

016

ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

A INEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA NA OPERAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO E SEUS EFEITOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE: O CASO DE GUARATIBA

Ana Luiza Nascimento Maia (UFRJ)
Liara Júlia Lima de Maria (UFRJ)

RESUMO

Com o advento da emenda constitucional nº 90/2015, o direito ao transporte foi incluído no rol dos direitos fundamentais sociais concebidos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, sendo assim este trabalho se propõe a analisar a atuação da gestão pública junto às concessionárias para a efetivação desse ordenamento legal em Guaratiba, região periférica do Rio de Janeiro. Sabe-se que para regiões como essa, o transporte público se faz indispensável na conexão com o restante da cidade, principalmente às áreas centrais. Dito isso, o objetivo é analisar dados sobre as características físicas e socioeconômicas, e por sua vez, relacioná-los com dados de mobilidade. Com esse trabalho se espera trazer evidências de que os moradores de Guaratiba são penalizados pela ausência de políticas públicas de transporte eficientes.

Palavras-chave: Mobilidade Urbana, Transporte Público, BRT TransOeste, Rio de Janeiro, Gestão Pública.

INTRODUÇÃO

A capacidade de locomoção pela cidade é um dos fatores determinantes para que os indivíduos possam ter acesso ao lazer, à saúde, à educação, ao mercado de trabalho, etc. A mobilidade urbana por transporte público é uma forma das pessoas alcançarem estas oportunidades ofertadas pela cidade. Em um município tão desigual social e economicamente como o Rio de Janeiro, se faz primordial o seu constante melhoramento, para que a acessibilidade aos distintos destinos seja aumentada, atendendo a todas possíveis demandas e necessidades da população.

A região de Guaratiba está localizada a 45 km da região central da cidade do Rio de Janeiro, e passou pelo processo de urbanização a partir do ano de 1994, sendo anteriormente caracterizada por ter extensas zonas rurais e casas de veraneio. Por ser uma área de formação urbana recente e afastada do Centro, estudos e políticas públicas voltadas para a mobilidade por transporte público são vitais para a integração com estas áreas, pois

[...] Enquanto o sistema (de transportes) não é capaz de fazer uma cobertura completa da área da cidade, o crescimento desta é mais rápido do que o crescimento do sistema de transporte. E, não sendo possível fazer uma cobertura eficiente de todo o perímetro da cidade, surgem bolsões que não são atingidos pelas vias de transporte e infra-estruturas de saneamento, ficando isolados do resto da cidade. (BARROS, 2006, apud MONT'ALVÃO, p. 36, 2009)

Ou seja, com o sistema de transportes públicos do Rio de Janeiro ainda defasado, qualquer crescimento populacional que a cidade possa vir a ter acaba sendo mais rápido que o desenvolvimento de tal sistema; sendo assim, a cobertura eficiente daquele serviço torna-se inviável, como será o caso apresentado ao longo deste trabalho.

Em um relatório datado de 2004, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - PCRJ, foram apresentadas preocupações acerca da ocupação urbana que estava acelerada, e até então, não havia um planejamento urbanístico em vigência:

As características ambientais, com inúmeros espaços naturais ainda não comprometidos por ocupação urbana e concentração de áreas de proteção e reservas, bem como a ausência de infraestrutura para fazer frente à urbanização desordenada que vem ocorrendo na região, indicam a **urgência** de planejamento do processo de ocupação nesta última fronteira de expansão litorânea do município do Rio de Janeiro. (PCRJ, p.6, 2004)

Ainda neste documento fora recomendado a implantação de sistema de transporte de massa, interligado aos demais modais da cidade, para a aumentar a acessibilidade da população local aos centros funcionais, todavia, ainda não se cogitava que tipo de transporte seria esse. Uma outra sugestão era o estímulo ao desenvolvimento local, no intuito de diminuir a necessidade de viagens para destinos distantes, como a área central do município (PCRJ, p.26, 2004). Com isso, entende-se que essa questão do aumento populacional era uma questão levantada pela Prefeitura no ano de 2004 e que deveria estar sendo debatida para evitar que esse aumento fosse maior que o desenvolvimento do sistema de transporte público na região.

