

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
CCH – Centro de Ciências do Homem
Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais

**Mobilidade urbana e políticas públicas no município de Campos dos
Goytacazes: um estudo da Política dos Transportes a Um Real**

ISROBERTA ROSA ARAUJO

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

2012

**Mobilidade urbana e políticas públicas no município de Campos dos
Goytacazes: um estudo da Política dos transportes a um real**

ISROBERTA ROSA ARAUJO

“Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, como parte das exigências para obtenção do título de mestre em Políticas Sociais”.

Orientador: Prof. Dr. Hernán Armando Mamani
Doutor em Planejamento Urbano e Regional/ UFRJ

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

2012

**Mobilidade urbana e políticas públicas no município de Campos dos
Goytacazes: um estudo da Política dos transportes a um real**

ISROBERTA ROSA ARAUJO

“Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, como parte das exigências para obtenção do título de mestre em Políticas Sociais”.

Aprovado em: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof·Hernan Armando Mamani – (Doutor em Planejamento Urbano e regional)
Universidade Federal Fluminense

Prof . Marcelo Carlos Gantos – (Doutor em História Social)
Universidade Estadual do Norte Fluminense

Prof . Geraldo Marcio Timotio– (Doutor)
Universidade Estadual do Norte Fluminense

Prof . Jussara Freire – (Doutora)
Universidade Federal Fluminense

Devemos compreender que a cidade desejada não é aquela em que os mais pobres transitam em carros, mas as que os mais ricos andam em transporte público. (PEÑALOSA, 2011)

AGRADECIMENTOS

Alcançar mais esta etapa é uma tarefa árdua que depende não apenas de si mesmo, mas daqueles que estão a sua volta lhe dando suporte e que agora, em sua fase final, se desdobra em inúmeros agradecimentos.

Começo agradecendo a Deus que me permitiu chegar até aqui. A minha família e meus amigos pelo apoio incondicional e pela compreensão da minha imensa ausência neste período de estudo. Aos professores do Programa de Pós-graduação Políticas Sociais - Uenf que me proporcionaram a oportunidade de desenvolver esta pesquisa, o crescimento profissional e a conquista do Título de mestre. À FAPERJ e ao Programa de PPGPS (Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais) pelo apoio financeiro. Ao professor Dr. Hernán Armando Mamani pela orientação, atenção, dedicação em que muito contribuiu para a elaboração e conclusão deste trabalho, mesmo em meio as milhares de tarefas. Sinto-me honrada por ter sido sua orientanda. À professora Dra Teresa Peixoto pela co-orientação e pelas diversas contribuições em minha trajetória acadêmica. Ao professor Marcos Pedlowski que com carinho e atenção me incentivou em muitos momentos.

Aos colegas e amigos do programa que de alguma forma contribuíram com o meu caminhar deixo o meu muito obrigada, mas agradeço especialmente ao Zandor Mesquita, a Marcela Pêsoa e a Luísa Saramago pela amizade, pelas horas de estudo, pelos debates e colaborações, mas principalmente pelo carinho de vocês. A Syria e a Ana Paula Klem que estiveram ao meu lado o tempo todo e aos demais amigos.

Meus agradecimentos estendem-se ao grupo de pesquisa da UFF que contribuiu com meu trabalho de campo, especialmente à Nathalia que me acompanhou em vários momentos. À EMUT – Empresa Municipal de Transportes e à população campista agradeço pela colaboração na conclusão deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	IX
LISTA DE SIGLAS	XI
RESUMO	XII
ABSTRACT	XIII
INTRODUÇÃO	1
O processo de coleta de dados com os usuários	4
A estrutura do Questionário utilizado.....	5
Análise e tratamento dos dados	7
Entrevistas	7
ESTRUTURA DO TRABALHO	8
CAPÍTULO 1 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E O DESAFIO DA MOBILIDADE	9
1. A conceituação do urbano, mobilidade e transportes	9
1. 2. O espaço urbano.....	12
1.3. A vida urbana e o problema da mobilidade.....	14
1.3.1 O papel do transporte no processo de circulação urbana.....	14
1.4. Segregação, Exclusão e a Questão da Mobilidade	18
1.5. O papel dos meios de transporte na mobilidade e na acessibilidade dentro das cidades.....	20
1.6. As Políticas públicas no setor dos transportes coletivo.....	22
CAPÍTULO 2 - O SISTEMA PÚBLICO DE TRANSPORTE E SEUS MÚLTIPLOS DESAFIOS	24
2.1. Sistema de transportes no Brasil e as dificuldades enfrentadas para atender a demanda criada pelo avanço da urbanização	24
2.2. Caracterização dos serviços de transportes	27
2.3. Manutenção dos transportes pelas tarifas	28
2.3.1. A evolução das políticas tarifárias no Brasil.....	29
2.4 Estrutura operacional do transporte público urbano	31
2.4.1 O processo de regulamentação.....	31
2.4.2. As política de tarifação versus as de regulamentação	33
2.5. A relação entre empresas e o Estado na regulamentação do sistema de transportes	35
2.6. A crise do Sistema de Transporte coletivo no Brasil e em Campos dos Goytacazes	37

CAPÍTULO 3 - A CARACTERIZAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES	43
3.1. História do sistema de transporte Coletivo	43
3.2. O sistema de transporte Coletivo em Campos	44
3.3. Programa Municipal Campos Cidadão: o ônibus a R\$ 1,00.....	49
CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	54
4.1. Descrição da área de estudo.....	54
4.2.1. Perfil sócio-econômico do usuário de transporte coletivo	56
4.3. Análise do usuário sobre o Sistema de Transporte Coletivo de Campos dos Goytacazes-RJ.....	65
4.4. Desempenho do transporte coletivo	69
4.5. Avaliação do usuário sobre a política do Transporte a Um real	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
ANEXOS	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Número de passageiros transportados nos meses de abril e outubro de 1994 a 2001.....	39
Figura 2 - Panorama Geral do Transporte Informal no Brasil.....	41
Figura 3 - Frota de veículos em Campos dos Goytacazes. Fonte: IBGE, 2010). 45	
Figura 4 - Cálculo da idade média da frota de ônibus em Campos dos Goytacazes	56
Figura 5 - Cartão Campos Cidadão.....	50
Figura 6 -Evolução de Passageiros em 2007.....	52
Figura 7 - Número de passageiros transportados por cada empresa em 2010.	53
Figura 8 - Mapa do município de Campos e suas divisas.	54
Figura 9 - Terminal Luiz Carlos Prestes vista do alto.....	55
Figura 10 - Rede Radial de trânsito.....	56
Figura 11 - Faixa etária dos participantes do estudo (%)	57
Figura 12 - Renda Familiar dos usuários do sistema de transporte coletivo em salários mínimos (%)	59
Figura 13 - Amostra por Gênero (%).	61
Figura 14 - Gênero Versus frequência de utilização do serviço de transporte por ônibus. Campos dos Goytacazes – 2011 (%).....	62
Figura 15 - Horários de utilização usual (%)	63
Figura 16 - Percentual dos motivos de utilização do transporte urbano por ônibus.	64
Figura 17 - Problemas do transporte coletivo.....	65
Figura 18 - Tempo de Espera (%)	66
Figura 19 - Avaliação dos meios de transporte feita pelos usuários.	68
Figura 20 - Avaliação das variáveis mais importantes do transporte.	69
Figura 21 - Idade Média da frota antes e depois da tarifa social.....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro explicativo dos atributos referentes à qualidade dos serviços prestados em transporte.....	6
Tabela 2 - Dados relativos ao número de passageiros no ano de 2004.	47
Tabela 3 - Total de usuários de ônibus no ano de 2007.	47
Tabela 4 - Dados sobre a frequência de viagem dos usuários em (%).	57
Tabela 5 - Faixa etária versus frequência de utilização do serviço de transporte por ônibus– Campos dos Goytacazes - 2011 (%).	58
Tabela 6 - Escolaridade Versus frequência de utilização do serviço de transporte por ônibus– Campos dos Goytacazes - 2011 (%).	59
Tabela 7 - Renda Familiar Versus frequência de utilização do serviço de transporte por ônibus– Campos dos Goytacazes - 2011 (%)	60
Tabela 8 - Média das notas dadas pelos usuários aos atributos do transporte coletivo em Campos dos Goytacazes - RJ.	70
Tabela 9 - Avaliação da política de ônibus a R\$ 1,00.	71
Tabela 10 - Vantagens da política de ônibus a R\$ 1,00.....	72

LISTA DE SIGLAS

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

CIDAC – Centro de informações e dados de Campos

FUMTRANS – Fundo Municipal de Transportes

EMUT – Empresa Municipal de Transportes

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos

PMCG – Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes

SEMOB – Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana

MOBILIDADE URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: UM ESTUDO DA POLÍTICA DOS TRANSPORTES A UM REAL

ISROBERTA ROSA ARAUJO

Orientador: Prof. Dr. Hernán Armando Mamani

RESUMO

Tratar a questão dos transportes significa abordar um tema essencial para organização social e espacial das cidades. O tema, que pode ser direcionado para vários aspectos, se orienta neste trabalho em torno do transporte público por ônibus e das políticas públicas, no que concerne à política de tarifação, ou como é conhecida na cidade, “*Transporte a um real*”.

A análise dos serviços prestados por ônibus requer a observação de alguns quesitos como: oferta de serviços prestados aos usuários, da infraestrutura adequada, como vias bem projetadas e construídas, bem como, de veículos em bom estado de conservação. É fundamental também que aspectos operacionais, como pontualidade no cumprimento do serviço, frequência dos veículos ao longo da linha, custo da tarifa etc., sejam priorizados dentro do sistema.

O presente estudo tem como objetivo principal analisar a prestação dos serviços de transporte, na forma como este é concebido pelos usuários, a partir de um debate sobre a relação entre a mobilidade e acessibilidade fornecido pelo mesmo no município de Campos dos Goytacazes – RJ, assim como o papel desempenhado pelas políticas públicas no desenvolvimento da política “Campos Cidadão” no município.

