

3

Transporte público e sua contribuição para a estruturação segregada da urbe carioca

O presente capítulo aborda a importância do transporte para a estruturação urbana que ocorre no decorrer do tempo, de acordo com o contexto político, econômico e social. Demonstrando como a evolução do sistema de transporte ao mesmo tempo em que possibilitou a expansão da urbe carioca, conferiram-lhe as características já mencionadas no capítulo anterior, de segregação com um núcleo provido da melhor infra-estrutura, enquanto a periferia encontra-se ligada a este núcleo não sendo assistida de maneira igualitária.

Para cumprir o objetivo acima, este capítulo divide-se em três partes. A primeira considera o que alguns autores de várias ciências têm explanado sobre a importância do transporte público na configuração do espaço urbano, levando em consideração conceitos utilizados por estes como: acessibilidade, mobilidade e desenvolvimento. A segunda parte aborda como a desigualdade em termos de acessibilidade, mobilidade e desenvolvimento sócio-econômico confere uma perpetuação da estrutura segregada da urbe carioca, considerando o caso de Campo Grande na urbe carioca. A terceira e última parte considera o planejamento urbano, as críticas feitas a respeito deste e uma breve abordagem do atual relatório para o Plano Diretor de Transportes da cidade do Rio de Janeiro.

3.1.

O transporte na estruturação da cidade: acessibilidade diferenciada e segregação

Retomando Harvey (1994, p. 202), este considera a produção social do espaço num movimento contínuo em que se acham imbricados em co-influência o vivido, o concebido e o percebido. O autor relaciona estes com alguns aspectos para a compreensão do espaço, entre estes, cita a “acessibilidade e distanciamento, referindo-se a ‘fricção da distância’ (...) impondo custos” à produção e reprodução. O outro aspecto que nos diz respeito considera a “produção do espaço relacionado ao uso da terra, a criação de sistema de transporte (...) que são criados e de acordo com seu uso formam novas modalidades de representação do espaço”. Além destas, aborda ainda a apropriação do espaço e seu domínio denotando

relações de poder. Desta feita, pode-se deduzir a relação entre a diferenciação espacial e transporte na produção do espaço através das relações sociais.

A observação da cidade capitalista, conforme já considerado no capítulo anterior, nos revela um espaço bastante segregado. A respeito deste aspecto podem-se citar as palavras de Corrêa (2001, p. 15) ao considerar o espaço urbano “fragmentado e articulado, reflexo e condição social, e campo simbólico e de lutas”. Apresenta a cidade capitalista como um “mosaico urbano” com um “núcleo central, a zona periférica ao centro, áreas industriais, subcentros terciários, áreas residenciais distintas (...)”. Porém, estes fragmentos estão funcionalmente articulados. Esta articulação ocorre através de fluxos como: deslocamentos entre residência e trabalho, residência e locais de compra ou residência e locais com outras funções sociais (religiosa, lazer etc). Tais deslocamentos demandam uma oferta de transporte que viabilize as interrelações lembrando que, a articulação deste espaço através de fluxos confere uma unidade à cidade capitalista. A problemática está no fato de que cada ambiente segregado recebe tratamento diferenciado por parte do Estado de acordo com interesses de grupos sociais, de modo que, a fragmentação é reproduzida e confere continuidade a esta materialidade da sociedade de classes. Conforme o autor destacou, a fragmentação é “condição social” deste espaço segregado, a sociedade de classes se reproduz e o espaço segregado, reflexo da sociedade de classes, também é reproduzido. No caso da oferta de transporte não é diferente como será considerado mais adiante.

Revelando a importância do transporte urbano para a estruturação interna da cidade Duarte (2001, p. 59) comenta:

(...) é inegável que a organização espacial de qualquer cidade (...) será profundamente afetada pelas possibilidades de circulação em seu interior. Não é exagero que o sistema de transporte constitui uma das variáveis fundamentais para se compreender o espaço intra-urbano.

O referido autor considera a acessibilidade¹ proporcionada pelo transporte como um importante elemento de diferenciação e de estruturação do espaço citadino, falando-se de transporte para o deslocamento de pessoas enquanto força de trabalho ou consumidor. Ainda considera que o transporte influencia na posição relativa dos subespaços e suas interações sócio-espaciais. Assim,

¹ Acessibilidade – Segundo Barat (1975, p. 14) refere-se à disponibilidade de infra-estrutura viária e sistemas operacionais adequados à circulação de bens e pessoas.

podemos concluir que a importância do transporte para a estruturação do espaço urbano está no fato deste conferir acessibilidade, sendo esta diferenciada, influencia nas interações resultando numa valorização diferente de cada área e na conseqüente segregação espacial.

A estrutura da cidade capitalista foi historicamente construída, de acordo com contextos econômicos, políticos e sociais. Em conformidade com estas explanações Duarte (2001, p. 61-65) descreve a cada tempo, de acordo com contextos diferentes e desenvolvimento técnico, a estrutura da cidade: a “cidade pré-industrial”, a “cidade capitalista” e a “cidade flexível”, sendo que as que mais nos interessam nesta pesquisa são as duas últimas. O que o autor denominou como a “cidade capitalista” teve como características a divisão social do trabalho, novos sistemas técnicos de transporte (trem e bonde), e uma expansão expressiva da cidade proporcionada pelos novos meios técnicos de transporte, proporcionou não só a sua expansão como também à segregação espacial. A “cidade flexível” surgiu com o advento do motor a explosão, o desenvolvimento rodoviário, a importância social dada ao transporte automobilístico proporcionando à cidade uma maior flexibilidade resultando numa explosão de centralidades.

No primeiro momento houve a expansão horizontal da cidade em direção à Zona Sul, Norte e Oeste, propiciada pelos transportes de trens e bondes. Com as ferrovias, surgiram novas centralidades modificando a estrutura unicêntrica para policêntrica, evidencia-se assim uma relação entre a gênese de subcentros com a acessibilidade proporcionada pelos novos meios de transporte e sua influência estruturadora.

A obsolescência do transporte sobre trilhos por volta dos anos de 1940 na cidade do Rio de Janeiro foi ocasionada por vários fatores e conduziram a uma ênfase no transporte rodoviário, de acordo com a lógica capitalista industrial através de políticas de importação, de pulverização do sistema rodoviário, de investimentos em infraestrutura pela construção maciça de viadutos, vias expressas, túneis etc., de modo que a cidade do Rio de Janeiro teve suas centralidades reafirmadas e redefinidas pela fluidez e flexibilidade proporcionada pelas rotas automotivas.