Dessa maneira, o presente estudo sobre o transporte público de Guaratiba, se empenhou em analisar a operação dos ônibus na região com a chegada do BRT, que, por sua vez, fora amplamente difundido pela PCRJ, como um legado dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

Além da observação da chegada deste novo modal, serão avaliados dados anteriores a este período, no intuito de analisar como o Poder Público e as concessionárias vislumbram a necessidade de transporte destes bairros, comparando a disposição de linhas de ônibus antes e depois do BRT. A razoabilidade das decisões de gestão neste estudo serão balizadas pelo entendimento definido por Vasconcellos (1996), que compreende a mobilidade relacionada ao conceito de acessibilidade. Segundo o autor:

Neste sentido, é possível, seguindo os passos de Moseley (1977), chegar a uma definição mais útil, que relacione a mobilidade no sentido tradicional a um outro conceito mais amplo, o da acessibilidade. Esta é aqui entendida como a mobilidade para satisfazer as necessidades, ou seja, a mobilidade que permite à pessoa chegar aos destinos desejados. Portanto, a acessibilidade não é apenas a "facilidade de cruzar o espaço", mas a facilidade de chegar aos destinos. (VASCONCELLOS, p.40-41, 1996)

Desta forma, será avaliada a mobilidade urbana dos moradores além do fator da viabilidade, com esse entendimento, as novas possibilidades de movimento serão relacionadas à facilidade com que isso se dá. Logo, será observado se a gestão do modal, considerando os seis anos de operação, tornou mais fácil se chegar aos destinos, considerando as linhas de ônibus existentes antes do novo modal e o processo de racionalização destas, por ocasião da implantação do BRT. Para tanto, trabalharemos com os dados de operação das linhas de ônibus que circulavam na região, no período de 2011 a 2018, bem como suas modificações.

Na primeira parte deste artigo, Guaratiba será brevemente caracterizada quanto à ocupação urbana e os dados sociais e econômicos da população local, para fins de reconhecimento das necessidades de mobilidade dos moradores. Na seção seguinte, trataremos do histórico do transporte público na região, e apresentaremos os dados recolhidos na PCRJ, onde analisaremos as decisões de gestão do serviço de ônibus nos últimos anos.

GUARATIBA: A ÚLTIMA FRONTEIRA DA URBANIZAÇÃO CARIOCA

A região de Guaratiba está localizada ao extremo da Zona Oeste do município, e é formada por quatro bairros: Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Ilha de Guaratiba e Barra de Guaratiba. Nos meados do século XX, a região já contava com alguns parcelamentos de terra com características urbanas. Os grandes loteamentos Vilamar de Guaratiba e Jardim Piaí são deste período, todavia, a ocupação urbana mais intensa só ocorreu ao final do século XX.

Exatamente pela ausência de estrutura de transporte, estes bairros não passaram pelo mesmo processo de urbanização que as outras partes da Zona Oeste passaram na década de 60. O afastamento do território dos eixos de transporte que cruzam os bairros adjacentes, como a estrada de ferro e a Avenida Brasil, fez com que Guaratiba fosse a última fronteira da urbanização na cidade, pela dificuldade de acesso à região.

A partir de 1994, a população aumentou significativamente, sobretudo por conta das invasões de terras ocorridas neste período. Desde então, a região ficou caracterizada majoritariamente por bolsões de atividade agrícola, áreas de preservação ambiental, vazios urbanos e áreas de ocupação urbana, incluindo loteamentos irregulares e clandestinos, além de favelas (PCRJ, 2004). Sendo assim, a morfologia da região é caracterizada, sobretudo, pelo caráter residencial e apresenta pontos de comércio e serviços de natureza mais local, para atender aos moradores. Além disso, preserva vastas áreas de mata por todo o território.

