - RMM, quais sejam: Maringá, Sarandi, Marialva e Paiçandu. Estes municípios possuem maior integração com o polo e realizam movimentos pendulares mais intensos. Fazem parte do território funcional da RMM, no qual se verifica maior inserção na escala produtiva, na distribuição e acumulação de riqueza e de reprodução social.

Para tanto, abordamos a formação do território no que se refere à sua estruturação viária e regional, destacando as principais conexões na escala estadual e nacional, a partir da demanda econômica e populacional, bem como as políticas públicas e os seus investimentos em infraestrutura dos transportes voltados para a mobilidade urbana. Em seguida, verificamos os dados de frota e os aspectos do seu crescimento, destacando a preponderância crescente do transporte individual para o deslocamento. Por fim, apresentamos a situação e as tendências do território da aglomeração em estudo.

ESTRUTURAÇÃO VIÁRIA DO TERRITÓRIO E INVESTIMENTOS RECENTES EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES E MOBILIDADE URBANA

Os dois principais vetores de crescimento relacionados à formação histórica do território da aglomeração urbana de Maringá tiveram origem no caminho das tropas, ainda nos séculos XVIII e XIX, e no eixo rodoferroviário do projeto de colonização da CTNP/CMNP, a partir da década de 1930. O primeiro deu origem à Rodovia do Café, realizando a ligação de Curitiba ao chamado “norte pioneiro”, e o segundo cumpriu a função de escoamento de safras para São Paulo. A rodovia do Café integrava a região norte e sul do estado do Paraná, ligando a região produtiva cafeeira a Curitiba e ao litoral, para escoamento pelo porto de Paranaguá. Já o eixo rodoferroviário foi determinante para o assentamento de novas cidades, como Maringá, Sarandi, Marialva e Paiçandu e se constituiu como elemento decisivo para a concepção da malha urbana, excetuando-se Sarandi cuja área central não se determinou a partir da implantação da ferrovia.

A implantação da malha rodoviária seria determinante para assegurar a integração econômica do Estado, segundo Doutsdar (2010), e os projetos rodoviários já faziam parte das ações empreendidas pelo governador Bento Munhoz da Rocha Neto (1951-1955). De acordo com a autora, “...Elabora-se à semelhança de Minas Gerais, em 1951, o Plano Rodoviário do Paraná, o plano que definiu a estrutura viária básica do Estado, com várias obras que foram finalizadas nos anos 60” (Doutsdar, 2010, p. 147).

Segundo Bergoc (2012), a Rodovia do Café corresponde a T-4 no plano rodoviário de 1951.

A segunda metade do século XX foi um período de profundas transformações no espaço urbano brasileiro. Neste período, o perfil da população se alterou, com a população das cidades superando a rural, formando-se, assim, os primeiros arranjos metropolitanos, institucionalizados na década de 1970. A política rodoviarista assumida pelo Estado também se consolidou nesta época, com um incentivo crescente ao transporte individual motorizado com consequências que podem ser percebidas em diversos níveis: na escala regional houve o abandono do transporte ferroviário e investimentos maciços nas rodovias que, somados ao aumento da mobilidade individual, fomentaram cada vez mais a dispersão urbana; na escala intraurbana, além da desarticulação ocasionada pela dispersão, observou-se a tendência crescente em investimentos no sistema viário para circulação do automóvel e criação de amplos espaços de estacionamento.

É neste mesmo período – décadas de 1960 e 1970 – que a cidade de Maringá se afirma como cidade polo regional, tornando-se um núcleo essencialmente urbano e emergindo como a 3ª maior cidade do estado do Paraná. Em termos populacionais, a cidade passou de 104.231 habitantes, em 1960, – sendo 46% na área urbana – para 160.688 habitantes, em 1980, - com 85% na área urbana, índices estes que repercutiram no território na forma de adensamento e expansão urbana. No ano de 1998, a Lei Complementar Estadual n°83/1998 instituiu a Região Metropolitana de Maringá, hoje formada por 26 municípios, com população total na casa dos 800 mil habitantes. Atualmente, o aglomerado urbano de Maringá soma 558.510 habitantes (IBGE, 2018).

Todavia, verificamos que, apesar da lei de mobilidade urbana[115] , lei nº 12.587, de 2012, que institui diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, nenhum dos municípios da RMM vem elaborando o seu plano de mobilidade urbana e, conforme Savi (2014), somente em Maringá havia liberação de recursos do Ministério das Cidades para a mobilidade urbana. A autora atribui esta situação a três principais motivos, o primeiro porque apenas Maringá é elegível para o financiamento pelo Governo Federal por possuir o número de habitantes maior do que 250 mil, o segundo motivo refere-se ao despreparo da gestão pública para pleitear financiamento e desenvolvimento de projetos pela falta de qualificação do corpo técnico e, por fim, ainda se percebe a falta de recursos para incremento da rede de infraestrutura básica, como pavimentação, drenagem e saneamento básico total em alguns municípios (SAVI, 2014).

A análise de Savi (2014) é corroborada ao observamos os recursos disponibilizados para os municípios da aglomeração urbana em estudo. Conforme a tabela 01, os projetos se referem à pavimentação e drenagem, sendo apenas um projeto de mobilidade urbana e um de rodovias, e estes últimos incidem-se somente sobre Maringá. Todos os recursos são provenientes PAC – Programa de Aceleração do

[115] Segundo a lei nº12.587/12, em seu art. 24, o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que deverá ser elaborado em municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor. Em sua alteração, pela lei nº 13.683, de 2018, os municípios têm o prazo máximo de 7 (sete) anos da entrada em vigor da lei para elaborarem o Plano de Mobilidade Urbana. Após este prazo, ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência da lei.

Crescimento. Os recursos para mobilidade urbana em Maringá referem-se à Reestruturação do Sistema de Transporte, e os subsídios a rodovias são os relativos à BR- 376/PR – Construção do Contorno Norte de Maringá que, segundo Savi (2014, p. 92), "...previa um recurso de R$193 milhões e foi concluído em 2013 com R$412 milhões, após cinco anos de obras".

Tabela 01. Recursos do PAC – Programa de Aceleração de Crescimento Pavimentação, Mobilidade Urbana e Rodovias

Município	Projeto	Estágio	Recurso
Marialva	Projeto de pavimentação asfáltica nas vias marginais da BR 376	em obras	R$6.058.609,00
Sarandi	Pavimentação dos bairros Jardim Verão e Jardim São Jorge	em obras	R$ 4.817.894,74
	Pavimentação e drenagem do Jardim Chácaras Aeroporto	em obras	R$6.028.435,46
	Pavimentação e drenagem do Parque Industrial	concluído	R$4.511.514,24
Maringá	Reestruturação do Sistema de Transporte Coletivo	Em obras	R$77.930.299,00
	Ligação entre bairros	concluído	R$3.378.478,00
	Ligação entre bairros	em obras	R$6.250.317,00
	Ligação entre bairros	em obras	R$4.851.141,00
	BR-376/PR - Construção do Contorno Norte de Maringá - PR	Ação Preparatória	Valor não divulgado em razão da possibilidade de uso do Regime Diferenciado de Contratação - RDC

Fonte: Elaboração dos autores a partir de SAVI (2014), com dados disponíveis em www.pac.gov.br. Acesso em 19 de outubro de 2018.

Além dos recursos do PAC, Maringá obteve recursos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e, segundo Savi (2014), o contrato com a prefeitura foi firmado em 2010 a partir do Programa PROCIDADES. Segundo a autora, o investimento foi de 26 milhões de dólares, sendo que a metade seria proveniente da contrapartida da prefeitura (SAVI, 2014). Sobre o documento do BID, Savi (2014, p. 95) explica que

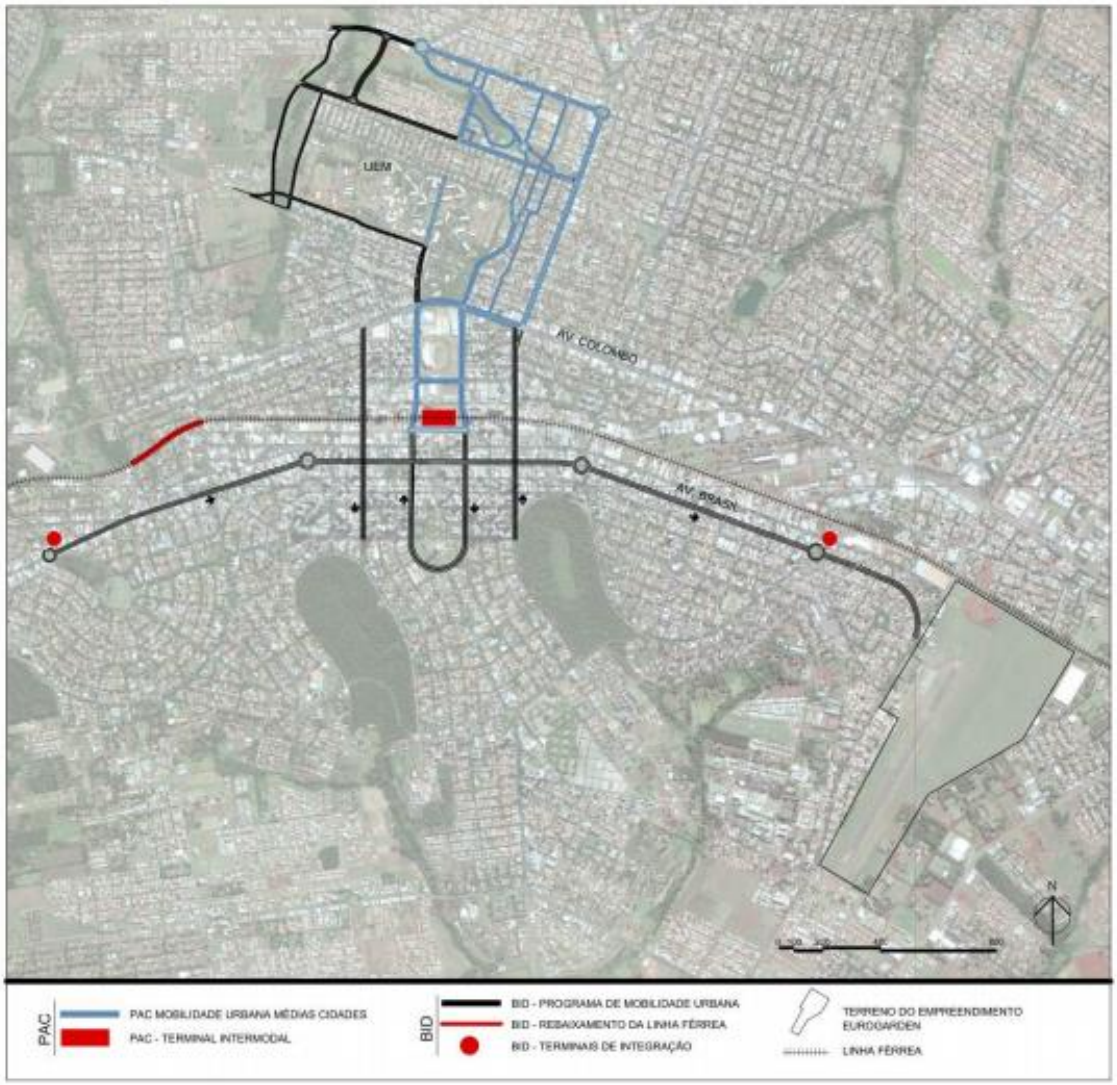
> O documento traz como justificativa para implantação do programa os problemas que de fato existem em Maringá [...]: o crescimento expressivo da frota de veículos, os congestionamentos, a queda no uso e o aumento do custo operacional do transporte coletivo, a não

> existência de vias exclusivas para ônibus e a não integração tarifária e nas rotas de integração dos municípios de Sarandi e de Paiçandu (SAVI, 2014, p. 95).

A autora analisa que nem todas as ações alinham-se à melhoria do transporte coletivo, que seria o objetivo principal do programa, destacando que a maior parte da verba da contrapartida destinava-se a "... desapropriações e para a finalização da obra de rebaixamento da linha férrea" (SAVI, 2014, p. 96), além de compra de software, imagens aéreas, por exemplo (SAVI, 2014).

Outra observação de Savi (2014) refere-se ao projeto da Avenida Brasil elaborado pela LOGITRANS em 2007, a partir do estudo desta empresa, e para o qual se vinculou parte dos recursos do BID (ver figura 01), como a execução de dois terminais de integração que não foram construídos, e afirma: "Durante o andamento do programa houve diversas modificações da proposta, nem sempre pactuadas com o agente financiador e, em nenhum momento, pactuadas com a sociedade" (SAVI, 2014, p. 101). Atualmente, nenhuma ação relacionada à construção dos terminais ou de melhoria do transporte coletivo foi executada na Avenida Brasil, além de ciclovias ao longo do canteiro central.

Figura 01. Proposta inicial para investimentos dos programas PAC Mobilidade Urbana Médias Cidades e Programa de Mobilidade Urbana do BID



Fonte: Prefeitura do Município de Maringá. Elaborado por SAVI (2014) sobre foto aérea de Maringá de 2010.

Outra proposta que foi contemplada para Maringá trata-se da “Reestruturação do sistema de transporte coletivo”, pelo PAC Mobilidade Médias Cidades. Aprovada em 2013, Savi (2014, p. 108) comenta que “Em linhas gerais a proposta engloba a execução de um terminal intermodal na área central da cidade e a realização de corredores de ônibus na direção centro-norte”. Savi (2014) analisa que as propostas do PAC Mobilidade Cidades Médias e do Programa de Mobilidade do BID complementam-se e se concentram em parte na área norte e na parte central da cidade.

A obra do terminal intermodal encontra-se em execução e, conforme a tabela 01, possui recursos no valor de R$77.930.299,00 do PAC Mobilidade Médias Cidades. O termo “intermodal” significa a possibilidade de haver outros modais de transporte integrados, além do rodoviário, realizado por ônibus tanto urbano quanto metropolitano. No caso, apesar de perspectivas de inclusão de VLT e de reativação do transporte ferroviário de passageiros, não vislumbramos ações efetivas para a sua implementação.

Os terminais de integração da Avenida Brasil não foram construídos, mas houve a execução de outros ao longo de outras vias, na Avenida Morangueira e na Avenida Kakogawa..

Nas avenidas mencionadas, construíram-se corredores exclusivos para ônibus ligando parte da zona norte da cidade à área sua central, num percurso que vai do terminal de integração, construído na Praça Megumu Tanaka, ao Terminal Intermodal em construção no Novo Centro. Neste percurso, estão os terminais de integração da Praça Emílio Farjado Espejo (na Avenida Kakogawa) e o da Praça Ouro Preto (na Avenida Morangueira).

O terminal intermodal está sendo construído ao lado do terminal atual, em uma área central da cidade. Apesar do nome, ainda não se observam investimentos específicos para ampliar os tipos de modais, além do rodoviário, para este terminal. Observamos que tanto a cidade de Maringá quanto o território da aglomeração estudada apresentam-se cada vez mais dispersos e questionamos a centralização a ser reforçada por um grande terminal na área urbana, apesar da área central possuir a maior parte dos postos de trabalho.

A PREPONDERÂNCIA CRESCENTE DO TRANSPORTE E DOS DESLOCAMENTOS INDIVIDUAIS

Os quatro municípios da aglomeração urbana de Maringá somam juntos 434.576 veículos, segundo os dados do DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito), de agosto de 2018. Desse total, 387.345 são de transporte individual de passageiros, o que corresponde a 89,1% dos veículos existentes. Neste estudo, consideram-se veículos de transporte individual de passageiros as seguintes classificações do DENATRAN: automóveis, caminhonete, camioneta, ciclomotor, motocicleta, motoneta, *side-car*, triciclo e utilitários, assim como os consideram Savi e Cordovil (2014). Nos quatro municípios da aglomeração, há apenas 1.330 ônibus e 756 micro-ônibus, cuja principal característica é o transporte coletivo de passageiros, o que corresponde a 0,48% de veículos do total da frota de veículos, sendo a maior parte composta por micro-ônibus que possuem capacidade para menos passageiros se comparados aos ônibus.

Do total da frota de veículos de transporte individual de passageiros do aglomerado, Maringá concentrava 73,9% da frota, seguido por Sarandi (14,3%), Marialva (5,9%) e Paiçandu (5,9%).

Observamos o índice crescente de veículo de transporte individual de passageiros por habitante em uma década, de 2008 para 2018 (ver tabela 02). Em 2008, Maringá possuía o maior índice, ou seja, 0,54 veículos por habitante. Marialva possuía o segundo maior índice, com 0,38 veículos por habitante, seguido por Sarandi com 0,31 e Paiçandu com 0,28.

Tabela 02: Relação de veículos de transporte individual de passageiros e habitantes

2008				
Município	População	Veículos	Veic/Habitantes	Hab/Veículos
Maringá	331.412	177.512	0,54	1,87
Sarandi	83.486	25.997	0,31	3,21
Marialva	31.171	11.887	0,38	2,62
Paiçandu	36.336	10.219	0,28	3,56
Total	482.405	225.615	0,47	2,14

2018				
Município	População	Veículos	Veic/Habitante	Hab/Veículos
Maringá	417.010	286.261	0,69	1,46
Sarandi	95.543	55.285	0,58	1,73
Marialva	35.180	22.826	0,65	1,54
Paiçandu	40.777	22.973	0,56	1,77
Total	588.510	387.345	0,66	1,52

p. 322

Fonte: DENATRAN, dados da frota de veículos de agosto de 2018 (www.denatran.gov.br, acessado em 04 de outubro de 2018. IBGE, População estimada para 2008 e 2018 (www.ibge.gov.br), acessado em 04 de outubro de 2018. Organizado pelos autores.

Em 2018, os índices ampliaram-se significativamente. Maringá manteve o maior índice, de 0,69 veículos de transporte individual de passageiros por habitante, e os outros três municípios subiram seus índices, quais sejam: Marialva (0,65), Sarandi (0,58) e Paiçandu (0,56). Destacamos, na comparação em uma década, que os índices tendem a alcançarem o 1, o que significa um veículo por habitante.

O aumento da frota fica mais evidente ao verificarmos que, em 2008, a cada 3,56 habitantes havia um veículo de transporte individual de passageiros em Paiçandu e este índice, em 2018, passou a corresponder a 1,77 habitantes por veículo. Paiçandu é o exemplo mais extremo, embora os demais municípios também tenham diminuído o índice, aproximando-se da situação em que para cada habitante haverá um veículo, como: Maringá (de 1,87 hab/veic para 1,46 hab/veic), Sarandi (3,21 hab/veic para 1,73 hab/veic) e Marialva (2,62 hab/veic para 1,54 hab/veic). O atual panorama leva-nos a ratificar a tendência de que a frota de veículos de transporte individual de passageiros tem substituído progressivamente o transporte coletivo, tendo em vista que o percentual da frota de ônibus e micro-ônibus reduziu de 0,54% do total da frota de veículos nos quatro municípios, em 2008, para 0,48% em 2018. Apesar do aumento de unidades de veículos de transporte coletivo de passageiros na última década na aglomeração, está longe de arrefecer o contínuo aumento da frota de veículos de transporte individual.

A frota de ônibus e micro-ônibus cresceu 51% na aglomeração, passando de 1.383 veículos em 2008 para 2.086 veículos em 2018. O município que mais teve a sua frota ampliada foi Marialva que passou de 79 veículos de transporte coletivo de

passageiros para 173 veículos, incrementando 119% de sua frota. Em Maringá, o crescimento desta mesma frota foi de 35%, passando de 1.096 para 1.478 veículos de transporte coletivo de passageiros. Apesar do crescimento, a proporção de habitante por veículos de transporte coletivo de passageiros na aglomeração ainda é alta, representando 282,1 habitantes por veículo, e, comparado ao índice de Curitiba neste quesito, verificamos que a relação em Maringá está aquém da verificada na capital, que é de 179,6 veículos por habitante. Todavia, esta relação na aglomeração diminuiu em relação a 2008, que foi na ordem de 348,8 habitantes por veículo na aglomeração. É significativo destacar que, ao passo que este número diminuiu em uma década, também diminuiu o crescimento da frota de motos e motocicletas, embora não se possa afirmar que houve uma substituição pelo transporte coletivo e, tampouco, se houve uma melhora nas condições de deslocamento pelo aumento do número de veículos de transporte coletivo de passageiros por habitantes, o que levou à diminuição da proporção de habitante por veículo, por não haver levantamentos de tempo de deslocamento após 2010. Pois, como vimos, a frota de veículos de transporte individual, inclusive de motos e motocicletas, segue aumentando mais do que a de transporte coletivo.

Em números absolutos, houve o acréscimo de 161.730 veículos de transporte individual de passageiros de 2008 para 2018, sendo que as motos e motocicletas representaram 35.103 novos veículos, correspondendo a quase 54% a mais do que em 2008. A população na aglomeração cresceu 22% em uma década, ao passo que o total de veículos para transporte individual de passageiros ampliou-se para 71,68% de novos veículos na frota.

p. 323

O crescimento da frota de automóveis[116] tem sido superior ao de motos e de motocicletas na aglomeração, invertendo a ampliação em relação ao período estudado por Savi (2014), entre 2003 e 2013, no qual se observou o crescimento superior de motos e motocicletas em relação ao automóvel. De 2003 para 2013, a frota de automóveis da aglomeração ampliou-se num percentual de 101,0% e a de motos e motocicletas no de 159,7%. Já no período de 2008 a 2018, o acréscimo da frota de automóveis na aglomeração foi na ordem de 79%, enquanto a de motos e motocicletas foi de 53,70%. Com isso, percebemos que, em números absolutos, o acréscimo de automóveis no período estudado por Savi (2014) foi de 120.342 automóveis e o de motos e motocicletas de 53.930, e no período de 2008 a 2018 foi de 126.517 e de 35.103 respectivamente. Constatamos que o crescimento da frota de motos e motocicletas tem sido menor, embora progressivo, pois de 2013 a 2018, cresceu na ordem de 15%, e a de automóveis na de 20% (ver tabela 03).

[116] Considera-se, neste trabalho, a frota de automóveis composta por automóvel, caminhonete, camioneta e utilitários, a partir do levantamento do DENATRAN (2008, 2018).

Tabela 03. Frota de veículos por tipo na aglomeração urbana de Maringá – 2008-2018

	2008		2018		aumento frota 2008-2018	
	automóveis	Motocicleta	automóveis	motocicleta	automóvel	motocicleta
Maringá	129.675 (73,1%)	47.814 (26,9%)	218.717 (76,4%)	67.441 (23,6%)	69%	41,0%
Sarandi	15.137 (58,2%)	10.860 (41,8%)	35.350 (64,0%)	19.926 (36,0%)	134%	83,5%
Marialva	8.836 (74,3%)	3.050 (25,7%)	17.165 (75,2%)	5.650 (24,8%)	94%	85,2%
Paiçandu	6.580 (64,4%)	3.639 (35,6%)	15.513 (67,5%)	7.449 (32,4%)	136%	104,7%
Aglomeração	160.228 (71,0%)	65.363 (29,0%)	286.745 (74,1%)	100.466 (25,9%)	79%	53,70%

Fonte: DENATRAN, dados da frota de veículos de agosto de 2018 (www.denatran.gov.br, acessado em 04 de outubro de 2018. IBGE, População estimada para 2008 e 2018 (www.ibge.gov.br), acessado em 04 de outubro de 2018. IBGE, População estimada para 2008 e 2018 (www.ibge.gov.br), acessado em 04 de outubro de 2018. Organizado pelos autores.

O tempo de deslocamento na aglomeração urbana de Maringá deve considerar a polarização deste município, como já mencionamos, e, portanto, o movimento pendular em relação aos demais municípios que compõem o objeto de estudo. Sobre o movimento pendular, conforme a análise de Savi e Cordovil (2015), houve, em 2010, 30.660 deslocamentos diários somente para o trabalho para a cidade polo provenientes dos três municípios da aglomeração. De acordo com Savi e Cordovil (2015), “Sarandi, que apresenta mais trocas pendulares com o polo, destina todos os dias 19.797 trabalhadores para Maringá. De Paiçandu partem 9.209 trabalhadores e de Marialva 1.654 trabalhadores para o município polo diariamente (IBGE, 2010 *apud* SAVI e CORDOVIL, 2015, P. 309).

Segundo o IBGE (2010), das pessoas que se deslocam de Sarandi para trabalhar, no total de 20.228, 97,9% dirigem-se ao município polo, Maringá. E dos que saem de Paiçandu, no total de 9.263 trabalhadores, 99,4% têm o mesmo destino. De Marialva, dos 2.103 que fazem o movimento pendular casa-trabalho, 78,6% também se destinam ao município polo e 21,4% para o município de Sarandi (IBGE, 2010).

De acordo com a tabela 4, Paiçandu e Sarandi, 30%, em média, leva de 30 minutos a uma hora para se deslocaram de casa para o trabalho. Portanto, o menor tempo de deslocamento casa-trabalho em relação à porcentagem da população e aos demais municípios da aglomeração é verificado em Marialva, pois 20,6% da população gasta até 5 minutos. A maior parte da população em todos os municípios gasta de 6 minutos a 30 minutos.

Tabela 04. Percentuais para o tempo de deslocamento dos indivíduos entre casa e trabalho na aglomeração urbana de Maringá (IBGE, 2010).

Município	Tempo de deslocamento de até 5 min (%)	Tempo de deslocamento de 6min a 30 min (%)	Tempo de deslocamento de 30min a 1h (%)	Tempo de deslocamento de 1h a 2h (%)	Tempo de deslocamento de mais de 2h (%)
Maringá	11,1	69,7	16,6	2,3	0,3
Sarandi	8,0	58,2	29,4	4,0	0,3
Marialva	20,6	63,7	13,6	2,0	0,2
Paiçandu	8,1	54,7	30,8	6,4	0,0
Aglomeração	12,0	61,6	22,6	3,7	0,2

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010. Organização: Observatório das Metrópoles.

Não se encontram dados de Origem-Destino (O/D) atualizados dos trabalhadores dos municípios da aglomeração, o que levariam a análises mais precisas sobre o movimento pendular. Savi (2014) analisou um estudo elaborado pela LOGITRANS – Logística, Engenharia e Transporte Ltda, de 2010, e corrobora "O mapeamento disponibilizado no relatório assinala os municípios de Paiçandu, Sarandi (Marialva) e Mandaguaçu como origem das viagens de transporte coletivo com destino a Maringá, reforçando os dados de movimento pendular apresentados" (SAVI, CORDOVIL, 2015, p.311) .

Em termos de economia, Maringá possuía, em 2017, 156.175 postos formais de trabalho, com destaque para o setor de serviços, responsável por mais de 81 mil empregos, seguido pelo comércio com 39.126 empregos e pela indústria, com 27.694 empregos. A agricultura continua apresentando uma importante participação no PIB, sendo o milho e a soja os principais produtos, mas, o caráter mecanizado destas culturas, não implica em valores expressivos de postos de trabalho (IPARDES, 2018a). Maringá também conforma um importante polo educacional, contando com uma instituição de ensino superior pública, a Universidade Estadual de Maringá, e outras 11 instituições privadas, que somadas possuem mais de 40 mil alunos presenciais.

As demais cidades do aglomerado possuem número de empregos mais modestos, o que reforça seu caráter de cidade dormitório, gerando um expressivo fluxo pendular com destino Maringá. Em números, temos Sarandi com uma população estimada de 95.543 habitantes e 11.774 postos de trabalho formais (IPARDES, 2018b); Marialva, 35.180 habitantes e 7.969 postos de trabalho formais (IPARDES, 2018c); e Paiçandu, 40.777 habitantes e 5.731 postos de trabalhos formais (IPARDES, 2018d). Os números acima se referem à população estimada pelo IBGE para 2018, e os postos de trabalho com base nos dados da RAIS do ano de 2017. Nenhuma destas cidades conta com Instituições de Ensino Superior com aulas presenciais

De acordo com os dados apresentados, apesar de não existirem dados atualizados do tempo de deslocamento casa-trabalho após 2010, consideramos que houve uma piora nas condições de deslocamento verificado principalmente no aumento progressivo da frota de veículos motorizados, destacando-se a de veículos de transporte individual de passageiros que vêm chegando ao índice de um habitante por veículo, enquanto o de transporte coletivo de passageiros está longe de aumentar na mesma proporção.

A SITUAÇÃO E AS TENDÊNCIAS DE OCUPAÇÃO E MOBILIDADE URBANA

Como já explanado, a ocupação do norte do Paraná guarda uma grande relação de urbanização com os eixos regionais. Num panorama histórico, a cidade apresentou altas taxas de crescimento populacional – implantada *ex novo* em 1947, tem hoje uma população estimada de 417.010 habitantes (IBGE, 2018) - que repercutiram no território na forma de expansões horizontais, fazendo com que a cidade produzisse constantes readequações de seus eixos regionais, em razão de conflitos com a mobilidade intra-urbana. Assim, a avenida Brasil – conexão da BR-376 -, primeiro eixo regional da cidade, teve esta função substituída com a implantação da avenida Colombo, no início da década de 1960, nas margens norte da área planejada. Em fins da década de 1980, foi criado o Contorno Sul, via que desviava o fluxo regional conectando a PR-317 a BR-376. Nos anos de 1990 e 2000, a linha férrea, que já não transportava mais passageiros desde fins da década de 1970, foi rebaixada, eliminando assim o caráter de barreira que exercia entre os deslocamentos da porção norte com a área central e sul. Em 2014, foi inaugurado um novo contorno, desta vez na porção norte, no intuito de desviar o tráfego regional da BR-376, função até então exercida pela Av. Colombo.

A consolidação da cidade, tanto de sua ocupação intra-urbana, quanto de sua função de polo regional, bem como as mudanças na economia da região, levou também a alterações nos padrões de uso e ocupação de solo, que são fundamentais para entendermos os padrões e as demandas de deslocamento atuais. Neste sentido, destacamos a conurbação com a cidade de Sarandi, já evidente na década de 1980; a relocação da área industrial de Maringá para as margens das PR-317 e PR-323, na década de 1990, iniciando o processo de conurbação com a cidade de Paiçandu; o deslocamento do aeroporto regional para as margens da PR-317, em 2001, eixo este onde também se conformou uma centralidade de shoppings atacadistas de vestuário; a instalação estratégica, em 2010, do shopping Catuaí e logo após do campus da faculdade FEITEP, na borda oeste da cidade, no entroncamento da BR-376 com a PR-317; o novo campus do Centro Universitário Ingá, em 2013, na PR-317 - borda do perímetro urbano em sua porção norte; e a tendência à dispersão residencial na forma de condomínios fechados nas franjas urbanas ou mesmo na área rural. Nos limites deste trabalho, não é possível localizar todas essas estruturas.

p. 326

Frente ao cenário apresentado até aqui é possível inferir sobre algumas tendências de ocupação e mobilidade no aglomerado maringaense. Uma primeira questão evidente é a polarização que Maringá exerce sobre as demais cidades, reflexo da grande concentração de empregos, que repercute em movimentos pendulares diários. Estes fluxos têm como destino, sobretudo, a área central da cidade, uma vez que praticamente 77% da oferta de emprego corresponde aos setores de comércio e serviços. A dinâmica de deslocamento da *urbe* ainda gira em torno de um único centro principal, não se evidenciando, assim, a atual tendência de produção de múltiplas centralidades das grandes áreas metropolitanas, como observado nos estudos de Indovina (1990), Villaça (2001) e Reis Filho (2006).

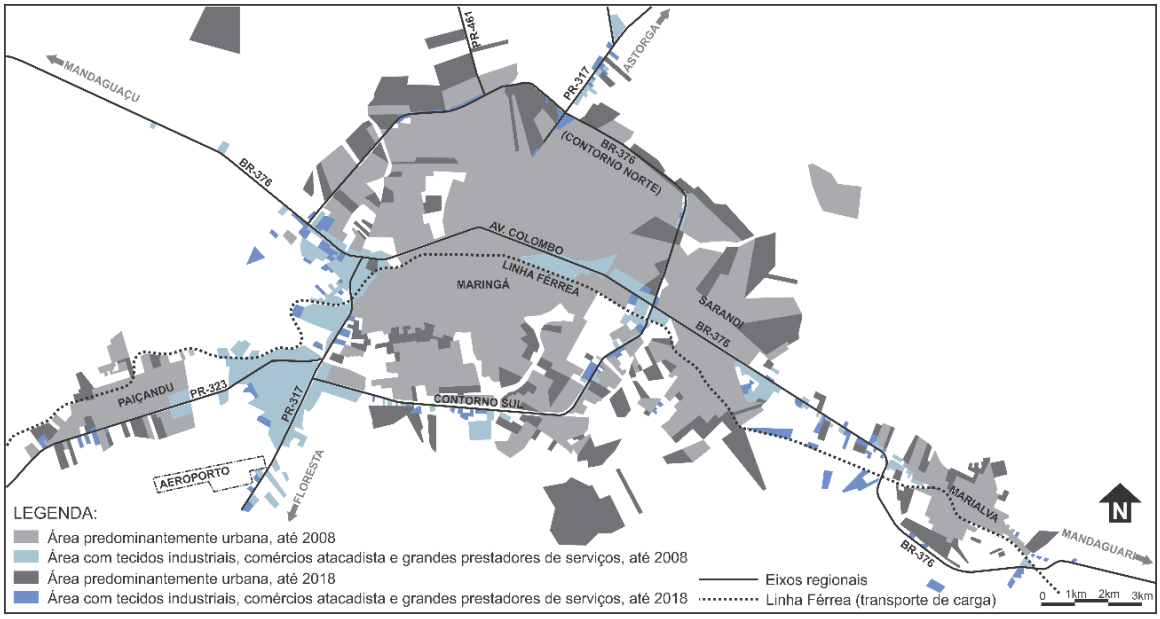
Apesar disso, notam-se tendências iniciais de dispersão urbana, observado pelo crescimento urbano ao longo dos eixos regionais mesclando áreas residenciais, industriais, e comércios e serviços de grande porte. Esta tendência guarda uma intrínseca relação com a ampliação da mobilidade por meio do transporte individual,

onde as distâncias se tornam mais relativas, fazendo com que a principal variável dos deslocamentos seja o tempo e não o grau de afastamento. Isto explica a produção de áreas residenciais de alta renda, na forma de condomínios fechados, nas áreas periféricas, historicamente ocupadas pela população de baixa renda. Os condomínios fechados na cidade de Maringá, já eram uma tendência nas décadas de 1990 e 2000, contudo, ainda que distantes da área central, ocuparam porções na área sul da cidade que ainda detinha grandes glebas vazias, dentro dos limites do Contorno Sul. A atual tendência é de locação destes nos extremos da área urbanizada e, após promulgação da atual lei municipal de parcelamento (Lei Complementar nº 889/2011), até na zona rural.