Cabe ainda ressaltar que, o transporte rodoviário no Brasil e na urbe carioca correspondeu a um modelo de desenvolvimento econômico mundial, ao mesmo tempo em que, atendia internamente às classes mais abastadas como

símbolo de status, e à demanda das classes sociais menos favorecidas por um transporte mais flexível e moderno, em virtude dos subúrbios não apresentarem um ordenamento urbano mais padronizado. Como salientado por Duarte (2003, p. 100) “deixou de haver (...) uma dualidade de modais para diferentes áreas da cidade” e passou haver um modelo de transporte “concomitantemente uno e dual”. A dualidade passou a acontecer pelo “binômio ônibus/automóvel” em que as mesmas vias serviam às classes sociais pelo mesmo tipo de transporte, o rodoviário, ainda que socialmente diferente.

A evidente ênfase dada ao transporte sobre rodas se justifica pela flexibilidade diante de áreas que foram ocupadas de maneira desordenada. Também pelo fato de que o transporte sobre trilhos requer investimentos iniciais muito altos, diferente do transporte sobre rodas, que pode ter investimentos progressivos de acordo com a demanda e expansão. Porém, como bem comenta Souza (2003) existe um custo econômico reduzido do transporte sobre trilhos que é mascarado pela comparação como o investimento inicial, a capacidade de transportar mais passageiros por composição, reduzindo assim e justificando o seu custo inicial. Outro ponto abordado por este autor são os problemas ecológicos, afirma que, a ênfase não deve ser dada ao modal sobre rodas, mais deveria haver uma combinação inteligente entre modais. Além dos problemas ecológicos, a ênfase dada ao transporte rodoviário individual e coletivo ocasiona congestionamentos cada vez maiores que afetam todas as classes sociais.

Ressaltando o transporte público na reprodução do espaço capitalista, Silva (2008, p. 17) salienta quanto a fragmentação sócio-espacial na cidade:

Há na cidade uma divisão sócio-espacial do trabalho e da sociedade. Mas uma divisão que consiste antes de mais nada numa grande representação, pois somente a ação conjunta de inúmeras atividades urbanas torna possível a reprodução do processo.

Estas palavras nos remetem as consecuições de Lefebvre (2008) quanto ao espaço ser disjunto conjunto, uma unidade na dispersão. Ou seja, para o capital poder acumular continuamente, cria e recria as fragmentações e articulações entre estas, estando o transporte público participando nesta dinâmica como um “aspecto constituinte desta reprodução” (op. cit. p. 17).

Além de abordar a importância do transporte para estruturação da cidade e valorização de localidades dentro do espaço urbano, alguns consideram a relevância do transporte público relacionando-o à qualidade de vida e

desenvolvimento, e neste sentido, Ferraz & Torres (2004, p. 01) comentam: “a facilidade de deslocamento de pessoas (...) é um fator importante na caracterização da qualidade de vida de uma sociedade e, por consequência, do seu grau de desenvolvimento econômico e social”.

Considerando a estrutura do espaço intra-urbano Villaça (2001) a relaciona com transportes, localização e valorização da terra, pondera que os transportes são os maiores determinantes (não os únicos) das transformações no espaço urbano visto que as vias de transporte têm influência não só em seu arranjo como também nos diferenciais de sua expansão.

Relacionando o elemento intra-urbano de transporte com conceitos de acessibilidade, mobilidade, desenvolvimento econômico ou o seu inverso exclusão social, pesquisadores de diversas áreas, têm revelado importantes pontos utilizados ou instigantes para o planejamento urbano. A exemplo disso temos Lemos, Santos & Portugal (2004) que em seu artigo definem, entre os diversos entendimentos sobre o conceito de acessibilidade e mobilidade, o que é mais adequado à temática de transporte público. Para estes autores (p. 38), acessibilidade diz respeito à “(...) oportunidade que um indivíduo possui para tomar parte de uma atividade em dado local (...) está relacionado com a oportunidade ou seu potencial, disponibilizados pelo sistema de transporte e uso do solo”.

Para o conceito de mobilidade, os autores se referem à capacidade do indivíduo de se locomover – o que inclui o sistema de transporte disponível envolvendo a acessibilidade – de acordo com as suas características econômicas, sociais, e suas necessidades. Desta forma, problemas relacionados à acessibilidade desigual e/ou baixa mobilidade conferem ao indivíduo não só dificuldade de locomoção, mas também, exclusão a aspectos essenciais para a qualidade de vida como: trabalho, lazer etc. Em conformidade com isso, Krüger (2004, p. 38) também considera que mobilidade é um dos fatores que influenciam na qualidade de vida de uma população. A referida autora relaciona o conceito de mobilidade com o de segregação e localização de atividades, revelando que o

(...) contingente populacional, segregado, que foi morar longe de seus empregos, é cativo dos serviços de transportes coletivos que não conseguem atender satisfatoriamente toda essa população. Com isso, as diferenças sociais e econômicas são reforçadas.

Ainda de acordo com a autora, a “(...) renda passa exercer uma influência direta no índice de mobilidade da população” (p. 39). Sendo assim,

(...) apreendemos que acessibilidade e mobilidade são aspectos associados uma vez que, o primeiro se refere à capacidade disponibilizada de circulação e o segundo refere à capacidade do indivíduo utilizar esta acessibilidade. Ambos afetam a localização de atividades, ou seja, o padrão de uso do solo.

Quanto à estrutura, para Villaça (2001, p. 12) é “um todo constituído de elementos que se relacionam entre si” de modo que, a mudança em um dos elementos modifica todos os demais. A estrutura de uma cidade é composta de subespaços funcionais articulados por fluxos materiais, como o transporte, e não-materiais, como aspectos econômicos, políticos e ideológicos.

Com essas considerações sobre os conceitos de acessibilidade e mobilidade, apreende-se que são aspectos inter-relacionados entre si e intrínsecos à necessidade de circulação viabilizada pelos transportes. Ainda, estes aspectos conferem valor ao uso do solo de acordo com sua localização e posição relativa no espaço produtivo propiciando um desenvolvimento ou segregação de acordo com a oferta de transportes. Todos estes aspectos acham-se imbricados e interdependentes de modo que, de acordo com o uso do solo e a qualidade dos transportes, os espaços são segregados ao mesmo tempo em que, o espaço segregado, reflexo da sociedade de classes, interfere na distribuição desigual desta infraestrutura importante no espaço citadino.