Palavras chaves: Transportes – Políticas Sociais – Mobilidade - Acessibilidade

**URBAN MOBILITY AND PUBLIC POLICIES IN THE CITY OF CAMPOS DOS
GOYTACAZES: A STUDY OF TRANSPORT POLICY THE “R\$ 1,00
Transport”**

ISROBERTA ROSA ARAUJO

Orientador: Prof. Dr. Hernán Armando Mamani

ABSTRACT

Dealing with the issue of means of transportation addressing is an essential theme for social and spacious organization of cities. The theme, which may be directed to aspects several, is guided in this work about the bus public transport and about public policy, regarding to the price policy, or as it is known in the city, "R\$ 1,00 Transport".

The analysis of the bus services requires the observation of some questions such as: the services provision provided to the users, the appropriate infrastructure and vehicles in good preservation condition. It is also essential operational aspects, such as punctuality in the service fulfilment, vehicles frequency along the line, the fare cost and so on, that must be priorizad in the system.

This study has as main goal to analyze and make provision for transport services to show the way it is designed for users, throught a debate on the relationship between mobility and accessibility provided by Campos dos Goytacazes city, Rio de Janeiro State. The role played by public policies in the politic “Campos Citizen” development ia a plus.

Key Words: Transport - Social Policies - Mobility - Accessibility

INTRODUÇÃO

Um dos problemas mais marcantes da realidade da maioria dos municípios brasileiros se refere à questão da qualidade dos serviços públicos de transporte. Assim, a análise da mobilidade da população a partir dos aspectos econômicos referentes ao custo do sistema de transporte é fundamental, pois o sistema de transporte público tem entre suas atribuições garantir o deslocamento da população para os locais nos quais diferentes atividades urbanas são realizadas. Neste sentido, dentre as características atribuídas ao sistema de transporte público se encontra o deslocamento da força de trabalho até as unidades onde são realizadas as atividades de produção, estudo, lazer, saúde e as de serviços.

No caso específico do município de Campos dos Goytacezes, há um fato agravante que foi o crescimento acelerado de sua malha urbana nas últimas décadas, como decorrência de um rápido processo de transformação nas esferas econômica, política, social e espacial, o que implicou num aumento da demanda pela oferta dos mais variados tipos de transporte. A necessidade de realizar grandes deslocamentos no interior das cidades cresceu, o que acabou levando a um notável aumento da frota de veículos motorizados. No entanto, em Campos dos Goytacezes, assim como na maioria dos municípios, coube ao ônibus o papel mais importante no processo de deslocamento das populações urbanas desprovidas de veículos próprios.

Os problemas evidenciados no Sistema de Transporte Público são resultado de diversos fatores combinados, dentre eles está o crescimento desordenado das cidades, a necessidade da geração de soluções de baixo custo para o transporte coletivo e da facilidade de implantação. Contudo, a deficiência do Sistema de Transportes Públicos passou a ficar evidente em virtude de problemas técnicos e setoriais, que incluem a falta de linhas para determinadas regiões das cidades, o descumprimento dos horários, e o sucateamento da frota. Dentre deste contexto de baixa qualidade em que se insere o transporte por ônibus, é que nas últimas décadas houve uma grande expansão do transporte informal, que passou a ser uma alternativa aos setores da população que não estão sendo suficientemente atendidos pelo transporte por ônibus.

Por outro lado, em muitas cidades, o poder público municipal vem intervindo para resolver ou minimizar os problemas decorrentes da condição precária em que se encontram os sistemas públicos de transportes. No caso específico de Campos dos Goytacazes, a Prefeitura Municipal lançou em 2009, uma nova política tarifária cujo objetivo manifesto era estabelecer uma nova forma de gerenciamento da mobilidade da população mais pobre. Esta política implicou um processo de repasse de parte do valor do custo das passagens pela Prefeitura às empresas que detêm a concessão das linhas dentro do município de Campos. Em decorrência da implantação desta política municipal, apesar do valor da passagem ser de R\$ 1,60, os portadores do chamado “*Cartão Cidadão*” pagam apenas R\$ 1,00 por cada viagem realizada, cabendo à Prefeitura realizar o repasse do restante do valor às empresas concessionárias.

Esta dissertação teve como objetivo estudar as mudanças promovidas por esta política municipal em dois aspectos básicos da problemática dos transportes urbanos, quais sejam: a mobilidade e a acessibilidade no âmbito dos segmentos mais pobres da população. Entre os aspectos que orientaram o processo de pesquisa estavam questões relativas a um possível aumento do acesso dos moradores aos bens e serviços necessários a uma vida de qualidade, a diminuição da precariedade da frota e dos serviços prestados, a falta de linhas que circulem por todo perímetro urbano, o tempo de espera, e a ocorrência do transporte informal. De forma global, o objetivo desta dissertação foi avaliar o desenvolvimento dessa política municipal, e seu desdobramento enquanto uma política pública.

Para alcançar os objetivos delineados, o presente estudo se orientou a partir das seguintes questões de pesquisa:

- Até que ponto a implementação da política municipal do “transporte a R\$ 1,00” promoveu uma melhor acessibilidade aos habitantes de Campos?
- A formulação de políticas municipais de natureza tarifária é suficiente para enfrentar os problemas de mobilidade causadas pela rápida expansão da malha urbana?

Estrutura Metodológica

Os vários métodos utilizados para realizar o levantamento de parâmetros relacionados à pesquisa podem ser divididos em diretos e indiretos. Neste estudo, foi utilizado um dos métodos indiretos, levando em conta a postulação feita por Ferreira (1999) o qual sugere que “para estes métodos são necessárias pesquisas de campo simples, as quais não requerem grande volume de mão-de-obra e tempo de tabulação excessivamente longos e trabalhosos”. Uma vantagem deste tipo de método também é de natureza econômica, pois não são necessários grandes quantidades de recursos financeiros para a sua utilização.

Por outro lado, as análises propostas nesta dissertação requereram a caracterização da população de usuários dos serviços públicos de transporte, de modo a avaliar as questões relacionadas:

- à mobilidade;
- à relação entre acessibilidade e mobilidade,
- ao acesso desta população às políticas públicas municipais que tratam da mobilidade urbana, e
- ao gerenciamento da mobilidade.

No entanto, por não haver um estudo pretérito acerca da temática dos transportes coletivos no município de Campos dos Goytacazes, principalmente no que concernia às políticas do transporte a R\$ 1,00 relacionadas ao Programa Campos Cidadão, a metodologia utilizada nesta pesquisa utilizou as seguintes etapas:

- Levantamento bibliográfico e de dados sobre o tema da mobilidade urbana;
- Observação dos serviços de transporte coletivo no município de Campos dos Goytacazes, mapeando e sistematizando informações relativas a sua qualidade e às linhas de ônibus existentes.
- Pesquisa sobre as políticas de transporte existentes no município de Campos dos Goytacazes junto à Empresa Municipal de Transportes (EMUT).
- Pesquisas em jornais, revistas, e na rede mundial de computadores.
- Entrevistas com o Presidente da EMUT (órgão responsável pela aplicação da política), e com o advogado do Sindicato dos Transportes do município de Campos dos Goytacazes.
- Aplicação de questionário numa amostra de 100 usuários beneficiados pelo Programa Campos Cidadão.

Nessa pesquisa, foram utilizados diferentes instrumentos de coleta de dados, sendo eles: aplicação de questionários, entrevistas semi-estruturadas como os informantes principais e coleta de dados secundários.

O processo de coleta de dados com os usuários

De forma a verificar a eficiência do questionário desenvolvido para esta pesquisa, o mesmo foi submetido a um pré-teste . Após as alterações que foram feitas a partir do pré-teste, o questionário foi modificado para ser aplicado já com as devidas alterações. (Anexo 1).

Os questionários foram aplicados dentro dos abrigos do Terminal como forma de avaliar previamente as possíveis causas da (i)mobilidade das pessoas na cidade de Campos dos Goytacazes, tendo em vista os parâmetros do Programa “Campos Cidadão”. Um total de 100 questionários aplicados no Terminal em dias úteis, de segunda a sexta-feira, considerando serem estes os dias de maior movimentação de usuários, e com uma demanda potencialmente diversificada. Para efeito desse estudo, a população da amostra foi definida como os clientes externos, ou seja, os usuários das empresas de ônibus da cidade. O método de amostragem foi definido como uma amostra aleatória, visto que todos os usuários de ônibus possuíam a mesma probabilidade de serem entrevistados. A coleta de dados foi realizada nos meses de fevereiro, março, abril e maio, nos períodos matutino e vespertino. Os questionários foram aplicados entre segundas e sextas-feiras, em horários aleatórios, e em abrigos que hospedavam usuários de linhas diferentes.

Após a aplicação dos questionários, as respostas dos usuários foram avaliadas, buscando interpretar e analisar o fenômeno dos deslocamentos em dias úteis e nos finais de semana. Os dados foram compilados em um banco de dados construído com o Software SPSS. O uso deste banco de dados possibilitou uma maior agilidade e eficiência na análise dos dados, e consultas foram feitas com diversos tipos de filtros de modo a elucidar o comportamento isolado ou combinado de determinadas variáveis.

A partir da observação de outras pesquisas que também trataram da questão da mobilidade dos usuários de sistemas urbanos de transporte coletivo este trabalho buscou através da análise da amostra obtida na aplicação dos questionários, identificar as variáveis mais representativas para explicar as

questões de mobilidade e acessibilidade por meio do sistema de transporte urbano de Campos/ RJ.