Ainda assim, no aglomerado urbano de Maringá, a maior predominância de ocupação residencial nas porções periféricas, destinam-se às classes de menor renda. De maneira geral, estes loteamentos, impulsionados pelo programa de financiamento residencial Minha Casa Minha Vida, apresentam como tipologia construtiva residências unifamiliares térreas geminadas e ocupam as proximidades dos eixos regionais. A atratividade destas áreas para a ocupação residencial de menor renda se dá pelo menor valor do solo e pelo grau de acessibilidade proporcionado pela via regional, que tende a atrair também usos industriais e comércios e serviços de grande porte (VILLAÇA, 2001; REIS FILHO, 2006). A figura 02 evidencia a área urbanizada em 2008 e o crescimento urbano até 2018, buscando a correlação deste com os eixos regionais.

p. 327

Figura 02. Crescimento urbano entre 2008-2018 e sua relação com os eixos regionais.



Fonte: Elaborado pelos autores sobre imagens do Google Earth de 2008 e 2018.

Observamos, na cidade de Paiçandu, significativa expansão residencial na margem sul da PR-323; em Maringá, estes loteamentos se localizaram após os contornos Norte – principalmente – e Sul e, mais recentemente, de maneira dispersa na PR-317, saída para Astorga; e em Marialva, de maneira bastante dispersa nas margens da BR-376, em direção à Sarandi. Esta, por sua vez, apresenta uma tendência distinta de produção residencial, uma vez que o eixo regional que corta a cidade já apresenta ocupação consolidada, sendo agora locados no em grande medida no extremo sul do município, completamente desconexo da área consolidada da cidade, buscando conexão direta com Maringá.

Os eixos regionais citados atraem também o estabelecimento de outros usos que se beneficiam do valor mais baixo do solo – por se tratarem de áreas periféricas -, da oferta de glebas de grandes dimensões ou da facilidade de conexões com a região. Este é o caso de comércios atacadistas, grandes prestadores de serviços – transportadoras, aluguéis de maquinários pesados, galpões de armazenagem, etc. – e da indústria. Na área de estudo, após o deslocamento da área industrial de Maringá para o quadrante sudoeste, no entroncamento das PR-317 e PR-323, tem sido evidente a dispersão destes usos ao longo dos eixos regionais.

Observa-se, assim, a atração destes usos na BR-376, próximo ao encontro com a PR-317, beneficiando-se dos fluxos pendulares das cidades de Mandaguaçu, Paiçandu e Floresta, onde recentemente se implantou de maneira estratégia o Shopping Catuaí e o campus da faculdade FEITEP; na porção da PR-317, saída para Astorga, onde em 2001 implantou-se o Aeroporto Regional de Maringá, e se formou uma significativa centralidade de shoppings atacadistas de vestuário; ao longo da PR-317, saída para Astorga e Iguaraçu, com destaque para a recente instalação do campus do Centro Universitário Ingá; e, na BR-376, entre Sarandi e Marialva, cuja sucessão de cheios e vazios proporcionados pela instalação de pequenas indústrias, comércios e serviços especializados, e áreas residenciais, geram uma mancha de urbanização típica das cidades dispersas.

p. 328

Estas observações comprovam a ambiguidade dos eixos regionais no território de que fala Villaça (2001) uma vez que, embora se estabeleçam seguindo uma lógica de circulação regional de mercadorias, acabam por atrair crescimento e fluxo intra-urbano. Na prática, ao mesmo tempo em que conformam barreiras para a articulação dos tecidos mais periféricos com as áreas consolidadas da cidade, promovem certa melhora nos deslocamentos pela grande ligação que proporcionam. Em termos de mobilidade, estes tecidos dispersos são altamente dependentes do transporte individual. Primeiramente, por apresentarem baixo grau de serviços vitais para cotidiano – como escolas, postos de saúde, mercados, etc. -, o que impõe a necessidade de deslocamentos diários para outras partes da cidade. Em segundo lugar, ainda que atraiam setores produtivos/empregos, no aglomerado em questão, a polarização de Maringá na escala regional e a força de seu centro principal na atratividade de fluxos, ainda constituem força de primeira ordem nos fluxos internos e pendulares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisamos que o aglomerado está fortemente estruturado a partir dos eixos viários que o criaram, reforçando as conexões entre os municípios a partir de sua

integração e desenvolvimento econômicos e populacionais, de fluxos, de relações e de reprodução social. A dependência do polo é constatada pelos movimentos pendulares entre as cidades e o polo. A frota de automóveis individuais e a de motos e motocicletas vêm crescendo sistematicamente, preponderando sobre os modais coletivos de transporte. Aliado a isto, os recursos para melhoria da infraestrutura voltada ao transporte e à mobilidade urbana não são satisfatórios e não atingem elementos cruciais para alterar a condição atual.

Paradoxalmente à situação de dependência da centralidade das atividades no município polo, a tendência observada de instalação de grandes polos de atração em áreas periféricas, se valendo dos fluxos regionais, deve ser observada atentamente. Esta parece ser um processo inicial de formação de uma região metropolitana dispersa, que caminha a produzir novas centralidades, abandonando seu forte caráter polarizador, para relações de fluxos mais horizontais. Torna-se, então, imprescindível a articulação das políticas de ordenamento territorial com as de mobilidade urbana, para que não se reproduza cada vez mais uma lógica de alta dependência do transporte individual, que, se mantiver a situação apresentada atualmente, aumentará os tempos de deslocamento pela saturação do espaço viário, ameaçando progressivamente o Direito à Cidade e ao Bem-Estar Urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOUSTDAR, Neda Mohtadi. O paranismo atualizado: a Democracia Cristã e o planejamento no primeiro governo Ney Braga. 330f. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, 2010.

INDOVINA, Francesco. La ciudad difusa. 1990. in: MARTÍN RAMOS, Angel (editor) Lo urbano en 20 autores contemporáneos. Barcelona: Edicions UPC (Universitat Politécnica de Catalunya) y ETSAB (Escola Tècnica Superior d´Arquitectura de Barcelona), 2004.

IPARDES. Caderno estatístico do Município de Maringá. Out. 2018a.

IPARDES. Caderno estatístico do Município de Sarandi. Out. 2018b.

IPARDES. Caderno estatístico do Município de Marialva. Out. 2018c.

IPARDES. Caderno estatístico do Município de Paiçandu. Out. 2018c.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano. 1. ed. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RODRIGUES, Juciano M. Qual estado da mobilidade no Brasil? In DE PAULA, M.; BARTELT, D.D. (org). Mobilidade Urbana no Brasil: desafios e alternativas. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016.

SAVI, Elise. Do direito à cidade e a mobilidade urbana: o caso da aglomeração urbana de Maringá/PR. 134f. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Estadual de Maringá, 2014.

SAVI, Elise; CORDOVIL, Fabíola C.S. Organização social do território e mobilidade urbana em Maringá. In RODRIGUES, A. L; RIBEIRO, L. C. Q (org.). Maringá: transformações da ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

SECCHI, Bernardo. Primeira lição de urbanismo. São Paulo: Perspectiva, 2007.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

TRANSFORMAÇÕES NA MOBILIDADE URBANA EM CURITIBA SOB A PERSPECTIVA METROPOLITANA

Helena Mendonça Faria

Profª do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná (UFPR)- Membro do Observatório das Metrópoles Núcleo Curitiba.
e-mail: helena.unifei@gmail.com

Eliza Maria Almeida Vasconcelos

Profª da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Membro do Observatório das Metrópoles- Núcleo Curitiba.
e-mail: vasconcelos.ema@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente texto pretende discutir a mobilidade urbana através da pesquisa intitulada: Transformações da Mobilidade Urbana em Curitiba na Perspectiva Metropolitana de autoria de Helena Mendonça Faria e Eliza Maria Almeida Vasconcelos pesquisadoras do Observatório das Metrópoles, Núcleo Curitiba, Linha 2- Direito à Cidade na Metrópole: Bem-Estar Urbano e Oportunidades, projeto 2.2 - Direito à Cidade e Mobilidade Urbana, cujo objetivo é fazer uma análise do atual sistema de transporte de Curitiba na sua relação com o conjunto metropolitano buscando uma reflexão sobre os avanços e retrocessos da política de transporte e seus impactos no cotidiano da mobilidade no território em questão, para tanto pretende caracterizar o atual sistema de transporte em Curitiba, analisar as formas de integração física e tarifária do conjunto metropolitano e identificar as novas formas de prestação de serviço de transporte e seus impactos no macro sistema existente.

Apresenta-se uma revisão conceitual através da pesquisa bibliográfica e documental para compreensão do atual plano de transporte para Curitiba e região, observando a necessidade de diálogo entre os entes federados na oferta de serviço de transporte em Curitiba e Região Metropolitana. Neste sentido, verificou-se a existência de um planejamento integrado envolvendo o conjunto de municípios conurbados territorialmente e a postura adotada pelas prefeituras, as quais se constituem indicadores do atual sistema em operação no território. Através da caracterização do sistema e pela observação etnográfica que já revela problemas de perda de qualidade de transporte, principalmente em munícipios do entorno imediato e que fazem parte da Área de Concentração de População (ACP) da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), de acordo com Firkowski, Paese e Nagagime (2014). Na perspectiva metropolitana o objetivo é compreender as regras de planejamento integrado e sua operacionalização diante da demanda existente no sistema, fazendo a análise dos avanços e retrocessos do transporte.

As hipóteses iniciais deste trabalho recaíram para as causas da situação em que se apresenta o atual sistema, pelo entendimento de que estas advêm de políticas públicas insuficientes, em níveis federal, municipal e, ainda, mais visivelmente, em nível metropolitano, pelas características inerentes às dificuldades de gestão entre os municípios. Ou seja, as dificuldades em realizar o planejamento metropolitano se mostram evidentes quando se envolve território e instâncias de poder a fim de se estabelecer regras e critérios necessários ao uso e ocupação do solo urbano. É difícil estabelecer políticas metropolitanas com identidade regional, o que tem prevalecido é a vinculação individual de agentes políticos em seus territórios onde se elegeram como representantes políticos, colocando em segundo plano ou mesmo refutando a ideia de território integrado para alavancar o planejamento estratégico em perspectiva metropolitana. Sabe-se que quando não se afina a gestão com os aspectos técnicos, tem-se uma desintegração da política de transporte que representa na prática custos e perdas de direitos civis para a população, nomeadamente a de baixa renda que utiliza este modo de transporte no seu deslocamento diário.

As dificuldades que se apresentam em nível da gestão metropolitana têm se evidenciado principalmente por: diferenças de projetos políticos entre as municipalidades envolvidas, interesses econômicos, e dificuldades de uma articulação

mínima em termos de uma estrutura gerencial. Sabe-se que as políticas públicas integradas são determinantes para a mobilidade urbana, mas também é notória a influência - e em grande parte dos casos determinante - dos grupos de investimentos em projetos urbanos, ou em setores específicos que impactam os sistemas de transportes. Dessa forma, não é possível deixar de lembrar que o setor automobilístico e os interesses em investimentos imobiliários podem ser determinantes para a configuração urbana e as condições para a mobilidade. No caso da Região Metropolitana de Curitiba há que se destacar que existe um caso de sucesso em planejamento urbano, o que privilegiou o transporte público, mas que na atualidade apresenta taxas significativas de motorização individual, que atualmente com a introdução dos serviços de transporte individuais por UBER e similares tem redimensionado o sistema como um todo.

Reconhece-se que há muitas questões envolvidas quando se avalia a mobilidade urbana e, mais ainda, a mobilidade metropolitana. Entende-se que as perspectivas de análise envolvem aspectos relacionados ao uso do solo, às políticas de planejamento do crescimento urbano, à oferta de serviços, o arranjo para a gestão do transporte, e, por fim, a infraestrutura para os deslocamentos, nos mais diversos modais que compõem a mobilidade urbana. Na perspectiva aqui apresentada, destacou-se o Sistema de Transporte Público coletivo na RMC, com a discussão sobre a forma como este tem sido gerido ao longo do tempo, e suas perspectivas futuras. No entanto, tal análise é um recorte do que se entende mais amplamente como mobilidade urbana numa perspectiva metropolitana.

BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA DE TRANSPORTE DE CURITIBA

O Sistema de Transporte de Curitiba e Região foi implantado a partir da década de 1970, no desdobramento do Plano de 1964/1965, resultado de uma concorrência nacional, vencida pela empresa Serete, de São Paulo e associada ao escritório de arquitetura de Jorge Whilhem. Este plano posteriormente teve modificações muito importantes tendo por protagonista o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) (Oliveira, 2000).

De acordo com Oliveria (2000) as inovações no campo do urbanismo e um elaborado plano de *City Marketing*, levaram Curitiba a ser uma referência em urbanismo. Isso se deu em um contexto em que um único grupo político, em administrações consecutivas, realiza as proposições do Plano Diretor de 1965, a este também incluindo algumas inovações. No que diz respeito ao sistema de transporte, o Plano Diretor de Curitiba, de 1965, e suas atualizações posteriores, inova ao colocar como norteador do uso do solo, os eixos estruturais organizados, tendo como prioridade o transporte coletivo (Oliveira, 2000). Para Oikawa (2016) o Plano Diretor de 1965, tem como inovação principal a criação do sistema Trinário de Vias, onde há uma via central, cujo objetivo é garantir o fluxo maior, e duas vias laterais, que seriam responsáveis pela circulação nos bairros circunvizinhos aos eixos centrais. Tal inovação foi possível pela atuação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Tanto Oliveira (2000) quanto Oikawa (2016) destacam que o adensamento e as regras para o uso e ocupação do solo permitiram maior número de pavimentos ao longo dos eixos centrais, também foram responsáveis pelo sucesso no direcionamento das proposições e aplicações do Plano Diretor. Para Mercier et. Al. (2015), não se pode compreender o

sucesso do caso de Curitiba, no Planejamento e Gestão do Transportes, sem que se reconheça o papel do IPPUC, enquanto planejador, e da Urbanização de Curitiba (URBS), responsável pela operacionalização do sistema. Para Oliveira (2000) o sucesso Curitibano se deve não somente a uma boa conformação técnica das proposições, mas também a uma composição política que se comprometeu a realizar o plano, aliada a uma continuidade que garantiu seu desenvolvimento e aperfeiçoamento.

Embora o Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba seja considerado modelo para a Mobilidade Urbana, o mesmo enfrenta crises na atualidade, especialmente se tal sistema for analisado sob a perspectiva metropolitana. Para Mercier et. Al. (2015) o modelo bem-sucedido do transporte urbano em Curitiba utilizou ferramentas políticas descritas como tecnocráticas, e, algumas vezes criticadas por este fato. Para esses autores as políticas implantadas desde a década de 1970, atualmente enfrentam desafios especialmente relacionados à metropolização, mas que, ainda assim têm um potencial de inovação muito presente. Se, por um lado o sistema integrado de Curitiba foi responsável pela permanência da metrópole como modelo nacional e internacional em mobilidade urbana, por outro apresenta-se como impedimento para pensar outros modos de transporte, como o caso do metrô, por exemplo. Para Mercier et. Al. (2015) as políticas implantadas para o transporte urbano e a mobilidade em Curitiba, ao longo do tempo, se apresentaram como pró-ativas, ou seja, partem dos gestores públicos e incluem instrumentos como: ordenamento do território, legislações de comando e controle, direcionamentos relativos ao uso da terra, regulação e criação de organizações, restrição ao automóvel e investimento em transporte público. Há pouco uso de mecanismos mais interativos. Estes elementos destacados por Mercier, et al. (2015) nos levam a pensar que a gestão pública, para a análise do caso curitibano é mais determinante, do que, por exemplo, a verificação das características de governança, já que essas não ocorrem de maneira significativa.

A MOBILIDADE E O TERRITÓRIO

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) de acordo com a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) possui oficialmente 29 municípios. Nos estudos sobre os fenômenos urbanos, foi elaborado, em 2006, pelo IBGE com a contribuição de vários pesquisadores, o conceito de Áreas de Concentração de População (ACPs), para grandes aglomerados urbanos. Neste estudo, a ACP é definida em áreas de grande aglomeração de população, pelos seguintes atributos: aspectos demográficos (tamanho e densidade), contiguidade, atividade dominantemente urbana e integração com os municípios vizinhos por movimento pendular – deslocamento de pessoas para trabalho ou estudo. Dessa forma a metrópole Curitiba apresenta 14 municípios em sua ACP, quais sejam: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais [(Moura et. Al , 2015);]. A influência, no entanto, da Região Metropolitana de Curitiba, transcende o estado do Paraná, atingindo municípios em Santa Catarina e em São Paulo (IPARDES, 2009).

Para Moura et. al. (2015) se no passado havia uma relação polo-periferia, entre Curitiba e os outros municípios, com processo de conurbação se consolidando com São José dos Pinhais, na atualidade, se observa uma relação que se pode chamar

metropolização difusa, com a dispersão e ocupação em pontos diferenciados do território da metrópole.

Curitiba por constituir se em município da sede administrativa se coloca em destaque no conjunto metropolitano e atrai para seu território desejos de deslocamentos, de moradores dos municípios limítrofes, que convergem para o seu território em função de dispor de maior dinâmica econômica. O processo de ocupação do território através da conurbação entre os municípios que compõem o conjunto metropolitano, atinge um grau de complexidade que coloca como desafio a integração do transporte com os demais municípios. Essa complexidade, no caso da metrópole Curitiba apresenta as características de metropolização difusa (Moura et. al, 2014) e abrange os 14 municípios constituintes da ACP. É como analisa CASTELLS: "o que caracteriza o fenômeno da metropolização é a influência que ela exerce, em termos funcionais, econômicos e sociais, num dado conjunto territorial" (Castells, 1983, p.34) Esse aglomerado num determinado espaço, pressupõe uma unidade que determina e gera outras unidades que se agregam à cidade primaz em função de sua influência socioeconômica em relação às demais unidades, formando uma cadeia de relações num determinado contexto espacial. A atual forma urbana de Curitiba já revela seu processo de metropolização que vem impor novas formas de planejamento e trato com a questão do território e sua função social o que remete a análise não somente da política urbana em si mesma, mas também a mediação com o processo de acumulação capitalista e seus desdobramentos a nível nacional, regional e local. Portanto, não pode ser entendido exclusivamente no âmbito da relação de reprodução local, mas perpassando todo o processo de relações sociais inerentes ao modo de produção dominante. Para Vasconcelos (2000) as relações de produção dominantes são responsáveis por novos fenômenos no espaço urbano, dentre elas o binômio centro x periferia, que refletem as contradições colocadas pelo processo de acumulação capitalista presentes no espaço urbano e que, todavia se manifestam em necessidades de reprodução da força de trabalho, dentre elas, o transporte coletivo. Becker & Davidovich (1995) ao analisar o processo de urbanização no Brasil, acrescenta:

p. 335

> Cabe ainda reconhecer que, no segmento metropolitano do país, se acumulam problemas, alguns dos quais estruturais, que o crescimento econômico não equacionou. São os bolsões de miséria, de desemprego e de subemprego, são os contingentes de desalentados e de desabrigados. Trata-se, neste caso, de uma população ocupada em atividades de baixa remuneração e produtividade que, incapaz de sustentar o custo de transporte, dada a grande distância entre o local de moradia e local de trabalho, permanece na cidade central durante os dias úteis, só retornando ao lar nos fins de semana. Tais contingentes expressam, certamente, relações perversas que se estabelecem entre centro e periferia metropolitanos, constituída essa em territórios de 'invasões', de precários conjuntos habitacionais e de proliferação de seitas religiosas. (BECKER & DAVIDOVICH, 1995, p.86).

O sistema de transporte acompanha o movimento inerente do espaço urbano, na medida em que este, ao produzir áreas carentes de infraestrutura urbana, torna-as dependentes da área central dotada de equipamentos urbanos e infraestrutura. Essa

dependência da periferia vem aumentando a necessidade de deslocamento dessas áreas para os núcleos de maior dinâmica econômica, que se transformam em ponto de convergência por concentrar uma expressiva demanda de atividades e serviços, gerando um volume expressivo de viagens. Na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), de acordo com Delgado et. al. (2014, p.364), 16% da população realiza o movimento pendular para atividades de trabalho e estudo, sendo que o trabalho representa, 79% do movimento pendular total. Esta taxa é a maior entre as Regiões Metropolitanas do Paraná. Os fluxos de movimento são bastante complexos e há maior taxa relativa de três tipos de movimentos intra-metropolitanos, que são os seguintes: polo-periferia; periferia-polo; e periferia-periferia. Além disso há vários fluxos multidirecionais, abrangendo diferentes municípios. É como analisam Firkowski, Paese e Nagagime (2014) acrescentando mais uma informação à descrição dos fluxos de deslocamento na RMC, conforme estes autores, as condições materiais para a mobilidade, a partir da avaliação do que ocorre em sua ACP, observam que as condições materiais para os deslocamentos nos municípios onde a renda é menor são mais onerosos.

CARACTERIZAÇÃO DA MOBILIDADE DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

O termo mobilidade urbana é entendido como um conceito amplo. A Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) brasileira define como mobilidade urbana a “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (artigo 4º, inciso III da Lei 12.187 de 29/12 de 2009). Nesse sentido discorrer sobre a mobilidade urbana pode abranger tanto as condições físicas do espaço utilizado para o deslocamento, as vias, quanto o tipo de modo de transporte utilizado, motorizado ou não motorizado. Além disso pode ser amplo no sentido de se discutir parâmetros muito diversos tais como conforto, acessibilidade, eficiência, políticas relacionadas ao transporte e ao uso do solo. Neste trabalho, se destacam, entre os elementos da mobilidade urbana, em perspectiva metropolitana os modos de transporte motorizado, discussões sobre a infraestrutura viária e seu uso, bem como apresentação de alguns instrumentos políticos e de gestão pública. Dessa forma não se acrescentou as caracterizações relativas ao transporte não motorizado, mas reconheceu-se que tal modalidade de transporte existe em áreas muito conurbadas, na região Metropolitana de Curitiba.

A mobilidade urbana na grande Curitiba não é homogênea, mas composta de várias modalidades de prestação de serviço de transporte motorizado, se tomarmos como exemplo o Município de Curitiba já se pode perceber algumas características comuns entre os municípios limítrofes, conforme demostrará a Tabela 01 abaixo:

Tabela 1- Modos de Transporte Motorizado em Curitiba. Fontes: URBS, DETRAN e 99. 2018.

MODALIDADE	PASSAGEIROS TRANSPORTADOS/DIA	FROTA
Ônibus	1.394.558 (URBS, 2017)	1.226 (URBS, 2017)
Táxi	Sem estatísticas	2.955 (URBS, 2017)
Aplicativos de mobilidade urbana.	99 Pop (600 cidades brasileiras com aproximadamente 14 milhões de usuários)	99 Pop (mais de 300 mil motoristas)
Veículo	Sem estatísticas	959.832 (DETRAN, 2018)
Moto	Sem estatísticas	129.537 (DETRAN, 2018)

Os dados já permitem fazer algumas colocações acerca da mobilidade em Curitiba e grande região. A população da RMC, que depende dessa forma de deslocamento é atualmente transportada por essas modalidades de transporte sob gerência das municipalidades locais e hoje alguns municípios estão sob gestão metropolitana de transporte por ônibus. Dentre os modos visualizados o transporte por aplicativos de celular, que foi regulamentado pelo Decreto nº 1.302, da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) de 19 de julho de 2017.

O sistema de transporte público de Curitiba é atualmente coordenado pela Urbanização de Curitiba S.A. - URBES, criada em 2008 através da Lei 12.597/2008, cuja competência recai sobre a regulação, o gerenciamento, a operação, o planejamento e a fiscalização do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Município de Curitiba–PR.

Conforme dados levantados junto a URBES (2018):

> A Rede Integrada de Transporte Coletivo de Curitiba (RIT) permite ao usuário a utilização de mais de uma linha de ônibus com o pagamento de apenas uma tarifa. O processo de integração ocorre a partir de terminais de integração onde o cidadão pode desembarcar de uma linha e embarcar em qualquer outra dentro daquele espaço sem um novo pagamento. Assim, o usuário pode compor o seu próprio trajeto para se deslocar por diversos bairros de Curitiba.

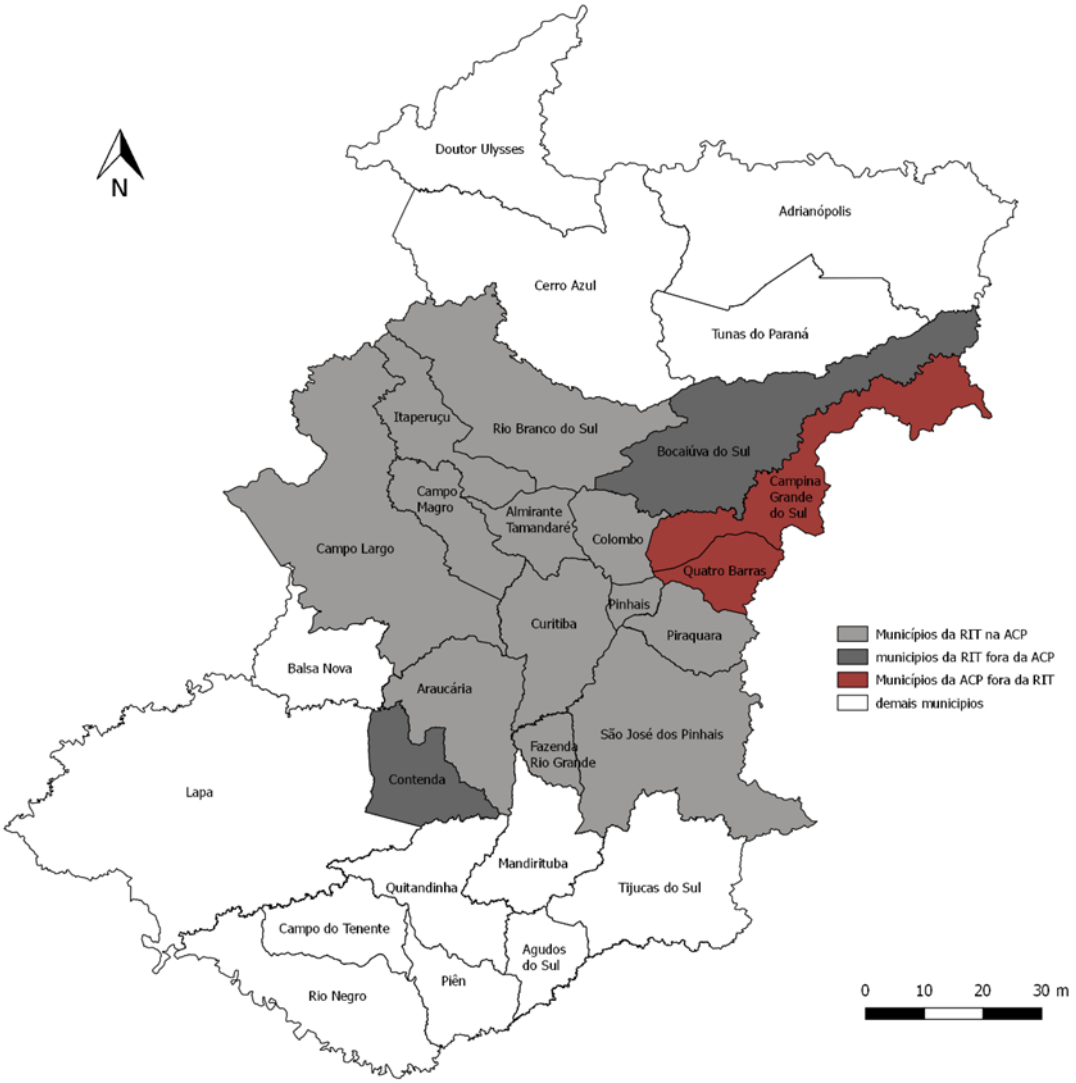
Na perspectiva metropolitana Curitiba assume um papel central em subsidiar e manter a rede integrada com os demais municípios da região, com forme URBES (2018), onde lê-se: “Curitiba mantém a infraestrutura de transporte da RIT à disposição do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano para integrações físicas tarifárias”.

A gestão metropolitana é realizada pelo governo do Estado do Paraná através da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) criada através da Lei Estadual n° 6. 517, com a finalidade de coordenar as ações de interesse público e

planejar soluções conjuntas para as necessidades da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) composta por 29 municípios. Destes apenas 14 municípios atualmente compõem a RIT, a saber: Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Rio Branco do Sul, São José dos Pinhais, Pinhais e Piraquara.

É interessante notar que quase todos municípios que compõem a RIT, são integrantes da ACP da RMC, exceto Campina Grande do Sul e Quatro Barras. Por outro lado, dois municípios que não estão na área de Concentração de População da Região Metropolitana de Curitiba, quais sejam: Contenda e Bocaiuva do Sul, integram a RIT. O mapa abaixo contém a descrição da RIT e da ACP na RMC.

Figura 1: Municípios que compõe a RIT em face dos municípios da ACP na RMC.

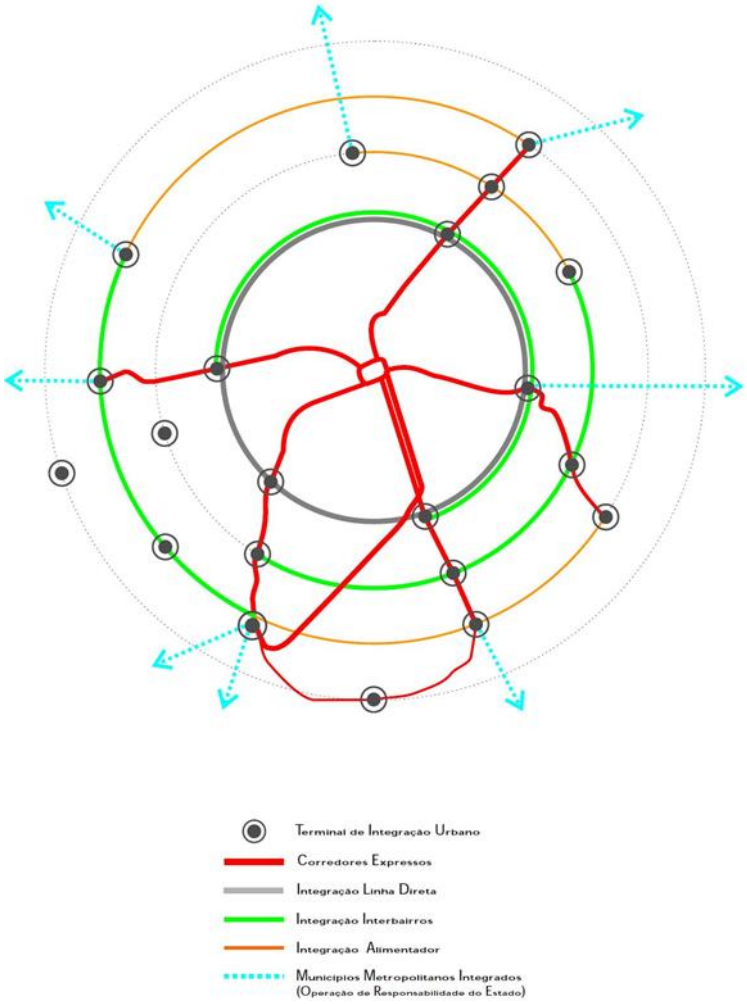


Fonte: Adaptado de Firkowski, Paese e Nagagime (2014), p. 377 . Fontes dos dados da elaboração original IBGE e Núcleo Curitiba do Observatório das Metrópoles.

A integração metropolitana de transporte público de Curitiba e região sem dúvida constitui-se um avanço inovador de política em perspectiva metropolitana, atualmente o sistema possui 83 quilômetros de canaletas, vias ou faixas exclusivas, caracterizando corredores de transporte, com 21 terminais de integração distribuídos estrategicamente

no sistema com características tronco/alimentador e mais de 300 estações tubo. A RIT de Curitiba por muitas décadas vem sendo modelo em nível nacional e internacional sabe-se que algumas das características dessa inovação como, por exemplo, a ampliação da acessibilidade com tarifa integrada impacta na economia da população que utiliza o transporte coletivo que é a grande maioria da população urbana, nomeadamente a de baixa renda. Este sistema também tem reforçado a ideia de priorização do transporte coletivo sobre o individual.