A respeito destas últimas considerações, a partir deste ponto, será feito um esforço em demonstrar o exemplo do Rio de Janeiro, em particular, o bairro de Campo Grande como sendo um espaço segregado, tendo sua constituição propiciada pela evolução do transporte, e como este bairro continua sendo segregado pelas ofertas desiguais deste equipamento importante para estruturação do espaço urbano.

Para compor parte das informações que serão relevantes para as próximas considerações, foram utilizados dados contidos no relatório para o atual Plano Diretor de Transporte Urbano da cidade do Rio de Janeiro (PDTU), este avalia aspectos de demografia e empregabilidade por RA's. Sendo assim, nesta parte da pesquisa serão utilizadas informações pertinentes para as mesmas RA's que foram consideradas no capítulo precedente, a saber: II (Centro), V (Copacabana), VIII

(Tijuca), XIII (Méier), XV (Madureira), XVI (Jacarepaguá), XXIV (Barra da Tijuca), XVIII (Campo Grande) e XIX (Santa Cruz).

De acordo com o que foi considerado no capítulo precedente, Campo Grande possui uma população concentrada nas camadas de menor renda e escolaridade. Apesar de possuir um Distrito Industrial no Km 43 da Av. Brasil, e um comércio expressivo na sua área central, esta RA se caracteriza essencialmente como área com funções residenciais. De acordo com o PDTU (Plano Diretor de Transporte Público), a RA de Campo Grande é a que detém a maior população em termos absolutos da cidade do Rio de Janeiro, com 543.508 habitantes, estimados para 2005, apesar da sua densidade demográfica não estar entre as mais altas devido a sua extensão geográfica que é de 153,44 Km².

De acordo com informações disponibilizadas do PDTU, das RA's consideradas, a XVIII RA (Campo Grande) está em quinto lugar no que diz respeito à oferta de empregos, conforme tabela 3.1 a seguir. Sendo assim, a II RA (Centro) é a que mais oferece empregos, seguida das de Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Méier. Pode-se concluir que, estas últimas atraem fluxos, enquanto que Campo Grande tanto produz como atrai. Segundo o PDTU, as RA's que mais originam viagens são as do Centro, as da Zona Sul e Jacarepaguá, secundadas por Madureira, Méier, Campo Grande e Barra da Tijuca. Portanto, devido à expressividade da RA de Campo Grande em termos populacionais e de empregabilidade, e sua condição sócio-econômica, infere-se que a área em questão possui uma demanda considerável por transporte público. Há que se considerar a acessibilidade proporcionada e a mobilidade da população residente da área de estudo.

Tabela 3.1 – Distribuição de empregos por RA's

RA's	Número de empregos
II Centro	522,343
XXIV B. da Tijuca	217.260
XVI Jacarepaguá	180.101
XIII Méier	154.343
XVIII Cam.Grande	143.987
XV Madureira	141.881
V Copacabana	136.922
VIII Tijuca	135.934
XIX Santa Cruz	81.382

Fonte: Plano Diretor de Transporte da Cidade do Rio de Janeiro, 2006.

Um estudo complexo e quantitativo feito por Lemos (2004) relaciona acessibilidade, mobilidade e desenvolvimento por RA's na cidade do Rio de Janeiro. Para compor suas análises, a autora estabeleceu para acessibilidade os seguintes índices: frota de ônibus, distância viária e número de estações de transporte de alta capacidade. Para mobilidade, entre outros índices, foram utilizados: viagens totais por habitante a partir da origem e destino das viagens. Por último, para desenvolvimento os índices utilizados foram: IDH do município e distribuição de renda. A tabela 3.2 a seguir demonstra a relação estabelecida pela autora. Com os dados apresentados conclui-se que, das RA's consideradas, Campo Grande possui uma localização desfavorável em virtude de sua distância, sendo menor apenas para a de Santa Cruz. Embora a RA de Campo Grande possua transporte de alta capacidade (seis estações de trem), a mobilidade da população é baixa de acordo com o número de viagens apresentadas. As melhores acessibilidades, mobilidades e desenvolvimento estão nas RA's Centro, Copacabana e Tijuca.

Tabela 3.2 – Valores numéricos de acessibilidade, mobilidade e desenvolvimento por RA's

RA's	Distância viária (Km)	Frota de ônibus	Trans.de alta capacid.	Viagens totais/hab.	IDH	Renda (R\$)
II Centro	520,19	3697	8	19,9	0,894	1054,10
V Copacab.	611,98	1338	1	2,5	0,956	2753,3
VIII Tijuca	535,10	1792	3	2,6	0,923	2328,92
XIII Méier	407,24	2119	8	2,4	0,865	1292,38
XV Madur.	451,80	2880	10	1,9	0,834	862,32
XVI Jacarep.	561,07	1387	0	1,5	0,844	1204,93
XXIV B. da Tij.	733,94	897	0	1,4	0,918	3808,21
XVIII Cam.Gran.	924,28	1259	6	0,8	0,792	730,18
XIX St. Cruz	1298,8	439	3	1,3	0,747	547,30

Fonte: Engevista, (2004).

Lemos em uma de suas considerações esclarece que (2004, p. 126):

A existência simultânea de indicadores de mobilidade, acessibilidade e desenvolvimento elevados nas RA's valorizadas, quanto à presença associada de baixos indicadores de acessibilidade, mobilidade e desenvolvimento urbano, nas RA's desvalorizadas, nos leva a crer, também, que o sistema de transportes pode contribuir para o problema de (...) segregação urbana.

Deduz-se que a função da RA de Campo Grande é essencialmente residencial. Devido a maior empregabilidade em outros subcentros, sua população necessita se deslocar principalmente a trabalho, dependendo principalmente do transporte público em virtude de sua renda. Portanto, as considerações sobre acessibilidade, mobilidade e desenvolvimento se fazem pertinentes. A situação de Campo Grande em conformidade com o abordado no capítulo precedente e este quanto a segregado sócio-espacial ser ratificada pelo quadro atual de transporte urbano para a cidade do Rio de Janeiro é desenvolvida com outras informações no último capítulo.

Posto isto, a próxima parte deste capítulo fará algumas considerações sobre o planejamento urbano, em especial o de transporte, levando em consideração algumas críticas a este instrumento político, a legislação que regula seu planejamento e as propostas de mudanças.