A estrutura do Questionário utilizado

O questionário utilizado contém perguntas abertas e fechadas. e foi dividido em partes:

1. Perguntas referentes às características da viagem (por ex: motivo das viagens); a frequência de utilização do transporte coletivo; o tempo de espera, os horários do trajeto; e a avaliação dos usuários acerca do sistema de transportes e de seus atributos .
2. Perguntas que procuravam captar a visão dos passageiros sobre o Programa Campos Cidadão, e a avaliação dos mesmos sobre a sua eficiência e qualidade.
3. Perguntas que tencionavam obter uma avaliação dos usuários do sistema de transportes no que se referia: ao tempo de viagem, ao itinerário dos ônibus; ao número de carros nas linhas e à qualidade dos serviços prestados pelas empresas (por ex: conforto, limpeza, conservação, segurança, calor, disponibilidade de veículos à noite e nos finais de semana), além do valor da tarifa.
4. Perguntas que buscavam determinar o perfil sócioeconômico dos passageiros que possibilitasse classificá-los por segmentos.

Atributos considerados na primeira parte do questionário

Em se tratando de transportes, é possível identificar vários atributos que expressam e influenciam na qualidade do serviço ofertado. No âmbito desta pesquisa, foram considerados seis atributos considerados como importantes para mensurar a qualidade dos serviços prestados à população de Campos dos Goytacazes, cada qual caracterizado a partir de uma série de categorias analítica (Tabela 1).

Tabela 1 - Quadro explicativo dos atributos referentes à qualidade dos serviços prestados em transporte.

Atributo	Principais categorias
Acessibilidade	Localização, freqüência, acesso, destino, origem, frota, distância
Conforto	Assentos; degraus; abrigos; clima; baias; temperatura; espaço; densidade; limpeza.
Confiabilidade	Espera; horários; frota; itinerário; regularidade; higiene; lotação.
Conveniência	Rotas; viagem; integração; caminhada; espera.
Rapidez	Desempenho; velocidade; deslocamento; embarque; desembarque.
Segurança	Acidentes; manutenção; proteção; equipamentos

Fonte: adaptado de Cardoso (2006)

As categorias consideradas nos atributos acima serviram como base conceitual na análise dos dados que será apresentada nos próximos capítulos.

Entrevistas semi-estruturadas com os principais informantes

Este trabalho também realizou pesquisas semi-estruturadas com os representantes dos diferentes segmentos dos transportes, buscando apreender suas principais ações. Os entrevistados contemplados nesta pesquisa foram:

- Representante do Sindicato dos trabalhadores do Transporte coletivo
Presidente do Sindicato: Everaldo Duarte

Nessa entrevista foi levantada a situação do trabalhadores do setor de transporte coletivo, bem como a postura das empresas em relação aos funcionários.

- Representante do Poder Público:
Diretor da EMUT: Paulo Roberto Mossó
Secretário da EMUT: Lenildo de Azevedo Filho

Em relação ao representante da EMUT, as perguntas inseridas no roteiro da entrevista tinham como objetivo identificar o planejamento realizado para executar o Programa Campos Cidadão, a atribuição que o município de Campos dos Goytacazes tem, tanto no que se refere à formulação, quanto às

políticas públicas, como também a qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Análise e tratamento dos dados

Para a análise e tratamento dos dados, foi feita uma abordagem quantitativa. O método foi a distribuição de frequências. A partir dessa distribuição de frequências, foi determinado o perfil dos usuários, de modo a permitir uma comparação das respostas obtidas acerca da qualidade dos serviços prestados pelas empresas de ônibus , levando-se em consideração o peso de diferentes variáveis.

Esta análise buscou determinar o nível de qualidade percebido pelos usuários, tendo como ponto de partida o início do Programa Campos Cidadão. Esta estratégia de análise deverá permitir, ainda, avaliar a evolução da qualidade dos serviços de transportes coletivos no município de Campos dos Goytacazes.

Entrevistas

As entrevistas, definidas previamente por um roteiro para cada grupo de entrevistados, foram realizadas com os informantes principais. Sempre que possível, essas entrevistas foram gravadas. Alguns documentos foram enviados por-e-mail devido à indisponibilidade de horários.

ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos além da introdução. No capítulo 1 é traçado um panorama dos transportes e de suas atribuições. Para sua caracterização, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre as definições e conceitos acerca dos transportes e de como o mesmo interfere na organização da cidade, bem como de conceitos-chaves para seu entedimento.

No capítulo 2, fez-se uma revisão bibliográfica sobre as atribuições das Políticas públicas do transporte no Brasil e sua relação com o conceito de cidadania. Já o capítulo 3 versa sobre o Sistema Convencional do Transporte Público por Ônibus e o processo histórico dos transportes no Brasil, destacando o reordenamento urbano pelos transportes, além de referenciar os principais componentes conceituais dos sistemas de transportes urbanos.

No capítulo 4 é feito uma abordagem do Município e Campos dos Goytacazes e da Política do Transporte a R\$1,00. Finalmente, o capítulo 5 apresenta-se, os questionários e análise dos resultados obtidos através dela, assim como dos outros objetos de análise.

CAPÍTULO 1 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E O DESAFIO DA MOBILIDADE

1. A conceituação do urbano, mobilidade e transportes

Estabelecer a conceituação da cidade não é uma tarefa fácil. A cidade fratura-se “em setores, bairros, municípios escassamente integrados, não rentáveis ou deprimidos e em fragmentos urbanos modernos, globalizados, especializados e competitivos” (SANTOS, 1990). Conceber o urbano cientificamente nos remete a um conjunto de saberes díspares e parciais não organizados num único corpo de conhecimento, cujo estatuto científico é amiúde posto em questão já que não possui um objeto teórico, epistemologicamente fundado, sendo lugar de operação entrecruzada de diversas disciplinas aplicadas (MAMANI, 2004).

A natureza contemporânea do urbano e da urbanização descaracterizariam definições clássicas da superposição de um contínuo urbano denso e delimitado e uma cultura urbana (Wright, 1988) ou da superposição entre uma unidade política e uma unidade econômica (Weber, 1982).

A urbanização tal como hoje a entendemos, teve início, segundo Mor (2006), com a cidade industrial. Até o surgimento da indústria fabril e sua concentração nas cidades e metrópoles europeias, o processo de urbanização se restringia a algumas poucas cidades onde o poder e/ou o mercado se concentravam. Poucas eram as aglomerações humanas que hoje poderiam ser chamadas cidades no período que antecedeu à “revolução industrial”.

A *cidade industrial* foi marcada pela entrada da produção no seio do espaço do poder, trazendo com ela a classe trabalhadora, o proletariado. A cidade passou a não mais apenas controlar e comercializar a produção do campo, mas também a transformá-la e a ela agregar valor em formas e quantidades jamais vistas anteriormente. O campo, até então predominantemente isolado e autossuficiente, passou a depender da cidade para sua própria produção, das ferramentas e implementos aos bens de consumo de vários tipos, chegando hoje a depender da produção urbano-industrial até para alimentos e bens de consumo básicos. Para Lefèbvre (1999), essa inflexão significa a subordinação total do campo à cidade.

A indústria impõe à cidade sua lógica centrada na produção. Segundo Lefèbvre, a cidade se transforma também em produto industrial, segundo as mesmas leis econômicas que regem a produção. Dessa forma, o espaço privilegiado da reprodução da sociedade fica, então, subordinado à lógica do “industrialismo” e às necessidades da indústria e, como tal, devendo reunir as condições de produção necessárias.

Lefèbvre (1999) considera um duplo movimento urbano na cidade: *implosão e explosão*, provocados pelo crescimento e fortalecimento da cidade industrial. A *implosão* se dá na “cidadela” sobre si mesma, sobre a centralidade do excedente/poder/festa que se adensa e reativa os símbolos da cidade ameaçada pela lógica (capitalista) industrial. A *explosão* se dá sobre o espaço circundante, com a extensão do *tecido urbano*, forma e processo sócio espacial que carrega consigo as condições de produção antes restritas às cidades estendendo-as ao espaço regional imediato e, eventualmente, ao campo longínquo conforme as demandas da produção (e reprodução coletiva) assim o exijam. O tecido urbano sintetiza, assim, o processo de expansão do *fenômeno urbano* que resulta da cidade sobre o campo e, virtualmente, sobre o espaço regional e nacional como um todo.

Nesse debate Mor (2006), sustenta que urbano no mundo contemporâneo seria como um “tecido” que nasce nas cidades, mas que se estende para além delas, alcançando também as áreas rurais. O urbano, sob esta ótica, seria uma síntese da antiga dicotomia cidade-campo, e de forma objetiva, seria uma manifestação material e sócioespacial da sociedade urbano-industrial estendida, virtualmente, por todo o espaço social.

Para Lefèbvre, o urbano se estende virtualmente pelo *tecido urbano*. Essa forma sócioespacial herdeira da cidade que caracteriza o fenômeno urbano contemporâneo e a sociedade urbana. O tecido urbano caracteriza o predomínio da cidade sobre o campo.

“O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária. Estas palavras, ‘o tecido urbano’, não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado

em pleno campo, fazem parte do tecido urbano.”
(LEFÉBVRE, 1999: 17)

O tecido urbano sintetiza, assim, o processo de expansão do *fenômeno urbano* que resulta da cidade sobre o campo e, virtualmente, sobre o espaço regional e nacional como um todo à medida que o tecido urbano se estendeu sobre o território. Entretanto, a urbanização traz consigo outro processo que é o da práxis política urbana, que anteriormente era próprio e restrito ao espaço da cidade, e agora se desenrola pelo tecido social.

Para Mor (2006), o urbano, ou o espaço urbano industrial, se estende virtualmente por todo o território através do tecido urbano, cobrindo potencialmente o território em bases urbano-industriais. Por outro lado, a politização própria do espaço urbano, agora estendida ao espaço regional, reforça preocupações com a qualidade da vida quotidiana, e com o meio ambiente, enfim, com a reprodução ampliada da vida. O industrial passou a ser, pelo menos virtualmente, submetido a limitações do urbano e por exigências da reprodução.