Figura 2: Utilização da RIT pelo Sistema Metropolitano



Fonte: URBS (2018). https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/rede-integrada-de-transporte/18

É importante salientar que há linhas que não são integradas à RIT, são gerenciadas pela COMEC, com tarifas diferenciadas

deslocamento[117]. De acordo com o estudo da FIPE/COMEC (2014, p.3) as linhas metropolitanas na RMC totalizam 211, destas 128 são integradas à RIT e outras 83 não são integradas.

[117] http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=194

O transporte coletivo tem uma importância social na mobilidade urbana e deve ser prioridade dentro do sistema como um todo. Sua hegemonia no sistema de mobilidade urbana se deve ao fato de ser responsável pelo deslocamento da maioria da população dos centros urbanos e nomeadamente da população trabalhadora e de baixa renda, o transporte coletivo via *Bus Rapid Train* (BRT) da RMC é responsável pelo deslocamento diário de 1.394.558 passageiros, o que já demonstra a importância do transporte coletivo para a maioria da população da grande Curitiba. A COMEC contratou em 2014 uma pesquisa de Origem e destino à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Universidade de São Paulo, cujos resultados apontaram que os passageiros essencialmente urbanos da RIT representavam 68,80% do volume diário, enquanto os passageiros metropolitanos representavam 31,20%. A tabela 2 abaixo detalha estes resultados

Tabela 2- Origem e Destino dos Passageiros que utilizam a RIT na RMC

Origem	Destino	Percentual de Passageiros na RIT
Curitiba	Curitiba	56,819%
Curitiba	Demais municípios da RMC na RIT	18,228%
Demais municípios da RMC na RIT	Curitiba	17,355%
Demais municípios da RMC da RIT	Demais municípios da RMC na RIT	7,597
Total		100%

Fonte: Adaptada de FIPE/COMEC, (2014, p. 16)

p. 340

Em 2015 ocorreram uma série de mudanças na RIT, com a diminuição nos percursos feitos para alguns municípios e também na forma de integração de algumas linhas, por uma decisão da COMEC. Os municípios mais afetados por essas mudanças foram: Araucária, Campo Largo, Colombo e São José dos Pinhais. Essa mudança significou que em alguns trechos houve uma desintegração, levando os passageiros a pagar mais de uma tarifa no seu deslocamento[118] 4). A desintegração também se apresentou em virtude de fatores políticos, que envolveram uma quebra de contrato entre a URBS e a COMEC, em função de desentendimentos sobre a política de subsídios para o transporte. Conforme lê-se no Diário do transporte:

> Até maio de 2012, não havia cooperação financeira entre Governo do Estado e Prefeitura de Curitiba para bancar as diferenças de custos para a integração entre os ônibus metropolitanos e urbanos. O subsídio começou em maio de 2012, quando estava no poder o prefeito de Curitiba, Luciano Ducci, do mesmo partido do governador Beto Richa – PSBD. Mas quando, em 2013, assumiu a prefeitura de Curitiba Gustavo Fruet – PDT, opositor político a Richa, as relações entre estado e município começaram a ficar abaladas. O convênio entre

[118] http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/urbs-altera-operacao-de-ligeirinhos-para-que-passageiro-nao-pague-duas-vezes/35513
www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/fim-da-tarifa-unica-da-rit-dificulta-vida-de-usuarios-ek2pazxvyu2pfpjqi043cle8e/

> Comec – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, órgão do Governo do Estado, e a Urbs – Urbanização de Curitiba S. A., foi renovado em 2013 e 2014. Neste período, foram destinados R$ 181 milhões ao FUC – Fundo de Urbanização de Curitiba, que era responsável pelos repasses, do Governo do Estado. Apesar disso, dados conflitantes, trocas de acusações e indisposições marcaram esse período até que no início de 2015 houve de fato a desintegração financeira da RIT.Um total de 106 das 356 linhas de ônibus da RIT passou a ser de responsabilidade da Comec – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, do Governo do Estado.(Diário do transporte, 2018).

Observa-se que há algumas dificuldades nos acordos entre os gestores envolvidos no sistema de transporte coletivo por ônibus, neste caso, URBS e COMEC. As pesquisas de base, como as de origem e destino, ainda não são periódicas e não permitem a conformação de um planejamento técnico, com uma margem menor de erros. A despeito da RIT, há um número considerável de linhas não integradas - são 83, que responde a 39% do total de linhas existentes que são 211- de acordo com FIPE (2014).

RESULTADOS E DISCUSSÃO SOBRE AS QUESTÕES DE MOBILIDADE METROPOLITANA EM CURITIBA

Para o entendimento da mobilidade na RMC é importante também observar o que não pode ser medido no sistema de transporte metropolitano e que pode representar uma demanda reprimida, ou um desinteresse no sistema oferecido, por não atender às necessidades e às possibilidades de se arcar com os custos dos deslocamentos. Estudo sobre os fluxos para o trabalho na RMC mostram que, houve um aumento da motorização e isto pode indicar que a RIT, e até mesmo as linhas metropolitanas não integradas, gerenciadas pela COMEC, não são suficientes para abarcar a demanda dos deslocamentos, especialmente ACP, da RMC. Em um estudo realizado para o período de 2002 a 2012, Firkowski, Paese e Nagamine (2014), observaram as dinâmicas populacional e de deslocamento pendular para o trabalho, constatando que houve uma diminuição no número de passageiros que utilizavam a RIT, ao mesmo tempo que houve um aumento da frota de veículos, que passou de 879.796 veículos em 2002 para 1.709.716 em 2012. O crescimento de veículos, teve uma taxa maior nos municípios do entorno imediato, excetuando-se Curitiba e, a característica do aumento da frota, nesses municípios foi de veículos usados ou velhos. Este pode ser um indicativo de que o Sistema de Transporte está menos atrativo.

Como se pode observar, uma metrópole como Curitiba, não deve prescindir do transporte coletivo, principalmente o ônibus, que atende à população de baixa renda, entretanto, o sistema apresenta dificuldades, especialmente no que se refere às linhas da Região Metropolitana, cujo percentual de não integração corresponde à 39% do total das linhas existentes, de acordo com a FIPE (2014). As referencias apresentadas aqui neste trabalho apontam que houve uma diminuição do uso do sistema de transporte e um aumento da motorização, de acordo com Firkowski, Paese e Nagamine (2014). Não é possível afirmar com exatidão se somente estes fatores estão ligados, no entanto eles representam sim um indício de falhas do sistema metropolitano de transporte coletivo. A existência de linhas não integradas e gerenciadas pela COMEC – 83 de acordo com

FIPE (2014), já é um indicativo de que há um fluxo grande de passageiros que se dirige à Curitiba, sem que haja plena integração com o transporte urbano. Este também é um indicativo de que, para os passageiros metropolitanos que utilizam as linhas não integradas, pode haver um custo mais elevado em seu deslocamento.

No conjunto dessas alternativas de transporte existentes, o ônibus é o principal veículo de deslocamento da população de baixa renda. Dada a sua importância social, constitui-se elemento de definição de políticas públicas para o setor de transporte, por seu caráter de necessidade imperiosa para o funcionamento das atividades fundamentais do espaço urbano e seu processo de acumulação. É como diz VASCONCELOS (2000)

> O transporte é contraditoriamente essencial, pois ao mesmo tempo em que desloca trabalhadores para seus postos de trabalho, a escola, ao lazer e outras formas de mobilidade, o que garante a sua própria reprodução e legitimidade, também é funcional ao capital, na medida em que proporciona a acessibilidade do trabalhador para a produção e reprodução da mais-valia sob os diferentes setores da economia local e regional na sua relação com a acumulação global. A hegemonia das empresas de transportes se desenvolve através do monopólio em detrimento da concorrência; dos interesses individuais de acumulação em detrimento do interesse coletivo. Daí porque o transporte se torna um setor fundamental nos espaços urbanos, pois ele garante o deslocamento dos trabalhadores para os seus postos de trabalho, portanto, constitui-se subsídio necessário à acumulação do capital. (VASCONCELOS, 200. p. 28).

p. 342

Outro aspecto que merece ser destacado nessa reflexão é fato do transporte coletivo ser subsidiado pelos trabalhadores, inclusive todas as formas de isenções e abatimentos. Portanto, o subsidio do transporte, inclusive a rede de infra- estrutura é rateado pela sociedade e o lucro é privado ao pequeno grupo empresarial que explora a atividade neste setor: os empresários de empresas operadoras de transporte urbano.

Esse agente é um elemento fundamental na análise da política de transporte, em virtude do papel que desempenha, pois, além de se constituir o grupo economicamente dominante no setor, não se pode subestimá-lo em sua capacidade de organização, por se constituir em grupo relativamente pequeno e, portanto, com maior capacidade de coesão frente as correlações de forças existentes nesta área da política pública. Em A Lógica da Ação Coletiva**,** M. Olson (1999) ao analisar o comportamento dos grupos, corrobora com esse aspecto, reforça a argumentação da eficiência dos pequenos grupos para alcançarem seus objetivos, principalmente quando esses objetivos giram em torno do lucro, o incentivo e o esforço são maiores à obtenção sempre de um resultado favorável ao seu negócio.

É como ressalta VASCONCELOS (2000) o transporte público, é uma atividade que tem como finalidade a extração de mais valia, seguindo a lógica da acumulação do capital com características inerentes a esse modo de produção. Portanto, não se pode subestimar a força política destes grupos que tem o monopólio econômico e político da política de transporte e mobilidade urbana, colocando grandes desafios ao poder público e a classe não proprietária formada pela população usuária dos serviços de transporte

que compõe a esfera do consumo, essencial para completar o ciclo do capital hegemônico.

O conjunto de usuários não aparece na realidade de forma homogênea, mas fragmentado de acordo com os vários segmentos que a compõem. Várias formas de ações coletivas se identificam, tais como: movimento dos idosos, dos estudantes, dos portadores de deficiência física, dos rodoviários, dos trabalhadores, e suas representações no âmbito da sociedade civil organizada, que são a expressão de estratégias mais organizadas na luta pelo transporte urbano. Como se pode verificar são vários segmentos de manifestação através do movimento popular organizado que completa esse polo de classe produtora e ao mesmo tempo consumidora dos serviços de transporte coletivo urbano, constituindo-se o campo que mantém ativo o setor, quer seja na operacionalização da prestação do serviço - tarefa dos rodoviários, quer seja na esfera do consumo - os usuários do ônibus. Esses atores são imprescindíveis na tarefa da conquista de uma política eficaz, com padrões de qualidade satisfatória.

Os empresários de transporte e as lideranças populares são os principais atores desta política e convivem em permanentes conflitos de interesses se constituindo forças de pressão na máquina municipal, portanto são eles os principais elementos de reforma político-estrutural na área de transporte urbano. Entretanto, o segmento formado pelos empresários, em função do seu poder econômico e organização, vem ao longo destes anos influenciando decisivamente na política de transporte. Todas as vezes que o grupo dominante sente-se ameaçado na perda de hegemonia, busca novas formas de fortalecimento da sua organização como estratégia de garantir a sua manutenção no espaço do poder público local e regional.

O histórico do transporte metropolitano de Curitiba, ganha destaque o aspecto mais gerencial e a grande influencia de grupos políticos e empresariais neste contexto. Uma das indicações nesse sentido é o trabalho de Mercier et al (2015) que afirma que as políticas que permaneceram foram aquelas denominadas por esses autores como pró-ativas, com forte atuação da gestão pública e dos grupos empresariais responsáveis pela manutenção do sistema de transporte.

Essas condições gerais incorporam o desenrolar desta política formando uma rede de fenômenos a serem cuidadosamente analisados e interpretados de maneira coerente com o processo em curso. Essa não é tarefa fácil de se realizar, mas é o que este estudo pretende desenvolver nas pesquisas futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora Curitiba tenha sido por muitas décadas o mito da cidade modelo, observa-se que ela vem enfrentado muitas dificuldades em manter-se em um nível de eficiência em mobilidade urbana.

O racional uso do solo urbano mediado pela efetivação de um plano urbanístico realizado no passado para atender uma demanda a longo prazo, vem sofrendo uma tendência de estagnação e como foi demostrado neste trabalho de alguns retrocessos em níveis de integração do transporte metropolitano tão importante para o fluxo de mobilidade de seus usuários, ressaltando-se neste caso a desarticulação da integração do sistema transporte coletivo - a Rede Integrada de Transportes (RIT). Tal desarticulação tem impactos muito significativos especialmente para maior parte da

população desta metrópole, que passou a pagar mais por seu deslocamento e teve grandes perdas em qualidade do serviço ofertado.

Considera-se que a mobilidade urbana, em uma perspectiva metropolitana, em Curitiba, apresenta sinais de perda de qualidade em processos recentes. Tais perdas geram questionamentos quanto ao futuro da mobilidade na metrópole, apresentando um cenário tendencial de aparecimento de crises ou seu agravamento. Em um breve balanço do Sistema de Transporte de Curitiba, observa-se que o mesmo vivenciou por décadas muitos avanços em função dos determinantes abaixo, a saber:

a) políticas urbanísticas, nomeadamente o sistema trinário de vias que priorizou o transporte coletivo no planejamento do uso do solo urbano;

b) implantação do projeto BUS RAPID TRAIN (BRT);

c) expansão do projeto BRT para a metrópole;

d) modelo de mobilidade para o Brasil e o mundo.

No entanto, Curitiba e sua região metropolitana enfrentam problemas de saturação de seu modelo, ainda que apresente algumas condições em níveis de qualidade melhores que outras metrópoles brasileiras. Dentre os fatores que levaram o atual sistema de transporte ao retrocesso, destaca-se:

a) desintegração de parte do sistema em 2015;

b) dificuldade de gestão em nível metropolitano;

c) custo mais alto para pessoas com menor renda;

d) grande número de linhas não integradas (39%) que circulam entre os municípios da RMC

p. 344

Do ponto de vista da mobilidade metropolitana destaca-se neste trabalho o transporte coletivo. Evidencia-se que a cidade de Curitiba apresenta boa qualidade em seu sistema e tecnologicamente ainda se mantém como referência nacional e mundial. Entretanto, quando o sistema é analisado numa perspectiva metropolitana, percebe-se que as condições de deslocamentos dos moradores ficam mais vulneráveis. Isso ocorre porque alguns municípios não estão integrados a RIT pelos motivos já expostos neste trabalho. A RIT de Curitiba necessita de monitoramento e avaliação por parte do poder público no sentido de recuperar a integração na sua complexidade e totalidade como forma de melhoria de transporte público para os usuários da RMC como um todo.

Destaca-se a introdução e expansão dos serviços de transporte individuais que prestam serviço de mobilidade urbana através de aplicativos móveis. A introdução desta modalidade de transporte tem impactado nos sistemas de transporte como um todo, embora existam poucas pesquisas em relação a este modal, sabe-se que o mesmo tem atraído uma demanda que utilizava veículos particulares, reduzindo o número de automóveis circulando nas ruas, além de diminuir a demanda por estacionamentos, principalmente no centro das cidades.

E por fim, sinaliza-se que as regiões metropolitanas necessitam realizar planos de desenvolvimento urbano integrado, pesquisas de origem e destino, e, implementação de políticas públicas macrointegradas no território urbano/metropolitano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Bertha; DAVIDIVICH, Fany (Org.). Geografia e Meio Ambiente. Ed. Hucilec. Rio de Janeiro. 1995.

CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1983.
DELGADO, P. CINTRA, A. e MOURA, R. Organização social do território e mobilidade urbana. In: FIRKOSXKI, O. L. C. de F. e MOURA, R. (Orgs) [RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.)] - 1. ed. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro 2014. < http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/transporte/Relatorio_PesquisaOD.pdf> , acesso em novembro de 2018.
DIÁRIO DO TRANSPORTE, Disponível em: https://diariodotransporte.com.br/2016/11/04/integracao-do-sistema-de-onibus-de-curitiba-e-regiao-metropolitana-sera-concluida-em-seis-meses-afirma-beto-richa/. Acessado em: Out/2018.
FIPE/COMEC (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP/ Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba) Pesquisa de Origem e Destino- Relatório de Pesquisa: Definição de Modelagem para concessão do Sistema de Transporte de Passageiros na RMC. Novembro de 2014.
FIRKOWSKI, O. L. C. de F PAESE, D. N. G. e NAGAGIME, L. Y. Condições materiais da mobilidade na ACP de Curitiba: transporte público e particular. In: FIRKOSXKI, O. L. C. de F. e MOURA, R. (Orgs) [RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.)] - 1. ed. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro 2014.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil / IBGE, Coordenação de Geografia. - 2. ed. - Rio de Janeiro : IBGE, 2016. e-Book (PDF). ISBN 978-85-240-4406-9 p. 345
INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
Comentários sobre os resultados do REGIC 2007 / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. − Curitiba : IPARDES, 2009. 34 p. 1. Rede urbana. 2. Regiões metropolitanas. 3. Geografia urbana. 4. Sul do Brasil. I. Regiões de Influência das Cidades. II. Título. CDU 911.3:711.432 (816)
MERCIER, Jean. DUARTE, Fabio. DOMINGUE, Julien e CARRIER, Mario. Understanding continuity in sustainable transport planning in Curitiba. Urban Studies. 2015, Vol. 52(8) 1454–1470.
MOURA, R. DELGADO, P. R. e CINTRA, A. P. de U. A metrópole de Curitiba na rede urbana brasileira e sua configuração interna In: FIRKOSXKI, O. L. C. de F. e MOURA, R. (Orgs) [RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.)] - 1. ed. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro 2014.
OLSON, Mancur. The Logic of Collective Action. Cambridge, Massachusetts e Londres, Inglaterra, Harvard University Press. 1971.
OLIVEIRA, Dennison de. Curitiba e o Mito da Cidade Modelo. Editora da UFPR, 2000.
OIKAWA, Marcelo. Curitiba: o fazimento de uma cidade. Editora Banquinho. 2016. ISBN-10: 8568835015. ISBN-13: 978-8568835012
VASCONCELOS, E. M. A. Gestão e Participação: uma análise da política de transporte do Município de Belém. Belém, 2000. Dissertação. Programa de Pós Graduação em Serviço Social – Universidade Federal do Pará, 2000.
8- BIBLIOGRAFIA DIGITAL

DETRAN:
http://www.detran.pr.gov.br/arquivos/File/planejamento/2018/FROTAAGOSTO_2018.pdf
URBS: https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/estatisticas
https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/taxis

PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP) O ENFRENTAMENTO PROGRESSIVO DE UMA MOBILIDADE QUALIFICADA

Marília Campos Hildebrand

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Brasil.
mariliahildebrand@gmail.com

RESUMO

Em contraposição à tendência predominantemente técnico-econômica do conceito de transporte, paulatinamente o paradigma da mobilidade urbana vem ganhando espaço à luz da dimensão coletiva e das complexidades sociais. A relação estabelecida entre um grupo e um meio social deve ser pautada tanto no âmbito coletivo quanto desmercantilizado, sobrepondo o interesse individual, mas reconhecendo as subjetividades desiguais dos sujeitos. Assim, a equalização do acesso é central na apreensão do transporte público como um serviço básico essencial aos grupos sociais mais ou menos vulneráveis, na medida em que sua oferta ou restrição condicionam diretamente as possibilidades dos indivíduos, impactando seu direito à cidade. A análise evolutiva dos instrumentos de planejamento da Região Metropolitana de São Paulo, desde a Constituição Federal de 1988, revela expressivos avanços na incorporação de uma mobilidade qualificada, mas também demonstra limitações ao conferir grande parte das inciativas aos agentes privados.

Palavras-chave: São Paulo, mobilidade urbana, transporte, política urbana, justiça social.

ABSTRACT

In contrast to the predominantly techno-economic bias of the transportation concept, the paradigm of urban mobility has gradually gained ground in the perspective of the collective dimension and social complexities. The relationship established between a group and a social context should be based both on the collective and the demercanized, overlapping the individual interest, but recognizing the unequal subjectivities of the citizens. Thus, the equalization of access is central to the apprehension of public transportation as an essential basic service to more or less vulnerable social groups, insofar as their supply or restriction directly affects the possibilities of individuals, impacting their right to the city. The progressive analysis of the planning instruments of the Metropolitan Region of São Paulo, since the Federal Constitution of 1988, reveals the significant advances in the incorporation of qualified mobility, but also demonstrates limitations when giving a large part of the initiatives to the private agents.

Keywords: São Paulo, urban mobility, transport, urban policy, social justice.

INTRODUÇÃO

A ponderação do transporte como elemento fundamental para a estruturação da dinâmica urbana aciona a reflexão de como tal mecanismo articula-se no combate às desigualdades decorrentes da produção do espaço. Paralelamente, ao reconhecer o urbano como um meio atravessado por fenômenos complexos, com a imperativa substituição da oposição urbano-rural por ritmos cada vez mais distintos, convém entender também que as formas deste planejamento devem ser atualizadas para a equalização na criação de espaços comuns de socialização e ação política. Desta forma, o presente artigo pretende pensar mais à frente de um campo estéril dos transportes, na assunção das dimensões sociais da mobilidade pela perspectiva dos sujeitos, entendendo a mobilidade em suas aptidões de deslocamentos e nas disponibilidades ofertadas, presumindo que as distintas condições destes indivíduos afetam diretamente seu movimento, sendo este situado no espaço.

Esta pesquisa investiga como a temática está permeada nas políticas de desenvolvimento urbano-territorial e de mobilidade da Região Metropolitana de São Paulo e de seu município sede. Seu recorte parte da promulgação da Constituição Federal de 1988, na qualidade do transporte como um direito fundamental, com uma exposição amparada na análise evolutiva destes arranjos.

Embora o processo constitucional tenha sido responsável pela divisão de poderes aos entes por meio da fixação de competências constitucionais simétricas, tais responsabilidades são incompatíveis com a real territorialidade das demandas concretas, exigindo medidas de cooperação e atividades de interesse comum que compensem as assimetrias existentes. Conjuntamente, o desenvolvimento desigual e o processo de ocupação do território paulistano, resultantes da dinâmica de crescimento da atividade econômica, da concentração de investimento em infraestrutura pelo Estado à serviço do capital e da livre ação do mercado imobiliário, impõem um processo de periferização para os segmentos de baixa renda.

Dadas as referidas constatações, considera-se que o sistema de mobilidade tem a capacidade de articular e equilibrar as diversas porções da metrópole e que a dimensão urbana – bem como sua construção social – extrapola qualquer delimitação constitucional. Logo, este texto pretende ir além da avaliação restrita ao eixo municipal, avançando na escala metropolitana e em seu planejamento integrado de transportes. Parte-se de uma compreensão teórica a respeito das dimensões das desigualdades instituídas no tecido urbano e da relevância dos transportes na ênfase ou moderação dessas disparidades, por uma concepção incrementada de mobilidade como um dos caminhos para o direito à cidade. Num segundo momento, a justiça social, então, é acionada como investida multidisciplinar para notabilizar problemáticas neste campo. Em seguida, a justificativa da análise evolutiva dos planos e a construção metodológica são apresentadas para salientar as categorias das desigualdades apreendidas através da observação de intencionalidades e segmentações constantes no planejamento urbano e regional da RMSP. Por último, a alteração do paradigma dos transportes para o paradigma da mobilidade deverá ser constatada, ressaltando sua aproximação ou distanciamento dos sujeitos como agentes de sua própria mobilidade, encerrando o debate com desdobramentos para continuidade da pesquisa.

A MOBILIDADE EM CONTEXTOS DE DESIGUALDADE

Analisar a mobilidade urbana pressupondo uma abordagem à luz da dimensão coletiva, que atinja o campo das complexidades sociais, exige incorporar a configuração de uma noção igualmente complexa, permeada de ambivalências e paradoxos, em que se mesclam liberdade e restrição, universalidade e heterogenias, incremento de valor, mas também inclusão de sujeitos – sem relegar, é claro, a base territorial urbana como *lócus* do movimento e das interações. Este último aspecto, central na apreensão da capacidade de locomoção dos indivíduos na cidade, situa a equalização do acesso como condição fundamental de conexão ao universo urbano e que, ademais, carrega consigo a especificidade de constituir o próprio modo de assegurar os demais direitos sociais como saúde, educação, trabalho, dentre outros. No entanto, o termo equalização admite o princípio da desigualdade, cabendo assim, algumas inferências nos âmbitos econômico e social.

Pelo prisma da acumulação capitalista, o desenvolvimento geográfico desigual, segundo Harvey (2016, p. 140), é meio crucial pelo qual o capital se inventa periodicamente. As dinâmicas de mercado ora impelem inovações tecnológicas nas comunicações e transportes, ora induzem as chamadas "economias de aglomeração" almejando a redução dos custos e do tempo de circulação do capital. As economias regionais – mais especificamente das regiões metropolitanas no caso aqui estudado – orientadas pelas condições de mercado e sujeitas à concorrência geográfica acirrada, "constituem um mosaico frouxamente interligado de desenvolvimento geográfico desigual, no interior do qual regiões ricas tendem a ficar mais ricas, enquanto regiões pobres tendem a ficar mais pobres" (HARVEY, 2016, p. 142). Em outras palavras, na arena da livre concorrência dos agentes que produzem, ocupam e transformam o espaço urbano, o efeito da acumulação engendra dois processos: o subdesenvolvimento de regiões carentes de infraestrutura, ao passo que potencializa a aglomeração em locais providos de densos meios de comunicação, numa dinâmica capaz de acentuar ainda mais as desigualdades. Cabe também pontuar o papel do Estado ensejando as condições coletivas de produção e de consumo.

Da mesma maneira, é importante entender como o próprio sistema de transporte e a mobilidade urbana em si são (ou podem ser) apropriados a serviço do capital e, consecutivamente, impactam os cidadãos, na medida em que sua oferta ou restrição condicionam diretamente as possibilidades dos indivíduos e seu direito à cidade.

Para Harvey (2005) a circulação é decisiva no sistema capitalista já que é indispensável integrante do processo produtivo. Nessa lógica, o autor chama a atenção para a função do transporte como elementar na conformação do preço das mercadorias e na capacidade de expansão do espaço geográfico. Ao mesmo tempo em que o fluxo do capital tenta vencer as barreiras espaciais para sua realização através da supressão do espaço pelo tempo, precisa constantemente da paisagem geográfica – e fixa – para consolidar sua ampliação, sendo esta resultado direto de sua capacidade de circulação. p. 350

A polarização entre capital e trabalho, própria deste modo de produção, que já na sua base institui uma estruturação de classe, evidencia a questão social, mais comumente associando-a à renda e ao aspecto redistributivo. Porém, este não é o eixo exclusivo das relações de dominação. De acordo com Fraser (2002, p. 9) somam-se às preocupações da tradicional teoria distributiva outros eixos de subordinação, incluindo diferença sexual, raça, a sexualidade, a religião, a etnicidade e a nacionalidade. O debate levantado pela autora indica o surgimento de uma nova gramática de reinvindicação política num contexto de globalização, com a substituição da redistribuição pelo reconhecimento. Estamos diante, nesse sentido, de um cenário ao qual a desigualdade – pautada exclusivamente no plano econômico – é acrescida da diferença, da heterogeneidade.

A agregação de outras dimensões para além da esfera técnico-econômica – aqui interpretada por uma associação entre capital e tecnocracia do Estado – à propriedade de deslocamento dos indivíduos é representativa para o incremento do conceito. Nesta perspectiva, Gomide (2003) identifica o sistema como ferramenta de inclusão, aludindo ao caráter redistributivo, mas ultrapassando qualquer interpretação encerrada em concepções técnico-econômicas, assim como Martens (2006), ao reconhecer a mobilidade como elemento de viabilização de uma vida plena na sociedade e Amar (2010) que verifica uma mudança de paradigma nesse campo.

Conforme o autor, o paradigma de transporte constantemente relacionado à fluidez, eficiência, deslocamento de passageiros entre pontos fixos, centrado na confiabilidade, segurança e universalidade dos usuários vem dando lugar à um novo paradigma, de mobilidade para todos, personificada no indivíduo móvel, comunicador, cocriador e coprodutor da sua própria mobilidade (AMAR, 2010, p. 3-4). Deve ser concebida para além dos progressos funcional e utilitário do tempo de transporte, como experiência ensimesmada, de forma a contemplar as particularidades sensíveis e afetivas, culturais e relacionais dos sujeitos. Logo, deve incorporar a pluralidade dos ritmos de vida, individuais ou de grupos limitados, não só como atividade, mas como direito social.

Amar, em sua reflexão acerca do estabelecimento desse novo padrão mais distante da compreensão clássica de transporte, apresenta uma leitura análoga, mas que não expressa uma oposição à anterior,

> senão uma alteração de ponto de vista: o transporte é um instrumento, um equipamento; a mobilidade é um atributo das pessoas e dos objetos, (...) um atributo das sociedades e também dos territórios. (AMAR, 2010, p. 16, tradução nossa)

Estamos diante de uma confrontação dicotômica já conhecidamente explorada por Lefebvre (2001 [1968]) entre refletir a cidade a partir de seu valor de uso em contramão à um valor de troca, em que esta deve ser apreendida como lugar de encontro, da democracia e da diversidade na apropriação do espaço urbano frente a lógica imanente do dinheiro. Seria, portanto, a mobilidade urbana em seu conceito mais amplo um dos caminhos para o direito à cidade?

A ACEPÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL COMO CHAVE DE ANÁLISE

Em vias de minimizar os efeitos da lógica de produção capitalista, bem como a hegemonia do valor de troca ante o valor de uso pela via da valorização das práticas sociais, faz-se necessário romper com a manutenção das tendências existentes, em que "a elaboração bem-sucedida de políticas adequadas, e a prevenção de suas implicações, vai depender de alguma investida interdisciplinar sobre o processo social e os aspectos da forma espacial do sistema urbano" (HARVEY, 1980, p. 79). Para tal, deve-se ter, sobretudo, consciência acerca dos mecanismos que erigem desigualdades, "porque é, presumivelmente, pelo controle e manipulação desses mecanismos que alcançamos nosso objetivo". (HARVEY, 1980, p. 41).

Como uma perspectiva alternativa para pensar a cidade, a mobilidade passa a ganhar espaço nos anos setenta quando estudos, que até então concentravam-se em aspectos econômicos, técnicos e funcionais do movimento, emergiram sob nova orientação incorporando a visão dos usuários, o problema da acessibilidade e mais recentemente dimensões culturais e políticas, com o desenvolvimento do que se denominou a virada da mobilidade. Ao posicionar esse conceito no centro da teoria social, a concepção abstrata do espaço, em que são desconsideradas as especificidades das áreas urbanas e regionais, e o caráter mecânico atribuído às redes de transporte, circunscritas à função de deslocamento, trazem à luz o papel dos sujeitos. Seja na identificação de suas próprias demandas individuais de deslocamento, quanto

em sua participação ativa na elaboração, valorização e interpretação das redes. (AMAR, 2010; PINTO e RIBEIRO, 2016)

Somando a essas reflexões, Pinto e Ribeiro apontam que a questão da acessibilidade também está no foco das discussões. Segundo as autoras, análises realizadas por Kaufmann, Bergman e Joye (2004), com base nas demandas de transporte, verificaram significativas diferenças nas possibilidades e capacidades dos indivíduos em usufruir os benefícios urbanos. Expõem também que diversas pesquisas, segundo Cardoso (2007), evidenciaram que crianças, idosos, negros, mulheres e pessoas mais pobres apresentam menores condições de acessibilidade. (PINTO e RIBEIRO, 2016, p. 176)

Isto posto, a justiça social revela-se como uma chave de leitura interessante, congregando as óticas descritas, para notabilizar problemáticas no campo da mobilidade urbana. Ainda que envolva certo juízo ético e político, a justiça social para Harvey é um conceito normativo bem limitado e ainda insuficiente na incorporação de alocação espacial, resumindo-se a uma série de princípios para resolver direitos conflitivos "que surgem de uma necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual [...] e destinam-se à divisão dos benefícios e alocação dos danos surgidos no processo do empreendimento conjunto do trabalho". (HARVEY, 1980, p. 82).

Para tanto, o autor propõe, ao divergir de um modo usual de análise, a possibilidade de uma abordagem associada à uma teoria de alocação territorial em que os princípios de justiça social se apliquem a situações geográficas, levando em consideração as necessidades da população, uma organização espacial que proveja benefícios na forma de satisfação dessas necessidades, consequentemente, com resultado agregado em outros territórios e, com a tolerância de desvios no padrão de investimentos condicionados apenas à superação de dificuldades específicas do meio, sempre num sentido de contribuir para o bem comum.

Juntamente, retomamos a argumentação de Fraser, que ao conjugar a pauta da diferença e do reconhecimento no contexto globalizado coloca o imperativo de um novo entendimento da justiça social que abranja uma concepção bidmensional de justiça.

O DESENVOLVIMENTO DE UM ESTUDO COMPARADO: EVOLUÇÃO DO HISTÓRICO DE PLANEJAMENTO DA RMSP E CATEGORIAS DA DESIGUALDADE.

Ao considerar a mobilidade como uma experiência complexa, que articula e discute as formas de distribuição do poder e de organização social vinculadas ao movimento, entende-se que os fluxos implicam no reconhecimento de diversas práticas de deslocamento – tais quais, dirigir, caminhar, pedalar, fazer uso do transporte público – e não só, mas também nos espaços que ocasionam essas formas entrelaçadas de interação – ruas, calçadas, estações de transferências, terminais, entre outros. Essas redes físicas e de sociabilidade intrinsecamente acionam identidades de sujeitos que estão associados às políticas de mobilidade, estas últimas podendo contribuir para o aumento ou para diminuição das capacidades de se deslocar por meio da criação de formas de acesso ao poder. (PINTO e RIBEIRO, 2016, p. 176)

A partir desta contribuição é possível pensar como as políticas públicas que versam sobre transporte/mobilidade, com o passar dos anos, alinham-se ou se distanciam de um conceito multifacetado. Se contemplam as diferenças e necessidades

e garantem o uso equalizado dos sistemas através de sua conjugação com o planejamento urbano. Paralelamente, a sobreposição das perspectivas da justiça social acima suscitadas oferece uma base fecunda para verificar como a ordenação dos arranjos normativos incide na afirmação da mobilidade como um direito fundamental. E, todavia, pode-se valer do desenvolvimento da cidadania como ferramenta de superação ou, minimamente, de enfrentamento das desigualdades historicamente impressas no tecido urbano.