3.2

Um olhar crítico ao planejamento urbano

Nesta parte da pesquisa será feita uma avaliação do planejamento urbano, em especial de transporte público, procurando abordar de forma crítica ressaltando algumas considerações quanto a este instrumento.

Primeiramente cumpre ressaltar as palavras de Lefebvre (2008) quanto ao espaço inteiro ser o lugar da produção e reprodução das relações sociais através da cotidianidade. Esta reprodução ocorre em uma sociedade que possui caráter de ser conjunta-disjunta, dissociada mantendo a unidade, a do poder na fragmentação. Ou seja, é através da fragmentação e segregação que a sociedade capitalista se reproduz enquanto uma unidade.

Nesta reprodução podemos incluir o planejamento como força tentando homogeneizar o que é heterogêneo. Como será considerado, quando avaliamos o planejamento, este ocorre como se o espaço fosse apenas um receptáculo não evidenciando os processos sociais que neste ocorrem ratificando o quadro existente e ampliando as realidades observadas de que este é fragmentado e segregado. Desta feita, o espaço do planejamento é “homogêneo-fraturado”, “recortado e ordenado”, “desarticulado e conservado”, ainda, assim como a

sociedade capitalista, possui um “caráter paradoxal: junto e separado”, condição para a sua reprodução. (pág. 49).

Muitas vezes, conforme observado por Harvey (2006) quanto aos interstícios entre o percebido, o concebido e o vivido, muitas vezes escapa da representação do espaço como espaços deixados a margem do discurso hegemônico. Ou, em Thrift (2007) quanto à habilidade de pessoas com pouco controle sobre os eventos abrir pequenos espaços para se afirmar usando palavras, gestos expressões corporais para abrir possibilidades de interações. Talvez, neste contexto possamos citar as iniciativas relacionadas ao transporte alternativo.

O planejamento também faz parte da reprodução das relações de produção, por isso compõe esta parte da pesquisa com um objetivo crítico. O espaço que tem um caráter paradoxal de ser junto e separado, “(...) depende de interesses divergentes e de grupos diversos que, (...) encontram unidade no Estado”. Neste último, entre suas ações, encontram-se as de planejador e ordenador (pág 53). Na oposição unidade X contradição que define a dialética sócio-espacial (SOJA, 1993, p.98) e a associação dialética de verticalidades e horizontalidades, não podemos citar o planejamento urbano? Nas contradições e conflitos existentes no espaço, Santos (1997) observa que ocorre também diante da dialética entre o mercado e o Estado ao mediatizar entre o externo e o interno, entre o novo e o velho.

Apresentado como um instrumento político, o planejamento ocorre com o objetivo de ordenar o crescimento e desenvolvimento da cidade garantindo a qualidade de vida e justiça social. Em termos de planejamento de transporte na cidade do Rio de Janeiro, podemos citar os estudos das décadas de 1970 e 1980 com vistas ao sistema metroviário; em 1994 o Plano de Transporte de Massa (PTM) de caráter metropolitano; em 2003 o Plano Diretor de Transporte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU/RMRJ); e por último, o relatório para o Plano Diretor de Transporte da Cidade do Rio de Janeiro (PDTU).

Conforme Lessa (2001, p. 28) o “Rio caminhou de vila a metrópole sendo linear e por esta razão tem problemas sérios de transporte”. A linearidade, provocada principalmente pelos condicionamentos físicos, expandida pelo aumento da população, ampliam-se os problemas relacionados aos transportes necessitando um planejamento que realmente integre este elemento a outros que também são estruturadores do espaço urbano, como empregabilidade e moradia.

Muitos autores da área de engenharia e das ciências sociais têm feito críticas a como se tem feito planejamento urbano no Brasil. A exemplo disso, Souza (2004) afirma que o planejamento não corresponde as suas diretrizes essenciais quanto à qualidade de vida e justiça social uma vez que, não há como ser neutro numa sociedade marcada pelas desigualdades estruturais com suas contradições e conflitos. Nem por isso o autor negligencia a importância deste instrumento como política de intervenção sobre a organização e expansão urbana, mas, há a necessidade por buscar alternativas estratégicas. Propõe um planejamento que represente uma sociedade autônoma com a participação do Estado, dos planejadores profissionais e da sociedade civil através de suas múltiplas representações.

Vasconcellos (2001) considera o planejamento como uma ferramenta nas mãos do Estado para coordenar a intervenção não de mudança social, mas de “dominação, integração e regulação das contradições” (p. 67). Quanto ao planejamento do transporte, a crítica se faz diante da característica estritamente técnica uma vez que os planejadores prevêm a necessidade da população e apontam como medidas o investimento em infra-estrutura viária, construção de mais e maiores vias, logradouros e estacionamentos. Porém, a prática tem mostrado que isto não é o suficiente. Uma política deste tipo incentiva o aumento de transporte individual congestionando cada vez mais a circulação e ocasionando problemas ambientais, sem se falar de manter a atual estrutura segregada sócio-espacial. Conforme salienta Lemos et. al.(2004), “as tradicionais políticas de transporte urbano baseadas, exclusivamente, na ampliação de sistema viário que acabam sendo apropriadas por automóveis, em benefício da população de alta renda” (p. 1).

Corroborando este pensamento, numa sociedade desigual, o conhecimento construído e aplicado corresponde às necessidades e interesses de quem o faz ou financia, e da influência que sofre, portanto, não é neutro, “reproduz as desigualdades num ambiente urbano ineficiente em termos ambientais e excludente em termos sociais” (VASCONCELLOS, 2001, p.12).

Neste momento cabe considerar Martín (2003, p. 203 e 215) em que disserta que os serviços públicos de transportes devem ser “financiados e assegurados pelos organismos públicos” por causa dos déficits econômicos que estes geram ao necessitar de material e pessoal de acordo com as demandas

diferenciadas no decorrer do dia, ou seja, este serviço deve ser encarado como “serviço público e não comercial”. Ainda, o mesmo autor aborda que o planejamento urbano deve harmonizar os “transportes coletivos e privados com uma redistribuição das funções e dos usos do solo”.

Diante do exposto será interessante examinarmos o relatório para o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, cuja base legal está nos art. 22 e 30 da Constituição Federal, cabendo à União legislar e aos municípios organizar e prestar diretamente ou sob concessão os serviços de transporte coletivo. Nos artigos 182 e 183 da mesma ordena o Plano Diretor como política urbana, de modo que foi promulgada a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade. Os transportes são colocados, entre outros serviços, como componente nas diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Para sua realização, o art. 4, inciso III, aponta como instrumento o planejamento municipal, em especial, o plano diretor; além dos planos, programas e projetos setoriais. Podemos exemplificar como plano setorial o Plano Diretor de Transporte para a cidade do Rio de Janeiro.