A população local é 110.049 habitantes (IPP, 2013), e apesar do grande crescimento populacional nas últimas décadas, tem a menor densidade demográfica com 809 hab./km², enquanto a região da Rocinha, que é a mais densa, possui 48.258 hab./km² (DataRio, 2018). De acordo com os dados do último censo do IBGE, em 2010 o percentual de pessoas ocupadas era de 5%, e rendimento nominal familiar era de R\$556,62. Em comparação com a média do município, no mesmo período foram registrados 41,37% de trabalhadores ocupados, e rendimento de R\$1.421,76. Estes dados expressam a vulnerabilidade socioeconômica desta região, através da baixa participação no mercado de trabalho formal, e uma renda muito inferior à média municipal.

A GESTÃO DA MOBILIDADE POR ÔNIBUS NESTA PERIFERIA

Ao longo dos séculos XIX e XX firmou-se uma frágil estrutura viária na região, caracterizada pela ligação entre os bairros por estradas e caminhos, com destaque para o caminho da Grota Funda, conexão entre as baixadas de Jacarepaguá e Guaratiba. Da Grota Funda chegava-se à Barra de Guaratiba pela estrada da Barra, à Pedra pela estrada da Ilha e da Matriz. Para Santa Cruz e Sepetiba, os caminhos eram as estradas da Pedra e do Piaí.

Outra conexão importante foi realizada com a abertura da estrada do Magarça, em 1877, que ligava Guaratiba a Campo Grande, e da estrada do Mato Alto. Ainda no início do século XX, em 1917, chegaram os bondes elétricos que transportavam passageiros e mercadorias nos seguintes trajetos: Campo Grande - Ilha e Campo Grande - Pedra.

Foi também neste período a chegada do ramal da Estrada de Ferro Central do Brasil até Campo Grande (1878) e Santa Cruz (1882). Os trens chegaram até estes bairros próximos de Guaratiba, todavia a estrada de ferro não fora estendida até ela. A Avenida das Américas foi construída nos anos 60, e cortava a região de leste/oeste partindo da Barra da Tijuca e atravessando o Recreio dos Bandeirantes até Guaratiba. Logo, até o advento do BRT, em 2012, os únicos modais a operarem nos bairros eram os ônibus municipais e intermunicipais, além das vans.

Devido à eminente necessidade uma intervenção no sistema viário, a implantação do BRT TransOeste veio acompanhada de obras de infraestrutura com a duplicação da Avenida das Américas, a construção do Túnel Grota Funda, além da instalação de seis estações ao longo de 13,1 km de corredor exclusivo para a passagem do modal, pois

BRT é um sistema de transporte por ônibus que se caracteriza por operar em vias próprias e segregadas de forma rápida, segura e confortável, utilizando bilhetagem eletrônica, dispositivos de rastreamento operacional, embarque e desembarque eficiente de passageiros nas estações, entre outros atributos. Este sistema tinha uma lógica muito simples: dar prioridade para o transporte coletivo (ônibus) nos principais corredores de tráfego e promover sua integração tanto com sistemas de transportes de menor capacidade (sistemas alimentadores) quanto com o processo de planejamento urbano. (HENSHER, GOLOB, 2008, apud ALEXANDRE, P.23, 2014).

Sendo assim, busca-se entender a gestão do BRT TransOeste na região de Guaratiba analisando os dados coletados com a Prefeitura do Rio de Janeiro entre 2011 a 2018. Entretanto, devido a limitações no envio, organização e disposição dos dados relativos às linhas operantes na região