Tendo em vista essas considerações, a pesquisa em curso explora o conjunto de planos urbanos da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e de seu município sede, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88) até o atual contexto da Política Nacional de Mobilidade Urbana, de modo a entender como a mobilidade aparece nesses instrumentos de planejamento, balizada pela justiça social, e paulatinamente reconhece os sujeitos como principais alvos/agentes de tais disposições. Em razão do planejamento territorial e de transportes se apropriar do termo mobilidade há pouco tempo, para analisar o planejamento e as ações de mobilidade no período estabelecido, será necessário trabalhar com ações e elementos que adotam também aquelas denominações.

As políticas de mobilidade, bem como os planos diretores e instrumentos de planejamento que ordenam o uso do solo, constituem arranjos normativos de referência na intervenção do território, que orientam a produção de diferentes objetos, infraestruturas, regras e padrões físicos, processos de elaboração, gestão, financiamento, manutenção dos empreendimentos, definição da participação das instituições envolvidas e formas de governo, logo, não são negligenciáveis.

Contudo, cabe ressaltar os limites dessas proposições, uma vez que esta análise será mais específica à temática do planejamento de transporte, sem ainda penetrar numa avaliação associada à outras dimensões como habitação e emprego, por exemplo. É pertinente, da mesma maneira, ter em conta que o esforço concentrado na esfera institucional não observa a própria execução e adoção das diretrizes, medidas e ações constantes nos documentos.

Para aclarar a evolução do conceito da mobilidade no planejamento da RMSP e se este vem se firmando nos anos mais recentes como um novo paradigma, empregou-se a estratégia de extrair dos próprios documentos a concepção dos destinatários de suas políticas, verificando como elas dão os contornos de seus sujeitos. Nesse sentido, queremos confirmar se os cidadãos seriam apenas usuários dos sistemas de transporte, passivos nesta leitura, ou se figuram como entes da cidade, através dos quais – e nos quais – a mobilidade se realiza ativamente.

Dada dificuldade em resgatar uma sistematização oficial e cronológica dos documentos que dispõem sobre regulamentações tanto no planejamento urbano do município de São Paulo, quanto na região metropolitana que o contém, toma-se como referencial o inventário de planos descrito no artigo de Silveira (2011). No primeiro momento, foram coletados instrumentos de políticas públicas em diretórios online e unidades físicas que tivemos acesso nos âmbitos metropolitanos e municipal. Foram incluídos planos de desenvolvimento territorial, planos diretores, leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e planos setoriais da política de mobilidade e de transporte (tabela 1). Esta base de dados inicial não avalia a totalidade dos planos especificados

em tal inventário, mas fornece um extenso material para que possam ser obtidas conclusões parciais.

Para traçar a evolução dos planos junto à alteração das percepções acerca do conceito de mobilidade e dos sujeitos (móveis), adotou-se a proposta metodológica de estruturação de matrizes analíticas, com referência no trabalho comparativo realizado por Pinto e Ribeiro (2016), mediante um processo de redução de dados e simplificação de conteúdos e, com o objetivo de identificar as categorias de sujeitos descritas no corpo dos textos às quais os planos se lançam. Tendo como norte sempre a definição b*idimensional* de justiça social destacada por Fraser (2002) para evidenciar o reconhecimento da diferença, rumo à atenuação das múltiplas camadas de desigualdade, na prioridade da inclusão social e, ainda mais, no direito à cidade.

INTENCIONALIDADES E SEGMENTAÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL NA RMSP

Conforme mencionado anteriormente, a introdução de uma perspectiva mais complexa da mobilidade e a consequente adoção de medidas coerentes que ajam na redução das disparidades sociais pode ser identificada nos documentos que irão subsidiar a formulação das políticas públicas. A apreensão da relação espacial, neste contexto, é também fundamental para aclarar o conteúdo dos planos ou arranjos normativos aqui designados no âmbito de suas disposições.

Com o marco da instituição do transporte como um direito social na CF88, são tomados como base dessa reflexão evolutiva cinco planos que expõem duas décadas de planejamento, sendo dois referenciais para o desenvolvimento regional da região metropolitana e três planos integrados de transportes que pretendem estruturar a metrópole a partir de orientações específicas nesse campo. Na esfera municipal, o caráter dos documentos é divergente e mais recente. São duas gerações de instrumentos legais elaborados no contexto de vigência e em cumprimento com as Leis federais nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto das Cidades, e nº 12.587 de 2012 que instituiu as diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana (PNMU), compondo, dentre eles, planos diretores, leis de uso e ocupação do solo e os planos de circulação viária e mobilidade, que revelarão a incorporação da matéria na orientação do crescimento urbano.

Tabela 1. Instrumentos normativos analisados.

DOCUMENTO	ANO	ORGÃO[119]	ÂMBITO
Plano Metropolitano da Grande São Paulo (PMGS 1994-2010)	1994	EMPLASA	Metropolitano
Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU 2020)	1999	STM	Metropolitano
Agenda Metropolitana	2005	EMPLASA	Metropolitano
Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU 2025)	2006	STM	Metropolitano
Atualização da Rede Metropolitana de média e alta capacidade na RMSP (Atualização da Rede)	2013	STM	Metropolitano
Plano Diretor Estratégico - Lei municipal nº 13.430 (PDE 2002)	2002	Prefeitura	Municipal
Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes (PMCVT)	2003	Prefeitura	Municipal
Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - Lei nº 13.885 (LPUOS 2004)	2004	Prefeitura	Municipal
Plano Diretor Estratégico - Lei municipal nº 16.050 (PDE 2014)	2014	Prefeitura	Municipal
Plano de Mobilidade 2015 (PlanMob 2015) - Instituído como anexo único do decreto nº 56.834	2016	SMT	Municipal
Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - Lei nº 16.402 (LUOS 2016)	2016	Prefeitura	Municipal

FONTE: organizado pela autora.

p. 355

No conteúdo metropolitano constam referências para um contexto mais amplo de planejamento, de cunho regional, disposições mais genéricas, menos localizadas e, logo, sem grande especificidade, mas que demandam uma sofisticada gestão interfederativa para congregar as problemáticas da dinâmica territorial que ultrapassa os limites políticos-administrativos dos entes envolvidos. Todas as peças apresentam a dimensão econômica bem demarcada pela competitividade do contexto globalizado, conjugando desenvolvimento econômico, equidade social, preservação dos recursos naturais – pilares do desenvolvimento sustentável – e qualidade de vida, temáticas de grande relevância na construção dos cenários futuros e horizontes de planejamento aí descritos.

Enquanto isso, as referências legais e técnicas do Município permitem observar elementos gerais que norteiam tais políticas em suas disposições mais pormenorizadas – com parâmetros definidos, que não se encerram na formulação de simples diretrizes, mas são responsáveis por materializar a aplicabilidade dos princípios, na sua consonância com o desenvolvimento territorial metropolitano. A medida em que a mobilidade ganha protagonismo nessa seara, sobretudo a respeito de sua coordenação com a distribuição das atividades na cidade e emergência no equilíbrio entre as ofertas

[119] EMPLASA: Empresa de Planejamento Metropolitano da Grande São Paulo S.A; STM: Secretaria de Transportes Metropolitanos; SMT: Secretaria Municipal de Transportes.

de moradia e emprego, a observação das leis de zoneamento, complementares aos Planos Diretores municipais, é igualmente elementar.

Ocorre registrar, contudo, que este rol de instrumentos é resultado da articulação entre diferentes agentes e do empenho de esforços na institucionalização de arranjos normativos mais ou menos caros aos interesses do Estado. Do mesmo modo, a observação deste pano de fundo político é necessária, mas ambos extrapolam os limites deste artigo.

Retomando a discussão inicial apresentada na primeira seção, foram adotadas matrizes analíticas obtidas a partir da leitura dos planos – as quais se encontram sintetizadas na tabela 2 – e evidenciam o distanciamento do conceito clássico de transporte, na gradativa materialização da mobilidade como direito social na dimensão institucional.

Tais matrizes foram estruturadas em três grandes eixos de análise que permitem a visualização da abordagem na orientação geral dos planos: I - em sua condição de concretização de uma mobilidade multifacetada, II - a partir do comprometimento e proposição de ações específicas, e III - no tratamento dos sujeitos no decorrer das décadas analisadas. No primeiro, as matrizes respondem ao entendimento mais amplo da mobilidade, atravessando outras dimensões além do transporte e da provisão da infraestrutura em si, assumindo a mobilidade enquanto direito, com uma equalização que contemple múltiplas dimensões da desigualdade e que preveja a articulação entre as políticas públicas nesse sentido. A materialização deste novo paradigma depende, em certa medida, da condição de aplicabilidade da orientação geral constante nos documentos. Assim, no segundo eixo, consideramos a diversidade e a inovação de instrumentos utilizados que influenciem na qualificação do espaço público e;

Tabela 2. Representação evolutiva do planejamento da mobilidade na RMSP.

Fonte: elaborado e organizado pela autora.

p. 357

no emprego de modelagem das redes amparada numa maior segmentação de indicadores, reconhecendo a complexificação do padrão de deslocamento para além da lógica tradicional casa-trabalho/estudo. O último recorte fica por conta da incorporação da pluralidade dos sujeitos, seja pela ampliação do acesso à grupos mais vulneráveis – na consideração da diferenciação de índices de mobilidade nas faixas de renda e por

propostas que priorizem localidades de menor desenvolvimento –, seja perante suas condições físicas ou ainda nas relações dos indivíduos com o território no ato de se deslocar. A admissão dos sujeitos como agentes discorre, por fim, sobre a participação ativa de grupos com demandas específicas e o atendimento às suas necessidades na elaboração desses documentos e arranjos. Logo, os planos são analisados a partir dessas três abordagens.

Nos planos metropolitanos, o setor dos transportes tem expressão já na caracterização sócio-territorial metropolitana, na qual a tendência hegemônica rodoviarista foi determinante para o padrão de ocupação centro-periferia, segregado e desigual da RMSP. No entanto, a reestruturação econômica produtiva em curso origina uma pluralidade de atividades, que agrava ainda mais a fragmentação do espaço e o desequilíbrio social que o acompanha. Mais adiante, o mesmo traço indutor das estruturas de transportes, responsável pelo alargamento das franjas urbanas e pelos índices de baixa densidade constantes nos diagnósticos, é reconhecido, por outro lado, como potente mecanismo de produção de novas centralidades, sendo capaz de promover maiores níveis de acessibilidade quando conjugado a políticas habitacionais, de ordenamento do solo, tarifárias, dentre outras.

De maneira comparativa, a esfera municipal age mais categoricamente nesse sentido, tendo expresso nos seus dois planos diretores a afirmação da universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte dos cidadãos, como pertencentes do direito à cidade, seja pela oferta de serviços, equipamentos ou infraestrutura pública, na qual o sistema de mobilidade é integrante e fundamental. As ações práticas estão mais presentes a partir da instituição do novo marco regulatório da política urbana na gestão do prefeito Fernando Haddad 2013-2016, no PDE 2014 e na LPUOS 2016. Nestes, definições precisas da forma urbana das centralidades atreladas aos eixos de transporte, por mecanismos que qualificam a produção imobiliária e instrumentos inovadores e que garantem a aplicabilidade das diretrizes pela iniciativa privada.

p. 358

É verdadeiro que a compreensão sistêmica dos transportes, própria de uma concepção múltipla da mobilidade, está presente desde a década de 1990. No entanto, seu conteúdo é associado ao aumento da acessibilidade para melhoria do desenvolvimento territorial. O transporte no PMGS 1994-2010 é admitido de modo a promover soluções de tráfego, redução de emissões de poluentes, menor dependência de combustíveis fósseis e o problema do congestionamento, com medidas que versam essencialmente sobre infraestrutura, tendo em vista a homogeneização das condições de acessibilidade pelo sistema de transporte de massa coletivo. A alta velocidade do deslocamento e a fluidez dos veículos podem ser encaradas como alternativas de melhoria de qualidade de vida, mas isoladamente não são capazes de equalizar os graus das desigualdades sócio espaciais correntes na metrópole. A projeção do cenário futuro desejado aí considera a redistribuição de renda e a possibilidade de descentralização de assentamento populacional e das atividades econômicas, sem muita efetividade, já que menciona vagamente a articulação com as políticas de uso do solo.

A Agenda Metropolitana, em 2005, vem com um pressuposto similar, mas com propostas de ações no curto, médio e longo prazo. Objetiva a melhora das condições de vida e de trabalho com ótica particular às mazelas das populações mais pobres,

como um referencial para a elaboração dos planos plurianuais municipais. Da mesma forma que seu plano predecessor, a Agenda aposta na consideração da infraestrutura como um elemento de estruturação e qualificação do espaço metropolitano, porém, apropria-se da *nova terminologia* ao atestar a necessidade do tratamento sistêmico do transporte que a aborde a *mobilidade* de forma geral e que priorize o transporte coletivo ao individual, por meio do incentivo dos modos a pé, por bicicleta e do transporte público. Além de ações no tema da ocupação e infraestrutura urbana para equipar a região, justificadas em nome do desenvolvimento sustentável no cenário globalizado, o plano considera a integração e a revitalização dos entornos das redes. Outras medidas como a unificação da política tarifária para todos os usuários, dos corredores e terminais integrados e do estabelecimento de eixos de interesse metropolitano para implantação de grandes empreendimentos públicos denotam o aprimoramento da visão sobre os transportes.

Ainda que os sujeitos em ambos documentos mencionados sejam tomados como usuários passivos dos sistemas, cabe destacar que os textos pontualmente propõem intervenções de outra ordem no seu deslocar. O PMGS 1994-2010 reconhece o potencial dos prédios destinados à circulação como espaços de lazer e cultura em benefício das pessoas em trânsito. De igual maneira, a Agenda Metropolitana recomenda que esses espaços de integração fomentem a inclusão social através de serviços de interesse público, de atendimento geral, habilitação profissional e como centros multidisciplinares de arte e cultura, esporte, turismo.

p. 359

Os planos que trazem disposições específicas para o transporte, como as próprias denominações evidenciam, ainda no âmbito da região metropolitana, também trabalham com cenários futuros, com o diferencial de apresentar a modelagem das redes. A citação à mobilidade aparece desde a primeira versão analisada – PITU 2020 (1999) –, mas é aí relativa apenas ao índice que demonstra a capacidade de deslocamento. No PITU 2025 (2006) é também recorrente a associação do termo à taxa que indica a média de viagens dos usuários, à exceção da parte que remonta às políticas públicas vigentes, retomando o conceito constante no PDE 2002 que pressupõe que a política de circulação e transportes deverá tratar as questões da mobilidade e da acessibilidade para todos os segmentos sociais.

A orientação de ambas estratégias setoriais está associada ao plano de desenvolvimento metropolitano que o rege (e nessa lógica, o precede), já anteriormente apresentados. Os dois focalizam na dimensão econômica, na vertente social e na questão ambiental, pretendendo alterar a matriz de transportes da região com o desestímulo ao modo individual motorizado. O primeiro é baseado na ampliação da oferta de infraestrutura combinada com políticas tarifárias, políticas de gestão e políticas institucionais, enquanto o segundo ao reconhecer os limites financeiros da oferta ilimitada anterior, apoia-se mais efetivamente na articulação das políticas públicas, especialmente na vinculação do planejamento dos transportes com parâmetros e instrumentos constantes na lei de uso do solo do município de São Paulo. Aproximam-se mais uma vez nesse sentido, nas diretrizes de adensamento seletivo e pluralidade de usos para reduzir o descompasso entre moradia e emprego. Também confiam na gestão do sistema, entendendo o transporte como condicionante dos diferenciais de acessibilidade e de valorização da terra urbana, e na consideração da segregação de faixas de renda na avaliação dos resultados das redes. Nesse aspecto, o PITU 2025

tem destaque, contemplando cinco faixas de renda distintas frente aos dois estratos (até 10 salários mínimo e mais de 10 salários mínimos) admitidos pela metodologia do PITU 2020. Os indivíduos permanecem apenas como destinatários diferenciando-se, como mencionado, perante a segmentação social e mais especificamente nas determinações tarifárias, que garantem gratuidade à idosos, deficientes e descontos aos estudantes.

Se, por um lado, o PITU 2025 abarca de maneira mais complexa a mobilidade, salientando, por fim, a perspectiva dos usuários e a atenção a públicos especiais (grávidas, idosos, pessoas de mobilidade reduzida, crianças), por outro, tem como relevante fonte de recursos a captação de mais valia imobiliária. Ao confiar grande parte de suas ações à iniciativa privada, por meio das concessões urbanísticas e parcerias público-privadas, a natureza mercantilizada embutida no plano pode configurar fatores de exclusão.

O plano de atualização de rede de média e alta capacidade, elaborado em 2013 pela SMT, atualiza e aprofunda os resultados da proposta do PITU 2025 agregando uma metodologia tradicional a um segundo nível de macro indicadores que quantificam os benefícios proporcionados por essas redes, relacionados à mobilidade e acessibilidade. Representa concomitantemente a lógica da inter-relação entre o sistema de transportes, o sistema socioeconômico e os parâmetros urbanísticos na adoção dos modelos de quatro etapas (EMME) e da integração dos transportes ao uso do solo (TRANUS) – já empregado no planejamento anterior. Mostra resultados como expressivos ganhos de tempo, redução de custos, benefícios nas condições de saúde e segurança nos transportes. A revisão da rede, no entanto, é limitada aos transportes de massa, sem recomendar ou avaliar as restrições ao transporte individual motorizado e sequer mencionar os modos ativos ou políticas tarifárias, mesmo com recomendações claras da PNMU sobre a prioridade destes dentre os demais. A diferenciação entre os sujeitos é dada apenas pelo aspecto da renda na ferramenta de aferição, mas consegue precisar os efeitos das diferentes classes sociais nas decisões modais e escolhas de caminhos, constituindo importante método.

Por sua vez, o conjunto de documentos que integra a legislação urbanística do município de São Paulo, embora já esteja na sua segunda geração pós Estatuto da Cidades, demonstra uma orientação geral muito linear, mas que gradativamente se aprimora. Em observância à regulamentação federal, o PDE 2002 é instituído como um instrumento da política de desenvolvimento urbano. Já nas primeiras linhas, inclina-se à redução das disparidades sociais e regionais, alinhado aos princípios da justiça social. No que concerne às disposições específicas de circulação viária e de transportes, estabelece as Áreas de Intervenção Urbana (AIU's), como porções destinadas a efetivar melhorias e adequações à rede de transporte público coletivo, entendendo-o como um elemento estruturador constituinte de uma urbanização fluida e costurada no tecido urbano. Ao longo dessas redes, determina o estímulo ao adensamento populacional, diversificação do uso do solo e o fortalecimento de polos terciários (Eixos e Polos de Centralidade), atentando a medidas de promoção da equidade na distribuição de acessibilidade e compatibilização com a demanda gerada pela ocupação lindeira e regional, junto ao incentivo à implantação de estacionamentos para veículos e bicicletas nas imediações das estações de transporte.

Enquanto o Plano Diretor focaliza na apresentação de diretrizes, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo traz normas de forma a endossar a

aplicabilidade das diretrizes, princípios e ações. A legislação solicita uma ação descentralizada via subprefeituras, através do que vai chamar de *Planos Regionais Estratégicos* e Planos de Bairros. Acrescenta complementações como definições do perímetro de novas centralidades e das já existentes, maior aproveitamento do solo, tendo por suporte a rede viária estrutural e os diversos meios de transporte, com ênfase na regulação dos coeficientes de aproveitamento do solo das Áreas de Intervenção Urbana (AIU) envoltórias das estações do sistema de transporte coletivo. A escala mais atenta às especificidades locais, favorece consideração especial ao deslocamento de pedestres e pessoas com mobilidade reduzida, no âmbito dos transportes.

Evolutivamente percebe-se que tanto a esfera metropolitana quanto a municipal são convergentes na orientação do crescimento urbano ao longo dos eixos de transporte público, numa tentativa de reequilibrar as ofertas entre moradia e emprego. Entretanto, ao comparar o PDE 2002 e a LPUOS 2004 com o marco regulatório implementado a partir de 2014, nota-se a clara diferença na condução das estratégias, ainda que os objetivos sejam semelhantes. No arranjo mais recente, a preocupação na elaboração de instrumentos que não só captem a mais valia ou impulsionem o adensamento seletivo, ultrapassa a visão tradicional e influencia diretamente na qualidade e vitalidade dos espaços através da intenção de gerar tipologias específicas, especialmente na articulação entre o público e o privado.

É valido pontuar que mesmo que essas considerações escapem à abordagem usual que percorreu a leitura dos planos anteriores, é de grande relevância para demonstrar a manifestação de uma nova perspectiva da mobilidade. A qualificação da vida urbana pretende ser alcançada não só na redução das distâncias de deslocamento, mas também ao diminuir os impactos negativos dos empreendimentos e infraestruturas, de modo a impulsionar diversificação nas formas de implantação dos lotes, maior fruição pública nos térreos desses empreendimentos, fachadas ativas ao nível da rua, ampliação das calçadas e das áreas livres dos lotes e convivências entre usos residenciais e não residenciais. Diante disso, Nakano e Guatella (2015) revelam o caráter pouco inovador do PDE 2002 e da LPUOS 2004 que mantiveram o mesmo modelo de regulação da ocupação do solo resultantes da Lei de Zoneamento de 1972. A proposta contida neste arranjo baseava-se na hierarquia de unidades urbanas (usos exclusivos) polarizadas por uma rede comercial e de serviços, com inibição de usos mistos nos lotes e apartadas das calçadas por recuos que distanciam a edificação e ocasionam a rarefação do espaço público.

Ainda destacando alguns pontos, as novas regulações demonstram que é necessário um maior controle do adensamento seletivo e sobre a oferta de estacionamento internas aos próprios edifícios – aspectos que a legislação da primeira década de 2000 não interviu – para garantir o equilíbrio entre as atividades, estipulando não só o adensamento construtivo, mas também as densidades demográficas e habitacionais como formas de ampliar os níveis de acessibilidades aos eixos de transformação urbana conjugados com o transporte (NAKANO e GUATELLA, 2015). A disposição de parâmetros urbanísticos que reforçam a diretriz do adensamento, de incentivo à qualificação do espaço público e ampliação de bens e serviços urbanos ao longo dos eixos prioritários de investimento em transporte coletivo está presente LPUOS 2016. Tais determinações, junto às anteriormente descritas, denotam respeito à escala

do pedestre e do movimento como uma experiência passível de regulação – que garanta seu valor enquanto condição dos sujeitos móveis em sua relação com o território.

Por último, ao contrastar os instrumentos de planejamento do sistema de mobilidade urbana municipal produzidos em exigência aos PDE's – PMCVT e PlanMob 2015 – fica ainda mais evidente a transição para um conceito múltiplo. Novamente, ambos são norteados pela equalização do acesso da mobilidade na metrópole, na distribuição dos tempos e espaços de circulação, contemplam a noção de modicidade tarifária para o desenho de tal política, prevendo redução dos custos dos deslocamentos na perspectiva das deseconomias e priorização dos modos coletivos e ativos frente ao individual motorizado, que deve ser desestimulado. Os diferenciais caros ao escopo desta análise estão no denso corpo de diretrizes e parâmetros do PMCVT, expondo um caráter menos abstrato e indicando, assim, uma possibilidade de aplicabilidade mais rígida e condizente com seus princípios, principalmente para a rede viária de transporte não motorizado.

O PlanMob 2015 traz, já nas primeiras páginas, uma definição precisa de mobilidade urbana como um atributo das cidades, que considera um amplo conjunto de predicados que uma aglomeração urbana possui e que são próprios ou favorecem uma mobilidade mais qualificada e eficiente, em estreito alinhamento à reflexão de Amar (2010) apresentada na primeira seção deste artigo. O transporte aí figura apenas como um de seus componentes, o que assinala a diferenciação entre os termos. A racionalização da rede de ônibus distancia-se dos conceitos usuais de organização da oferta, para um modelo de organização em redes de referência a serem complementadas conforme a demanda. Também vale o destaque para a impulsão da bicicleta como meio de transporte e o reconhecimento do andar a pé como necessidade de todo cidadão, exigindo a prioridade de tais infraestruturas ante a qualquer outro investimento no viário.

O percurso de reconhecimento dos indivíduos enquanto segmentos diferenciados e que, assim, demandam diferentes tratamentos no processo de planejamento, evolui juntamente com a concepção aqui elucidada. O primeiro marco regulatório já reitera a transversalidades na condução das políticas setoriais, devendo considerar especificidades de gênero e idade na política do município. Essa asserção passa a ganhar força, no dado momento em que os textos da lei descrevem instrumentos, políticas e/ou ações plurais de mobilidade, saindo do campo retórico. Em relação aos transportes coletivos de média e alta capacidade, os destinatários aparecem usualmente descritos enquanto usuários e passageiros. A medida que são identificados como pessoas ou cidadãos e apresentem características específicas – como crianças, idosos, gestantes, portadores de necessidades especiais – ou mesmo estejam colocados enquanto produtores de seu próprio deslocamento – pedestres, ciclistas –, as estratégias passam a ser tratadas no âmbito da mobilidade urbana. Nesse sentido, o PlanMob 2015 desponta acrescendo outras possibilidades de mobilidade frente à lógica tradicional de deslocamento circunscrita na pendularidade casa-trabalho dos horários de pico, ao propor redes complementares no domingo e na madrugada, por exemplo, para servir a outros pontos de interesse e áreas periféricas da cidade, respeitando, portanto, a exigência de uma multiplicidade espaço-temporal da nova organização. Enfim, é também válido ressaltar a especificidade complementar do *serviço Atende* aí disposto, destinado a prover transporte àqueles com alto grau de

severidade e dependência, com atendimento de porta a porta e gratuito aos seus usuários.

CONCLUSÕES PARCIAIS

A análise do referencial de ordenamento e planejamento urbano e regional na RMSP, permeado da corrente intenção de conjugação do desenvolvimento urbano aos transportes, evidenciou a alteração deste paradigma para a mobilidade na incorporação de elementos, uso de instrumentos, articulação entre políticas públicas e atendimento a demandas de grupos mais vulneráveis ao aprimorar a maneira de aplicar disposições mais específicas, sobretudo, na última década, conforme a tabela 2 explicita. O aspecto da segmentação de renda atravessa todos os documentos, que paulatinamente vão sendo acrescidos de outras camadas como idade, restrição física ou mesmo pela relação particular ativa de se deslocar no território – idosos, mobilidade reduzida, gestantes, pedestres e ciclistas, consecutivamente – com ações específicas, principalmente, na questão tarifária. Contudo, eixos de gênero e raça são negligenciados e sequer mencionados no domínio estudado, mesmo que este último possa correlacionar-se, em alguma medida, ao recorte de renda, o que indica uma urgente lacuna na provisão de tais políticas tendo em conta o conceito bidimensional de justiça social.

O PDE 2014 e a legislação subsequente que o complementa inaugura uma concepção sistêmica que avança, de fato, para além da retórica dos planos e pode motivar efeitos positivos na produção de um espaço público como esfera da sociabilidade e da livre circulação para além da provisão de infraestruturas viárias neutras, acionando o valor da aderência aos espaços para a mobilidade em direção à superação dos valor velocidade-distância – premissas máximas do paradigma de transportes. Entretanto, é necessário levar em conta a potência de indução ao crescimento urbano e redistribuição de renda como um mecanismo oculto atrelado aos eixos de transformação urbana, aprimorando as estratégias de controle a fim de evitar a concentração de capital para determinada parcela da população e reduzir, mais do que enfatizar, as desigualdades.

É também fundamental notabilizar o âmbito participativo que admite os sujeitos como agentes da mobilidade, abarcando suas necessidades e restrições no próprio desenho ou aperfeiçoamento dos sistemas. Nesse sentido, apenas a esfera municipal contemplou a participação da sociedade civil, seja em assembleias, atividades presenciais, contribuições por plataformas digitais ou criação de conselhos, cabendo, mais uma vez, o destaque à gestão 2013-2016, reconhecida pela condução de um amplo e democrático processo de debate da legislação. Enquanto isso, os planos metropolitanos prometem uma visão equilibrada futura de metrópole vinculada, essencialmente, à figura de um corpo técnico neutro e conveniente para o esvaziamento político do debate público, distanciando os sujeitos das contribuições para a construção de seu próprio modo de deslocamento.

Ademais, ressalta-se que a modelagem das redes de transporte está predominantemente subordinada à demanda implicando a noção de que os usuários têm o livre arbítrio dentre as possibilidades ofertadas e, por sua vez, sugerindo que o padrão observado de viagens (que funda os princípios de uma modelagem que desenhará o sistema pelo extenso período de tempo, em se tratando das concessões)

representa a melhor escolha no sistema. Tal situação, segundo Martens (2006) e Harvey (1980), pode refletir a atual distribuição de renda, já que as intenções atuais apoiadas por uma determinada disposição e capacidade de pagamento.

As reflexões aqui postas exibem o esforço dos agentes públicos, políticos e, mais recentemente da sociedade civil que passa a ser considerada como integrante dos processos de elaboração dos planos e leis, na aproximação do desenho de uma mobilidade urbana como extensão do direito à cidade. Há relevantes avanços, conforme descrito e constatado ao longo do texto, mas cabe assinalar, que na mesma medida em que não há um enfrentamento preciso do acesso à terra – central para a ampliação da mobilidade, na aproximação da moradia às atividades produtivas – a equalização das condições de acessibilidade fica igualmente secundarizada. Conclusivamente, estas abrem margem para a verificação das limitações da leitura institucional e suscitam um aprofundamento na análise dos instrumentos para entender como mitigar os efeitos dessa lógica dialética e conflitual de articulação da mobilidade com planejamento urbano. Se, de um lado, a mobilidade enseja a qualidade do espaço público e a amplificação da acessibilidade aos sujeitos móveis, de outro, impulsiona a valorização imobiliária e confere maior poder aos agentes privados, a possível expulsão desses sujeitos e, logo, o distanciamento do direito à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAR, G. Homo mobilis: la nueva era de la movilidad. 1ª ed. Buenos Aires: La Crujía, 2012.

BALBIM, R. Mobilidade: Uma Abordagem Sistêmica. In: Cidade e Movimento? Mobilidade e interações no desenvolvimento urbano. Org. Balbim, R; Krause, C.; Linke, C. Brasília: IPEA, ITDP, p. 23–42, 2016.

FRASER, N. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 63, p. 7–20, 2002.

GOMIDE, A. Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 12, p. 242–250, 2006.

GOMIDE, A. Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 1–34, 2003.

HARVEY, D. A geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista. In: HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, p.41-73, 2005.

HARVEY, D. Contradição II: Desenvolvimentos geográficos desiguais e a produção do espaço. In: HARVEY, D. 17 Contradições e o fim do capitalismo. São Paulo: Boitempo, p.139-152, 2016.

HARVEY, D. Primeira Parte: Formulações Liberais. In: HARVEY, D. Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec, p.13-100, 1980.

LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. 5a ed. São Paulo: Centauro, 1968/2001.

MARTENS, K. Basing Transport Planning on Principles of Social Justice. Berkeley Planning Journal, v. 19, n. 1, p. 17, 2006.

NAKANO, K.; GUATELLA, S. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do Município de São Paulo. PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção, Campinas, SP, v. 6, n. 3, p. 142-154, set. 2015.

PINTO, A.; RIBEIRO, R. Espaços públicos e mobilidade urbana: uma análise comparada dos arranjos normativos de Bogotá (Colômbia) e do Rio de Janeiro (Brasil). Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, n. 26, p. 171-186, 2016.
ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D. (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. Estudos Avançados, v. 25, n. 71, p. 89–108, 2011.
SALOMÃO, V.; GALLO, F. Território usado e dinâmicas de partilha do poder: política e transporte público metropolitano em São Paulo. Anais do XVII Encontro Nacional da ANPUR, v. 17, n. ENANPUR, 2017.
SILVEIRA, T. A questão metropolitana: Inventário de planos de transporte coletivo em São Paulo. In: Congresso Brasileiro De Transporte E Trânsito, 18, 2011. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/21/ED72E110-E8FF-404C-A6AC-3D9F5F81AAF2.pdf>. Acesso em: 8 de ago. 2018.

MOBILIDADE URBANA E AS TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA SOCIOESPACIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM
SUBSÍDIOS PARA O ESTUDO DA DÉCADA 2010-2020

José Júlio Ferreira Lima

Universidade Federal do Pará
jlimaufpa@gmail.com

Davi José da Rosa Santos

Universidade Federal do Pará
d4virsantos@gmail.com

Felipe Costa de Almeida

Universidade Federal do Pará
felipealmeidx@gmail.com

INTRODUÇÃO

A história associa as cidades à mobilidade: o crescimento territorial das cidades é resultado das transformações do espaço geográfico decorrentes de fatores que possibilitam ou não a introdução de novos fluxos de mercadorias, informações e pessoas, gerando novas ocupações ou esvaziamentos e reconstruindo o sistema urbano de relações funcionais e sociais. A mobilidade na cidade está associada ao processo de mercantilização das relações sociais, fenômeno que ressignificou a concepção de sobrevivência humana transcendendo da relação homem-natureza para uma criação humana mediada pela necessidade de extração de bens materiais, caracterizando a cultura na sociedade capitalista (VIANA, 2016). A reestruturação socioeconômica dos espaços urbanos acarretou problemáticas nas cidades em muito associadas a diminuição de acessibilidades devido ao aumento populacional e à escassez de infraestruturas. A expansão dos limites territoriais reformula a organização da cidade, apresentando em geral áreas distantes umas das outras e desarticuladas, inviabilizando deslocamentos independentes de modais de transporte em cidades sem possuem um sistema eficaz de mobilidade.