O Plano Diretor é um plano decenal, foi instituído pela Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992². Entre os seus objetivos gerais estão: o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Para alcançar estes objetivos, o art. 4 define em seu inciso IV a total prioridade dos transportes públicos de alta capacidade. Entre as muitas diretrizes, como instrumentos para cumprir os seus objetivos, o Plano Diretor em seu art. 5, inciso III, estabelece a promoção de políticas setoriais, entre estas a de transportes. Em seu art. 10, inciso VIII, estabelece normas gerais para o planejamento urbano prevendo o Plano Municipal Integrado de Transporte público de passageiros. Como instrumentos de aplicação, entre outros, em seu art. 18, incisos I e II, estabelece a formação de Conselhos Municipais, inclusive o de transporte, e os Fundos Municipais, incluindo o de transportes e sistema viário.

Randolph (2007) salienta que o Plano Diretor, em geral, é peça sem função e que mesmo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, a participação popular, quando ocorre, é ao nível das decisões táticas, não das políticas e estratégicas em

² No presente momento, está em discussão na Câmara de Vereadores a revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro. Conforme noticiado pelo “RJTV” – 2ª edição no dia 25/08/2009 destacando o tema: transporte público, além dos outros: habitação, saúde e educação. Áreas de debate para a formulação da referida revisão.

que são tomadas as decisões de implementação. Quanto à proposta de Plano Diretor participativo, considera que este não consegue se liberar da racionalidade do Estado capitalista nas suas alianças representadas na democracia representativa. Enquanto que no texto do Estatuto da Cidade, o direito à cidade aparece através da realização da função social da propriedade, existe a sua negação através da composição segregada da mesma. Portanto, a necessidade de se questionar as racionalidades envolvidas nos processos de planejamento indicando as suas limitações. A racionalidade observada nas formas de planejamento até então é denominada capitalista porque instrumental e abstrata de acordo com os interesses dominantes.

Segundo o autor, a participação popular serve tão somente para legitimar o resultado, o plano, no qual não houve a influência em sua formulação, apenas para dizer que se pratica a democracia. Questiona a racionalidade instrumental e a contribuição do planejamento na difusão e consolidação da “lógica indolente” da globalização e do neoliberalismo contemporâneo. Por exemplo, no caso da urbe carioca, a necessidade de se vender a cidade conforme veremos mais adiante.

Conforme Villaça (2005, p. 50) em suas apreciações quanto aos planos diretores: “(...) estes planos não rompem com a lógica instrumental tradicional e criam apenas uma ilusão de participação que precisa ser desmistificada”. Considerando que o espaço é político o mesmo autor completa:

(...) os grupos sociais e classes sociais têm não só poderes políticos e econômicos muito diferentes, mas também diferentes métodos, diferentes canais de acesso ao poder e, (...) diferentes interesses (...) num país desigual como o Brasil com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil. Essa é a principal razão da “ilusão da participação popular.

Este tipo de planejamento sendo uma representação do espaço, não considera as vivências, a prática da vida, os espaços da representação. Existe a necessidade então, de uma ruptura com os paradigmas anteriores: de um lado, as representações do espaço dos profissionais do planejamento, por outro, os espaços da representação vividos cotidianamente (LEFEBVRE, 1994).

Corroborando o autor acima, cabe transcorrer brevemente a respeito de um embasamento teórico sobre planejamento em busca de um desenvolvimento que tenha como objetivo, todos os sujeitos que fazem parte da sociedade. A princípio, há a necessidade da compreensão do espaço social e da autonomia na busca por

outras formas de se pensar o desenvolvimento. Sendo assim, Souza (1997) entende o espaço social como a morada do homem, possuindo uma dimensão material e objetiva um produto da transformação da natureza pelo trabalho social. Sendo palco das relações sociais é construído e modelado. Porém, sua objetividade é apreendida (inter)subjetivamente, visto que, sua materialidade possui tanto significações específicas para cada indivíduo como, em certa medida, é compartilhada por vários indivíduos (intersubjetividade). Em suma, o espaço social é material e objetivo construído através das relações sociais e, também, (inter)subjetivo originando as noções de bairro, região, “terra natal”, “pátria” etc (p. 22,23).

Para Souza (1997, p. 24) “um território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder,“ (...) um campo de força” concernente a relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato (espaço material) referencial”. De modo que o espaço social é também uma área que expressa conflito de interesses, um território. Acresce-se ainda que este não é somente suporte à vida de uma sociedade, mas, um condicionador de seus projetos. Sendo assim, um referencial simbólico, afetivo e também, para a organização política, uma arena de luta (SOUZA, 1996, p. 11).

Em concomitância a estas postulações cabe discorrer um pouco mais sobre o conceito de autonomia abordado anteriormente. De acordo com Castoriadis apud Souza (2001), tanto a autonomia individual como a coletiva para serem operacionalizadas requer uma espacialização, a sua territorialidade, entendida como a “gestão autônoma, por parte de uma coletividade, dos recursos contidos em seu território, que é o espaço por ela controlado e influenciado”. Neste sentido, o desenvolvimento que deve ser preconizado de acordo com os preceitos do espaço social e da autonomia é, necessariamente, sócio-espacial, ou seja, da sociedade e do espaço (op. cit. 1996, p. 11). Consubstanciando assim a “territorialidade autônoma”, a gestão radicalmente democrática de um território com a capacidade de defesa deste em virtude de ameaças externas, é uma condição para a expressão mais concreta da autonomia em diferentes escalas e graus (op. cit. 2001, p. 161-163).

Para De Certeau apud Harvey (1994, p.197), os espaços sociais são também instâncias abertas à criatividade e ação do homem. Trazem assim, a intenção humana que envolve reação de forma diferenciada às relações sociais de

dominação. A proposta de um desenvolvimento para além da ideologia e do mito: tendo como base o espaço social e autonomia deve ser “atrelado a cada universo cultural e social particular, sendo, em um nível de detalhe que se preste à operacionalização, variável, plural” (SOUZA, 1997, p. 19). Corroborando, o entendimento deste princípio norteador para o que seja desenvolvimento – a autonomia – compreende-se

(...) como um processo de aprimoramento das condições gerais de viver em sociedade, em nome de uma maior felicidade individual e coletiva (...) A autonomia é um princípio ético e político que propicia uma base de respeito ao direito de cada coletividade estabelecer, segundo particularidades de sua cultura, o conteúdo concreto, mas sempre mutável, do desenvolvimento: as prioridades, os meios, as estratégias” (SOUZA, 1996, p. 10).