A industrialização, como concebida por Lefèbvre (2001), impulsiona o desenvolvimento da sociedade urbana, enquanto esta é o objeto induzido. Deste modo, para que a industrialização aconteça seria necessária a ruptura de um sistema urbano preexistente, o que implicaria uma desorganização das estruturas anteriormente estabelecidas (LEFÉBVRE, 2001, p.6).

No início da Revolução Industrial, o parque industrial nascente procurou implantar-se próximo das fontes de energia, dos meios de transportes, e das reservas de mão-de-obra. Neste contexto, as cidades, tal como as fábricas, permitiram a concentração dos meios de produção em pequenas porções do espaço urbano. Isto ocorreu porque não era satisfatório para os donos das indústrias que a implantação de suas fábricas ocorresse fora das cidades. Em função disto, as atividades industriais passaram as demais atividades econômicas. Dessa forma, as cidades se tornaram a base territorial das indústrias, visto que nelas se concentraram as forças do Capital e do Trabalho. Para Lefèbvre (2001, p.9), o que temos pela frente é um duplo processo, ou melhor, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento, produção econômica e vida social. Estes dois “aspectos” seriam

inseparáveis, e teriam uma unidade mas que, no entanto, conviveriam de forma conflitante. Para Lefébvre, o espaço é forma, função, estruturas materiais e simbólicas.

Por outro lado, Castells (2000) definiu o urbano como sendo:

“o lugar geográfico onde se instala a superestrutura político administrativa de uma sociedade que chegou a um ponto de desenvolvimento de tal ordem que existe uma diferenciação do produto em reprodução simples e ampliada de trabalho, chegando a um sistema de distribuição e de troca, que supõe a existência: 1. De um sistema de classes sociais; 2. De um sistema político permitindo ao mesmo tempo o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe; 3. De um sistema institucional de investimentos, em particular no que concerne a cultura e a técnica; 4. De um sistema de troca com o exterior.

Castells, em vez de urbanização, nos sugere a idéia de produção social das formas espaciais na perspectiva de apreender “as relações entre o espaço construído e as transformações estruturais de uma sociedade”. Dessa forma, a urbanização deve ser entendida como mais que o aumento do número de pessoas vivendo em cidades, mas também como o fim da predominância da produção artesanal para a predominância da produção industrial, que se desdobra na passagem do capitalismo comercial e bancário para o capitalismo industrial ou concorrencial.

1. 2. O espaço urbano

Para Villaça (2001), o espaço urbano seria produzido pelo trabalho social humano dispensado na produção de algo socialmente útil. O trabalho produziria, então, um valor que pode ser traduzido tanto no produto em si, como em infra-estruturas permeadas por aglomeração. Por outro lado, este último valor seria dado pela localização de edifícios, ruas, praças. Neste sentido, Villaça argumenta que:

“A localização se apresenta como um valor de uso da terra, valor que no mercado traduz-se em preço da terra.

Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual da qual a localização faz parte.” (VILLAÇA, 2001, p.72)

Assim sendo, a localização seria o valor de uso produzido pelo trabalho coletivo dispensado na construção das cidades. Assim, quanto mais central seja um dado terreno, mais trabalho dispensado existe na produção dessa centralidade, ou seja, desse valor de uso. Enquanto isso, os terrenos da periferia teriam menos trabalho dispensado na sua produção do que os centrais, o que implicaria um valor de troca inferior.

Villaça indica que a terra urbana só interessa enquanto terra-localização, ou seja, enquanto meio de acesso a toda a cidade. Neste sentido, temos *a acessibilidade como o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda a terra o tenha em maior ou menor grau*. Isto ocorreria porque diferentes pontos do espaço têm diferentes acessibilidades ao conjunto da cidade e, assim, a acessibilidade de um dado ponto da cidade ao conjunto urbano revelaria a quantidade de trabalho socialmente dispensado em sua produção.

A centralidade é acesso à troca. A valorização da terra se dá em função da criação de mercados dos mesmos e a monopolização dela em certas áreas. O acesso e os meios de mobilidade contribuem ao uso ou aos usos. No entanto, não integram as partes da cidade, mas as constituem. A exemplo, para Castells , os transportes devem ser pensados com referência ao sistema de comunicação.

Por outro lado, Santos (1987) argumenta que as características da localização interferem diretamente no grau de acessibilidade a que a população desfruta no interior de um dado território. Para Santos, o acesso aos recursos urbanos localizados é determinante da riqueza ou pobreza. Por isso, fala de *imobilidade relativa dos pobres*. O termo relativo deve-se ao fato de que os pobres, apesar das dificuldades, locomovem-se. O acesso tampouco se distribui por igual entre gêneros e idades como coloca Burgues.

Nesse sentido, Santos afirma que *“cada homem vale pelo lugar onde está o seu valor como produtor, consumidor e cidadão, o que depende de sua*

localização no território”. Santos sugere ainda que o valor mudaria para melhor ou para pior em função das diferenças de acessibilidade, independentes de sua própria condição. Em função, indivíduos com as mesmas virtudes, mesma formação e até mesmo salário, teriam um valor diferente segundo o lugar que vivem, pois “*as oportunidades não são as mesmas, por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende em longa proporção do ponto do território onde se está*”(1987, p.75).

1.3. A vida urbana e o problema da mobilidade

Abordar o tema transportes, bem como a sua influência na organização urbana, demanda a definição dos conceitos de mobilidade, acessibilidade e circulação. Conforme esclarece a Sociologia Urbana, estes conceitos são fundamentais para o estudo da morfologia, integração fucional e do nível e das formas de participação dos habitantes na vida urbana. Segundo Mamani (2004), o emprego destes conceitos se faz necessário pela convicção de que o crescimento populacional, a integração das diversas atividades econômicas e sociais e o enriquecimento sócio-cultural, originado do aumento de comunicação, estaria ligado às possibilidades abertas pelas modernas técnicas de transportes.

A abordagem do tema dos transportes remete aos meios de circulação, os quais estão diretamente relacionados à formação dos laços sociais. Isso nos obriga a refletir sobre quem cria e altera as práticas de circulação. Para entender estes mecanismos, é necessário que se faça uma abordagem teórica que nos auxilie a compreender conceitos “chaves” da questão dos transportes.

1.3.1 O papel do transporte no processo de circulação urbana

O transporte pode ser considerado como um instrumento de comunicação, como um meio de circulação articulado ao processo de produção, ou como um momento específico da divisão social e territorial do trabalho. Por outro lado, a circulação urbana envolve a mobilidade e a acessibilidade o que significa dizer que essa abrange os deslocamentos de indivíduos até o seu destino bem como os meios utilizados para tal fim (MAMANI, 2004). Assim, diferentes meios são utilizados para a circulação:

desde meios motorizados, como automóveis e o transporte coletivo, assim como meios não motorizados como a caminhada e a bicicleta.

O que se depreende da análise dos diferentes tipos de circulação é que a noção de mobilidade implica em mudança de lugar que os transportes possibilitam.

O transporte, como meio de mobilidade, pode favorecer a integração sócio-espacial ou perpetuar o processo de segregação social¹.

Nesse sentido, é importante articular o conceito de mobilidade que para Raia Jr (2000) está relacionado com os deslocamentos diários (viagens) de pessoas no espaço urbano. Não apenas a sua efetiva ocorrência, mas também a facilidade e a possibilidade de ocorrência.

De acordo com Raia Jr (2000),

Na geografia urbana, o deslocamento nas cidades é analisado e interpretado em termos de um esquema conceitual que articula a mobilidade urbana, que são as massas populacionais e seus movimentos; a rede, representada pela infra-estrutura que canaliza os deslocamentos no espaço e no tempo; e os fluxos, que são as macro decisões ou condicionantes que orientam o processo no espaço.

Os elementos anteriormente citados por Raia Jr. (2000) são, segundo o autor, determinantes das características da mobilidade urbana. Tais processos ocorrem de forma divergente em cada ambiente urbano, dado que cada cidade apresenta seus dinamismos urbanos próprios, devendo, portanto, ser analisados de acordo com as peculiaridades de cada espaço urbano.

Da mesma forma, o conceito de mobilidade é articulado pelo Ministério das Cidades, (2007) como a facilidade dos deslocamentos e das pessoas e bens pela cidade, tendo em vista a complexidade das atividades econômicas e sociais desenvolvidas.

A mobilidade é ainda definida por Vasconcellos (1996) como sendo um:

¹ Consideramos aqui como segregação espacial o conceito de Castells (2000) que compreende segregação como uma tendência à estruturação do espaço em áreas de grande homogeneidade social interna, todavia, esta área está fortemente diferenciada em relação às unidades exteriores através de um distanciamento social originado do sistema de estratificação

“um atributo associado a pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, considerando-se as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas. Face à mobilidade os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transporte coletivo ou motoristas; podem utilizar-se do seu esforço direto (deslocamento a pé) ou recorrer a meios de transporte não motorizados (bicicletas, carroças, cavalos) e motorizados (coletivo e individual)”. (VASCONCELLOS, 1996).

No entanto, mobilidade vai além das condições de deslocamento e de usos de meios de transporte, pois nela também se traduzem as relações dos indivíduos com o espaço, com os objetos e meios empregados para que o deslocamento aconteça, e com os outros indivíduos. Dessa forma, a mobilidade é também caracterizada pelos processos históricos, que refletem as características culturais de uma sociedade (DUARTE, 2003).

Para Park e seus colaboradores da Escola de Chicago, a mobilidade é “o pulso da cidade”. Serve de instrumento de mensuração das mudanças e desorganização dentro da cidade. O conceito de mobilidade adquiriu um estatuto teórico equivalente ao de estrutura social, se por essa se entender a hierarquia das posições sociais dentro da cidade “toda mudança social compreende mudança de posições no espaço”. (Park, 1925. p. 134, apud MAMANI, 2004).