Com a mercantilização das relações sociais, a dependência do transporte motorizado foi intensificada com o crescimento do número de atividades realizadas fora do entorno imediato de vivência. Trata-se de um sistema complexo no qual os órgãos gestores de transportes e trânsito não são capazes, em geral, de articular a infraestrutura com a operação, o que torna o sistema precário tornando-se eminentemente uma questão política. No caso do Brasil, em que o processo de decisão de transportes favorece a classe média, possuidora de instrumentos de influência nesse sistema; é necessário destacar também a recorrência de problemáticas referentes à acessibilidade, o conforto, superlotação, e questões operacionais do transporte público, entre outros. (VASCONCELLOS, 1995)

No Brasil, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal n. 12.587/2012) propõe diretrizes para melhorias da mobilidade urbana no país, priorizando os modais de transporte coletivo em detrimento dos individuais. Apesar de terem passado seis anos desde sua aprovação, a mobilidade nas cidades brasileiras vem só se agravando. Constata-se que há um problema estrutural com graves impactos para a estrutura socioespacial, além de se constituir entrave em parte considerável da economia das metrópoles. Para tanto, este artigo tem como objetivos: a) estabelecer relações entre o que já foi produzido de análise acerca da relação entre mobilidade e estrutura socioespacial para a RMB; b) relacionar o movimento pendular entre os diferentes municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém (RMB) com diretrizes para gestão da mobilidade em cada um dos municípios e c) analisar as correlações entre os níveis governamentais na implementação de projetos estruturais. Tais objetivos em conjunto buscam testar a hipótese de que as proposições e modificações a serem implantadas no sistema de transporte da RMB conforme os planos de mobilidade não serão capazes de suprir as demandas já indicadas pelos dados disponíveis pela pesquisa PNAD Contínua do IBGE, bem como dos dados do futuro Censo de 2020.

Para atingir os objetivos propostos, parte-se de uma revisão bibliográfica para a caracterização da mobilidade urbana na RMB. As principais fontes são publicações que contrapõem os documentos oficiais tais como os planos de mobilidade municipais

aprovados ou não pelas câmaras municipais dos sete municípios que compõem a RMB, as diretrizes de mobilidade presentes nos Planos Diretores destes municípios, bem como trabalhos acadêmicos que têm sido produzidos acerca das limitações na trajetória conflituosa entre as demandas populacionais por melhor transporte público, seja pelas concessões pela exploração dos serviços por empresas privadas legalmente constituídas, seja pelo crescente número de operadores de transporte alternativo.

Os dados já disponibilizados pelo Observatório das Metrópoles quando dos estudos e análises do Censo 2010 são revistos e contrapostos com as propostas de planejamento executadas ou em andamento nos municípios da RMB. Os dados do IBGE sobre o tempo de deslocamento dos trabalhadores, são contrapostos aos dados apresentados por cada municipalidade constante nos estudos que subsidiam suas diretrizes de mobilidade urbana. Em destaque, tem-se como referência a trajetória do transporte público na RMB, atenção maior será dada a questão da correlação de forças entre o poder público e as empresas de transporte público. Para isso, são utilizadas informações já levantadas sobre a composição societária e o funcionamento do sistema de transporte público de passageiros na RMB. Buscar-se-á complementar os dados existentes até 2012 acerca do número de empresas, rotas, concessões obtidas, bem como a emergência da regulamentação do transporte alternativo na RMB.

ESTRUTURA SOCIOESPACIAL DA RMB E MOBILIDADE

Os estudos conduzidos sobre mobilidade na 2001-2010 na RMB sugerem um determinado padrão de mobilidade e de movimento pendular a partir do que foi observado até o ano 2010, por ocasião da realização de análises sobre as categorias de ocupação sócio espacial com dados do IBGE de 2010. Observou-se a ocorrência de percentuais próximos de ocupações médias, trabalhadores do terciário especializado e do secundário, seguido de trabalhadores do terciário não especializado (Tabela 1). Conforme pode ser observado, a RMB não apresentava um percentual significativo de dirigentes e profissionais de nível superior. O que pode indicar a posição de metrópole prestadora de serviços ao restante do estado, tanto para o setor privado como para o público.

p. 368

Tabela 1. Distribuição das categorias sócio ocupacionais na RMB, 2010

Categoria	2010 (%)
Dirigentes	1,20%
Profissionais de nível superior	8,83%
Pequenos empregadores	0,81%
Ocupações médias	23,27%
Trabalhadores do terciário especializado	24,62%
Trabalhadores do secundário	21,10%
Trabalhadores do terciário não-especializado	17,56%
Trabalhadores agrícolas	2,61%
Total	100,00%

Fonte: IBGE, 2010.

Quando os dados de mobilidade são associados às categorias ocupacionais analisados para 2010, observa-se que há a correspondência entre as ocupações médias, do terciário especializado e do secundário com deslocamentos casa trabalho entre uma hora e mais que duas horas para o trabalho.

Tabela 2. Percentuais de deslocamentos cada trabalho por categorias sócio ocupacional, 2010

Categoria	Até 5' (%)	De 6' a 30' (%)	De 30' a 1h (%)	De 1h a 2h (%)	Mais que 2h (%)	Total (%)
Dirigentes	1,73%	1,55%	1,06%	0,68%	1,13%	1,30%
Profissionais de nível superior	5,38%	11,00%	9,73%	7,17%	5,07%	9,58%
Pequenos empregadores	2,20%	0,81%	0,46%	0,33%	0,46%	0,76%
Ocupações médias	17,69%	23,48%	26,44%	26,50%	28,22%	24,32%
Trab. Terciário espec.	27,87%	24,27%	22,20%	22,92%	19,25%	23,72%
Trab. Secundário	23,65%	20,65%	20,83%	20,94%	23,63%	21,03%
Trab. Terciário não especializados	19,61%	16,68%	18,41%	20,79%	19,76%	18,02%
Trab. Agrícolas	1,86%	1,56%	0,87%	0,66%	2,47%	1,27%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: IBGE, 2010.

Tabela 3. Percentuais de deslocamentos casa-trabalho por município, 2010.

p. 369

Municípios	Até 5' (%)	De 6' a 30' (%)	De 30' a 1h (%)	De 1h a 2h (%)	Mais de 2h (%)
Ananindeua	6,80%	37,20%	35,00%	19,80%	1,20%
Belém	8,80%	50,20%	30,70%	9,40%	0,90%
Benevides	13,30%	46,80%	18,10%	19,60%	2,30%
Marituba	8,00%	41,00%	30,30%	20,10%	0,70%
Santa Bárbara do Pará	20,00%	50,40%	13,80%	13,10%	2,70%
Santa Isabel do Pará	17,10%	63,90%	12,20%	5,80%	1,00%
Total geral	**8,70%**	**46,90%**	**30,90%**	**12,60%**	**1,00%**

Fonte: IBGE, 2010.

A disponibilização dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD contínua) para os anos de 2012 a 2017 apontam para a manutenção da distribuição das categorias acima expostas para em mídia nos anos analisados um percentual de 55% do total de indivíduos à população ocupada, e o restante corresponde à população não ocupada, isto é, a população desocupada e a população fora da PEA, porém, por ser por declaração, esta correspondência entre os dados não é exata. A tabela abaixo demonstra que os padrões acima observados para a década 2001-2010 se mantêm em relação a ocupações médias, trabalhadores do terciário especializado e do secundário. O alto percentual de não ocupados juntamente com a diminuição de trabalhadores do terciário não especializado, embora de valores percentuais pequenos podem em conjunto indicar efeitos da crise econômica a partir de 2015.

Tabela 4. Distribuição percentual de categorias sócio ocupacionais na RMB, 2010 e 2012-2017

Categoria	2010 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)
Dirigentes	1,20%	3,018%	3,00%	2,97%	2,44%	2,60%	3,37%
Profissionais de nível superior	8,83%	6,742%	7,47%	6,49%	6,52%	7,33%	9,44%
Pequenos empregadores	0,81%	2,837%	3,10%	3,35%	3,87%	3,07%	3,45%
Ocupações médias	23,27%	22,837%	21,70%	21,12%	19,96%	21,74%	19,74%
Trabalhadores do terciário especializado	24,62%	22,568%	22,75%	23,01%	24,67%	24,96%	25,70%
Trabalhadores do secundário	21,10%	20,483%	21,18%	22,04%	19,97%	20,56%	19,82%
Trabalhadores do terciário não-especializado	17,56%	20,328%	18,56%	20,33%	20,34%	18,97%	17,59%
Trabalhadores agrícolas	2,61%	1,186%	2,23%	0,70%	2,23%	0,78%	0,89%
Total	100,00%	100,000%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Dados de 2010 IBGE, dados e 2012 a 2017 PNAD Contínua, IBGE, 2012-2017.

Tendo como referência a ocorrência de padrões de viagens associados a uma condição de distribuição de categorias ocupacionais semelhantes para os anos estudados a partir de 2012, sugere-se uma possível manutenção dos percentuais de deslocamentos casa-trabalho na RMB a partir de 2012. Ou seja, os mesmos problemas de mobilidade se manterão, e possivelmente serão ainda mais acentuados tendo em vista que os trabalhadores que percebem menores salários correspondem àqueles que dispendem mais tempo para chegar ao trabalho. Raciocínio similar se aplicaria às consequências dos problemas de mobilidade ao percentual de indivíduos não incluídos na PEA.

Espera-se que futuros estudos a serem desenvolvidos com os dados acerca da mobilidade por categoria ocupacional nos anos de 2010 a 2020, indiquem em detalhes alterações ligadas a projetos e intervenções em curso na RMB visando o maior acesso da população à mobilidade com mais qualidade, os quais serão tratadas na próxima seção.

O SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS NA RMB

A consolidação da RMB foi um processo marcado pelo crescimento populacional nas áreas urbanas de cada um dos municípios, iniciadas pela intensa conurbação entre os municípios de Belém e Ananindeua até os anos 1980, seguida por um processo que conectou suas malhas rodoviárias aos demais municípios que hoje compõem a RMB – Marituba, Benevides, Santa Izabel do Pará, Santa Bárbara do Pará e Castanhal – por meio da Rodovia BR-316. Além da conurbação inicial, houve a ligação entre os centros urbanos localizados ao longo da rodovia em função das novas necessidades sociais e econômicas de produção de bens e do espaço em si (CARDOSO et al., 2013).

Durante a década de 2000, o crescimento da frota de veículos na RMB aumentou o uso diário da malha rodoviária, inflamando e comprometendo a estrutura viária, sobrecarregando o tráfego, reduzindo, assim, a capacidade de mobilidade urbana na região. Desta forma, o trânsito precário e frequentemente congestionado em horários de pico passou a ocupar uma considerável parte do tempo diário dos residentes, reproduzindo na RMB mais uma falha crônica dos grandes centros urbanos brasileiros.

A mobilidade urbana na RMB é alvo de estudo há tempos por pesquisadores de diferentes áreas, assim como outras regiões metropolitanas brasileiras que apresentam transporte coletivo por ônibus como o modal predominante. No início dos anos 2000, 21 empresas administravam cerca de 130 linhas de ônibus coletivos, gerindo o que já era o principal sistema de transporte urbano na RMB. Com o avançar dos anos, este sistema passou por transformações nas relações com a sociedade que o utiliza e com os agentes reguladores de seus serviços. Ao final da década, o número de veículos registrados na RMB mais que dobrou, mas ainda tendo um sistema trabalhando em uma mesma lógica, com rotas saindo dos bairros em direção às áreas centrais da capital e, por fim, retornando aos bairros novamente (CASTRO, 2012).

A RMB presencia dificuldades neste sistema de transporte, sendo os mais notáveis: a) superlotações diárias nos horários de pico; b) trajetos que, nos horários de maior movimento, podem comprometer o cumprimento de horários de trabalho; c) redundância de rotas entre diversas linhas, gerando congestionamentos nos corredores viários principais; d) baixa qualidade do serviço oferecido apesar de aumentos de tarifa. Aliados a essas questões, há as obras de infraestrutura viária e de implantação do sistema de Bus Rapid Transit (BRT) iniciadas em 2012 sob a condução de duas frentes, uma do governo estadual, outra da prefeitura municipal de Belém. A lentidão das obras e a indefinição quanto a gestão do futuro sistema gera transtornos e debates, inclusive com a participação do Ministério Público Estadual que, por meio de sua atuação vem provocando o tema por meio de audiências públicas, sem, porém, alcançar resultados satisfatórios.

Tal cenário fomenta a busca pelos residentes da RMB por modais de transporte individuais, como carros e motocicletas. Segundo os dados do IBGE sobre os municípios da RMB, entre os anos de 2010 e 2013, enquanto a população cresceu em 3,7%, a frota de veículos sofreu um aumento de 35,7% − crescimento não suportado pelo sistema viário, agravando os congestionamentos diários nas principais vias da RMB.

Este processo de fragilidade da mobilidade urbana acaba por viabilizar a implementação de transportes alternativos, no mesmo sistema. A irregularidade destes modais fomenta a formação de uma rede clandestina, devido se tornar fonte de renda para muitos dos cidadãos que não conseguem emprego em consequência dos efeitos da atual crise do mercado de trabalho (VASCONCELOS, 2009). Isto é uma problemática a ser atendida, uma vez que o estabelecimento desse sistema ilegal de trabalho gera questões como ambiente de trabalho inseguro, renda insatisfatória, entre outras.

Então, a regulamentação do transporte alternativo na RMB, segundo Vasconcelos (2009), além de amenizar as mazelas relacionadas às condições de trabalho, ordenaria o processo de integração dessas modais de transporte com o sistema já existente, visto que eles atendem parte considerável da população desassistida pelos ônibus. Estes modais, em maioria, apresentam facilidade em sua implantação pois são visualizados por seus usuários como opções que viabilizam o deslocamento em melhores condições, sejam relacionadas ao conforto ou até mesmo à tarifa.

O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE: DOS PLANOS DIRETORES DE TRANSPORTE AOS PLANOS DE MOBILIDADE

Ainda no início dos anos 1990, um Plano Metropolitano foi pensado para a RMB com a finalidade de melhorar a infraestrutura viária e o funcionamento dos sistemas de transporte urbanos. Tal programa foi fruto de uma série de diagnósticos realizados por meio de cooperação com o governo japonês em 1991, resultando em no Plano Diretor de Transportes Urbanos de Belém (PDTU) – uma série de recomendações para a implantação de um sistema de transporte integrado, considerando o ônibus como principal modal (PONTE; RODRIGUES, 2013). A conclusão do PDTU em 1991 coincidiu com os trabalhos de desenvolvimento do Plano Diretor Urbano (PDU) de Belém de 1993, primeiro plano diretor seguindo parâmetros da Constituição Federal de 1988. O PDU de Belém de 1993 e sua revisão em 2008 ratificou a validade do modelo de "conexão-tronco" serviu de base para o projeto BRT, o qual se constitui no principal projeto em implantação visando trazer soluções para os problemas de mobilidade no interior do município de Belém e em sua extensão da RMB. O projeto BRT será analisado a seguir.

O exame dos demais planos diretores dos municípios da RMB mostra abordagens amplas e às vezes genéricas para a questão da mobilidade. O Plano Diretor de Ananindeua concluído em 2006 se propõe a estruturar tanto a rede viária e hidroviária, quanto mobilidade sustentável e o sistema de transporte, articulando-os aos processos de parcelamento, uso e ocupação do solo. (ANANINDEUA, 2006). As diretrizes acerca da mobilidade sustentável definiam a interligação rodoviária e hidroviária no território municipal, integração de diversos bairros por meio da consolidação do sistema viário. Além disso, destacam-se diretrizes sobre a implantação de terminais de integração, padronização dos pontos de táxi, processo licitatório para concessão ou permissão dos serviços de transporte público, e a elaboração do plano diretor setorial de transportes e da mobilidade sustentável. Sobre este último, o plano diretor setorial de transportes e da mobilidade sustentável, este documento deverá estabelecer a hierarquização do sistema viário e a integração tanto do sistema rodoviário urbano ao sistema rodoviário estadual e federal, quanto do sistema rodoviário ao sistema hidroviário, constituído por cinco bacias hidrográficas existentes no território municipal.

p. 372

O Plano Diretor de Marituba (2007), apesar de conter uma seção relacionada ao sistema viário e transporte coletivo, não desenvolve suficientemente o conteúdo a ponto de indicar os procedimentos de realização dos objetivos. A lei do Plano Diretor de Marituba apresenta dois artigos relacionados à mobilidade, que definem diretrizes como a implantação do Departamento Municipal de Trânsito, a implantação do Terminal de Ônibus Urbano Central, criação do Conselho Municipal de Transporte, prolongamento de determinadas avenidas, entre outras. Nesse aspecto, o Plano Diretor do Município de Santa Bárbara do Pará (2006) apresenta ainda mais limitações. A lei cita apenas a formulação de um plano de mobilidade e transporte. Todavia, não expõe princípios, diretrizes ou objetivos relacionados a este e, tampouco, algum estudo ou análise do território municipal.

Para Benevides, o Plano Diretor do município possui uma seção referente à política de mobilidade. É uma seção concisa que além de caracterizar os componentes

asseguradores da mobilidade − trânsito, transporte, sistema viário, educação de trânsito e integração regional − indica que o principal objetivo da política de mobilidade municipal é assegurar o direito de ir e vir, com sustentabilidade, considerando a melhor relação custo-benefício social nos níveis regional, municipal e urbano (BENEVIDES, 2006). As diretrizes também são de caráter mais geral e não definem especificidades de cada contexto. Destacam-se diretrizes como a integração do transporte rodoviário, implantação de um programa de um ordenamento de trânsito e o aperfeiçoamento das ações do conselho municipal de transporte como a ampliação da participação comunitária na gestão, fiscalização e controle do sistema de transporte.

O Plano Diretor do município de Castanhal (2006), no capítulo referente à elementos estruturadores dos modelos espaciais, define os princípios e objetivos de implantação do sistema municipal de mobilidade, transporte e circulação urbana. Inicialmente, a lei indica quais são os programas relacionados à mobilidade, estabelece a hierarquia do sistema viário e caracteriza o sistema de trânsito, de transporte coletivo e de transporte de cargas. Este Plano Diretor indica que para a execução da política e planejamento do sistema de transportes no Município de Castanhal é necessário a elaboração de um Plano de Diretor de Transportes e Trânsito (PDTT). O PDTT deverá apresentar diretrizes acerca da coordenação integrada dos projetos de desenvolvimento urbano, transporte e trânsito; controle do uso do solo urbano; controle dos polos geradores de tráfego; redução dos custos operacionais e garantia de tarifas apropriadas; dentre outras.

Na sequência do exame do que foi disposto sobre mobilidade nos Planos Diretores, voltou-se o foco para o que definiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) estabelecida em 2013. Além de explicitar a relevância da mobilidade sustentável para as cidades, estabeleceu que em municípios acima de vinte mil habitantes, além de outras condições, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido. O descumprimento da lei resultará na interdição do recebimento dos recursos federais destinados à mobilidade urbana para as prefeituras municipais até que seja elaborado o plano de mobilidade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013). O primeiro prazo estipulado para a publicação dos planos de mobilidade foi abril de 2015, no entanto, em 2016, por meio da Medida Provisória 748/16, convertida na Lei 13.406/16, definiu como prazo final abril de 2018. O prazo final foi reavaliado novamente em 2018, a Medida Provisória 818/18 estabelece como prazo final para a elaboração dos planos de mobilidade abril de 2019 (BICICLETA NOS PLANOS, 2018).

O Estado do Pará possui 144 municípios. Destes, 104 apresentam população estimada acima de vinte e mil habitantes. Porém, há apenas três municípios com o plano de mobilidade finalizado: Rondon do Pará, concluído e publicado em 2014; Garrafão do Norte em 2015; e Belém em 2016. Outros dois municípios paraenses que declararam estar elaborando seus planos de mobilidade são Bragança e Paragominas.

O município de Marituba está, atualmente, no processo de elaboração do seu Plano Municipal de Mobilidade Urbana (MARITUBA, 2015). De acordo com a minuta em discussão no município, o Plano de Mobilidade terá como princípios fundamentais: repensar o desenho urbano de Marituba, planejando o sistema viário como suporte da política de mobilidade; promover a integração dos diversos modos de transporte, considerando a demanda, as características da cidade e a redução das externalidades

negativas do sistema de mobilidade; reexaminar a circulação de veículos, dando prioridade aos meios não motorizados e de transporte coletivo nos projetos, em lugar da predominância dos automóveis; reduzir os impactos ambientais da mobilidade urbana; além de outras premissas relacionadas à mobilidade de pessoas com deficiências, deslocamento de pedestres e gestão local. Em seguida, o plano explora questões específicas do diagnóstico de mobilidade, como o transporte motorizado e não motorizado na região, a rede de transporte público, circulação de pedestres e o sistema de controle de tráfego e estacionamentos. Essa discussão identificará as problemáticas presentes no território advindas de um processo de ocupação com pouco planejamento técnico, tal fato justifica a necessidade de se desenvolver esta investigação para compreender quais áreas do município estão carentes de infraestrutura adequada.

Defendendo a proposição de compatibilidade com as características e especificidades da região, o Plano de Mobilidade de Marituba apresentará ações e investimentos de mobilidade e transporte urbano para o município, sendo formuladas a partir das diretrizes advindas de pesquisas realizadas em órgãos públicos municipais, estudos bibliográficos, pesquisas e observações in loco. As propostas determinadas para cada um dos segmentos do Plano estarão vinculadas a ações estratégicas para cumprimento das metas específicas da região, considerando o apanhado social e econômico do Município. Vale ressaltar também que os objetivos e conceitos presentes no Plano Diretor Participativo de Marituba serão assimilados aos projetos presentes no Plano de Mobilidade.

p. 374

O Plano de Mobilidade de Belém (PLANMOB/Belém), o único Plano de Mobilidade já aprovado como lei entre os municípios da RMB, foi publicado em 2016 e, apesar de ter sido consolidado após a PNMU, já tinha sua criação orientada pelo Plano Diretor Municipal de 2008. O PLANMOB/Belém realiza um diagnóstico da mobilidade em Belém e apresenta a premissa de que os sistemas de trânsito devem promover a melhoria das condições de circulação da população em geral, de maneira a reduzir os tempos de deslocamentos entre origens e destinos com priorização para os modos de transportes coletivos.

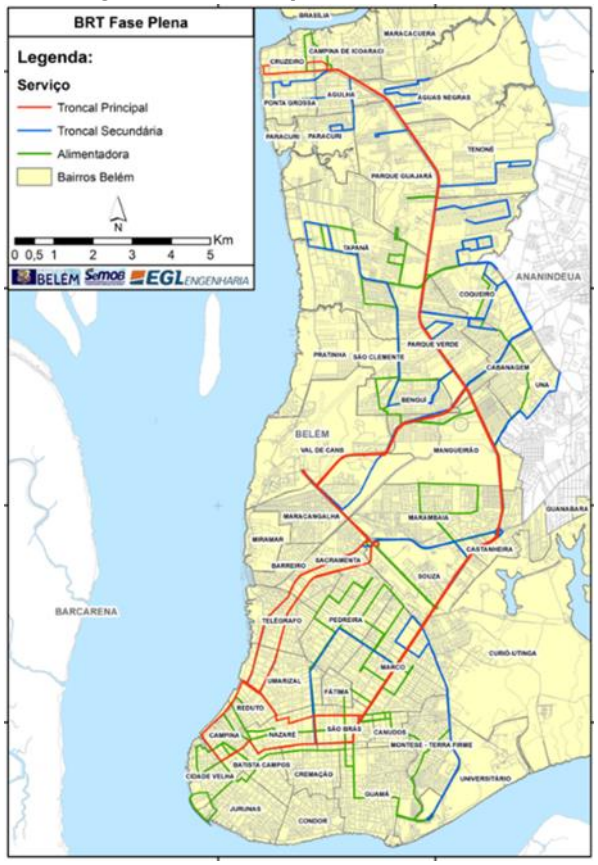
Para tal, o plano explana que mudanças são necessárias pelo crescimento da população e diversificação dos fluxos na cidade promovidos pelas ofertas de emprego, comércio e serviços, bem como o incremento na frota de veículos e a expansão territorial vivida nas últimas três décadas. O PLANMOB/Belém reconhece, ainda, obras e vias situadas fora dos limites territoriais do município como estruturantes e influentes em toda a RMB, indicando que o plano desenvolvido, apesar de ser “do Município de Belém”, também levou em consideração aspectos da RMB como um todo.

Entre os principais pontos, elenca-se que 65% do transporte diário de pessoas é realizado por meio do sistema de transporte público coletivo baseada no modal ônibus, exceto pelas conexões da parte continental do município com suas ilhas. Este transporte para as ilhas seria realizado por modais aquaviários, sistema basicamente composto por atracadouros em condições precárias de uso em partes da orla continental e nas ilhas, que recebem tanto passageiros quanto mercadorias. A única rota regulamentada pela prefeitura e inserida oficialmente na dinâmica de transportes é o trajeto entre os distritos de Icoaraci e Cotijuba, com um navio que trafega em horários regulares semanalmente e pratica a mesma taxa tarifária dos ônibus urbanos.

O transporte público por ônibus na RMB é formado por, aproximadamente, 200 linhas operadas por 20 empresas privadas e gerenciado, em sua maior parte, pela Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém (SeMOB) – por Belém apresentar um significativo predomínio político, social e econômico na RMB. Tal sistema é admitido pelo documento como frágil, defasado e de baixa atratividade, o que gera a busca por parte da população pelos modais privados e os desregulamentados. O PLANMOB/Belém admite, ainda, que este grande número de linhas de ônibus não é sinônimo de qualidade de serviço. Além disso, as condições de infraestrutura viária dos principais corredores de tráfego da cidade aumentam a complexidade dos problemas e as suas consequências para o gerenciamento do trânsito.

Atualmente, a resposta da gestão de transportes e trânsito da cidade está baseada e confiada na implantação do sistema de BRT (Bus Rapid Transit), proposta que foi pensada já no início da década de 2000 e teve suas obras e implantações iniciadas em 2012, e vem se arrastando até os dias de hoje, ainda sem completa execução física e sem funcionamento total e pleno devido a problemas de má gestão conforme indicado por ações do Ministério Público Estadual. A proposta do BRT Belém consiste na criação de linhas troncais, de maior capacidade, para atenderem aos principais corredores de tráfego da cidade, integrando micro redes de ônibus em terminais integradores, com pagamento de tarifas únicas, tentando, assim, eliminar a sobreposição de trajetos concorrentes e racionalizar o sistema conservando e aproveitando a malha viária básica existente, conforme já apontado no PDTU de 1991. p. 375
Ao final de 2018 estão concluídas obras ao longo do Corredor Augusto Montenegro (eixo em troncal em vermelho na figura abaixo) e estações ao longo deste eixo e da Av. Almirante Barroso, além do terminal de integração nas proximidades do eixo troncal perpendicular a Av. Augusto Montenegro. Nos entornos dos quais o boom imobiliário dos anos 2008 a 2010 na RMB tiram partido da localização para empreendimentos de alto padrão, seja de condomínios fechados horizontais, ou mesmo verticais.

Figura 1 - Novo Sistema Integrado de Transporte Público de Belém com Tecnologia BRT



Fonte: Agência Belém, 2018.

A fim de aumentar as conexões intraurbanas e as ligações com as ilhas, a proposta do sistema BRT Belém também seria integrada a um novo sistema de transporte fluvial público coletivo, que contemplaria as áreas de orla da cidade continental com a implantação de novos portos e a requalificação dos já existentes. Esta parte do sistema, segundo o texto do PLANMOB/Belém, beneficiaria cerca de 7.300 passageiros por dia, além de contribuir para a inclusão social e diminuição dos congestionamentos, do estresse, da poluição sonora e atmosférica.

Além da elaboração do BRT, a prefeitura estabelece na lei uma série de ações que devem cumprir uma agenda durante a próxima década. O quadro abaixo esquematiza e sintetiza as principais metas propostas pelo PLANMOB/Belém por categoria e ano estabelecido.

Quadro 1 Síntese das metas estipuladas pelo PLANMOB/Belém

CATEGORIA**	ATÉ 2020	ATÉ 2024	ATÉ 2028
TRANSPORTE PÚBLICO	● Desenvolver os principais corredores viários para a implantação do BRT; ● Analisar e regulamentar modais que possam ser integrados sistema de ônibus rápido.	● Reestruturar o sistema de transporte coletivo terrestre reordenando e criando linhas ● Climatizar parte da frota de ônibus ● Implantar vagas de estacionamento fora do CHB para auxiliar no SMU.	● Requalificar os pontos de ônibus com mobiliário acessível; ● Implantar o Sistema de Transporte Público Fluvial do Município de Belém integrado aos demais modais; ● Criar itinerários públicos com veículos de pequeno e médio porte, circulando no CHB.
TRANSPORTE DE CARGA	● Revisar a legislação referente ao sistema de transporte de cargas, com uma maior efetivação das ações de controle; ● Estabelecer de regras para a operação portuária na orla de Belém, como a regulamentação de horários de circulação e áreas de estocagem de veículos.	● Limitar tipo, tamanho e tonelagem de veículos que circulam no CHB, salvo os de serviços essenciais (ambulâncias, bombeiros, segurança)	● Promover a gestão do sistema de transporte de cargas; implantando terminais de cargas em locais apropriados; ● Requalificar as principais avenidas e rodovias que dão acesso aos portos; ● Organizar os portos e criar área portuária pública na orla sul do município (Av. Bernardo Sayão).
TRANSPORTE PRIVADO	● Desenvolver programas de educação no trânsito em escolas públicas e particulares de Belém, visando à formação de um convívio social mais harmônico no trânsito	● Implantar programa de vagas de estacionamento público rotativo, avaliando quais as tecnologias disponíveis mais adequadas para a operação de tal sistema.	-
TRANSPORTE NÃO MOTORIZADO	● Viabilizar eventos e oferecer incentivos fiscais a setores, atividades e empresas que promovam a adequação das calçadas; ● Fomentar a ampliação do sistema de bicicletas compartilhadas	● Revisar e atualizar a comunicação visual e a sinalização urbana; ● Viabilizar políticas de incentivo ao uso de modos não motorizados; ● Expandir e estruturar da rede cicloviária integrando centros e periferias.	● Adequar o nível das faixas de travessia de pedestres e desobstruí-las, para acessibilidade universal; ● Criar vias exclusivas de pedestres no centro comercial; ● Implantar um sistema subterrâneo de iluminação no CHB a fim de desobstruir as calçadas; ● Utilizar moderadores de tráfego para a segurança no deslocamento de pedestres
INTEGRAÇÃO INTERMODAL	● Criar áreas de estacionamento em pontos onde ocorram ações de lazer cicloviário visando aumentar o número de adesões aos movimentos; ● Reordenar as linhas de ônibus concorrentes ao sistema BRT.	● Priorizar a expansão da rede cicloviária no entorno do sistema BRT e dos bicicletários; ● Implantar paraciclos nas estações do BRT e nas imediações das principais áreas de transferência de passageiros	● Realizar estudos para a integração entre todos os modos de transporte público de Belém e com a RMB.
MOBILIDADE SUSTENTÁVEL	● Desenvolver programa de incentivos fiscais para as empresas que utilizarem bicicletas para serviços de entrega ● Instalar paraciclos em áreas propícias a utilização de bicicletas. ● Melhorar a qualidade da caminhada com a desobstrução das calçadas e a regularização da pavimentação;	-	● Adotar tecnologias menos poluentes pelos concessionários de serviços de transporte público coletivo; ● Implantar bicicletários em todos os Terminais Urbanos de transporte de passageiros.

Fonte BELÉM, 2016. Elaboração: Davi Santos.

p. 377

Especificamente sobre diretrizes do planejamento urbano, o PLANMOB/Belém traça metas que buscam, no geral, viabilizar as estratégias e ações propostas por meio de mecanismos de controle e desenvolvimento urbanístico como a própria legislação

municipal vigente e a vindoura. Especialmente, visando a revisão do Plano Diretor de Belém, prevista para 2019, o PLANMOB/Belém almeja uma revisão que resulte num maior detalhamento da Zona do Ambiente Urbano (ZAU) 6, bem como a revisão de aspectos da Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU) de 1999 que influenciam no Sistema de Mobilidade Urbana. Diante das análises realizadas sobre o PLANMOB/Belém, é possível notar a escassez de medidas e ações que possam ser tomadas em conjunto com os outros municípios da RMB, uma vez que, como já citado, o município de Belém concentra postos de trabalho, locais de comércio e ofertas de serviço que atendem não só a população belenense, mas os residentes da RMB como um todo, gerando fluxos intermunicipais intensos.