A proposta envolve fazer “das camadas populares sujeitos políticos de seu ambiente material, social, econômico e cultural” (ACSELRAD e LEROY, 1999, p. 14, 21). Esta teorização deve embasar estudiosos e planejadores do espaço urbano para uma busca, um horizonte a ser alcançado quanto ao planejamento que realmente tenha o ser humano como centro, que leve em conta o espaço social em sua totalidade, a autonomia e a territorialidade autônoma, e ofereça instrumentalização educacional à população para que esta seja sujeito e agente na promulgação de planejamento que vise o que a própria entende por desenvolvimento.

Por fim, buscou-se evidenciar através de formas de planejamento efetivos na cidade do Rio de Janeiro o perigo denunciado por Simões (2001) em que este teme a aceitação tácita de planos nada democráticos ou a perda de conquistas a duras penas através da anulação da legislação vigente por substituição, que é preconizada pela Constituição Federal, ou por desconsideração ao implementar planos que são um pouco mais que receitas, sem embasamento teórico, metodológico e legal.

Além disso, tentou-se, através das conceituações teóricas trazidas à baila, transcorrer o que se entende por planejamento democrático que visa o desenvolvimento através do que se entende localmente por qualidade de vida e justiça social. Entendendo que, o espaço social também é uma arena de lutas, com interesses conflitantes e forças desiguais, o objetivo demonstrado não foi apresentar um quadro utópico, porém, um horizonte possível que precisa ser perseguido para a sua efetivação.

Existem na atualidade outras formas de planejar menos relacionadas com a legislação vigente. Como por exemplo, podemos observar hoje na cidade do Rio de Janeiro planos com o objetivo de vender a cidade como vocação ao turismo e lazer. Desta forma, como a ação do Estado em planejar com estes objetivos interfere em Campo Grande? Esta é uma externalidade que se refere à cidade do Rio de Janeiro que tem implicações diretas numa escala mais local.

Ao examinar este tipo de planejamento, podemos considerar primeiramente as postulações de Souza (2004) quanto à tipologia “mercadófila” do planejamento urbano. O autor aborda esta como tendo espírito do “empresialismo” que em casos distintos pode-se perceber menor ou maior grau na tendência à desregulamentação e diminuição do Estado no terreno do planejamento através da formula “parceria público-privado”. Considera que o enfoque estratégico pode ser associado à tipologia considerada, visto que, as alianças favorecem os interesses empresariais de uma dada cidade (p. 137, 138).

Em geral, segundo o autor, há enorme ênfase em projetos urbanísticos, de embelezamento, “revitalização” que convém ao capital imobiliário. A participação popular, muitas vezes é só para constar, quando nem se quer existe. Sendo assim, o referencial político filosófico deste tipo de planejamento segue em linhas gerais o ideário neoliberal (p.139).

Considerando alguns projetos urbanísticos das últimas administrações na cidade do Rio de Janeiro como, por exemplo, o programa Rio Cidade ou o Favela-Bairro, Souza (2004) considera como sendo uma substituição de um planejamento consistente delineado pelo Plano Diretor, não apenas rejeita, como também, não tem suas propostas instrumentalizada por regulamentos (p.504, 505).

Quanto ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, o referido autor o considera como sendo um plano mercadófilo visto que tem por objetivo vender uma imagem do município, o *city marketing*. Em segunda versão, tem como diferencial um conjunto de doze Planos Estratégicos Regionais sendo as seguintes regiões enunciadas, na verdade conjunto de bairros em que a região recebe o nome de um deles: Bangu, Barra da Tijuca, Campo Grande, Centro, Grande Méier, Ilha do Governador, Irajá, Jacarepaguá, Leopoldina, Tijuca/Vila Isabel, Zona Norte e Zona Sul. Esta regionalização, segundo o referido plano, ocorre devido ao conjunto de diversidades reunidas em nossa cidade. Visa o desenvolvimento endógeno como crescimento econômico através de políticas de fortalecimento e qualificação de estruturas internas para criação de condições

sociais e econômicas que promovam a atração de novas atividades produtivas. Entende a estimulação das potencialidades destas regiões com a finalidade de possibilitar o entendimento do papel de cada uma delas no contexto total da cidade. Considera que o Plano Estratégico II da Cidade do Rio de Janeiro – “As cidades da Cidade” – como a construção de um processo dinâmico e sistemático de monitoramento pela sociedade, prevendo o seu envolvimento na impulsão dos projetos e planos e a posterior avaliação das suas propostas.

Apresentado como um desdobramento do Plano Estratégico anterior, em suas definições a segunda versão propõe a parceria com instituições de pesquisa, universidades e centros de excelência existentes nas regiões. Porém numa breve avaliação de suas postulações aplica-se no caso do segundo as observações de Souza (2004) quanto ao primeiro. Percebe-se a vaguidão e falta de detalhamento nas intenções propostas embora sejam importantes. Não é apresentado como e com que instrumentos legais as propostas serão elaboradas, aplicadas e supervisionadas, assim como o Plano Diretor que prevê a formação e participação de conselhos e audiências públicas. Deve-se ressaltar ainda que, no corpo apresentado como colaboradores as representações populares são em menor número, comparado as de empresas e órgãos da administração popular. Sendo assim, nota-se a necessidade de informação, instrumentalização, e participação de todos em busca da efetivação de uma legislação vigente, por uma qualidade de vida e justiça social.

Em sua definição, o Plano Estratégico II para a cidade do Rio de Janeiro apresentou como propósito o desenvolvimento local das 12 regiões. Percebe-se em várias partes que são apropriadas as falas de muitos intelectuais que estudam o espaço, em especial o urbano, para compor um discurso sem conceder as devidas referências aos autores destas ou pelo menos, se estas lhes serviram de inspiração, como a colocação em prática. A exemplo, podemos citar de acordo como o corpo do referido plano em sua definição:

Na diferença entre as condições de vida regionais, a diversidade deve ser *potencializada*, mas as desigualdades precisam ser reduzidas, de forma a possibilitar a construção de uma cidade mais solidária e com igualdade de oportunidades para todos os seus cidadãos. (grifo nosso)

Utilizam-se termos como: vocação, potencialidades sem criar uma reflexão sobre os seus significados ou apresentar embasamento teórico e metodológico para suas observações e estratégias de ações. Em sua apresentação, o referido

plano versa sobre as possibilidades de desenvolvimento a partir de potencialidades locais. Como já afirmado neste texto, trata-se da apropriação de palavras sem referenciar sua autoria ou abordar o seu significado ou explicar como ocorreria sua implementação.