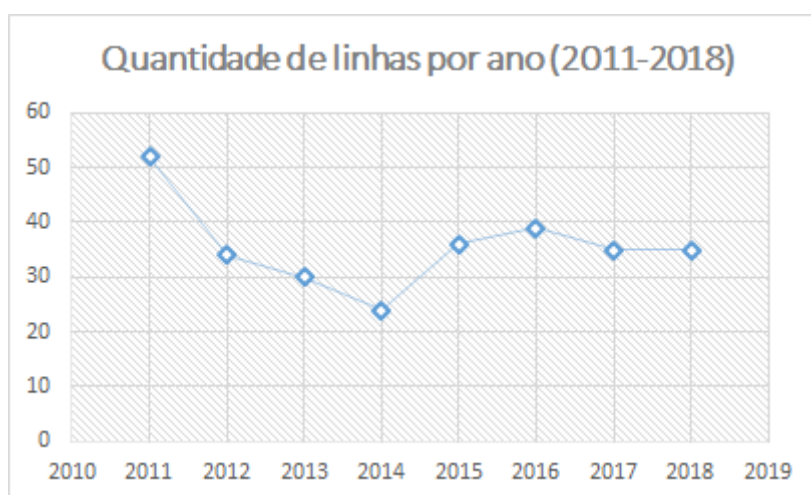
por parte da Prefeitura da Cidade do Rio, a análise a ser feita torna-se limitada, visto que muitos dados importantes referentes ao serviço prestado poderiam ser estudado e não se tem quase nenhuma informação sobre os mesmos, como é o caso da frota em serviço para cada linha operante.

Para entendermos a gestão da mobilidade nessa periferia, é necessário entender as alterações feitas nos últimos anos e as motivações para isso. Conforme dados obtidos pela Secretaria Municipal de Transportes, vê-se que para a implementação do plano do BRT TransOeste na região, várias alterações foram feitas nas linhas de ônibus operantes, vindo a reduzir o quantitativo das mesmas (Gráfico 1), como também a quilometragem rodada pelos mesmos nos percursos de ida e volta (Gráficos 2 e 3), sob a justificativa de que tais linhas alteradas faziam caminhos sobrepostos aos do BRT na região, então as mesmas acabaram tendo o percurso reduzido ou até mesmo sendo extinguidas.

No Gráfico 1, podemos perceber quantitativamente o reordenamento feito nas linhas, em que, no ano de 2011 (primeiro ano de análise), a região possuía mais de 50 linhas de ônibus circulantes, enquanto, no ano de 2018 esse número foi reduzido para menos de 40, limitando ainda mais as opções para locomoção da população local, que passa a ter como opção principal o BRT, visto que o mesmo passa a ser visto como prioritário pela Prefeitura em relação aos ônibus convencionais por ter corredor exclusivo de velocidade, integrar com modais de menor capacidade e demais peculiaridades, conforme citado anteriormente. De tal forma, nota-se que a região analisada passa a ter um número reduzido de linhas de ônibus operantes, o que acaba por coagir aquela população a utilizar o BRT para locomoção, visto que além de ter o quantitativo de linhas operantes reduzido entre 2011 e 2018, as que permaneceram passaram a percorrer rotas mais curtas conforme gráficos 2 e 3, para que as mesmas sirvam de meio de integração para o BRT como linhas alimentadoras desse sistema.

Gráfico 1 - Quantidade de linhas de ônibus operantes por ano

Fonte: RIO DE JANEIRO. Banco de Dados Integrados. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Transportes, 2018. (Elaboração própria)



Ainda na lógica das alterações feitas nas linhas, com os Gráficos 2 e 3 pode-se visualizar que, em média, houve uma redução geral no percurso feito pelas linhas operantes na região de Guaratiba. Conforme análise dos dados, pôde-se estabelecer as seguintes hipóteses: uma é de que grande parte dos ônibus só realiza o trajeto de ida de determinada forma alternando o trajeto de volta e/ou não realiza mesmo o trajeto de volta, e a outra é a de que os órgãos da Prefeitura do Rio de Janeiro possuem pouco controle a respeito dos trajetos realizados pelos ônibus municipais; isso é possível de ser visualizado através de uma comparação entre os Gráficos 2 e 3, em que percebe-se que as médias de quilômetros percorridos por percurso entre ida e volta não são equivalentes. E com isso, as alterações realizadas nos caminhos percorridos acabam sendo mais expressivas no Gráfico 3, referente à média do percurso de volta, devido à disposição dos dados por parte da Prefeitura, que, por vezes não possui esses dados, causando uma drástica queda nesse valor, sendo o caso visível o do ano de 2014, que chegou a um valor médio de 3,71 quilômetros (km) rodados no percurso da volta.