O projeto BRT de alcance metropolitano, além das ações da Prefeitura de Belém vem sendo desenvolvidos pelo o Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM), criado em 2011, pelo Governo Estadual através da lei nº 7.573. O núcleo que reúne técnicos responsáveis por gerir os transportes a nível metropolitano e que foi incumbido de planejar e administrar o Sistema Integrado de Transporte Metropolitano, sistema fruto do Programa Ação Metrópole que culminou, entre outros feitos, no projeto BRT Metropolitano. Tal projeto tem como objetivo principal a extensão do trajeto do BRT Belém até Marituba, integrando os três principais municípios da RMB (Belém, Ananindeua e Marituba) com este sistema de transporte. O projeto já passou pelo processo de licitação internacional e a empresa que executará o projeto já foi definida. As obras tiveram seu início previsto para o final de 2018.

p. 378

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações reunidas neste artigo indicam que apesar das determinações legais para os municípios desenvolverem planos de mobilidade, dada a natureza generalista dos poucos planos já desenvolvidos, há pouca chance de que seja atendida a demanda por mobilidade em consonância com o que foi indicado preliminarmente pelos dados da PND Contínua do IBGE para o período de 2012 a 2017. Observa-se que se acentua a demanda por categorias sócio-ocupacionais médias e inferiores por viagens para trabalho, que em 2010 já se concentravam em torno de 1 a 2 horas, apesar do número relativamente pequeno de deslocamentos pendulares entre Belém e os municípios mais distantes. Embora não existam dados detalhados que permitam fazer uma análise capaz de articular efeitos de ações e obras referentes a medidas para melhoria da mobilidade, que entre 2010 e 2020 serão basicamente dependentes do sistema BRT em implantação na RMB.

Acredita-se que o artigo traga elementos capazes de relacionar as modificações da estrutura socioespacial da RMB e as condições de mobilidade no quadro de transformações na década de 2010-2020. As alterações no espaço urbano dos municípios da RMB serão de tal ordem que a mobilidade será afetada devido a concentração de empreendimentos nos corredores que já se encontram em processo de alteração pelas obras do BRT Belém e futuramente serão objeto das obras do BRT Metropolitano.

REFERÊNCIAS

ANANINDEUA, Lei Nº2.237/06 de 06 de Outubro 2006. Plano Diretor do Município de Ananindeua. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Ananindeua, e dá outras providências. 2006.

BELÉM, Lei Nº 8.655 de 30 de Julho 2008. Plano Diretor Urbano do Município de Belém. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. 2008.

BELÉM. DECRETO Nº 86.545 /PMB , DE 13 DE SETEMBRO DE 2016. Plano de Mobilidade de Belém. Belém, PA, set 2016. Disponível em <https://goo.gl/wmphL3>. Acesso em out/2018.

BENEVIDES, Lei Municipal Nº 1.031/06 de 11 de Outubro 2006. Plano Diretor Urbano do Município de Benevides. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Benevides, e dá outras providências. 2006.

BICICLETAS NOS PLANOS. Prazo para elaboração dos Planos de Mobilidade foi adiado, novamente. Disponível em <https://goo.gl/Ke9H4R>. Acesso em out. 2018.

BRASIL. LEI Nº 12.587, DE 3 DE JANEIRO DE 2012. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF, jan 2012. Disponível em <https://goo.gl/K2qZuG>. Acesso em nov/2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. PlanMob: Caderno de Referência para a elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

MARITUBA. Secretaria Municipal de Segurança Pública e Mobilidade. Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Marituba, [s.n.], 2015.

CARDOSO, Ana Claudia Duarte; FERNANDES, Danilo Araújo; LIMA, José Júlio Ferreira. Região Metropolitana de Belém: um balanço de quatro décadas. IN: CARDOSO, Ana Claudia Duarte; LIMA; José Júlio Ferreira (orgs). Belém: transformações na ordem urbana. 1ª ed. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

CASTANHAL, Lei Municipal Nº 015/06 de 04 de Outubro 2006. Plano Diretor do Município de Castanhal. Dispõe sobre o Plano Diretor para o período de 2007-20016 do Município de Castanhal, e dá outras providências. 2006.

CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. [Trad. Arlene Caetano] 4. ed. Rio de. Janeiro: Paz & Terra, 1983

CASTRO, Carlos Jorge Nogueira de. Transporte público de passageiros: uma análise sobre as territorialidades das empresas de ônibus urbano regulamentadas na Região Metropolitana de Belém (2000-2012). Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Orientador: José Júlio Ferreira Lima. Belém, 2015.

MARITUBA, Lei Nº 170/2007 de 25 de maio de 2007. Plano Diretor Participativo do Município de Marituba. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Marituba, e dá outras providências. 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Marta Martorelli (coord.). [s.l.:s.n.]. 2013. Disponível em <https://goo.gl/7n29RN>. Acesso em out/2018.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; RODRIGUES; Roberta Menezes. Organização social do território de mobilidade urbana. IN: CARDOSO, Ana Claudia Duarte; LIMA; José Júlio Ferreira (orgs). Belém: transformações na ordem urbana. 1ª ed. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

SANTA BÁRBARA DO PARÁ, Lei Complementar Nº. 003, de 21 de setembro de 2006. Plano Diretor do Município de Santa Bárbara do Pará. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Santa Bárbara do Pará, e dá outras providências. 2006.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. A crise do planejamento de transportes nos países em desenvolvimento: reavaliando pressupostos e alternativas. in: Revista "Transportes", ANPET, vol 3, nº 2, pp.7-26, 1995.

VASCONCELOS, Eliza Maria Almeida. A reestruturação produtiva e as novas formas de organização do trabalho: a experiência do transporte alternativo de Belém/PA. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande Do Norte. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Natal, 2009. 145 p.

VIANA, Nildo. A mercantilização das relações sociais. Modo de produção capitalista e formas sociais burguesas. Rio de Janeiro: Ar Editora, 2016.

QUESTIONANDO RELAÇÕES ESPACIAIS ENTRE MOBILIDADE, MORADIA E SERVIÇOS PÚBLICOS CONSIDERANDO O SISTEMA BRT DE TRANSPORTE COLETIVO EM CURITIBA – PARANÁ

Cristina de Araújo Lima

Universidade Federal do Paraná
cristinadearaujolima@gmail.com

Madianita Nunes da Silva

Universidade Federal do Paraná
madianita@gmail.com

Ana Gabriela Texeira

Universidade Federal do Paraná
anagabrielatexeira@gmail.com

Hermes Eduardo Nichele

Universidade Federal do Paraná
he.nichele@gmail.com

INTRODUÇÃO

As relações espaciais evidenciadas no território urbano nacional e curitibano contemporâneo demonstram fragilidades insustentáveis, tanto do ponto de vista do que se pressupõem coerente para a concretização de condições de maior justiça socioambiental, quanto à ocupação do espaço físico em si, à eficiência do uso dos recursos, dos serviços e equipamentos, que deveriam permitir um acesso ágil às configurações físicas, sociais e culturais a que todos têm direito, como os locais de trabalho, educação, lazer e as atividades e interações humanas ali desenvolvidas (CARVALHO, 2014; BRANCO, 2016). Há muito as metrópoles brasileiras reproduzem no espaço a segregação socioeconômica praticada entre os grupos sociais, como ressalta Corrêa do Lago (2007).

A mobilidade é condição essencial para acesso a recursos de desenvolvimento pessoal e coletivo. Ressalta-se que a mobilidade é essencial ao Direito à cidade (LEFEBVRE, 2001). A localização de moradias e demais funções urbanas deve levar em conta a necessidade de deslocamento. Percebe-se um desafio no traçado urbano devido à desconexão de centralidades, tanto nos sistemas de transporte, quanto nos percursos de outros modais e também quanto à localização de instituições e locais de trabalho. Cabe reflexão para subsídio ao planejamento, e também para ações de gestão urbana e cidadania mais coerentes, visando eficiência funcional e maior sustentabilidade socioambiental.

A hipótese é de que há ganhos sociais e econômicos quando a política urbana de mobilidade assume a valorização e otimização do uso do tempo dos habitantes por meio do uso integrado de diversos modais, e também pelo planejamento de uma maior eficiência alocativa entre moradia, serviços e equipamentos públicos. Como recorte espacial de estudo se adota o Município de Curitiba, mais especificamente as áreas periféricas que concentram os locais de implantação dos conjuntos habitacionais implantados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), no período entre 1965 a 2015. O objetivo é de compreender a articulação espacial entre a localização predominante dos assentamentos de baixa renda implantados pelo Sistema da COHAB-CT de Curitiba e as linhas principais do sistema de transporte coletivo conhecido por BRT (Bus Rapid Transit), visualizando possibilidades de linhas de modal de transporte. O artigo finaliza com uma reflexão a respeito de possibilidades de implantação de um modal de alta capacidade e eficiência como o Sistema VLT-Maglev, para substituir o sistema atual, com foco na periferia.

DIREITO À CIDADE, HABITAR E MOVIMENTAR-SE NO ESPAÇO

As profundas transformações das condições econômicas, sociais e políticas da América Latina nas últimas décadas, decorrentes, em grande parte, dos impactos da globalização desde a guinada neoliberal dos anos 1980, trouxeram numerosas consequências para as cidades (DUREAU et al. 2015). Essa realidade de avanço da hegemonia de interesses do capital faz parte de um movimento mais amplo, global, explicado por variadas abordagens e autores, como Harvey (2005; 2012). Desde final do século XX, a ação do Estado é minimizada frente aos interesses de mercado, criando a necessidade de reivindicações mais contundentes quanto ao Direito à Cidade. No Brasil, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, como resultado de reivindicações e lutas de mais de uma década, se constitui em um importante instrumento legal e técnico

para subsídio à concretização de direitos básicos como moradia digna, acesso ao transporte, dentre outros serviços públicos, que deveriam ser garantidos pelas políticas públicas (Brasil, 2001). No entanto, as desigualdades vêm aumentando ao longo do tempo, com o aprofundamento dos valores neoliberais.

No contexto brasileiro, em especial os trabalhadores que habitam as metrópoles tornaram-se mais pobres a partir da década de 1980, não somente quanto à perda de renda, mas também quanto à estabilidade do emprego, segundo Pochman (2006) apud Correa do Lago (2007). Nesse quadro de vulnerabilidade, cresce a importância da correlação entre local de moradia e as opções de mobilidade disponíveis para os moradores metropolitanos, sobretudo pela necessidade de mobilidade cotidiana, a qual:

> resulta da articulação entre a hierarquia espacial de centros e subcentros econômicos, as condições do transporte coletivo (os itinerários, a periodicidade e as tarifas) e a dinâmica imobiliária, responsável pela localização dos diferentes setores sociais no território. Como as condições de acessibilidade ao mercado de trabalho e ao consumo são muito desiguais, a distância casa-trabalho e o tempo gasto nesse percurso são indicadores relevantes na compreensão dos mecanismos reprodutores das desigualdades socioespaciais (CORREA DO LAGO, 2007, p. 286).

A dificuldade ou inexistência do acesso aos serviços de transporte coletivo é comentada por Gomide (2006) pois, além da precariedade geral das condições de mobilidade urbana das camadas de menor renda (renda mensal menor que 3 salários mínimos) essas dificuldades acentuam o quadro de desigualdade existente na sociedade brasileira. Essa desigualdade é especialmente grave ao afetar oportunidades de emprego e elevação da renda, ou de atividades sociais e de lazer dos moradores de locais já desconectados dos espaços mais bem servidos de infraestrutura e equipamentos. Nas palavras desse autor, “os estudos mostram que mais da metade da população pesquisada tem problemas para procurar emprego em razão da impossibilidade de arcar com as tarifas dos serviços [de transporte] - "é caro procurar trabalho” (GOMIDE, (2006,p.244). Essa situação não é uma mera fase passageira, mas parte de um processo que retira direitos da população, como cita este autor,

p. 383

> estudos e pesquisas realizados concluíram que as populações de baixa renda das grandes metrópoles brasileiras estão sendo privadas do acesso aos serviços de transporte coletivo, um serviço público de caráter essencial, conforme a Constituição Federal de 1988. Tal privação contribui para a redução de oportunidades, pois impede essas populações de acessar os equipamentos e serviços que as cidades oferecem (escolas, hospitais, lazer, emprego etc.). GOMIDE, 2006, p. 242.

A integração das condições de moradia e de mobilidade fazem parte de acordos internacionais, em que o Brasil tem aderido há décadas. Referência fundamental é o Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e outras mais recentes como as conclusões da Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação da Organização das Nações Unidas – ONU, que define as condições para habitação adequada ou digna, configurando o vínculo com as condições de

mobilidade (Brasil, 2013).Essa coerência alcança o campo da cidadania, cujo incremento depende do livre exercício de condições econômicas, sociais e de segurança nos padrões da vida atual, para que então as pessoas tenham possibilidade de se desenvolverem em relação às liberdades reais (Arretche, 2015). Villaça (2004) ressalta o custo da terra como item impactado diretamente pela implementação da estrutura urbana e Bittencourt (2017) indica as condições de acessibilidade onde o indivíduo pode praticar a mobilidade entre diferentes espaços. Com essas considerações, se consideram aspectos de habitação social e do sistema de transporte em Curitiba.

ASPECTOS DA HABITAÇÃO SOCIAL E MOBILIDADE NO MUNICÍPIO

Tanto a questão da habitação social quanto o sistema de mobilidade em Curitiba vem sendo implantados segundo sistemas desenvolvidos há décadas.

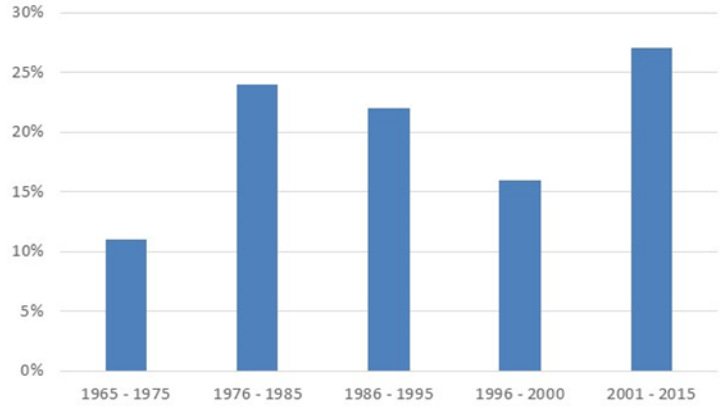
ASPECTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL EM CURITIBA 1965-2015

Há uma carência crescente dos espaços de moradia para a população de baixa renda na metrópole de Curitiba que acompanha a mesma dinâmica observada nas demais metrópoles brasileiras, como destaca Silva (2012). Essa situação se intensificou com a urbanização e industrialização em meados do século XX e vem evoluindo de modo ascendente nas décadas seguintes. Em Curitiba se identificam dois períodos: o primeiro de meados do século XX ao final da década de 1980 e o segundo a partir de 1990.

O primeiro período foi responsável pela produção de uma coroa de urbanização periférica no entorno da cidade-polo, derivada da ação de diferentes agentes. Nos municípios vizinhos ao polo derivou principalmente da ação de proprietários de terra e incorporadores imobiliários pela produção de loteamentos. No município polo, Curitiba, o período é caracterizado pelo crescimento das favelas e pela produção de habitação popular estatal sob a coordenação e execução da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT). (SILVA, 2012)

O segundo período é caracterizado pelo crescimento do número de favelas em toda extensão da metrópole e por distintos momentos da atuação do Estado. Entre 1987 e 2002 a quase extinção de programas e recursos federais; e entre 2003-2015 a reconstrução em nível federal, com a participação dos demais entes federativos, da Política Nacional de Habitação. A Companhia foi criada em 1965 e desde então é o órgão responsável pela execução da política de habitação popular municipal. Entre 1965 e 1986 a produção da Cohab-CT foi ascendente e correspondeu a 35% da produção histórica da Companhia. Entre 1986 e 2000 observa-se a queda na produção, embora o período responda por 40% da produção histórica do órgão. A partir de 2001 observa-se novo crescimento e até 2015 atinge aproximadamente 28% de toda a produção. (GRÁFICO 1)

Gráfico 1 - Produção da Cohab–CT entre décadas - 1965 / 2015

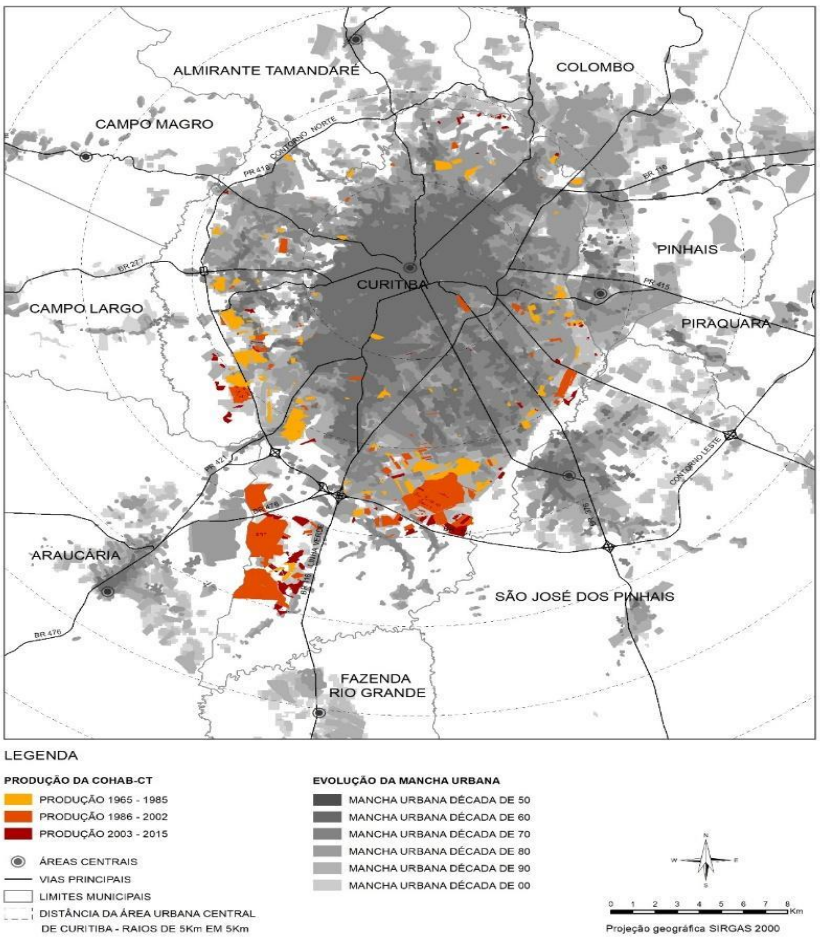


Fonte: Texeira (2016); Duda (2016); Makovski (2017)
Nota: Contabilizou-se apenas a produção de novas unidades habitacionais e lotes urbanizados e não foram contabilizados os lotes derivados dos processos de regularização fundiária

A produção de lotes para autoconstrução caracteriza a partir do final da década de 1980 e reflete a carência de recursos e a crise financeira enfrentada pelo sistema de financiamento habitacional brasileiro no período, bem com o empobrecimento da população de baixa renda, que enfrenta maior dificuldade em acessar ao crédito imobiliário. Entre as décadas de 1970 e 2000, período em que foram executadas as principais intervenções em Curitiba que se tornaram ícones da cidade, 16% do incremento domiciliar de Curitiba foi absorvido por assentamentos informais (ALBUQUERQUE, 2007, p. 39). Na década de 1990 são executadas as primeiras ações voltadas para a regularização fundiária. Os loteamentos em parceria com a iniciativa privada originados em 1980 responderam por 55% do total da produção e a regularização fundiária por 27%. Os principais projetos localizaram-se no sul do município (DUDA, 2016). Entre 2003 e 2015 a atuação da Cohab–CT diversifica-se sendo 72% da produção pela construção de casas e apartamentos e 28% de lotes urbanizados. A produção de apartamentos foi de 45% financiada pelo Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2009 na porção sul do município (MAKOVSKI, 2017).

Pela Figura 1 constata-se que a maioria dos empreendimentos ocorreu em novas frentes de ocupação, em áreas de periferia, com predomínio das regiões oeste e sul. Esses empreendimentos foram sendo implantados em áreas cada vez mais distantes da área central, com redução progressiva das áreas dos lotes e consequente aumento da densidade demográfica. Em termos de infraestrutura e serviços urbanos, os conjuntos mais recentes tiveram esses itens reduzidos ou suprimidos, com a perda progressiva de qualidade (TEXEIRA, 2016).

Figura 1 – Cartograma da Mancha Urbana de Ocupação de Curitiba e Produção da COHAB-CT entre 1965 até 2015



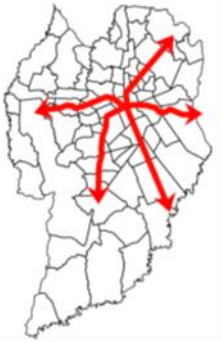
Fonte: Silva (2015), Texeira (2016); Duda (2016); Makovski (2017)

p. 386

ASPECTOS DA MOBILIDADE POR ÔNIBUS NO MUNICÍPIO

O Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba se tornou conhecido no âmbito nacional e internacional (DUREAU et al.2015) a partir de 1974, sendo parte do Plano Diretor de 1966 (CAMARGO, 2004). O transporte coletivo desde então tem sido um dos pilares do planejamento urbano, juntamente com uso do solo e sistema viário. Nos anos 1990 o sistema ficou conhecido como BRT (Bus Rapid Transit). Sua característica são as pistas exclusivas para ônibus, margeadas por pistas de trânsito lento. Paralelamente, duas outras vias servem para o trânsito rápido para carros, no sentido Bairro-Centro e Centro-Bairro, formando o chamado sistema trinário, constituindo o Setor Estrutural (IPPUC, 2004; CAMARGO, 2004). Nesse setor foi proposto uso do solo com densidades decrescentes desde a pista central, em direção às quadras laterais e os cânions formados são a configuração mais marcante do Desenho Urbano de Curitiba conforme Lima (2015). Os Eixos Estruturais foram implantados gradativamente em cinco vetores da cidade (Fig. 2) ao longo de aproximadamente três décadas, materializando uma ocupação de maior densidade e renda média a alta, com edifícios de quinze ou mais pavimentos ao longo das vias exclusivas para o BRT.

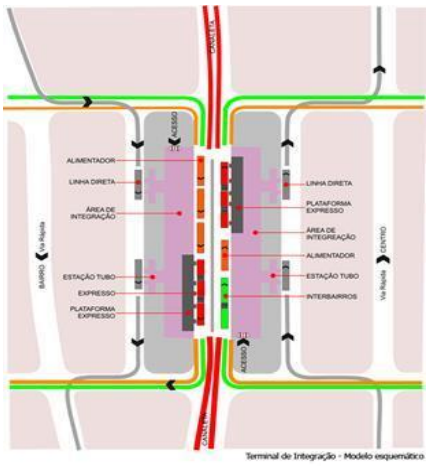
Figura 2 – Esquema dos Eixos Estruturais do Sistema de Transporte de Curitiba



Fonte: URBS (2018). Org. NICHELE, 2018

A Figura 3, à esquerda, apresenta imagem de um dos cinco Eixos Estruturantes do Sistema de Transporte, mostrando a pista exclusiva, central, do Sistema Trinário (URBS, 2018) ladeada pelos edifícios. Pelos eixos, as linhas de ônibus se articulam em pontos de parada, ou terminais (Fig. 3 - direita) que possuem características de centralidade urbana, sendo locais de serviços públicos e comércio (LIMA e FORTUNATO, 2017; LIMA e GADENS, 2017).

Figura 3 - Pista central Eixo Estrutural Sul – Curitiba e Esquema de terminal de ônibus



Fonte: GIL, Mariana. Disp.em: www. http://wricidades.org. Acesso em fev. 2018; URBS, 2018

Atualmente o sistema funciona no âmbito da Rede Integrada de Transporte RIT que abrange 13 municípios da Região Metropolitana de Curitiba. Em relação aos terminais, segundo a empresa municipal responsável pela gerência do sistema de ônibus na cidade (Urbanização de Curitiba S/A – URBS), estes “são equipamentos urbanos que permitem a integração entre as diversas linhas que formam a Rede Integrada de Transporte (expressas, alimentadoras, linhas diretas e interbairros). Os terminais promovem ainda a estruturação dos bairros, concentrando atividades diversas no seu entorno” (URBS, 2018).

Existem 23 terminais e 14 pontos de concentração de linhas em Curitiba, que funcionam como terminais abertos localizados em praças ou logradouros de acesso estratégico a vários equipamentos e espaços da cidade. No total são 37 locais de

intenso fluxo de pessoas e veículos coletivos, que concentram comércio e serviços públicos e privados. Atualmente na RIT, o sistema de transporte atende 1.511.743 passageiros em dias úteis, num total de 14.722 viagens/dia e percurso total de 303.769 quilômetros diários, em média, tendo perdido usuários nos últimos anos (URBS, 2018). O Sistema de ônibus apresenta atualmente sinais de esgotamento, principalmente a diminuição da quantidade de usuários e de articulação com outros modais e sistema de tráfego (LUCIANO, 2016).

ASPECTOS METODOLÓGICOS PRINCIPAIS

O presente trabalho tem origem em parceria internacional (FITZSIMONS et al., 2014), e em trabalhos anteriores (Lima, 2012; Lima, 2015; Lima e Gadens, 2017; Silva, 2012; Silva et al, 2016; Lima e Fortunato, 2017), com contribuição de várias turmas de alunos do Programa de Iniciação Científica desde 2014[120]. A metodologia passou por modificações, desde a abordagem pelo método hipotético-dedutivo, de caráter quantitativo e qualitativo, dividida em pesquisa teórica, com levantamento e análise de documentos e informações secundárias (administração pública, órgãos de pesquisa), e pesquisa empírica (coleta em campo, dados quantitativos e qualitativos).Os procedimentos metodológicos seguem Marconi, Lakatos (2011), Martins e Theóphilo (2016). A partir da problematização e pergunta de pesquisa foi definido o método e foram levantados dados em campo e acessados informações da Companhia de Urbanização de Curitiba – URBS S/A para o sistema de ônibus e da Companhia de Habitação COHAB. Com isso foi formado banco de dados Excel, e georreferenciados com software ArcGis e Quantum GIS. Para os entornos de terminais, o enfoque é do Desenho Urbano (KOHLSDORF, 1996; DEL RIO, 1990) na ocorrência de elementos e condições morfológicas, funcionais e socioambientais, de uso e ocupação do solo nas quadras circundantes. A análise foi referenciada em Newman e Kenworthy (2006), Dureau, Lulle, Souchaud, Contreras (2015) entre outros. Uma segunda parte da abordagem empírica abrangeu a análise das condições socioambientais ligadas ao uso do espaço, como infraestrutura, condições da pavimentação de vias; iluminação pública e salubridade (existência de lixo nas ruas e esgoto à céu aberto, segundo IPPUC, 2015). O conjunto dos itens em análise foram organizados em dois grupos (Socioeconômico e demográfico; Precariedade urbana). Foram utilizadas teses e dissertações de graduação e pós-graduação, também dados de outras instituições públicas como Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC). Os dados relativos à habitação social e de entorno de terminais do BRT aqui apresentados são conteúdos elaborados no âmbito de pesquisas registradas no sistema BANPESQ/THALES UFPR[121] com metodologia específica.

A aplicação dos procedimentos metodológicos permitiu algumas análises e considerações.

INCOERÊNCIAS ENTRE LOCALIZAÇÃO HABITACIONAL E MOBILIDADE

A partir da problemática identificada no início do artigo, se adotou o pressuposto de que há incoerência entre a localização de itens do espaço urbano cujas funções, formas de uso ou finalidades são complementares. Essa incoerência, no entanto,

[120] A quem os autores agradecem.
[121] Projetos de Pesquisa individuais das professoras Madianita Nunes da Silva e Cristina de Araújo Lima.

apenas reproduz outras que existem em outras instâncias de um processo de urbanização caracterizado por uma variedade de padrões de ocupação, que materializam a segregação social, demográfica, econômica e ambiental, que configura uma baixa qualidade de vida urbana para a maioria dos moradores das cidades, com uma expansão periférica intensiva, (ROMANELLI e ABIKO,1999; VASCONCELOS, 2001; SUZUKI, CERVERO, IUCHI, 2014), fruto da condição urbana, que serve como mercadoria (HARVEY, 2005).

É comum o diagnóstico de que o processo de urbanização seja a fonte de deficiências na infraestrutura urbana e nos equipamentos sociais, produzindo vazios urbanos, especulação imobiliária, entre outros problemas (ROMANELLI e ABIKO, 1999). No entanto, cabe lembrar que uma cidade tende, muito frequentemente, a reproduz os valores e a estrutura social, econômica e político-cultural predominante na sociedade, a qual, contudo, pode seguir se aperfeiçoando. Nesse sentido, o artigo se propõe a contribuir para o debate, focalizando, em especial, a relação a precariedade do serviço de transporte coletivo na periferia e sua relação com a localização de habitações de baixa renda, porque quanto menor a condição econômica, mais importante é a dependência dos serviços públicos, como aqueles que oferecem opções para mobilidade. A análise que se faz da relação entre a localização predominante da população cativa do transporte coletivo e o trajeto do sistema de ônibus disponível em área periférica, assume dois conceitos básicos. O primeiro é o sentido de habitação em concepção ampla, como indicado por Abiko (1995). Este conceito define a moradia abrangendo elementos do espaço urbano, equipamentos e serviços públicos que lhe são essenciais:

p. 389

> Para que a habitação cumpra as suas funções, é necessário que, além de conter um espaço confortável, seguro e salubre, esteja integrada de forma adequada ao entorno, ao ambiente que a cerca. Isto significa que o conceito de habitação não se restringe apenas à unidade habitacional mas necessariamente deve ser considerado de forma mais abrangente envolvendo também o seu entorno. No caso das habitações urbanas, que abrigam no Brasil 76% de sua população, este conceito abrangente envolve: - serviços urbanos, isto é, as atividades desenvolvidas no âmbito urbano que atendam às necessidades coletivas: abastecimento de água, coleta de esgotos, distribuição de energia elétrica, transporte coletivo, etc. (ABIKO, 1995, p.3).

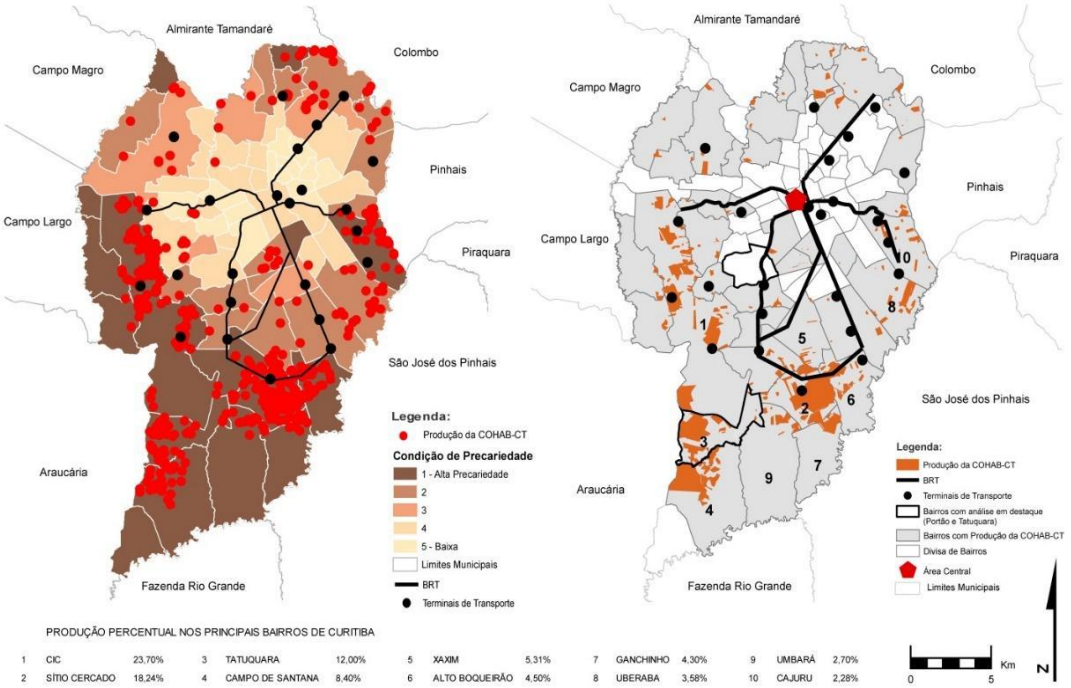
Em relação à mobilidade adota-se o conceito definido pela legislação nacional do tema (Lei Federal n.12.587/2012) que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana, ou seja, que a mobilidade é a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano. Assim, a mobilidade é objeto de estudo porque é uma necessidade primordial das pessoas para exercerem diversas funções, quer sejam de trabalho, educação, lazer, entre outras. Portanto, a política de mobilidade e a função, em sua essência, se realizam ao estarem integradas com outras políticas na forma de programas, projetos e ações, pois há inúmeros aspectos a serem contemplados nesse âmbito. Um exemplo ilustrativo é citado por Gomide (2006, p. 9), que se refere à situação de uma família contemplada por um benefício (social,

econômico, etc.), mas que não possui recursos financeiros suficientes para o deslocamento físico até onde o benefício está disponibilizado para ela.

No caso de Curitiba, iniciando a análise pela abordagem do território municipal, se verifica que o conjunto dos bairros em condição de maior precariedade possuem localização periférica da produção da habitação popular pelo Estado ao longo das décadas (Fig. 4). Em paralelo à essa produção se observa também o aumento das demandas do poder público municipal para implantação de infraestrutura urbana, pois tal expansão ocorreu em áreas não urbanizadas e descontínuas à mancha ocupação urbana. Este processo é exemplarmente observado ao se analisar a implantação da infraestrutura do BRT ao longo do tempo, observando-se na Figura 4 que os conjuntos habitacionais pela COHAB CT foram implantados sempre antes da infraestrutura de transporte.