Castells (1978) questiona a definição de mobilidade espacial vinculada à Teoria do Espaço da Escola de Chicago, quando afirma que o espaço não é um dado externo, nem um “terreno” vazio sobre o qual as relações se projetam. Segundo Castells, uma teoria do espaço não pode ser concebida à margem de uma teoria social geral. De forma alternativa, Castells sugere que existiria uma relação entre “o espaço e o resto dos elementos materiais da organização social”, a qual precisaria ser explicada “no quadro de uma coerência conceitual teórica que consiga dar conta das conjunturas e dos processos que é necessário explicar”. Desde essa perspectiva, o sub-sistema urbano constituiria uma expressão específica “dos elementos fundamentais da estrutura social”. A estrutura urbana surgiria da cristalização da articulação dos sistemas econômico, político e ideológico de um modo específico, conforme a

distribuição espacial da produção (de bens, serviços e informações), do consumo (apropriação individual e coletiva), do intercâmbio e dos processos de gestão (processos e regulação) das atividades anteriormente citadas (CASTELLS, 1968).

Os transportes seriam, assim, parte do substrato técnico da troca, sendo, portanto, tributários de uma teoria mais geral da troca e, não, da mobilidade. Para Castells (1978), seria então necessário *“considerar a circulação de uma aglomeração, como expressão de seus fluxos e, conseqüentemente, de sua estrutura e, ainda, como elemento essencial para determinar a sua evolução”*.

As contradições² decorrentes da dificuldade de circulação no interior das cidades levaram, então, às diversas formas de intervenção política, medidas financeiras para rentabilizar as operações, o que conduz ao constante aumento das passagens; criação de novos meios de circulação, dando prioridade às vias expressas e acentuando, assim, o uso do automóvel que agrava a diferenciação social e, a médio prazo, provoca a diminuição da velocidade média; desembocando, também, em lutas e movimentos sociais³.

Para Mamani (2004), o quadro apresentado por Castells constitui uma explicação geral dos problemas de transportes na urbanização dentro da cidade capitalista, uma vez que delinea seus traços objetivos recordando a necessidade de proceder estudos comparativos para que seja possível reconhecer a especificidade de cada “sistema urbano de transporte”. A análise de Castells conseguiu também revelar aspectos omitidos pela Sociologia

2 Em relação aos transportes de passageiros, Castells argumentou que quanto maior fosse número de movimentos urbanos correspondentes às viagens casa-trabalho, menor seria o número de viagens voltadas para compras e atividades escolares, enquanto que os deslocamentos destinados ao lazer ocorreriam apenas de forma esporádica. Com base nesta formulação, Castells inicialmente avaliou a situação do transporte ferroviário. A primeira contradição revelada por esta análise se relacionou à extensão da metrópole e à concentração geográfica dos empregos. A partir daí, Castells notou que quanto mais a urbanização se estende, mais o emprego se concentra, o que implica numa menor comodidade e velocidade do transporte, em que pese o aumento das distâncias. Além disso, Castells observou que apesar da rede viária ser estritamente radio-cêntrica, o padrão de viagens se apresentava de forma radial, impondo a combinação de meios de transportes e, conseqüentemente, a esperas e demoras. Uma consequência desta realidade das cidades industriais, foi a implantação do transporte privado (por ônibus), que por ser caro, serviu para difundir o uso do automóvel. No entanto, Castells que ambos meios de transporte serviram para fortalecer a diferenciação social fundada na renda. A rede de transportes não apenas reflete um processo de segregação social, mas também o reforça, na medida em que a rede de transportes e vias de acesso não facilitaria o processo de integração das diferentes áreas das cidades, principalmente quando estas fossem de baixa renda e vinculadas mais ao mercado de trabalho manual. Em quarto lugar, verifica-se que não existem transportes para outras práticas que não sejam o deslocamento casa-trabalho.

³ Recordar os movimentos sociais constituía o centro da análise de Castells naquele período.

Urbana norte-americana. Entretanto, o uso dos transportes como um instrumento de avaliação das contradições urbanas se iguala à contribuição da Ecologia Humana, pois ambas conceitualizações se fundamentam no pressuposto comum da importância da comunicação. Além disso, a denúncia do caráter ideológico do princípio da “luta pela vida”, como motor da mobilidade residencial urbana, deixa incompleta a explicação do conceito de mobilidade, já que o valor atribuído às lutas sociais e aos movimentos decorrentes do transporte supera tal deficiência. Ao restringir a questão da mobilidade aos movimentos diários, tratados pelos mesmos procedimentos da Sociologia Urbana norte-americana - a pesquisa de origem-destino – a explicação de Castells revelou-se incapaz de abordar aspectos qualitativos dos conflitos, sobretudo quando estes se mantêm latentes.

1.4. Segregação, Exclusão e a Questão da Mobilidade

Os meios de mobilidade distribuem-se de modo a privilegiar aqueles que já possuem acesso, corroborando o que Santos afirma ser a imobilidade relativa dos pobres. Dessa forma, a mobilidade está diretamente relacionada às inúmeras determinações políticas, sociais e econômicas. O Banco Mundial (World Bank, 2003, apud GOMIDE, 2003) enfatiza que a dificuldade de acesso aos locais de trabalho e aos ⁴serviços seria um importante componente da exclusão social e que caracteriza, dessa forma, a pobreza urbana. Logo, o transporte urbano, principalmente o transporte coletivo, pode atenuar esse problema, ou melhor, a acessibilidade, visto que, este é um aspecto fundamental, não apenas para a formação da metrópole, mas também no que concerne a uma participação mais democrática nas atividades econômicas (SANTOS, 1990b, CASTELLS, 2000).

A mobilidade tem condicionantes não meramente “sociais”. O grau de mobilidade varia de acordo com o meio de transporte utilizado. Esse deslocamento pelo espaço urbano pode ser a pé, de bicicleta ou por meios de transportes motorizados, que podem ser públicos e coletivos, ou privados e individuais, de acordo com a renda dos usuários, sendo que a oferta, qualidade, eficiência e o tempo de deslocamento entre eles serão bastante diferenciados. Nesse sentido, concebo a mobilidade como a condição de

⁴ Meio de mobilidade – transporte e rede viária intraurbana.

acesso ao uso das propriedades sociais do espaço e a distribuição do mesmo como segregação. A segregação é concebido nesse trabalho como sinônimo de fragmentação: processo pelo qual recorta-se o tecido urbano, hierarquizando, incluindo e excluindo os lugares segundo as possibilidades de interconexão e vinculação a redes técnicas articuladas mundialmente como entende Léfèbvre (2002). Considero então, a mobilidade, do ponto de vista operacional, como o grau de utilidade ou de conveniência de uso do sistema de transporte.

Uma vez abordado o conceito de mobilidade, é necessário compreender o que vem a ser acessibilidade. Para Vasconcellos (2001), é preciso estender o conceito de mobilidade à acessibilidade. Acessibilidade, diferentemente da mobilidade, não se refere somente à facilidade no deslocamento, mas também a como ele ocorre. Neste sentido, Vasconcellos afirma que:

“Este enfoque mais amplo requer a análise da conexão entre a oferta do sistema de circulação (vias e veículos) e a estrutura urbana como elementos interdependentes (khoenig, 1974: 290). Requer também a análise da conveniência e da acessibilidade econômica dos meios de circulação, bem como da compatibilização entre o tempo disponível dos indivíduos e as horas de operação das atividades de destino das viagens. Este conjunto complexo de determinantes faz a acessibilidade um conceito muito mais abrangente do que a mobilidade simples e o único capaz de capturar o padrão de deslocamentos – e da reprodução social – de forma conveniente”. (VASCONCELLOS, P.41)

Tanto o conceito de acessibilidade quanto o de mobilidade são associados por Vasconcellos às condições de classe, o que varia em função das características econômicas e sociais das pessoas. Assim, o cerne da análise seriam os indivíduos, e não os deslocamentos em si, pois o que se leva em consideração são as diferenças sociais, políticas e econômicas entre as classes e como o deslocamento se realiza no tempo e no espaço. Em concordância com Vasconcellos, Carvalho (2008) afirma que a mobilidade, dentre outros fatores, está relacionada à qualidade de vida dos locais de moradia das pessoas, e para onde, e como se deslocam, devendo estar articulada com o plano de desenvolvimento da cidade, e com a democratização dos espaços públicos, conferindo prioridade às pessoas e não aos veículos.

Dessa forma, a acessibilidade é compreendida como equiparação das oportunidades de acesso ao que a vida oferece: estudo, trabalho, lazer, bem-estar social e econômico, enfim, à realização de objetivos que são, na verdade, direitos universais (Raia Jr, 2000).

Para que haja equiparação entre mobilidade e acessibilidade, consideramos que se faz necessária uma política de transportes adequada e que esteja atrelada a um processo de planejamento e à formulação de políticas urbanas, que favoreça a melhoria e a eficácia dos deslocamentos por meio de transporte público coletivo. Esta combinação entre planejamento e políticas setoriais contribuiria para que o acesso aos equipamentos de uso coletivo e aos espaços para as realizações das diferentes funções e atividades seja adequado, o que garantiria que os segmentos da população que utilizam desse meio e que se encontram cada vez mais afastados da área central possam ser beneficiados tanto em termos de mobilidade como de acessibilidade.

1.5. O papel dos meios de transporte na mobilidade e na acessibilidade dentro das cidades

Os meios de transportes são considerados fatores essenciais para o desenvolvimento e ordenamento do território, seja em nível local ou regional. O fato é que os meios de transportes são responsáveis pela circulação de pessoas e cargas, desempenhando papel estratégico para que as relações sócio-espaciais e econômicas se desenvolvam com maior ou menor intensidade, com conseqüências na geografia dos lugares. Deste modo, é através dos meios de transporte que se torna possível fazer uso do meio, transformá-lo, além de possibilitar a vida em sociedade⁵.