Gráfico 2 - Média de percurso por ano em km (ida)

Fonte: RIO DE JANEIRO. Banco de Dados Integrados. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Transportes, 2018. (Elaboração própria)

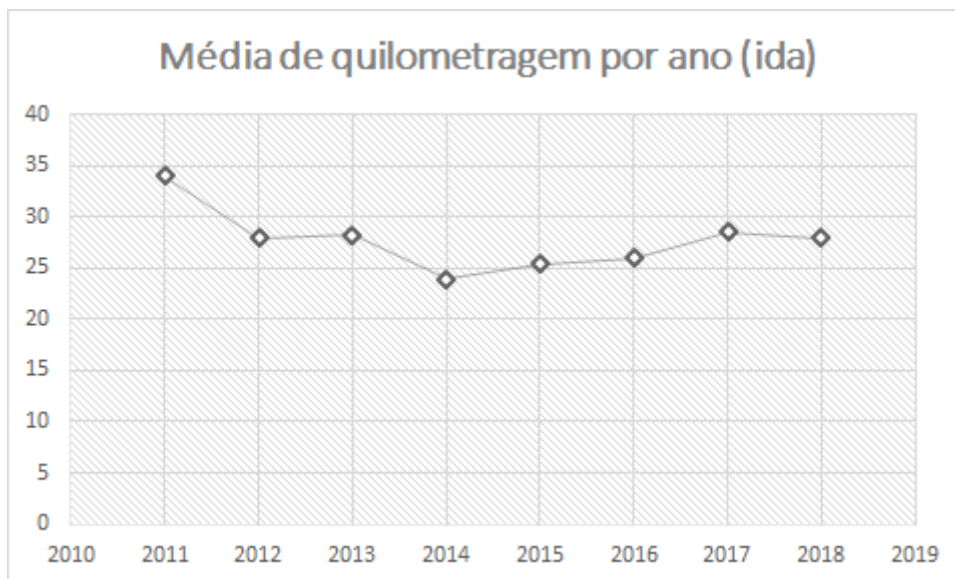
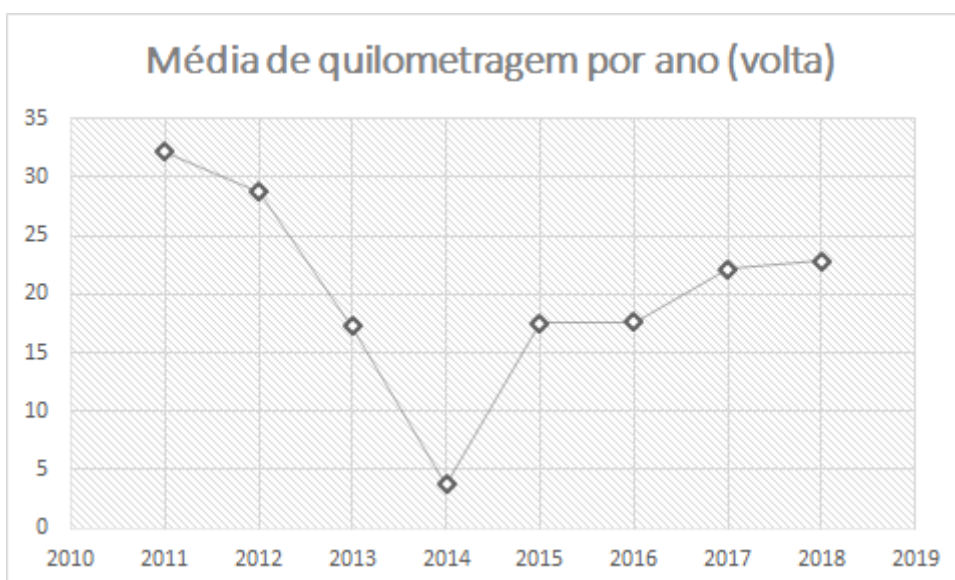