A distribuição espacial de equipamentos e serviços que dão suporte ao exercício da cidadania é defendida como aspecto fundamental porque a referência espacial é fundamental para a gestão da condição de acesso físico, e também evidencia vazios, para onde devem ser dirigidos novos recursos (Nahas, 2002). Também pela Figura 4, se pode observar que as linhas principais do Sistema BRT de transporte coletivo não atendem diretamente os locais onde predominam os conjuntos COHAB. Observa-se ainda que os conjuntos da COHAB-CT estão localizados nos bairros curitibanos mais distantes da área central, e por oposição bairros mais centrais onde há disponibilidade de infraestrutura e menor precariedade quanto à infraestrutura, serviços e equipamentos sem produção da Companhia. Nota-se que esses bairros tem um território menor, demonstrando um processo que, supostamente, decorre de parcelamentos e subdivisões sucessivas que podem ser decorrentes de ajustes de valor do solo, tipologia de usos, interesses e representação política, perfil socioeconômico, étnico e cultural, entre outras razões. Nessa perspectiva, não somente a distribuição de infraestrutura, equipamentos e serviços – notadamente habitação social e sistema de transporte e infraestrutura – ainda requer uma sequência de intervenções para chegar a um equilíbrio como suporte a um desenvolvimento mais avançado e abrangente nos planos econômico, social e cultural.

Figura 4: Cartograma da localização da produção COHAB-CT 1965-2015 e eixos principais do Sistema BRT



p. 391

Fonte: Duda, 2016; Makovski, 2017; URBS, 2016. Elaboração: Texeira, 2018.

NOVOS MODELOS DE ACESSIBILIDADE

A mobilidade urbana abrange o tema da movimentação de pessoas não somente em termos quantitativos, mas também qualitativos, e, para isso, depende de ações de planejamento urbano para trazer a equidade das viagens e da ocupação nas cidades (PORTUGAL, 2017). A utilização de diferentes modais pode auxiliar na distribuição e organização de um sistema de transporte, dependendo das demandas necessárias, dos custos disponíveis e dos objetivos a serem alcançados (NICHELE, 2018).

Uma vez que o BRT, em sua tentativa de concentrar o adensamento nos eixos estruturais de Curitiba, não impediu a periferização e a permanência de vazios urbanos no município, sugere-se a adição e o vínculo com outras modalidades. Dois modais se destacam como aptos para serem implantados com o objetivo de democratizar o espaço da cidade: o VLT e o MagLev.

O VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) é um modal ferroviário moderno com rodagem superficial, composto por módulos conectados. A implantação do VLT em Curitiba poderia se dar em canteiros centrais de vias mais largas ou substituindo as canaletas dos expressos (NICHELE, 2018). Já o MagLev é um trem que opera fundamentado na levitação magnética, uma tecnologia mais recente, com um protótipo desenvolvido na UFRJ chamado de MagLev Cobra.

Esse projeto se destaca em meio aos outros existentes na China e no Japão pela eficiência na levitação em tempo integral e na estabilidade lateral. Ou seja, o veículo é capaz de levitar mesmo parado, e não somente quando atinge altas velocidades, mas ainda mantido estável dentro do eixo. Dessa maneira, o MagLev Cobra operaria com

velocidades semelhantes à de trens urbanos (cerca de 70 km/h), conforme Stephan (2015). Outra qualidade do protótipo brasileiro é a flexibilidade, uma vez que as composições em módulo permitem-no acompanhar a malha viária, as curvas e a topografia existente. Portanto, o modal poderia ser implantado tanto na superfície, como no subsolo ou sobre pistas elevadas, adaptando-se completamente ao tecido urbano de áreas consolidadas. A tabela 1 mostra comparação entre características e desempenho dos modais VLT, MagLev e BRT, existente em Curitiba, e do metrô, a alternativa de maior capacidade, mas de custos extremamente elevados.

Tabela 1 – Comparação das Modalidades de Transporte Público Coletivo

Sistema	Metrô	VLT	MagLev Cobra	BRT
Veículo	Trem de 6 carros	7 módulos articulados	30 módulos articulados	Biarticulado
Passageiros/veículo	2.082	420	510	250
Intervalo mínimo em horário de pico (min)	2,0	3,0	1,5	5,0
Frequência (veículos/hora)	30	20	40	12
Passageiros/hora/sentido	62.460	8.400	20.400	3.000
Velocidade média comercial (km/h)	40,0 km/h	24,0 km/h	40,0 km/h	20,0 km/h
Tempo de viagem do passageiro num percurso de 10 km (min)	53,5	58,8	50,0	58,4
Prazo de execução (anos)	9,0	5,0	5,0	2,5
Custos de implantação médios por km	R$ 600 milhões	R$ 41,6 milhões	R$ 33 milhões	R$ 33,3 milhões

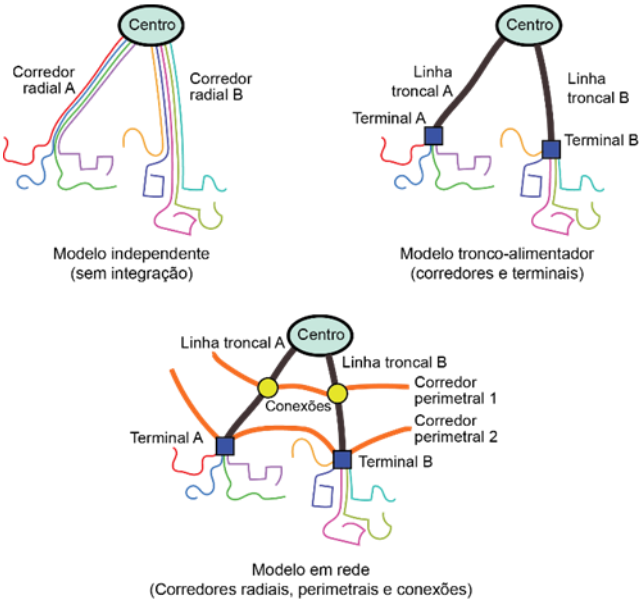
FONTE: Adaptado de Nichele (2018).

p. 392

Pela Tabela 1, é possível observar a enorme diferença de custos e tempo de implantação entre o metrô e as outras modalidades, com o tempo de viagem sendo semelhante para todas. Quanto ao número de passageiros transportados, uma combinação de linhas e/ou modais diferentes em diversos eixos estruturais pode superar a alta capacidade do metrô (NICHELE, 2018). Portanto, agindo em conjunto com o planejamento urbano, o VLT, o MagLev e o BRT são capazes de estruturar um sistema de transporte mais amplo e prover acessibilidade justa e ocupação mais compacta na cidade.

A escolha dos modais se relaciona com o modo com que as linhas são distribuídas na cidade, conforme ilustra a Figura 5. Um primeiro tipo de organização é aquele onde várias linhas de ônibus partem do centro da cidade, percorrem um mesmo corredor viário e se dividem nas vias da periferia. É o chamado modelo independente. Já no modelo tronco-alimentador, uma linha de maior capacidade, um BRT por exemplo, realiza o trajeto comum no corredor, chegando a um terminal de bairro, de onde partem os ônibus locais. É o modelo predominante em Curitiba, através do Sistema Expresso e dos alimentadores. Por fim, o modelo em rede interpõe linhas perimetrais às troncais, conectando as áreas periféricas da cidade entre si, desafogando o polo central e integrando mais eficientemente os vários eixos urbanos (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2015; NICHELE, 2018).

Figura 5 – Modelos de Composição de Linhas em Sistemas de Transporte



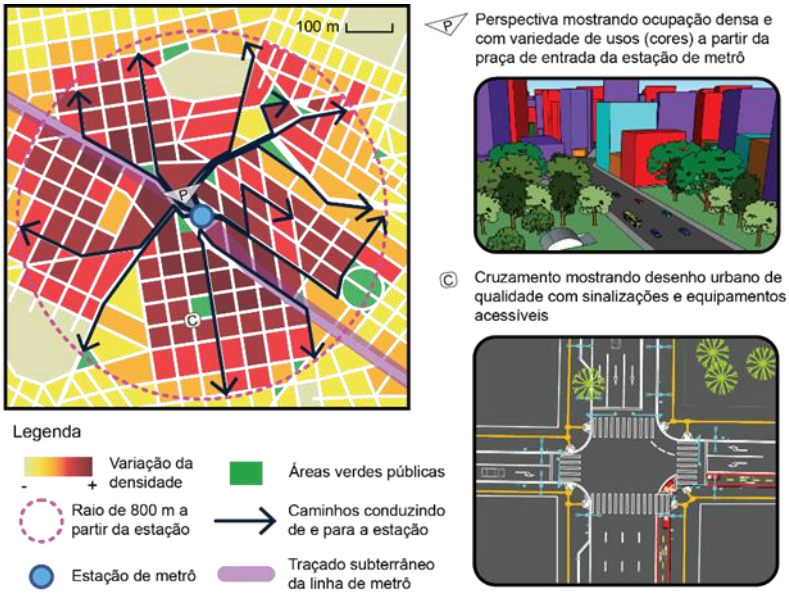
FONTE: Nichele (2018).

E, por último, cabe citar um conceito que atua no elo entre mobilidade e planejamento, que é o de Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT), do inglês Transit Oriented Development. Trata-se da concepção de um planejamento que aplique sobre áreas próximas a estações de transporte de grande porte propostas de elevado adensamento, rica mistura de usos e desenho urbano de alta qualidade. Ou ainda, a recíproca, isto é, a colocação de estações de alto movimento em áreas que já apresentem essas características.

É, portanto, uma estratégia em que a relação entre planejamento urbano e os transportes se torna bastante explícita. Isto é, o DOT reúne num só local o fluxo intenso de pessoas, que a estação é capaz de promover, com a infraestrutura urbana a favor dos pedestres e ciclistas e a concentração de atividades que a alta densidade proporciona. A acessibilidade tem, então, sua potencialidade aproveitada ao máximo (EMBARQ BRASIL, 2015; PORTUGAL, 2017).

A Figura 6 ilustra de maneira esquemática esses componentes do DOT, contando com um raio de 800 metros a partir de uma estação de grande porte. O Sistema Expresso de Curitiba tinha uma proposta similar, mas não foi eficaz para democratizar a ocupação densa e elitizada do Setor Estrutural (BRANCO, 2016), impedindo acentuação das desigualdades sociais e a expansão horizontal da cidade.

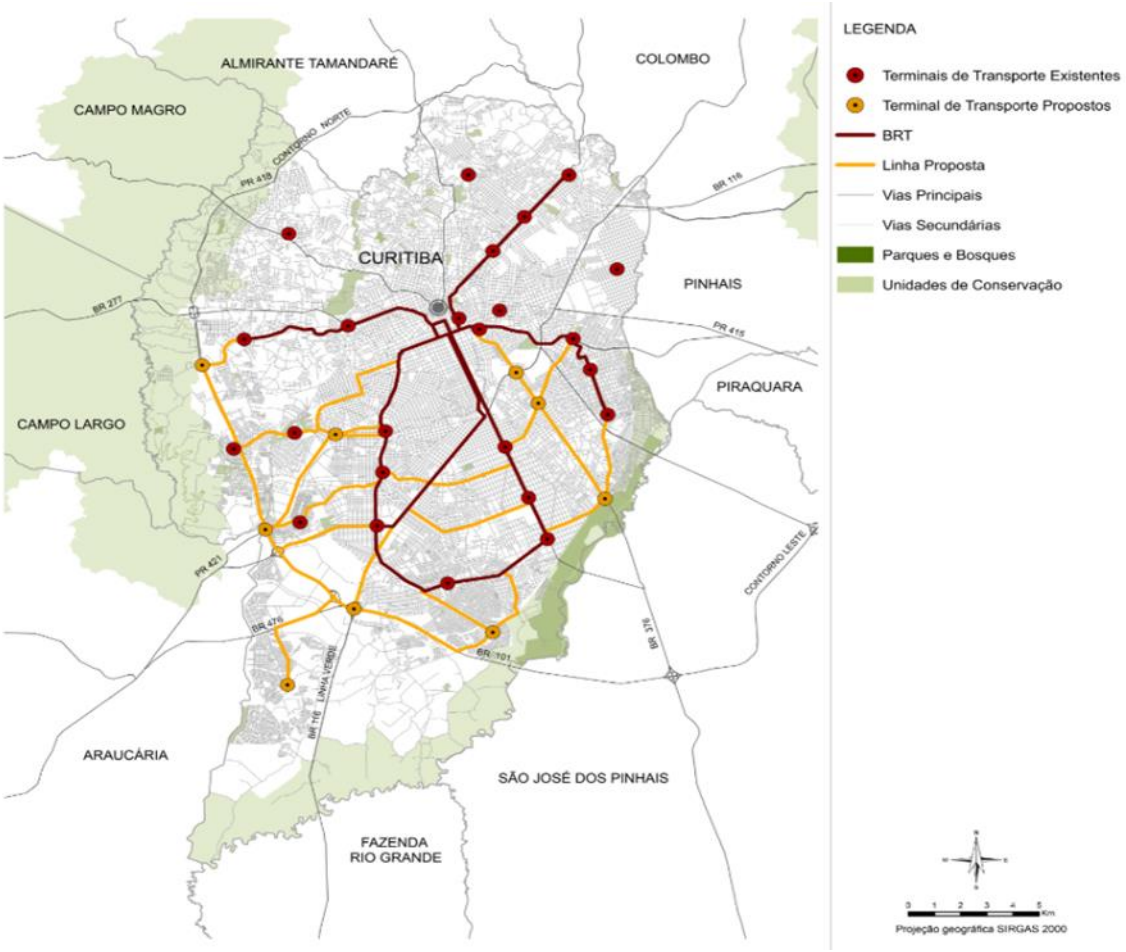
Figura 6 – Representação esquemática de dot a partir de uma estação de metrô.



FONTE: Nichele (2018), com base em Portugal (2017) e EMBARQ Brasil (2015)

Em suma, as linhas propostas (Fig. 7) se constituem em pistas do sistema Maglev, a serem implantadas em etapas, através de uma composição em rede, configurando um sistema estruturado em multimodais. Assim, o planejamento urbano pode determinar opções de mobilidade na estratégia de DOT para a transformação mais democrática e funcional do espaço urbano com acessibilidade (NICHELE, 2018).

Figura 7 – Cartograma de Proposta de Linhas Integradoras do Sistema de Transporte de Curitiba para atendimento de áreas periféricas ou de concentração de demanda



FONTE: Autores (2018), Instituto das Águas (2018), IPPUC (2018).

As linhas propostas em amarelo na Figura 8, visam complementar a rede de transporte nos vetores sul e sudoeste da cidade, onde se localiza a maioria dos habitantes que dependem do sistema público de transporte para seu deslocamento diário. O que está proposto, está fundamentado em um longo estudo de Nichele (2018) e é coerente com a atual versão do Plano Diretor de Curitiba, quanto a consolidar áreas já densamente ocupadas nos vetores citados, mas que apresentam atualmente infraestrutura e serviços de menor qualidade do que os bairros mais próximos às áreas centrais e ao Marco Zero da cidade (IPPUC, 2004). Essa proposta potencializa condições para um maior equilíbrio nas opções de mobilidade, buscando diminuir as desigualdades dos espaços periféricos, onde se concentra a maioria dos usuários do sistema de transporte público. Assim, a proposta visa uma complementação do atual sistema para maior democratização no acesso à cidade, a seus espaços e serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aos dados da localização predominante dos conjuntos habitacionais da COHAB implantados e produção COHAB-CT entre 1965 e 2015, soma-se a conclusão sobre a

capacidade da malha urbana atual de absorver maior quantidade de habitação social nas áreas mapeadas. Considerando também o déficit habitacional atual e o resultado do Censo 2010, resulta que seria necessário construir uma área de cerca de 1680 hectares de terreno a mais para suprir esse déficit. Considera-se que caberia atender à essa demanda aplicando uma lógica sistêmica mais eficiente para o cotidiano dos usuários do sistema de ônibus, que são moradores dos conjuntos habitacionais. Sabe-se que 97% desses conjuntos se localiza a cinco quilômetros da área central da cidade, ou ainda mais longe, o que exige dos moradores um tempo de deslocamento por ônibus de cerca de 60 a 70 minutos, incluindo partes a pé, e, por outros tipos de linhas de ônibus (LIMA e KUZMA, 2017).

Para atender a demanda de habitação social seria necessário ocupar em torno de 8% dos espaços vazios existentes na cidade, considerando cada unidade de habitação social com uma área média de 75 m², incluindo os espaços comuns e os de uso privado. Conclui-se que o espaço urbano poderia ser mais compacto, e servido por sistema de transporte público de maior capacidade e eficiência nas áreas periféricas. Isso atenderia melhor às demandas por habitação social, e também se configuraria em incentivo ao uso do transporte público por outras camadas da população, reforçando as condições de cidadania e desenvolvimento no sentido amplo.

REFERENCIAS:

ABIKO, A. K. Introdução à Gestão Habitacional. São Paulo: EDUSP, 1995.
ALBUQUERQUE, A. F. de. A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade Arquitetura e Urbanismo, Universidade São Paulo, São Paulo 2007.
ARRETCHE, M. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In. ARRETCHE, M. (Org.) Trajetórias das desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. (193-222). São Paulo: Editora UNESP; CEM, 2015.
BITTENCOURT, T. A. Desigualdade socioespacial, planejamento urbano e distribuição de recursos públicos em Curitiba: uma análise a partir da infraestrutura urbana. Curitiba: Monografia (Final de Curso Graduação em Engenharia Civil), Universidade Federal do Paraná, 2017.
BRANCO, J. R. A influência do sistema BRT no preço dos imóveis em Curitiba: uma análise com modelos de preços hedônicos. Curitiba: Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, 2016.
BRASIL Lei Federal N. 10.257/2001. Regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estatuto da Cidade.
BRASIL. Por uma cultura de direitos humanos. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.
CAMARGO, D. de (coord.) A história do Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba (1887/2000). Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.
CARVALHO, A. de S.Vivendo às margens: habitação de interesse social e o processo de segregação socioespacial em Curitiba. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e

Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.
DEL RIO, V. Introdução ao Desenho Urbano no Planejamento Urbano. São Paulo: PINI, 1990.
DUDA, M. E. Produção da COHAB – CT no 1986 - 2002. 16 f. Relatório Final (Programa de Iniciação Científica) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
DUREAU, F.; LULLE, T.; SOUCHAUD, S.; CONTRERAS, Y. Movilidades y cambio urbano: Bogotá, Santiago y São Paulo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.
FITZSIMONS et al. Métropoles et mobilités durables à l'épreuve d'un nouveau paradigme énérgetique. Bordeaux (France), Cincinnati (USA), Curitiba, Brasil. Paris: Minstère de la Culture et de la Communication, BRAUP: 2014.
GIL, M. Foto Eixo Estrutural de Curitiba. Disp.em: www. http://wricidades.org. Acesso fev. 2018.
GOMIDE, A. de A.. Mobilidade urbana, iniqüidade e políticas sociais. Cadernos IPEA. Políticas sociais − acompanhamento e análise, n.12. Brasília: IPEA, 2006. p. 242-250.
HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
HARVEY, D. O direito à cidade. Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Trad. de Jair Pinheiro.
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA – IPPUC. Nosso Bairro: Tatuquara. Lucimara Wons, Coord. _ Curitiba: IPPUC, 2015.
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO DE CURITIBA - IPPUC. Plano Diretor 2004: o Planejamento Urbano de Curitiba. Curitiba: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, 2004.
KOHLSDORF, M. E. A apreensão da forma da cidade. Brasília: UnB, 1996.
KOWARICK, L. Escritos Urbanos. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2002.
LIMA, C. de A. Ignis Mutat res: cidade, mobilidade, energia e governança. Projeto de pesquisa (Departamento de Arquitetura e Urbanismo). Registro Sistema BANPESQ Thales 2012001660 – Universidade Federal Paraná, Curitiba, 2012.
LIMA, C. de A.; KUZMA, R. de O. Curitiba, uma cidade inclusiva? Curitiba: Anais do III CISU, 2017. P. 1-20.
LUCIANO. M. Simulação de Tráfego para Análise de Alternativas de Utilização do Corredor BRT– Eixo Norte-Sul de Curitiba. Joinville, Monografia Conclusão Graduação, (Curso de Engenharia de Transportes e Logística), Centro de Tecnologia de Joinville, Universidade Federal de Santa Catarina 2016.
MAKOVSKI, E. Produção da COHAB – CT no 2003 - 2015. 24 f. Relatório Final (Programa de Iniciação Científica), Curso de Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2011.
MARTINS, G. de A.; THEOPHILO, C.R. Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas. São Paulo: Atlas, 2016.
NAHAS, M.I.P. Indicadores intra-urbanos como instrumentos de gestão da qualidade de vida urbana em grandes cidades.Tese (Doutorado em Ecologia Urbana). Programa

Pós-Graduação em Ecologia e Recursos Naturais. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – SP, 2002.
Newman, P., and J. R. Kenworthy. 1989a. Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook. Aldershot, UK: Gower Technical.
Newman, P., and J. R. Kenworthy. 1989a. Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook. Aldershot, UK: Gower Technical.
Newman, P., and J. R. Kenworthy. 1989a. Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook. Aldershot, UK: Gower Technical.
Newman, P., and J. R. Kenworthy. 1989a. Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook. Aldershot, UK: Gower Technical
Newman, P., and J. R. Kenworthy. 1989a. Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook. Aldershot, UK: Gower Technical
NICHELE, H. E. Plano de traçados de Linhas Estruturais no modal MAGLEV para o Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba – Paraná. Monografia de conclusão de curso (Arquitetura e Urbanismo). Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Paraná, 2018.
PILOTTO, A. S. Área metropolitana de Curitiba: um estudo a partir do espaço intra-urbano. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
POCHMANN, M. Desempregados do Brasil. In: ANTUNES, R. (org.). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo, Boitempo, 2006.
ROMANELLI, C.; ABIKO, A. Processo de metropolização no Brasil. São Paulo: Escola Politécnica USP, 1999.
PORTUGAL, L. S. et al. Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.
SILVA, M. N. da. A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.
SILVA, M. N. da; CZYTAJLO, N. P.; CASARES, M. D. Políticas habitacionales en las Metropolis de Tucuman, Argentina y Curitiba, Brasil: elementos para un abordaje comparado (2000 - 2010). In: FIRKOWSKI, O. L. C. F.; CASARES, M. D. ; SILVA, M. N. da; CZYTAJLO, N. P.; VOLOCHKO, D. (Org.). Estudos Urbanos Comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina (151-187). 1ed. San Miguel de Tucuman Argentina: Universidad Nacional de Tucuman, 2016.
STEPHAN, R. M. MagLev Cobra: Tecnologia de levitação magnética no Brasil. Ciência Hoje, Rio de Janeiro, v. 55, n. 325, p. 20-25, mai. 2015.
SUZUKI, H.; CERVERO, R.; IUCHI, K. Transformando las ciudades con el transporte público. Integración del transporte público y el uso del suelo para un desarrollo urbano sostenible. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2014.

TEXEIRA, A. G. Produção da COHAB – CT no período do Banco Nacional de Habitação. Relatório Final (Programa Iniciação Científica) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Setor Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
VASCONCELLOS, E.A. Transporte urbano, espaço e equidade. Análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.
VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK C.; SCHIFFER S. R. (Org). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 169-243, 2004.

BIBLIOGRAFIA DIGITAL

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE CURITIBA (2016) Produção Histórica. Curitiba: COHAB-CT. Disponível em: <http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx>. Acesso: 07/2018.
CORREA DO LAGO, L. Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. Cadernos Metrópole [on line] 2007, (Jul-Dez.) Acesso: 16/11 2018] Disp. em:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837797012>
EMBARQ BRASIL. DOTS Cidades – Manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável. Mai. 2015. Disponível em: <http://wricidades.org/research/publication/dots-cidades-manual-de-desenvolvimento-urbano-orientado-ao-transporte>. Acesso em: 30 abr. 2018.
LIMA,C. de A. (2015) Configuração urbana e o sistema BRT de Curitiba – Brasil. Investigando a qualidade espacial do entorno de terminais: uma metodologia em construção. In: VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, VII, 2015, Barcelona. Anais eletrônicos... Barcelona. Disponível em: < https://upcommons.upc.edu/handle/2117/80278>. Acesso: 23/10/2018.
LIMA, C. de A; FORTUNATO, R. Mobilidade e qualidade espacial urbana no entorno de terminais do sistema BRT de Curitiba: desenho urbano e condições socioambientais.Revista Brasileira de Gestão Urbana, [S.l.], v. 9, out. 2017. ISSN 2175-3369. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/22220/21298>. Acesso em: 20 nov. 2018.
LIMA, C. de A.; GADENS, L. N. (2017). Emergência de centralidades urbanas: espaços produzidos a partir de sistemas de mobilidade no Eixo Estrutural Sul de Curitiba. In: Anais XVII ENANPUR, São Paulo. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/STematicas/ST%203/ST%203.11/ST%203.11-03.pdf>. Acesso em: 17/02/2018.
URBS (2018). Urbanização de Curitiba S/A. Site oficial. Disponível em: <https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/utilidades>. Acesso em: 12/02/2018.
NEWMAN, P; KENWORTHY, J. Urban Design to Reduce Automobile Dependence, Opolis: An International Journal of Suburban and Metropolitan Studies: Vol. 2: No. 1, Article 3, 2006. http://repositories.cdlib.org/cssd/opolis/vol2/iss1/art3.

DESLOCAMENTOS CASA-TRABALHO E MOVIMENTOS PENDULARES NA METRÓPOLE: ENTRE FRONTEIRAS ESPACIAIS E LIMITES TEMPORAIS

Érica Tavares

Universidade Federal Fluminense
ericatavr@gmail.com

Jéssica Monteiro da Silva Tavares

Universidade Federal do Espírito Santo
jessicamonteirost@gmail.com

RESUMO

Os movimentos para trabalho na metrópole apresentam um conjunto de potencialidades e desafios para pensar o processo de mobilidade espacial na complexa relação espaço-tempo nas cidades. O objetivo deste trabalho é analisar as diferenças no tempo de deslocamento dos trabalhadores metropolitanos entre aqueles que trabalham no próprio município em que residem e aqueles que se deslocam para além das fronteiras espaciais dos limites político-administrativos, segundo os fluxos realizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Além disso, para avançar na problematização sobre as escolhas ou constrangimentos ao romper fronteiras espaciais e temporais ou ao encontrar-se em situação de imobilidade, o trabalho busca qualificar esses grupos populacionais segundo o próprio tempo de deslocamento, a inserção ocupacional e as condições de rendimento.

Palavras-chave: mobilidade espacial, movimento pendular, tempo de deslocamento.

INTRODUÇÃO

Os processos de mobilidade espacial são importantes para a compreensão da dinâmica urbana e regional, constituem elemento essencial para localização e apropriação do espaço, uma vez que permitem acessar e conectar as diferentes oportunidades, bens e recursos fundamentais para a efetivação do direito à cidade. Portanto, dimensões relacionadas ao tempo e espaço, distâncias e proximidades na cidade são importantes para tratar a mobilidade espacial. Este trabalho visa problematizar os movimentos para trabalho na metrópole no que se refere às potencialidades e limites da mobilidade, na complexa relação espaço-tempo.

O artigo está organizado em duas seções, além desta introdução. Na primeira, são trazidos elementos para pensar a relação entre os processos de mobilidade espacial e a conformação do espaço de vida dos trabalhadores metropolitanos, para o que os deslocamentos casa-trabalho são fundamentais. Além disso, problematiza-se também a relação espaço-tempo nas lógicas de escolha e/ou constrangimento nos processos de mobilidade ou imobilidade.

Na segunda seção, pretende-se analisar o tempo de deslocamento tanto para aqueles que trabalham no município em que residem quanto para os grupos populacionais que fazem movimento pendular, segundo os fluxos realizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Além disso, para avançar na problematização sobre as lógicas de escolha e/ou constrangimento que operam sobre os indivíduos ao romper fronteiras espaciais e temporais, ou mesmo para aqueles que estão na imobilidade, o trabalho busca qualificar esses grupos populacionais segundo o próprio tempo de deslocamento, a inserção ocupacional e as condições de rendimento, através da análise de dados secundários relativos à população ocupada na metrópole fluminense. Foram utilizados dados do Censo Demográfico de 2010 realizado pelo IBGE.

MOBILIDADES, ESPAÇO DE VIDA E LÓGICAS DE ESCOLHA OU CONSTRANGIMENTO

Na dinâmica da vida urbana, movimentar-se no espaço é uma característica fundamental. Entretanto, o direito de ir e vir que, a princípio, parece algo tão evidente, está atrelado a muitos aspectos - objetivos e subjetivos - dos lugares e das pessoas que

neles circulam. Os diferentes movimentos de grupos populacionais têm sido tratados sob o conceito de mobilidade espacial, que abrange tanto os movimentos de caráter mais permanente, como as mudanças na localização da moradia, como os movimentos cotidianos realizados para acesso a oportunidades como trabalho e educação ou mesmo para acessar os diferentes bens, serviços e equipamentos urbanos.

Como afirma Marandola Jr. (2010, p.193), "um dos indicadores mais consistentes da produção do espaço e da integração na escala regional é a mobilidade", que pode ocorrer em diferentes temporalidades e escalas espaciais, sejam movimentos de longa distância, como as migrações internacionais, sejam movimentos entre unidades político-administrativas de um país ou mesmo os movimentos intraurbanos. Urry (2007) desenvolve e estabelece uma elaboração sistemática do que ele chama de o novo paradigma da mobilidade. Entre os significados que aponta, está a mobilidade no sentido amplo do termo migrações ou outros tipos de movimento geográfico semi-permanente. Os movimentos são examinados a partir de um amplo conjunto de temporalidades das pessoas - diários, semanais, anuais etc.

Os diferentes movimentos que os indivíduos e seus grupos sociais realizam conformam seu espaço de vida. A teoria do espaço de vida foi concebida inicialmente pelo demógrafo Courgeau (1988), se referindo a "[...] porção do espaço onde o indivíduo efetua suas atividades. Esta noção inclui não somente os lugares de passagem e de estadia, mas também todos os outros lugares com os quais o indivíduo se relaciona" (COURGEAU,1988, p.17). Esse conceito vincula os estudos sobre mobilidade às dimensões espaciais e temporais dos fenômenos.

Robette (2012, p.03) afirma que o espaço de vida "permite registrar espacialmente as atividades humanas", sendo "o quadro espacializado em que as atividades dos indivíduos ocorrem, incluindo relações pessoais"[122] (ROBETTE, 2012, p.15). Di Méo (1990), por sua vez, afirma que espaço de vida se refere à área das práticas espaciais dos indivíduos. "É o espaço frequentado por cada um de nós, com seus lugares atraentes, seus nós em torno dos quais se constrói a existência individual: o lar, a casa, o trabalho e as áreas de lazer (...) É o espaço concreto da vida cotidiana"[123] (DI MÉO, 1990, p.362). É, portanto, o espaço onde o cotidiano dos indivíduos é desenvolvido, como consta nos trabalhos de Cunha (2011), Baeninger (2011) e Lima (2015).

Associar a perspectiva do espaço de vida aos estudos sobre mobilidade em regiões metropolitanas mostra-se relevante, uma vez que "o modo de vida e os desenhos do espaço de vida, principalmente marcados pela alta mobilidade, permitem [...] compreender a dinâmica e a organização do espaço metropolitano" (MARANDOLA Jr., 2010, p.188). O lugar de moradia e todos os demais lugares que os indivíduos precisam estar para garantir suas condições de reprodução social na cidade são acessados através dos processos de mobilidade que conformam seu espaço de vida.

Segundo Ojima, Monteiro e Nascimento (2015), tem ocorrido uma ampliação do espaço de vida, que acompanha o processo de desconcentração produtiva, uma vez que há mudanças no modelo de produção, assim como no modo de usar e consumir o espaço. Ao mesmo tempo "a cidade que antes crescia expandindo-se dos núcleos

[122] tradução nossa.
[123] tradução nossa.

polarizadores em direção às regiões periféricas, hoje passa a valorizar os espaços vazios e a fragmentação do tecido urbano" (OJIMA, MONTEIRO e NASCIMENTO, 2015, p.135). É um espaço de vida múltiplo e fragmentado que exige maiores conexões.

> De certa maneira, significaria dizer que neste novo contexto produtivo, as migrações (mudança de residência) dão lugar ao aumento da mobilidade pendular cotidiana. Com um mercado de trabalho mais flexível e incerto, mudanças permanentes de residência ampliam a insegurança, portanto, manter-se no seu porto seguro e deslocar-se diariamente para trabalhar em outras localidades/ municípios parece se tornar o melhor mecanismo de adaptação. (OJIMA, MONTEIRO e NASCIMENTO, 2015, p.137-138).

O deslocamento entre o lugar de moradia e o lugar de trabalho é um dos mais fundamentais na abordagem sobre os processos da mobilidade espacial, o que implica pensar sobre os elementos da estrutura urbana, como o mercado de trabalho, as formas de produção de moradia e o sistema de mobilidade, por exemplo.

Ao falarmos que o espaço urbano é estruturado, significa que apresenta uma organização não aleatória, "os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social" (CASTELLS, 1983, p.182). São diversos mecanismos que organizam a distribuição da população no território, entre estes, as dimensões relacionadas ao trabalho, à moradia e à mobilidade nos parecem essenciais, constituindo-se em chaves de leitura analítica, portanto, interpretativas do processo de conformação da estrutura urbana.