Numa averiguação do Plano Regional para Campo Grande³, constituinte do Plano Estratégico, a princípio percebe-se uma área extensa que apresenta um quadro bastante diversificado para ser tratado de modo generalizante, mesmo assim, são indicadas como deficiências: educação básica, poucas unidades de ensino superior, baixa renda da população, baixa oferta de unidades habitacionais, baixa oferta de emprego, pouca oferta de postos de saúde, falhas na oferta de transporte público de qualidade, falta de opções de lazer e cultura etc.

Entre as potencialidades indicadas pelo plano acham-se: áreas livres disponíveis para edificação, baixa densidade demográfica, meio ambiente privilegiado, boa oferta de comércio em geral, boa qualidade do ar, da água e sonora, boa limpeza urbana etc.

Como vocações para serem desenvolvidas estrategicamente apresenta: o ecoturismo, a atividade pesqueira, a gastronomia, criação eqüina, agrícola etc. Embora o plano descreva que o pré-diagnóstico e o diagnóstico foram feitos através de entrevistas com a população para reconhecer suas debilidades e possibilidades, não há nada que indique como se chegou a estipulação das vocações e se estas escolhas aconteceram com a participação da população. Ainda, não indica como se pretende operacionalizar e efetivar as estratégias propostas de acordo com estas.

Após as críticas feitas ao planejamento urbano, inclusive o de transporte e com a base legal destacada a partir de então será feita uma avaliação do relatório para o Plano Diretor de Transporte para a cidade do Rio de Janeiro. Neste momento, pretende-se retomar este relatório com o fito de observar se houve sua efetivação e/ou mudanças.

Em sua apresentação, o referido plano indica como sua preocupação de análises e proposições a prioridade em transporte público ao invés do individual. No decorrer de suas observações descreve que, entre os vários motivos para a desorganização operacional, é notória a falta de articulação entre modais, havendo

³ Este atinge os seguintes bairros, de acordo com a apresentação que consta na página eletrônica comentada: Barra de Guaratiba, Campo Grande, Cosmos, Guaratiba, Inhoaíba, Paciência, Pedra de Guaratiba, Santa Cruz, Santíssimo, Senador Vasconcelos e Sepetiba.

entre estes uma competição e não uma integração, onde se observa uma queda drástica da participação do trem e crescente aumento do modo individual de transporte automotivo. Embora considere a situação sócio-econômica desigual das áreas da cidade do Rio de Janeiro e sua mobilidade, em suas propostas para soluções efetivas, estes aspectos não são as principais prerrogativas.

Entre os atuais projetos para melhoria do sistema de transporte urbano para a cidade do Rio de Janeiro, o PDTU aponta o Projeto Sacode com um conjunto de sete obras visando à melhoria do tráfego viário. Das sete intervenções, seis privilegiam a Zona Norte nos bairros de Campinho, Madureira, Cavalcanti, Penha, Bonsucesso e apenas uma intervenção ocorre no bairro de Campo Grande. Outra observação é quanto à ênfase na infra-estrutura para transporte sobre rodas. Também salienta o Anel Viário, com a melhoria e abertura de novos trechos e implementação de corredores viários para o transporte coletivo.

O que se pode inferir deste projeto é que as principais obras ocorrem nas áreas já melhor servidas de infra-estrutura, como a Zona Sul, Barra da Tijuca e Centro. Porém, é claro que este investimento beneficiará, em virtude de seu trajeto, o transporte individual e não o coletivo, contrário a toda legislação aqui considerada e às propostas da apresentação do Plano Diretor de Transporte.

A idéia acima é corroborada pelas conclusões de Ribeiro (2001-2/2002-1), “(...) como as regiões de maior renda real são as que concentram segmentos de maior renda monetária, forma-se um processo de causação circular que tende sempre a instaurar e a aumentar desigualdade social na cidade” (p. 79).

Da mesma maneira, Harvey (2005, p. 232) quanto aos padrões locais de investimentos em infra-estrutura física (transporte, comunicação, saneamento etc.) e infra-estruturas sociais (educação, ciência, tecnologia, cultura etc.) salienta que “o propósito é gerar sinergia suficiente no processo de urbanização, para que se criem e se obtenham rendas monopolistas tanto pelos interesses privados como pelos poderes estatais”.

Sendo assim, Motta Jr. (2006) descreve as interações do capitalismo imobiliário como o suporte do Estado:

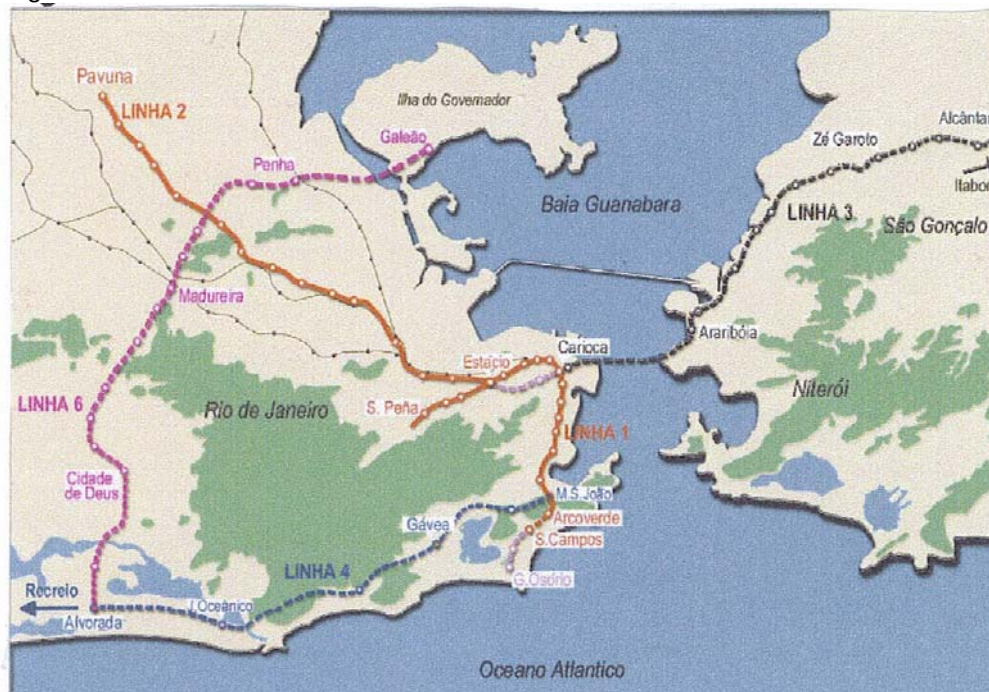
Em detrimento ao extermínio das verdadeiras causas dos problemas sócio-espaciais que são as desigualdades de acessibilidade (infra-estrutura, trabalho, saúde, educação etc.), a associação capital/Estado, através do planejamento urbano acaba para intensificar estes problemas.