Gráfico 3 - Média de percurso por ano em km (volta)

Fonte: RIO DE JANEIRO. Banco de Dados Integrados. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Transportes, 2018. (Elaboração própria)



Sendo assim, segundo Moseley (1977) e os dados analisados nos gráficos, a mobilidade seria diretamente prejudicada por inviabilizar determinados trajetos para cruzar a região e chegar aos destinos desejados, visto que houve um processo de racionalização dos percursos ocorridos pelas linhas operantes, tal como uma extinção de determinadas linhas que seriam supostamente sobrepostas ao caminho do BRT, e uma redução na média de quilômetros percorridos por ano pelas linhas municipais operantes.

CONCLUSÃO

Devido aos maciços investimentos realizados na região por ocasião dos Jogos Olímpicos Rio 2016, Guaratiba progrediu positivamente no provimento de infraestrutura viária, tendo tido grandes obras como a expansão da Avenida das Américas e abertura do túnel Grotta Funda. Todavia, a gestão do sistema do transporte público apresentou ineficiência no período estudado. Como foi observado nos dados apresentados, com a chegada do BRT houve a extinção de algumas linhas de ônibus regulares, como também a diminuição dos trajetos de outras, provocando um menor alcance territorial do transporte público. Tudo isso faz com que o morador tenha de realizar mais viagens, através da realização de baldeações, comprometendo um número maior de passagem e tempo de deslocamento. Portanto, com base na análise realizada, pôde-se verificar que, com a racionalização das linhas de ônibus operantes por parte da PCRJ, o alcance territorial das mesmas diminuiu; além disso, como esse novo modal de transporte tem apresentado cada vez um número maior de problemas na operação, entende-se que a mobilidade por transporte público (especialmente por BRT) foi prejudicada pela ausência de políticas públicas que priorizassem a facilidade de se chegar aos destinos desejados, não satisfazendo algumas necessidades de deslocamento daquela população. Por fim, pode-se concluir que, por não ter considerado questões essenciais como demandas da população local para implementação do BRT na região de Guaratiba, a política pública se mostra impensada e meramente um produto de ações desconexas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Richard William Campos. **Bus Rapid Transit (BRT) E Mobilidade Urbana no Rio de Janeiro**. 2014. 236 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Transportes, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>.

DATARIO; PASSOS, Instituto Pereira (Ed.). **População e domicílio**. 2018. Disponível em: <<https://www.data.rio/pages/rio-em-sntese-2>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

IBGE. **Censo Demográfico 2000 – Características Gerais da População**. Resultados da Amostra. IBGE, 2003. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default_populacao.shtm.

LINS, Ivan Braga et al. **Projeção Populacional 2013-2020 para a Cidade do Rio de Janeiro: uma aplicação do método AiBi**. 2013. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/3255_Proje%C3%A7%C3%A3oPopulacional2013-2020_CidadedoRiodeJaneiro_m%C3%A9todoAiBi.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

MONT'ALVÃO NETO, Arnaldo Lôpo. **Deslocamentos urbanos e desigualdades sociais: um estudo do movimento diário da população de Belo Horizonte**. 2009. 134 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, UFMG, Belo Horizonte, 2009.

PCRJ. **Grupo de Trabalho Guaratiba - Relatório final**, 2004.

RIO DE JANEIRO. **Banco de Dados Integrados**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Transportes, 2018.

SUBCHEFIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES. **Exposição de Motivos (E. M.) Interministerial nº7 de 2006 - Projeto de Lei para Diretrizes para a Política de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2006/7%20-%20MCID%20MF.htm> Acesso em: 09/06/19.

VARGAS, Hugo Couto Tavares. **Implantação do BRT Transoeste em Santa Cruz - RJ: seu impacto no trânsito e a qualidade na conexão entre modais**. 2017. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Programa de Engenharia Urbana, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. São Paulo: Editora Unidas, 1996. 174 p.