Por outro lado, as demandas econômicas e sociais vêm cada vez mais exigindo que os transportes sejam aprimorados, tendo como prioridade a rapidez e segurança dos fluxos. A ANTP (2002) caracteriza o transporte como um meio de circulação articulado ao processo de produção, ou como um momento específico da divisão social e territorial do trabalho. Portanto, é

⁵ (SEMOB, 2004)

possível afirmar que os sistemas de transportes possuem uma função de comunicação própria da administração da sociedade (ANTP, 2002).

Dentre as diversas formas de transporte, o transporte público tem como atributo viabilizar a vida social de seus habitantes, sendo o elo entre os vários componentes do sistema, pois promove a integração dos diversos espaços urbanos, permitindo o acesso de pessoas a seus locais de trabalho e de lazer, bem como, criando oportunidades de consumo urbano (MANOLO, 2011). Neste sentido, o tipo de serviço prestado aos usuários influencia no desenvolvimento das cidades, contribuindo para a diversificação das atividades econômicas e sociais.

Villaça (2005) sugere que o transporte coletivo é responsável pela dispersão e a fuga dentro das cidades, uma vez que estas surgem ao mesmo tempo em que produzem um espaço de circulação, e é ali que a população interage, obtendo acesso aos lugares e efetuando a ocupação do espaço público, expandindo as possibilidades de circulação e estendendo a muitos o exercício da dispersão. Já para Caiafa (2002), as cidades surgem no rastro de uma horizontalidade, que permite sua dispersão, ou seja, sua não concentração. A recodificação urbana, resultado da horizontalidade, delimita o espaço, e redistribui as marcas justamente porque as cidades não cessam de ser atravessada por fluxos e se reproduzir através deles.

Por outro lado, Cocco (2008) argumenta que o sistema de transporte também é uma demanda derivada da economia e não deve ser caracterizado como um fim em si mesmo, mas como uma atividade estimulante do desenvolvimento econômico. Cocco sugere ainda que o desenvolvimento da economia aperfeiçoa e confere maior velocidade e racionalidade aos deslocamentos, além de proporcionar acessibilidade às diversas atividades urbanas. Além disso, para Cocco, as rotas estabelecidas em virtude das diversas formas de desenvolvimento ocorrem sob diferentes e extensas densidades de fluxos, que seriam necessárias às relações de troca. O espaço urbano, portanto, seria reprodutor dessa lógica, visto que os espaços freqüentados pelos diferentes grupos sociais na cidade, também são segmentados e, no caso da produção e do consumo, a dividem em circuitos diferentemente alocados na economia.

1.6. As Políticas públicas no setor dos transportes coletivo

Um transporte urbano acessível e de qualidade contribuiria para dinamizar as atividades dentro das cidades, a partir da melhoria da acessibilidade e da mobilidade, impactando positivamente nos níveis de emprego e renda na medida em que permite acesso dos mais pobres às oportunidades de trabalho e aos serviços sociais, resultando na diminuição dos impactos da pobreza e promovendo “inclusão social”. Deste modo, as políticas de transporte urbano poderiam se constituir em instrumentos de apoio ao gerenciamento do crescimento urbano e de uma melhor distribuição da riqueza.

No entanto, Vasconcellos (2001) afirma que as metodologias disponíveis têm sido utilizadas para reproduzir as desigualdades, e para orientar um crescimento urbano ineficiente em termos ambientais e excludente em termos sociais. Para mudar este fato, Vasconcellos sugere uma análise mais ampla, no sentido de dar ênfase à necessidade de se reconhecer as políticas de transporte e trânsito enquanto políticas públicas, a partir da análise de como se relacionam os vários agentes que interferem na produção e no uso do espaço urbano e do espaço de circulação, bem como das decisões das políticas de transporte e trânsito. Vasconcellos tem como objetivo reverter o quadro historicamente dado à discussão e análise das políticas de transporte centradas no deslocamento dos veículos motorizados, e colocá-lo numa perspectiva em que se valore a mobilidade dos cidadãos e os eventuais impactos negativos que essa falta de deslocamento impõe.

Entretanto, é visível que no planejamento público e governamental do setor de transportes o peso da herança técnica normativa ainda é determinante. Como Toni (2000) argumenta, nesse sentido, que encoberto por instrumentos quantitativos e por uma profusão abusiva de projeções econométricas e pressupostos simplicadores ocultam-se muitos equívocos gerenciais, erros de projeto, obras inacabadas ou resultados socialmente injustos foram produzidos.

O investimento é escasso nas diferentes escalas do Estado (federal, estadual e municipal) sem permitir que haja renovação e a ampliação dos sistemas de mobilidade urbana, especificamente no transporte público e infraestrutura para o transporte não motorizado. Tal fato é confirmado a partir da análise elaborada pela SEMOB (2006) em que o transporte coletivo,

predominantemente rodoviário, raramente conta com vias exclusivas e vem sendo prejudicado pelos congestionamentos, pela forte concorrência do transporte coletivo informal (alternativo), e também do transporte individual. O resultado desta situação seria uma diminuição da participação do transporte público e da diminuição do seu espaço no mercado do transporte urbano.

CAPÍTULO 2 - O SISTEMA PÚBLICO DE TRANSPORTE E SEUS MÚLTIPLOS DESAFIOS

Neste capítulo, procura-se analisar o processo histórico da evolução do sistema de transportes no Brasil, dando ênfase ao Sistema Convencional do Transporte Público por ônibus. Será destacado, ainda, o reordenamento urbano decorrentes do sistema de transportes urbanos buscando referenciar os principais componentes que orientaram a sua consolidação.

2.1. Sistema de transportes no Brasil e as dificuldades enfrentadas para atender a demanda criada pelo avanço da urbanização

No caso brasileiro, desde seu nascimento, o sistema de transporte foi organizado segundo necessidades e exigências locais como afirma Sant'Anna (1991). Até os primeiros anos do Século XIX, os transportes permanecem nas mesmas condições precárias existentes durante a maior parte do período colonial (Brasileiro *et al.* (2001). Poucas iniciativas governamentais foram articuladas para planejar o setor de forma integrada e ampla, ainda que tenham existido algumas iniciativas pontuais de técnicos e políticos que procuravam solucionar os problemas existentes. Esta situação permaneceu praticamente inalterada até 15 de julho de 1833, quando o então Ministro dos Negócios do Império, Senador Vergueiro, apresentou um plano para a organização de um sistema de navegação marítima a vapor para passageiros e malas de correio para interligar a cidade do Rio de Janeiro (então capital do Império) às províncias do Norte e do Sul. Este foi considerado o primeiro documento emitido pelo Estado brasileiro na área de planejamento dos sistemas de transportes (SILVA, 2005).

Durante o período imperial surgiram os bondes à tração animal em diversas cidades brasileiras. Além disso, durante o período compreendido entre 1830 a 1867 ocorreram alguns avanços significativos no setor, tais como a substituição do transporte feito por tração animal pelo uso da tecnologia a vapor, o que ocorreu em 1835. Em 1868, na cidade do Rio de Janeiro, foi inaugurado o primeiro trecho da linha do Centro ao Largo do Machado (SILVA, 2005).

Sant'Anna (1991) aponta que o surgimento da locomotiva a vapor ratificou a importância econômica das estradas, fazendo o transporte de mercadorias, enquanto nas aglomerações urbanas, os veículos sobre trilhos tracionados por animais iniciaram a implantação de vias especiais de transportes. O processo de urbanização (que ocorreu ao final do Século XIX e no início do século XX) que causou uma intensificação na demanda de passageiros em várias cidades brasileiras, obrigando uma adequação no sistema de transportes. A partir daí, as vias começam a ser organizadas em função do transporte urbano de massas, marcando o desenvolvimento das rotas de transporte de passageiros sobre trilhos.

O início do século XX foi caracterizado pelas iniciativas de construção das primeiras rodovias, que incentivaram e aumentaram o uso do automóvel nas cidades. Nesta época, também surgiram as primeiras licenças para condutores de automóveis e os primeiros veículos coletivos sobre pneus. No período de 1950 a 1960, a evolução do transporte automobilístico torna-se notória com a conversão da tecnologia ferroviária (bonde elétrico) para a tecnologia rodoviária (veículos de pequeno porte, primeiros operadores de ônibus). Esse processo marcou a reorganização dos transportes e do sistema viário nas cidades com a constituição das primeiras empresas de transporte por ônibus (SILVA, 2005). Assim, ao final do século XX, os transportes públicos por ônibus já haviam se tornado o principal modo de transporte utilizado pela população de baixa renda nas grandes e médias cidades brasileiras (SANT'ANNA, 1991). Sant'anna caracteriza o final do Século XX por sua progressiva demanda por transportes coletivos, o que implica a ocorrência de crises no setor⁶. Estas crises criaram impasses no tocante à mobilidade urbana e na qualidade dos serviços prestados, o que levou ao aumento do papel ocupado pelo transporte individual, etc. As demandas por transportes se tornaram cada vez mais crescentes.

O aumento da necessidade de atendimento da demanda por transportes passou a requerer um esforço cada vez maior para minimização dos custos de transporte aos passageiros. Segundo Sant'anna (1991), os estudos referentes ao planejamento dos transportes se tornaram cada vez mais específicos e restritos, deixando de lado os planos integrados de médio e longo

⁶ Sant'anna não explica como ocorre essa demanda progressiva por transportes coletivos.

prazo em favor da solução imediata de problemas pontuais. Na última década do Século XX, todo esforço do planejamento de transporte foi alocado no sentido de obter reduções de custos e tarifas, ou, no sentido de atender às demandas cada vez maiores.

Vasconcellos (2000) aponta que o aumento da demanda por transportes públicos decorreu da acelerada expansão das metrópoles brasileiras da parte final do Século XX. Este processo resultou em mudanças significativas no uso do solo, na estrutura urbana e no padrão de deslocamento dentro das cidades e, por conseguinte, num aumento do número de automóveis. No entanto, em resposta a este processo, não houve um planejamento urbano e, especificamente do sistema de transportes, que fosse capaz de acompanhar esse desenvolvimento das cidades, o que contribuiu para o surgimento de inúmeros problemas relacionados aos transportes e à circulação urbana, tais como, maiores congestionamentos, aumento da poluição do ar, baixas velocidades de operação das vias e maiores números de acidentes (VASCONCELOS, 2000).