Nos transportes sobre trilhos, já existe o BIRD-CBTU e o PET-BIRD, são projetos entre o Banco Mundial e o Governo Federal, no caso do primeiro e com o Governo Estadual no caso do segundo. Estes projetos contemplam a rede ferroviária estadual com a proposta de diminuição do intervalo entre trens, aumento do material rodante e integração entre modais para promover uma triplicação do número de passageiros/dia. Para o Metrô, há muito está previsto a ampliação da linha 1 até Ipanema, da linha 2 até a Carioca, e no âmbito do município, a construção das linhas 4, 5 e 6, conforme a figura 3.2 a seguir. Nota-se que seu trajeto, em sua maioria, contempla as áreas melhor servidas de transporte.

Conforme as considerações de Silva (2008, p. 25) o transporte viabiliza a acumulação do capital por interligar as diversas atividades, religando e rejuntando um espaço fragmentado de acordo com interesses do capital. Sendo assim as políticas de transporte

(...) é uma versão omissa e/ou equivocada da realidade, praticada apenas com o intuito de manter o *status quo*, visto que o modelo de organização da cidade capitalista contemporânea pressupõe contradições sócio-espaciais, viabilizadas em grande parte pelos esquemas de circulação e de transportes.

Figura 3.2 – Linhas do Metrô no Rio de Janeiro



Fonte: PDTU da cidade do Rio de Janeiro, 2006.

O plano prevê que em 2010 a demanda por transporte coletivo aumentará em 3% enquanto que o individual terá um aumento de 11%. Para implantar a Rede Única descreve várias medidas operacionais e financeiras a curto, médio e longo prazos para atender as prerrogativas de ter uma rede metroviária e ferroviária como sistemas estruturantes e ônibus como sub-rede alimentar. Porém, as suas propostas efetivas são contraditórias, uma vez que as maiores intervenções propostas são nos sistemas viários para transporte sobre rodas. O próprio plano admite que o principal meio de transporte continuará sendo o sobre rodas que dará suporte para os outros modais além de rodarem em corredores com tratamento prioritário para o coletivo.

O transporte que historicamente é mais utilizado pelos setores da população de menor renda, inclusive para os moradores da área de estudo, o trem, neste planejamento recebe uma atenção parca sendo a maior atenção dada sem dúvida, ao transporte sobre rodas. Porém, este tipo de transporte privilegiado não é satisfatório para a área de estudo. Segundo veiculado por noticiários recentes como o do “RJTV” de 08 de maio de 2009 e do dia 25 de agosto de 2009, as linhas de ônibus e o número de carros são poucos e sem manutenção adequada para atender a demanda da população ao ligar a Zona Oeste ao Centro do Rio de Janeiro, por exemplo. Esta é uma população que possui pouca mobilidade devido à sua renda, não se podem dar ao luxo de utilizar amplamente o transporte individual e não são bem assistidos pelos modais existentes. Nas propostas de melhoria não é plenamente contemplada, restando a esta população a opção de transporte por vans legais e clandestinas colaborando para a piora da circulação na urbe carioca.

Diante do exposto, é evidente que o Plano Diretor de Transporte da cidade do Rio de Janeiro como apresentado não cumpre o art. 4, inciso IV do Estatuto da Cidade enquanto não prioriza o transporte público de alta capacidade, além de ferir os ideais do planejamento urbano enquanto um instrumento político cujos objetivos devem privilegiar a qualidade de vida e a justiça social. E, conforme foi explanado, a acessibilidade junto com a mobilidade estão relacionadas ao desenvolvimento econômico e social de uma população, à valorização de uma área e conseqüentemente à segregação.

Martín (2003, p. 214) observa que

(...) na prática, as propostas para melhorar as condições de transporte passam (...) por um debate político e social em que se tem presente opções políticas, os interesses de diferentes grupos de pressão, distintos comportamentos e formas de perceber os deslocamentos pelos cidadãos, as condições de evolução histórica e a situação socioeconômica atual.

Conforme Randolph (2007), há que se pensar numa alternativa para as formas de planejamento, acreditar na possibilidade de um “planejamento subversivo” que, embora se tenha a dificuldade de se pensar e realizar constitui uma ferramenta em busca e mudanças sociais e por uma realidade mais equânime. Nesta discussão são interessantes as conclusões de Gomes (2002) quanto ao espaço público e a cidadania. O espaço público além de ser forma e conteúdo deve possuir as práticas e comportamentos que reafirmam seu estatuto público. É lugar de conflitos e de comunicação. Como o espaço de representação do habitante da cidade, considera-se não só a localização, mas também, a teia de relações que são experienciadas, sua cidadania, sua vivência criando uma identidade territorial. De modo que “diferentes vivências (...) são vividas cotidianamente e referidas ao quadro territorial imediato onde deixam marcas e escrevem seus códigos territoriais” (p. 141, 164). A partir desta cidadania, das vivências cotidianas é que se espera observar a criatividade e possibilidades de grupos sociais se mobilizarem na busca pela tão promulgada e pouco observada justiça social e equidade.

Isto posto, percebemos a relação entre transporte público e o considerado processo de segregação. Também avaliamos a ação do Estado, como agente na produção do espaço, através do planejamento urbano ratificando a espacialidade de acordo com este processo. Avaliamos a necessidade de mudanças no que tange ao ato de planejar enquanto um instrumento longe de realizar o que preconiza, a saber, justiça social e qualidade de vida. A partir de então, analisaremos outro processo observado na cidade carioca: a descentralização das atividades de comércio e sua relação com o transporte público como é disponibilizado.