O trabalho se relaciona com a forma segundo a qual as atividades se distribuem conformando uma divisão econômica do espaço metropolitano, que está associada às características do mercado de trabalho e da estrutura produtiva, à sua espacialização. Outro mecanismo se relaciona com a distribuição territorial das diferentes formas de provisão de moradia, devido a uma pluralidade de sistemas de produção, indo da autoconstrução às formas empresariais, passando pela provisão pública de habitação. Cada cidade tem uma estrutura de provisão de moradia resultante da diversidade das formas existentes e de sua articulação, desta espacialização temos uma divisão social do espaço da metrópole. Já a componente mobilidade, é conformada por dois elementos: sistemas de transportes em suas diversidades (coletivo x individual; público x privado; etc.) e o sistema físico de circulação, em princípio este terceiro componente deveria ser entendido como resultante dos outros dois. A princípio então, as divergências/convergências entre a espacialização dos mercados de moradia e trabalho no espaço urbano podem ser contornadas pela espacialização das condições de mobilidade. Claro que a estrutura urbana envolve ainda outras dimensões, como acesso a serviços públicos e privados, a gestão urbana, aspectos morfológicos e políticos, entre outros (SILVA, 2012).

Na realização dos deslocamentos casa-trabalho em uma região metropolitana, há muitos trabalhadores que se deslocam para trabalhar entre os municípios que compõem essa aglomeração, fenômeno muitas vezes ligado ao processo de urbanização dispersa e a consequente ampliação do espaço de vida. Esse tipo de deslocamento para além do município de residência é designado movimento pendular, pelo caráter geralmente regular e cotidiano que apresenta, como no caso do acesso a

oportunidades de trabalho. Comumente, concebe-se que o movimento pendular abrange aspectos difíceis da vida metropolitana, já que envolve deslocamentos de maior distância e, consequentemente, maior tempo nos trajetos realizados, além dos custos sociais e econômicos.

Entretanto, numa região metropolitana, que geralmente apresenta uma integração territorial, para a qual o próprio movimento pendular muitas vezes é considerado como fator primordial, também se coloca a questão de que muitos deslocamentos intramunicipais podem superar em termos de tempo os deslocamentos intermunicipais, dependendo da diversidade e dispersão dos postos de trabalho em um município. Ao mesmo tempo em que também podem haver deslocamentos intermunicipais de curta duração, pois alguns bairros próximos, embora pertencendo a municípios diferentes, podem apresentar uma integração socioespacial que permite aos moradores menor tempo de deslocamento entre eles. Isso significa que a análise dos processos de mobilidade para trabalho é essencial para compreensão do espaço de vida dos trabalhadores metropolitanos.

Portanto, partimos da hipótese de que as lógicas de mobilidade espacial urbana por escolha ou constrangimento passam pelas dimensões ligadas não apenas ao espaço, mas também ao tempo. É nesse contexto complexo que a relação dialética entre mobilidade e imobilidade se insere, pois ambas as situações podem se dar em contextos de escolha ou constrangimento a partir da própria estruturação urbana.

Espaço e tempo são acionados também por Corrêa (2016) para caracterizar o que ele chama de *interações espaciais*: p. 404

> No espaço, a distância, a intensidade e a direção desempenham importante papel de diferenciação [...]. No que diz respeito ao tempo, as interações espaciais variam segundo a duração, a velocidade, a frequência, o ritmo e o período de ocorrência (CORRÊA, 2016, p. 132).

Aqueles para os quais, por qualquer razão, são negadas tais possibilidades de interações, sofrem múltiplas formas de exclusão. Quando se é constrangido a mover-se também pode haver exclusão. “Onde a mobilidade é forçada, isso pode gerar privação social e exclusão” (URRY, 2007, p.8-9)[124]. Santos (2014, p.62) também afirma que a mobilidade para consumação de bens e serviços é "negada aos que dispõem de menos rendas".

Há uma série de lugares e limites de ordem social e espacial que potencializam as mobilidades de certos grupos enquanto reforçam a imobilidade de outros. Urry traz a visão de que a vida social pressupõe muitos problemas de movimento e não-movimento, de movimentos forçados e de fixidez escolhida, por parte de pessoas, imagens, ideias e objetos. (URRY, 2007, p.16).

Como aponta Urry (2007), os fluxos de pessoas ocorrem em meio a tensões, lutas, conflitos, uma dialética da tecnologia e da vida social, que envolve interseções complexas entre imobilidades e mobilidades. Há uma série de mecanismos sociais ligados às potencialidades e constrangimentos da estrutura urbana que realça as mobilidades de alguns enquanto reforçam a imobilidade de outros. Dota (2016, p.9) afirma que “a discussão sobre a estrutura de incentivos e constrangimentos parece

[124] Tradução nossa.

adequada para analisar os fatores que condicionam os movimentos de população", concordando com Silva (2012), quando vinculou a lógica da mobilidade (e da imobilidade) com as perspectivas de escolhas pessoais e constrangimentos sociais, econômicos e/ou culturais.

Courgeau e Leliëvre (2006) relacionaram as motivações para a (i)mobilidade com outros elementos da vida dos indivíduos como a família e o trabalho por exemplo, variando em cada momento de suas vidas. O processo de tomada de decisão nestes termos é, portanto, relativo: "Nestas condições, as motivações não podem ser faladas em termos absolutos, mas sempre com referência ao contexto dos indivíduos em domínios como a vida familiar e carreira"[125] (COURGEAU; LELIËVRE, 2006, p.345).

Barbosa (2016, p.48) afirma que, "a mobilidade é decisiva para tornar concretas as possibilidades que a cidade oferece como espaço de realização da vida social", no contexto do campo de lutas pelo direito à cidade. O autor expressa ainda que é necessário incorporar a dimensão política às discussões sobre mobilidade.

> uma política de mobilidade implica fazer que os sujeitos invisibilizados nas distâncias espaço-temporais possam saltar escalas impostas, mobilizando-os para habitar – ou transitar em – centralidades (econômicas, sociais e culturais) e, sobretudo, para inventar múltiplas espacialidades de superação da distinção territorial de direitos sociais, econômicos e culturais. É com a mobilidade que os desiguais ganham a cena social da palavra e da ação política, para o compartilhamento democrático da cidade como espaço público (BARBOSA, 2016, p.53).

Portanto, a mobilidade pode ser uma potencialidade para melhoria das condições de reprodução social, sobretudo do ponto de vista econômico, em detrimento de, muitas vezes, ter que enfrentar maior tempo de deslocamento na cidade/metrópole.

DESLOCAMENTOS CASA-TRABALHO E MOVIMENTOS PENDULARES NA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO

Os deslocamentos para trabalho realizados cotidianamente no espaço da metrópole apresentam uma diversidade de temporalidades e espacialidades. Justamente por estarem em uma aglomeração metropolitana, a integração entre diferentes unidades político-administrativas é bastante intensa. Sendo assim, boa parte desses deslocamentos ocorrem entre os municípios, sendo considerados como movimentos pendulares.

Nas análises sobre tais movimentos no Brasil, geralmente se questiona que há deslocamentos que, embora sendo entre municípios, podem ser mais curtos, ao mesmo tempo em que há movimentos internos aos municípios que podem ser mais demorados e custosos do que os pendulares. É nessa problematização que esse trabalho se insere, com o objetivo de analisar as diferenças no tempo de deslocamento dos trabalhadores metropolitanos entre aqueles que trabalham no próprio município em que residem e aqueles que se deslocam para outro município, buscando elementos para compreender as lógicas de escolha e/ou constrangimento que operam sobre tais mobilidades.

Metodologia e fontes de dados

[125] Tradução nossa.

A metodologia consiste em pesquisa quantitativa com análise de dados secundários relativos à população ocupada na metrópole fluminense. Foram utilizados dados do Censo Demográfico de 2010 realizado pelo IBGE.

O recorte temporal, pela própria fonte dos dados, refere-se ao ano de 2010. Este período também é importante devido às transformações pelas quais passou a sociedade brasileira na primeira década do século XXI, como aumento do emprego, escolarização, mudanças demográficas, embora com uma crise da mobilidade urbana, devido aos grandes congestionamentos, aumento do tempo de locomoção e perdas econômicas. Ribeiro e Rodrigues (2011) apontam que a realidade na maioria das metrópoles é o aumento no número de automóveis em 66% entre 2001 e 2010, enquanto a população cresceu por volta de 10,7%.

O recorte territorial baseia-se na composição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) (RIBEIRO et al., 2014). Pretende-se analisar o tempo de deslocamento na RMRJ em 2010, diferenciando os trabalhadores entre aqueles que trabalham no próprio município (considerando o recorte territorial entre: Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, Baixada Fluminense e os demais municípios); os que trabalham em outro município da metrópole que não o de residência (segundo os fluxos realizados: do Rio de Janeiro para os demais municípios; destes para o Rio; e entre os demais municípios); e os que trabalham em município fora da metrópole (fluxos intraestaduais e interestaduais).

Para melhor compreensão dos mecanismos que operam sobre as lógicas de mobilidade, em seção posterior serão selecionados apenas os trabalhadores da "periferia clássica" da RMRJ – os municípios da Baixada Fluminense e São Gonçalo – a fim de analisar suas condições de mobilidade. As variáveis ligadas ao próprio tempo de deslocamento, à inserção ocupacional e às condições de rendimento pretendem indicar uma qualificação dos grupos populacionais em mobilidade ou imobilidade. p. 406

Para o tempo de deslocamento, foi considerado o quesito do Censo Demográfico de 2010 que pergunta o tempo de deslocamento entre a casa e o trabalho para aqueles ocupados que retornam diariamente para casa. Para as condições de rendimento, foi considerada a renda média no trabalho principal, também uma variável tomada diretamente do censo.

Para análise da inserção ocupacional, utilizou-se um modelo metodológico que tem como princípio a centralidade do trabalho na estruturação e funcionamento da sociedade. Esta metodologia parte dos estudos de Preteceille e Ribeiro (1999) e de Ribeiro e Lago (2000) sobre a estrutura social das metrópoles, entendida, simultaneamente, como um espaço de posições sociais e um espaço de indivíduos ocupando estes postos e dotados de atributos sociais desigualmente distribuídos e ligados às suas histórias. Para tanto, os trabalhadores foram agrupados em categorias sócio-ocupacionais[126], elaboradas a partir da variável ocupação do censo, e outras variáveis sociais e econômicas.

[126] A partir de alguns princípios gerais de divisão na sociedade capitalista, chegou-se a uma hierarquia sócio-ocupacional (uma proxy da estrutura social) composta por vinte e quatro categorias sócio-ocupacionais (chamadas de CATs) reunidas em oito grandes grupos: 1) Dirigentes; 2) Profissionais de nível superior; 3) Pequenos empregadores; 4) Ocupações médias; 5) Trabalhadores do Terciário; 6) Trabalhadores do Secundário; 7) Trabalhadores do Terciário Não-Especializado; 8) Agricultores.

Quanto aos estudos de mobilidade, vale ressaltar que trabalhos como os de Cintra, Delgado e Moura (2012), Ojima, Monteiro e Nascimento (2015), entre outros, apontaram para essa importância de estudar o movimento pendular segundo o tempo de deslocamento. Pereira e Schwanen (2013) também buscaram, para a análise dos deslocamentos casa-trabalho, as diferenças entre regiões metropolitanas, segundo níveis de renda e sexo, mas sem referência estrita à pendularidade. Sendo assim, mais do que mensurar as categorizações em termos do tempo despendido nos trajetos, problematizando-os com os fluxos de pendular, é importante qualificar esses grupos populacionais.

Tempo de deslocamento e o lugar da casa e do trabalho na metrópole

A RMRJ possuía mais de 4 milhões de trabalhadores no ano de 2010. Entre estes, pouco mais de 3 milhões trabalhavam no próprio município de residência, enquanto quase 1 milhão se deslocava para trabalho em outros municípios. Entre esses que trabalhavam fora dos limites político-administrativos do município de residência, 94% trabalhava em outro município da própria região metropolitana, realizando cotidianamente o movimento pendular.

Os resultados mostram que o tempo de deslocamento para quem faz movimento pendular é maior do que para aqueles que trabalham no município de residência na RMRJ (tabela 1).

- Trabalham no próprio município de residência

p. 407

Como esperado, entre quem fica no município que reside, há um percentual maior de trabalhadores com menos tempo de deslocamento, pois 45% faz o deslocamento casa-trabalho em até 30 minutos, e mais 33% faz de 30 minutos até uma hora. Ou seja, 78% realiza o deslocamento casa-trabalho em até 1 hora. Mas vale notar que, entre os trabalhadores no município do Rio de Janeiro, considerado o núcleo metropolitano, há o percentual mais baixo que leva até 30 minutos e, consequente uma participação alta de trabalhadores com mais de 30 minutos e ainda entre os que levam mais de 1 hora. Esses dados revelam a complexidade existente entre o lugar de moradia e de trabalho na metrópole, pois mesmo não realizando movimento pendular o deslocamento pode ser muito demorado e custoso na cidade no Rio.

Já entre os que moram e trabalham nos demais municípios, há uma menor participação entre as faixas de mais tempo de deslocamento, ou seja, o tempo de deslocamento é menor. Em Niterói, Baixada Fluminense e São Gonçalo, há entre 55% e 58,6% de trabalhadores que levam até 30 minutos. Para os que residem e trabalham nos municípios da periferia em expansão e com menor integração (SILVA, 2012; RIBEIRO et al., 2014), o tempo de deslocamento para quem fica é menor, pois apenas 25% levam mais de 30 minutos para se dirigirem aos seus postos de trabalho. Para esse grupo, o percentual de trabalhadores que não retornam para casa diariamente é bem baixo, 3,3% no total.

- Trabalham em outro município da metrópole

Para os que trabalham em outro município da metrópole, o deslocamento em até 1 hora abrange apenas 36% dos ocupados, ou seja, a maior parte leva mais do que esse tempo. Mas nesse grupo, há diferenciais consideráveis também. O clássico

movimento da periferia metropolitana para trabalhar no Rio de Janeiro é realmente o que leva mais tempo, pois 65,9% dos trabalhadores que realizam esse fluxo levam mais de uma hora (quase 17% levam duas horas ou mais). Quem sai do Rio de Janeiro para trabalhar na periferia (grupo que, embora pequeno, aumentou consideravelmente de 2000 a 2010 segundo Tavares, 2012), também é afetado consideravelmente pelo maior tempo de deslocamento, pois 36,2% levam de 30 minutos a uma hora e 43,9% levam mais de uma hora. É interessante notar que, nesse grupo que faz movimento pendular na metrópole, para os que se movimentam na própria periferia encontramos mais pessoas na faixa de até 30 minutos – 16,7%, enquanto 33,1% perdem mais de uma hora em seus trajetos diários. Isso sugere que os movimentos intermunicipais cotidianos na própria periferia podem ser mais rápidos.

- Trabalham em município fora da metrópole

Para aqueles que saem para trabalhar fora da metrópole do Rio de Janeiro, há um percentual bastante elevado e trabalhadores que não retornam para casa diariamente (54,2%), para os quais não foi computado o tempo de deslocamento diário. Para os que retornam diariamente, 21,6% leva mais de 1 hora no deslocamento.

Tabela 1 – Distribuição dos trabalhadores segundo lugar de trabalho e tempo de deslocamento casa-trabalho – RMRJ 2010

Lugar de trabalho e tempo de deslocamento	Retorna diariamente			Não retorna	Total
	Até 30 min	Mais de 30 min até 1 h	Mais de 1 h		
Trabalham no próprio município					
Rio de Janeiro	37,6	34,9	23,8	3,7	2.090.416
Niterói	55,1	34,8	7,5	2,7	127.142
Baixada e São Gonçalo	58,6	29,9	9,0	2,5	678.028
Demais municípios	72,1	20,5	5,0	2,5	197.421
Subtotal	45,1	32,9	18,7	3,3	3.093.007
Trabalham em outro município da metrópole					
Pendular Intra Núcleo-Periferia	11,1	36,2	43,9	8,8	46.680
Pendular Intra Periferia-Núcleo	3,3	20,1	65,9	10,6	604.660
Pendular Intra Per-Periferia	16,7	44,2	33,1	5,9	283.354
Subtotal	7,8	28,2	54,9	9,1	934.694
Trabalham em município fora da metrópole					
Pendular Núcleo Intraestadual	3,5	3,1	14,9	78,5	9.912
Pendular Periferia Intraestadual	5,2	12,5	25,9	56,4	20.506
Pendular Núcleo Interestadual	12,3	15,7	18,6	53,4	15.367
Pendular Periferia Interestadual	18,4	19,0	22,9	39,7	18.649
Subtotal	10,5	13,7	21,6	54,2	64.434
Total geral	36,0	31,5	27,0	5,5	4.092.135

Fonte: Microdados do Censo Demográfico do IBGE (2010).

Os dados da tabela 1 evidenciam a complexidade da relação entre a mobilidade e imobilidade pendular com o tempo de deslocamento casa-trabalho, pois ao mesmo tempo em que confirma-se a ideia de que quem realiza movimento pendular leva mais tempo para deslocar-se e quem não faz leva menos tempo, onde os deslocamentos periferia-núcleo estão entre os mais demorados, também observa-se que residir e trabalhar no Rio de Janeiro pode envolver um longo tempo a ser despendido nos trajetos

diários para esse fim, assim como morar e trabalhar na periferia permite ganhar mais tempo para outras atividades, já que leva menos tempo no deslocamento casa-trabalho.

Ou seja, há movimentos intramunicipais que podem ser longos, custosos e demorados e há movimentos intermunicipais que podem ser mais rápidos, o que nos leva a questionar quais as diferenças sociais, ocupacionais e econômicas entre estes trabalhadores. Claro que aqui estamos pensando em quais os mecanismos que operam sobre os indivíduos ao "decidir" sobre seus locais de trabalho, são lógicas de escolha ou constrangimento? Essa pergunta é importante porque contribui para relativizar a ideia geralmente predominante de que quem faz movimento pendular sofre com os custos de tal mobilidade, e o de que quem fica na periferia para trabalhar também sofre com a imobilidade, talvez por restrições sociais e econômicas. E que as melhores condições de deslocamento casa-trabalho é para quem reside e trabalha nos espaços de concentração dos postos de trabalho, como os núcleos nas metrópoles.

Aspectos sociais, ocupacionais e econômicos dos trabalhadores na periferia segundo lugar de trabalho

Para refinar a análise e facilitar as comparações, selecionamos apenas os trabalhadores da "periferia clássica" da RMRJ, como os municípios da Baixada Fluminense e São Gonçalo, para compreender suas características em relação ao tempo de deslocamento, à inserção ocupacional e ao rendimento.

Segundo estudo do Observatório das Metrópoles (RIBEIRO et al., 2014), esse grupo de municípios, no caso da RMRJ, é considerado uma "extensão dos polos", estão em avançado processo de metropolização, com uma elevada dinâmica de integração, tanto na escala regional quanto nacional. Juntamente com o núcleo, esses municípios reúnem expressiva parcela da população, produção de riqueza e apropriação de renda da metrópole e, junto com outras regiões metropolitanas, do próprio país.

Vários estudos têm discutido a inserção desses municípios na organização social e econômica do espaço metropolitanos, uma vez que, embora estejamos utilizando o termo periferia clássica, na verdade, esse grupo têm apresentado uma série de transformações, pois são cidades de natureza operária que apresentam melhores condições de vida na periferia, constituindo novas centralidades, pois também passam a atrair população para trabalho, ou seja, são os núcleos com suas periferias (SILVA, 2012). Segundo Lago (2008), esses municípios complexificam a análise do modelo centro-periferia, pois também passam a constituir-se enquanto lugar de trabalho, deixando o perfil apenas de "cidades-dormitório".

Entre os trabalhadores residentes na periferia, de 1,5 milhão de pessoas, 58% não faz movimento pendular, ou seja, trabalha no próprio município de residência. Entre estes, 55,5% são trabalhadores do secundário e do terciário. Embora haja uma participação um pouco maior de empregadores em relação aos demais tipos de fluxos (1,1%)[127], é possível notar que a participação de categorias mais superiores é a mais baixa entre os fluxos apontados, pois têm apenas 5,5% de profissionais de nível superior e 19,6% em categorias médias. Ou seja, quem trabalha no próprio município tem uma inserção ocupacional mais inferior na hierarquia sócio-ocupacional utilizada aqui.

[127] O grupo dos empregadores, assim como o de dirigentes, além de sempre abrangerem uma menor parcela de ocupados, são os que menos se movimentam em termos de mobilidade pendular.

Sobre a inserção ocupacional desses trabalhadores residentes e que trabalham na periferia metropolitana, nota-se uma composição ocupacional um pouco mais elevada. Nesse grupo, há 7,5% de profissionais de nível superior e 28,8% de trabalhadores em categorias médias – maior participação entre os grupos analisados. É possível que aqui tenhamos o efeito de Niterói exercendo uma centralidade sobre o município de São Gonçalo principalmente, já que há uma intensa relação de centro-periferia entre esses municípios também.

Para a mobilidade mais clássica relativa ao movimento pendular para o trabalho, que são os deslocamentos dos trabalhadores desse grupo de municípios para o Rio de Janeiro, notamos uma inserção mais superior (assim como para aqueles que se movimentam na própria periferia), com participação de 6,8% de profissionais de nível superior e 28,9% em categorias médias, mas também uma maior participação de trabalhadores do terciário não-especializado, o que sugere uma dupla lógica operando para este tipo de movimento – aqueles que conseguem melhores postos de trabalho na área mais central e aqueles que precisam se deslocar e cobrem vagas de trabalho menos disputadas. Talvez estes sejam exemplos em que operam as lógicas de mobilidade por escolha e constrangimento, respectivamente.

Tabela 2 – Distribuição dos trabalhadores segundo lugar de trabalho e Categorias sócio-ocupacionais – Baixada Fluminense e São Gonçalo 2010

Categorias sócio-ocupacionais	Local de trabalho na metrópole			
	No próprio município de residência	Em outro município da periferia	No Rio de Janeiro	Total
Dirigentes	0,5	0,5	0,3	0,4
Profissionais de nível Superior	5,5	7,5	6,8	6,1
Pequenos Empregadores	1,1	0,6	0,2	0,8
Categorias Médias	19,6	28,8	28,9	23,5
Trabalhadores do Terciário	26,1	21,8	15,1	22,4
Trabalhadores do Secundário	29,3	23,5	23,5	26,9
Trab. do Terciário Não-Especializado	16,9	17,1	25,1	19,3
Agricultores	0,9	0,3	0,2	0,6
Total (100%)	921.170	200.515	453.094	1.574.779
%	58%	13%	29%	100%

Fonte: Microdados do Censo Demográfico do IBGE (2010).

Para nos aproximarmos das condições econômicas desses trabalhadores, computamos a média de renda no trabalho principal segundo lugar de trabalho por categorias sócio-ocupacionais. No geral, nota-se que a média de renda é menor para quem trabalha no próprio município em que reside (R$ 879,40)[128] e isso ocorre em todas as categorias sócio-ocupacionais também.

Para os que realizam movimento pendular, a média de rendimento é maior, acima de R$ 1.000,00, sendo que, para quem realiza o movimento cotidiano para o núcleo metropolitano, a média geral ficou maior (R$ 1.107,19) do que para quem faz o deslocamento pendular, mas transita na própria periferia (R$ 1.054,01). Entretanto, ao observar entre as categorias, nota-se que a maior renda para quem faz o movimento periferia-periferia está entre os dirigentes e pequenos empregadores (que provavelmente abarcam poucas pessoas, além de ser afetado pelo efeito de quem trabalha em Niterói), além dos agricultores (também com menor participação geralmente). Provavelmente as duas primeiras categorias estão exercendo influência sobre a média de rendimentos desse grupo, elevando-a.

Já entre os que trabalham no Rio de Janeiro, há maior média de rendimentos para os profissionais de nível superior, categorias médias, trabalhadores do terciário, secundário, e até do terciário não-especializado – o que sugere a complexidade da relação entre mobilidade e imobilidade, pois para essas categorias as melhores condições de rendimento e inserção ocupacional se fazem em detrimento de deslocar-se para o núcleo.

[128] O salário mínimo no ano de 2010 era de R$510,00.

Tabela 3 – Distribuição dos trabalhadores segundo lugar de trabalho e Categorias sócio-ocupacionais – Baixada Fluminense e São Gonçalo 2010

Categorias sócio-ocupacionais	Lugar de trabalho na metrópole			Total
	No próprio município de residência	Em outro município da periferia	No Rio de Janeiro	
Dirigentes	3.672,66	5.014,95	4.859,95	4.113,10
Profissionais de nível Superior	1.694,68	1.778,43	2.158,54	1.855,16
Pequenos Empregadores	2.237,66	2.844,12	2.437,03	2.306,78
Categorias Médias	1.020,02	1.165,38	1.310,76	1.145,64
Trabalhadores do Terciário	751,32	841,31	931,20	797,30
Trabalhadores do Secundário	865,43	1.066,32	1.058,40	936,24
Trab. do Terciário Não-Especializado	533,25	640,09	687,02	602,98
Agricultores	328,55	766,68	501,83	365,13
Total	879,40	1.054,01	1.107,19	967,18

Fonte: Microdados do Censo Demográfico do IBGE (2010).

Para finalizar a análise aqui proposta, voltamos à dimensão do tempo de deslocamento segundo lugar de trabalho. Para tanto, considerando apenas o referido grupo de trabalhadores residentes na Baixada Fluminense e São Gonçalo, identificamos o percentual de trabalhadores que leva uma hora ou mais no tempo de deslocamento casa-trabalho segundo o lugar de trabalho e as categorias sócio-ocupacionais. No geral, as categorias que levam mais tempo para deslocar-se são os trabalhadores do terciário não-especializado, pois 44% levam mais de uma hora no trajeto, o maior percentual entre as categorias. Em seguida, estão os trabalhadores em categorias médias, profissionais de nível superior, e trabalhadores do secundário, com 39%, 35% e 34% que levam mais de uma hora.

Em relação ao lugar de trabalho, o grupo que tem mais participação entre os que levam mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho são os que se deslocam da periferia para o núcleo (75%), destacando-se os trabalhadores do terciário não-especializado, com 83%, ou seja, uma grande parte levando mais de uma horam seguidos pelas categorias médias, profissionais de nível superior, e trabalhadores do secundário.

Para os que fazem movimento pendular, porém dirigindo-se a outro município da própria periferia, destacam-se os trabalhadores do terciário não-especializado e do secundário, com 40% e 35% levando mais de uma hora no trajeto casa-trabalho. Para os que não fazem movimento pendular, o percentual diminui consideravelmente para todas as categorias, mas também seguem destacando-se as duas últimas categorias citadas, porém agora com 11% e 10% de trabalhadores com mais de uma hora de deslocamento, respectivamente.

Tabela 4 – Percentual de trabalhadores que levam 1 hora ou mais no deslocamento casa-trabalho segundo lugar de trabalho e categorias sócio-ocupacionais – Baixada Fluminense e São Gonçalo 2010

Categorias sócio-ocupacionais	Lugar de trabalho na metrópole			Total
	No próprio município de residência	No próprio município de residência	No próprio município de residência	
Dirigentes	3%	15%	68%	20%
Profissionais de nível Superior	9%	28%	73%	35%
Pequenos Empregadores	2%	14%	51%	9%
Categorias Médias	9%	31%	74%	39%
Trabalhadores do Terciário	7%	30%	70%	26%
Trabalhadores do Secundário	10%	36%	73%	34%
Trab. do Terciário Não-Especializado	11%	40%	83%	44%
Agricultores	12%	55%	75%	27%
Total	9%	33%	75%	35%

Fonte: Microdados do Censo Demográfico do IBGE (2010).

CONCLUSÕES

É nessa problematização sobre os deslocamentos casa-trabalho na metrópole que este trabalho se insere, ao apontar que a mensuração do movimento pendular metropolitano deve ser encarada também na complexidade na análise espaço-temporal.

Os deslocamentos casa-trabalho são uma das principais expressões da conformação do espaço de vida dos indivíduos, pois seu caráter cotidiano imprime a esse espaço seu contorno mais significativo. Já os movimentos pendulares para trabalho na metrópole, que se enquadram nesses tipos de deslocamentos, geralmente são concebidos como uma das características da ampliação do espaço de vida para os trabalhadores metropolitanos.

Em que pese o fato de que normalmente quem faz movimento pendular leva maior tempo para deslocar-se, também é possível observar que há muitos que trabalham no município em que moram e também levam cerca de uma e até duas horas para deslocar-se, ao passo que há deslocamentos pendulares que também ocorrem em até 30 minutos. Ou seja, apesar da tendência geral, há comportamentos diferenciados. Embora a inserção ocupacional seja um pouco melhor e os níveis de rendimento geralmente sejam maiores para quem ultrapassa as fronteiras espaciais do município, sobretudo para aqueles que vivem em espaços considerados periféricos, para os que ficam pode haver um maior bem-estar em termos dos limites temporais a serem superados no cotidiano da vida metropolitana.

Isso significa que as lógicas de mobilidade ou imobilidade no espaço passam não apenas por mecanismos de constrangimento, em que os indivíduos são “forçados a mover-se” ou, em sentido inverso, não possuem condições ou oportunidades para tal. Em função principalmente das situações adversas ligadas ao tempo de deslocamento, os mecanismos de constrangimento podem ser convertidos em mecanismos de escolha por parte dos indivíduos e famílias, justamente devido às dificuldades e demora para realização dos deslocamentos casa-trabalho que ultrapassam as fronteiras municipais internas da metrópole.

É por isso que uma reflexão sobre os processos de mobilidade espacial não pode se dar segundo uma única perspectiva, pois há uma série de limitações, potencialidades e desafios envolvidos no processo de mudar de lugar no espaço.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAENINGER, Rosana. Migrações internas no Brasil século 21: evidências empíricas e desafios conceituais. In: CUNHA, José Marcos Pinto da (Org.). Mobilidade espacial da população: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; 2011.

BARBOSA, Jorge Luiz. O Significado da Mobilidade na Construção Democrática da Cidade. In: Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano / organizadores: Renato Balbim, Cleandro Krause, Clarisse Cunha Linke. – Brasília: Ipea: ITDP, 2016.

CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CENSO demográfico 2010: Manual do recenseador. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

CINTRA, Anael; DELGADO, Paulo; MOURA, Rosa. Deslocamentos intermunicipais para trabalho e estudo – Curitiba. IPARDES. Comunicado para o Planejamento. N. 21, junho/2012, p.1-10.

CORRÊA, Roberto Lobato. Processos, Formas e Interações Espaciais. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 127-134, jan./jun. 2016.

COURGEAU, Daniel. Méthodes de Mesure de la Mobilité Spatiale: migra¬tions internes, mobilité temporaire, navettes. Paris: Éditions de L'Institut National d'Études Démographiques. 1988. 306 p.

COURGEAU, D.; LELIËVE, E. Individual and Social motivations for migration. In: Demography: analysis and synthesis: Elsevier, 2006.

CUNHA, José Marcos Pinto da (Org.). Mobilidade espacial da população: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; 2011.

DI MÉO, G. De l'espace subjectif à l'espace objectif: l'itinéraire du labyrinthe. L'Espace Géographique, 1990, No.4, pp. 359-373.

DOTA, E.. A dimensão territorial para estudos de mobilidade residencial e migração: algumas evidências. In:
Disponível em: <www.abep.org.br/xxencontro/files/paper/162-301.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018. (mimeo).

HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: HUCITEC, 1980 (1973).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse do Censo Demográfico de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

LAGO, Luciana Correa. O mercado de trabalho na metrópole do Rio de Janeiro: a 'periferia' que virou 'centro'. Anais... Encontro da ABEP, 2008.

LIMA, W. de M. Novas mobilidades, espaço de vida e desempenho escolar: o caso dos estudantes de ensino médio no município de Natal – RN. 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado em Demografia) Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2015.

MARANDOLA JR., Eduardo. Cidades médias em contexto metropolitano: hierarquias e mobilidades nas formas urbanas. In: BAENINGER, Rosana (Org.). População e

Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.
OJIMA, Ricardo; MONTEIRO, Felipe Ferreira; NASCIMENTO, Tiago Carlos Lima. Deslocamentos Pendulares e o Consumo do Espaço: explorando o tempo de deslocamento casa-trabalho. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, v.36, n.128, p.133-147, jan./jun. 2015.
PEREIRA, R.H.M.; SCHWANEN, T. Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil: (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Brasília: IPEA, 2013. (Texto para discussão).
PRETECEILLE, Edmond; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. Santiago de Chile, Revista EURE, v.25, n.76, 1999.
RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana. “O Espaço Social das Grandes Metrópoles Brasileiras”. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2000, vol. 2, nº 3, pp. 111-129.
RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RODRIGUES, Juciano Martins. Da crise da mobilidade ao apagão urbano. Boletim Semanal do Observatório das Metrópoles, 15/06/2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net
RIBEIRO, L. C. Q.; MOURA, R.; DELGADO, P.; TAVARES, E. Integração dos Municípios Brasileiros à Dinâmica da Metropolização. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, v.100. p.118.
ROBETTE, Nicolas. Les espaces de vie individuels: de la géographie à une application empirique en démographie. Cybergeo: Revue européenne de géographie / European journal of geography, Géographie-cités, 2012, pp.1-22.
SANTOS, M. (2014). Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e metodológicos da geografia. 6. ed. 2. reimp. - São Paulo: EDUSP.
SILVA, E. T. Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles. Rio de Janeiro: Letra capital, 2012.
URRY, John. Mobilities. Cambridge, UK: Polity, 2007.