Em vista dos problemas crescentes para o atendimento de uma demanda quase explosiva, Silva (2005) explica que se iniciou um processo de busca por alternativas, primeiramente através do questionamento dos objetivos de atendimento da demanda prevista e, num segundo estágio, com a busca das funções mais adequadas para cada área da cidade, o condicionamento e as limitações físicas para a demanda.

Segundo Sant'Anna (1991), mesmo na busca de soluções, os planejadores continuavam a trabalhar de forma dissociada, resolvendo os problemas pontuais sem buscar uma integração maior. Em função disto, a expansão das cidades brasileiras continuou ocorrendo de acordo com os interesses da especulação imobiliária e o capital privado, mais flexível e disponível que os recursos públicos. Terminou por dirigir o crescimento urbano, sem que houvesse grandes preocupações com a oferta de serviços básicos, que são considerados como de responsabilidade das diferentes esferas de governo. No tocante aos transportes, Sant'Anna sugere que foram continuadas as tentativas de atender às novas demandas por transportes sem se pensar no sistema como um todo.

Apesar destas considerações e sugestões para resolver essa temática, nas últimas décadas, inexistiram esforços que visassem oferecer respostas de caráter sistêmico, o que pode ser explicado, ao menos parcialmente, pelas mudanças ocorridas na competência dos diferentes entes de governo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu uma série de mecanismos voltados para a descentralização de diversas obrigações e direitos, incluindo aí as políticas públicas setoriais.

2.2. Caracterização dos serviços de transportes

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ficou definido como sendo competência municipal, a organização e a prestação de serviços de transporte coletivo. Em função disto, atualmente a forma predominante de prestação dos serviços é a do ônibus urbano – que vem a ser responsável por mais de 90% da demanda total de transporte coletivo no Brasil – basicamente por meio da delegação à iniciativa privada, e sob planejamento e gestão de órgãos municipais especificamente criados para tais fins. Os metrô e trens urbanos, presentes em determinadas aglomerações urbanas, são prestados por empresas estatais, federais e estaduais, com a exceção do estado do Rio de Janeiro, onde a operação dos serviços de trens e metrô foi entregue sob concessão à iniciativa privada. (GOMIDE, 2006).

Gomide (2006) afirma que não existem fontes específicas ou um modelo privilegiado de financiamento para os sistemas de transporte na maioria das cidades brasileiras. Correntemente os orçamentos municipais financiam a infraestrutura viária cujo uso é compartilhado entre ônibus, automóveis e veículos de carga, e a operação é custeada pelas receitas tarifárias – com exceção dos metrô e trens, cuja operação é subsidiada. O principal empecilho existente nas cidades se coloca em torno da fluidez dos automóveis particulares, cuja frota vem crescendo acentuadamente, fazendo com que a maior parte dos recursos destinados aos transportes coletivos seja orientada para atender as demandas associadas ao transporte urbano privado.

No Brasil, o transporte coletivo se depara constantemente com crises relacionadas à: incompatibilidade entre custos, tarifas e receitas; às deficiências no planejamento e na gestão dos serviços; e às dificuldades de obter prioridade no uso das vias. O principal efeito da combinação destes

fatores é que, enquanto uma minoria detentora de meios individuais de transporte conta com melhores condições de deslocamentos nas cidades, a maioria da população que depende do transporte coletivo se vê sem alternativas, diante de um transporte público caro e de baixa qualidade (VASCONCELLOS, 2001).

O atual modelo de transportes predominante nas cidades brasileiras estaria envolvido num ciclo vicioso, como sugere Gomide (2006). O autor afirma que a oferta inadequada de transporte coletivo, além de prejudicar a parcela mais pobre da população, também estimula o uso do transporte individual, que aumenta os níveis de poluição e congestionamentos. Estes, por sua vez, drenam mais recursos para a ampliação e construção de ruas e avenidas. Além disso, o uso ampliado do automóvel favorece à dispersão das atividades na cidade, espalhando-a, o que dificulta a acessibilidade urbana para aqueles que dependem do transporte coletivo. Gomide ressalta que a falta de planejamento e de controle do uso do solo, que ordenasse o desenvolvimento das funções sociais das cidades, provocou uma rápida expansão urbana horizontal – o que aumentou as distâncias a serem percorridas e os custos da provisão dos serviços para as áreas periféricas, onde a oferta se tornou cada vez mais deficitária.

2.3. Manutenção dos transportes pelas tarifas

No caso do Brasil, uma característica que tem marcado a maioria dos investimentos, em serviços públicos de transportes, é o fato de que os investimentos são efetuados por agentes privados, enquanto as tarifas são controladas pelo poder público. Segundo Sant'anna (1991), nas duas últimas décadas do século XIX, o usual no Brasil era que a remuneração do investimento fosse feita através da distribuição periódica de dividendos, sendo que algumas concessões, principalmente no começo do século XX, estabeleciam a garantia de uma remuneração mínima do capital (em torno de 6% e nunca mais que 12% a.a.). No final do Século XX, a concessão a pessoas físicas ou empresas individuais que investiam diretamente e repassavam seus direitos era comum. Além disso, a tarifa era normalmente estimada e pactuada com o governo local por trechos ou viagens entre áreas

ou estações, mas, em alguns casos, a existência de uma única linha na cidade determinava a fixação de uma tarifa única.

Já no início do Século XX, com o surgimento dos bondes elétricos, os serviços foram passados para as empresas concessionárias de energia elétrica e os contratos de concessão começaram a apresentar detalhes de proteção empresarial, com cláusulas de remuneração mínima do capital e distribuição de dividendos mínimos com vinculação de tarifa compatível. Esta situação perdurou até os anos 30, com tarifas relativamente altas, mativeram o transporte sobre trilhos, apesar da concorrência dos ônibus que surgiram no início da década anterior. Entretanto, os ônibus, ainda que precários, já competiam através de sua flexibilidade na circulação e num menor investimento com tarifas mais acessíveis. A partir daí, o Estado começou a ser o responsável pelas criação e manutenção de novas vias, ficando apenas o investimento no veículo a ser remunerado pela tarifa.

2.3.1. A evolução das políticas tarifárias no Brasil

A questão tarifária é um tema essencial no que se refere aos transportes, dado que a acessibilidade dos usuários está intimamente relacionada à capacidade de pagamento, em detrimento das tarifas cobradas. Estamos nos referindo a um outro tipo de acessibilidade que Gomide (2006) denomina por acessibilidade financeira. Esta se refere à capacidade de pagamento do usuário expressa na relação entre o gasto mensal com os serviços e a renda do usuário.

Nesse sentido, é importante analisarmos a evolução das políticas tarifárias no Brasil. A década de 1940 foi marcada pela substituição, em alguns lugares, do troleibus pelos bondes. Nesse momento, as vias deixaram de ser mantidas pelas concessionárias e, conseqüentemente, a tarifa deixou de remunerá-las. Em geral, as tarifas eram diferenciadas em função de cada linha, de cada empresa e das características dos serviços prestados. A partir deste período, os ônibus tomaram as ruas, o que implicou na formulação de políticas que buscavam estabelecer tarifas menores, através da unificação das tarifas em cada linha e, depois, em cada área. Segundo Sant'ana (1991), as unificações de tarifa foram, na realidade, a primeira tentativa de alterar a

estrutura urbana, pois, a partir de então, as distâncias das viagens só eram medidas pelo tempo, e não pelo seu preço

Até a década de 1970, a unificação das tarifas estimulou a expansão acelerada das cidades. A partir desse período, os governos começaram a investir na melhoria dos sistemas viários, no planejamento e na organização da gerência, buscando, assim, uma redução dos custos de operação e das tarifas. Também neste período houve uma expansão dos subsídios governamentais, com o objetivo de atender a uma demanda cada vez maior por parte de populações com renda cada vez menor.

Para manter e desenvolver a política de tarifas acessíveis em áreas de difícil acesso e regiões de baixa demanda, surgiram as Câmaras de Compensação. Segundo Manolo (2009), as Câmaras de Compensação se caracterizavam como um sistema de financiamento que estabeleceu uma remuneração básica para as empresas, o que visa cobrir o prejuízo das linhas deficitárias com recursos oriundos de outras fontes de receita - ex.: cobrança de estacionamento em vias públicas - ou do excedente de linhas lucrativas. Para Sant'Anna (1991), as Câmaras de Compensação se tornaram, de maneira geral, mecanismos de injeção de recursos governamentais no financiamento para evitar a falência de algumas empresas. Além disso, Sant'Anna afirma que, muitas vezes, o usuário de baixa renda acabou subsidiando outras classes e outros circuitos da economia ao permitir, por exemplo, que bairros nobres fossem servidos por linhas de ônibus mais confortáveis do que a média da cidade, e com uma tarifa idêntica às das piores linhas. Assim, na prática, as Câmaras de Compensação não conseguiram ir além da compensação dos prejuízos entre as próprias linhas do sistema de transporte. Os resultados iniciais foram assimilados pelo sistema, e a crise de financiamento aflorou novamente.

Uma das medidas adotadas a partir da década de 1980 para amenizar a crise de financiamento do transporte coletivo foi a criação do *Vale-transporte*, criado por lei federal em 1985. Segundo Gomide (2006), o vale-transporte é uma variante da subvenção ao usuário, financiado pelos empregadores. A diferença neste caso foi que o subsídio direto não vinha mais do Estado para as empresas de transporte, mas dos empregadores para os trabalhadores. Na

prática, esta forma de subsídio foi criada para garantir a presença dos trabalhadores em seus locais de trabalho (GOMIDE, 2006).

Consideramos, contudo, que a adoção do vale transporte, bem como as outras políticas de subsídio dos transportes adotadas não promovem a melhoria da oferta de serviços como um todo, dado que alguns benefícios só contemplam pessoas com carteira assinada, e não proporcionam melhorias no sistema.

2.4 Estrutura operacional do transporte público urbano

Atualmente, as tarifas do transporte coletivo são determinadas pelo custo, ou seja, pela divisão entre os custos operacionais estimados pelo poder público e o número de passageiros pagantes. Esse processo ocorre a partir de uma estrutura operacional como colocado a seguir.

2.4.1 O processo de regulamentação

Os transportes no Brasil estão submetidos a algum tipo de regulamentação e sua operação é predominantemente privada, realizada por empresas concessionárias (VASCONCELLOS, 2000). Assim, a definição do transporte público como serviço público está disposta em diversos artigos na Constituição Brasileira. O art. 21, que dispõe sobre as competências da União, inclui, entre essas, a operação do transporte ferroviário e rodoviário interestadual e internacional. Já a competência dos municípios com relação ao transporte coletivo local está estabelecida no art. 30. Este dispositivo declara ser o transporte coletivo um serviço público de caráter essencial a ser executado direta ou indiretamente – *mediante concessão ou permissão* - pelos municípios (ARAGÃO & MARAR, 1996). Segundo Aragão & Marar (1996), por ser o Brasil uma República Federativa, governos estaduais e municipais gozam de autonomia legislativa, em que a regulamentação concreta dos serviços pode se diferenciar entre cada ente federativo, permitindo a cada um deles implementar políticas e parcerias diversas.

Nas cidades brasileiras, a regulamentação dos transportes se realiza através do poder público municipal⁷. Esta regulamentação pelo poder público

⁷ Para Santos e Filho (1996), o transporte está entre as atividades econômicas com maior presença do Estado. Enquanto suporte ao desenvolvimento econômico e à integração nacional, a

pode acontecer tanto nos aspectos técnicos quanto nos econômicos (Orrico Filho *et al.*, 1996). Na prática, os serviços de transporte coletivo são delegados através de mecanismos jurídicos, denominados, como citado anteriormente, de Concessão e/ou Permissão, no qual o objeto é geralmente uma delegação de cada linha ou serviço de cada empresa. A disposição espacial das linhas e sua divisão entre os operadores visa garantir, senão o monopólio, pelo menos a exclusividade a uma empresa, no que se refere ao atendimento de um conjunto de deslocamentos (SANTOS E FILHO, 1996). De forma geral, os serviços são operados de uma forma absolutamente majoritária por empresas privadas por meio de contratos (ARAGÃO E MARAR, 1996).

O contrato de concessão constitui um contrato administrativo, realizado junto à Administração Pública, tendo como objetivo a realização de uma atividade de interesse público. A permissão tem caráter semelhante, embora essa ocorra em caráter de “delegação a título precário”, como contrato de adesão. As permissões aplicam-se à prestação regular de serviços de passageiros que independam da exploração da infra-estrutura utilizada e não tem caráter de exclusividade ao longo das rotas percorridas. Já as concessões estão reservadas a contratos que prevêem investimentos em infra-estrutura por parte do contratado concessionário⁸. Ambos os institutos (permissão e concessão) constituem contratos administrativos e exigem a seleção do concessionário mediante prévia licitação (SEMOB, 2006).

Por outro lado, tanto Santos e Filho (1996) como Silva (2005) concordam quanto ao fato de que as empresas privadas operadoras do transporte coletivo são empresas em processo de forte crescimento e concentração de capital. No entanto, o número de empresas atuando no mercado está submetido à delegação do Estado, pois é este quem concorda ou não com a entrada de novos operadores no sistema. Assim, é incumbência do poder público especificar a qualidade da oferta, ou seja, o serviço a ser prestado ou oferecido (condições técnicas de operação); determinar as tarifas, definir os itinerários, e

infra-estrutura de transportes sempre teve no Estado um importante provedor e frequentemente o único. Cabe ressaltar que o setor dos transportes é considerado um setor afeito a apresentar falhas, por isso, o setor, para os autores acima, sempre foi considerado de regulamentação complexa e substancialmente diversificada.

⁸ Além da concessão e da permissão, outro instituto é utilizado no sistema de transporte que é a autorização. Esse não tem caráter de delegação de serviço público, pelo menos em caráter permanente. É aplicado em situações emergenciais e/ou emergenciais.

a frequência da oferta, levando em consideração a eficiência técnica do operador na prestação desses serviços⁹. As empresas atuam em mercados locais de ônibus em que a entrada é concedida mediante exigências legais, técnicas e econômicas que, segundo Santos e Filho (1996), impedem a aproximação de novos operadores.

Além disso, é incumbência do poder público, que atua por meio de órgãos gestores, certificar-se da eficiência do serviço prestado, conhecendo a organização interna da produção; isto é, a quantidade de cada elemento componente do custo, sua combinação ideal e, evidentemente, o serviço prestado (por ex: a distância percorrida e o número de passageiros transportados.). Esta forma particular da organização e da regulamentação dos transportes coletivos urbanos no Brasil, conforme afirmam Santos e Filho (1996), além de comportar a influência de elementos históricos na conformação dos mercados locais, é moldada por características setoriais próprias no que concerne à competição e à formação do preço. Outra característica importante deste processo é que essa forma de regulamentação também exerce influência decisiva na configuração estrutural dos mercados locais, ou seja, na quantidade e no perfil das empresas habilitadas a operar.

2.4.2. As políticas de tarifação versus as de regulamentação

Um dos itens essenciais na regulamentação dos transportes públicos é a questão tarifária, uma vez que esta constitui um instrumento regulatório central, ao mesmo tempo em que constitui um dos pontos mais conflituosos dentro da política de concessões. A NTU (2005) conceitua a tarifa como sendo o preço pago pelos usuários pelo consumo de serviços públicos, cuja formulação, estabelecida pela autoridade governamental, está ligada a uma política tarifária.

As políticas de tarifação, embora nem sempre estejam explícitas, estão associadas a políticas públicas mais amplas e geram efeitos sobre: a condição sócio-econômica dos usuários, a organização do uso do solo urbano, e a sustentabilidade econômica dos sistemas de transporte.

⁹ Segundo Santos e Filho (1996) a oferta deveria ser definida, formalmente, por um órgão público, gestor de transporte, mas o que ocorre na prática acaba sendo diferente.

Segundo a SEMOB (2006), é necessário garantir uma tarifa moderada, de forma que o princípio da generalidade do acesso (que não é só físico, mas também econômico) não seja prejudicado. Ao mesmo tempo, é necessário levar em consideração o equilíbrio do contrato concessionário e a atratividade da concessão para os investidores. Neste sentido, a tarifa estabelecida para uma dada linha deve garantir os custos operacionais, bem como a obtenção de lucro. O processo de revisão de tarifas para atender a estes princípios acaba ocorrendo ao longo do período de concessão, mediante as revisões e os reajustes previstos no contrato (SEMOB, 2006). Dessa forma, as revisões ocorrem sempre que há alteração na estrutura de custo tomada como referência para o cálculo da tarifa inicial (NTU, 2005)¹⁰.

Na prática, os mercados brasileiros de ônibus urbano são regulamentados no plano da oferta, cabendo ao órgão gestor decidir a respeito e prescrever todos os parâmetros operacionais do serviço¹¹. A determinação dos valores a serem fixados nas tarifas se dá de duas formas: a primeira é a cobertura dos custos diretos de operação, enquanto que a segunda é uma adição de uma taxa de remuneração, com base no capital investido. Para o poder público, a tarifa constitui um instrumento de busca por competitividade e eficiência nos contratos, além de disciplinar o usuário para o bom uso das infra-estruturas (SEMOB, 2006).

De acordo com a Lei das Concessões, a definição competitiva da tarifa deve acontecer pelo processo de licitação. Contudo, nem sempre os serviços públicos possibilitam que a tarifa seja exclusivamente definida pela licitação, fazendo com que o Poder Público continue a determinar a tarifa, mas os concessionários formam sua receita tarifária de acordo com o oferecido em edital. Se a receita obtida na operação exceder à prevista pela tarifa ofertada na licitação, o concessionário devolve o excesso ao Poder Público ou a uma Câmara de Compensação. Se a receita tarifária resultante da tarifa

¹⁰ O reajuste da tarifa ocorre quando são constatadas variações nos preços dos insumos. Atualmente, no Brasil, são comuns os reajustes anuais, coincidindo com a época de negociações de salários. O procedimento de reajuste mais freqüente é o recálculo do custo médio pela planilha, a partir da atualização dos preços de insumos, dos dados de demanda (passageiros transportados) e de oferta (quilometragem percorrida). (NTU, 2005)

¹¹ Como aborda Santos & Filho (1996), a forma de remuneração das empresas brasileiras se aproxima da tradição norte americana conhecida como cost-plus, em que o estabelecimento da tarifa se dá pela adição aos custos de produção de uma margem de rentabilidade incidente, em geral, sobre o capital imobilizado. Para os autores, a prática e a história brasileira fizeram com que essa forma de remuneração avançasse a ponto de criar um variado conjunto de soluções diferenciadas, próprias a cada cidade ou aglomeração.

estabelecida pelo Poder Público resultar menor do que ao que corresponderia à produção realizada multiplicada pela tarifa estabelecida em contrato, a operadora é ressarcida pelo Poder Público ou pela Câmara (SANTOS E FILHO, 1996).

O Poder Público pode, ainda, aportar recursos financeiros a título de subsídios, quando resolver introduzir novas gratuidades e reduções tarifárias para categorias específicas (por ex: estudantes), sem provocar o aumento da tarifa comum. De maneira geral, as tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos mais distintos segmentos de usuários. Com relação a benefícios tarifários, eles são admitidos constitucionalmente, porém, ficam condicionados à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Segundo Silva (2005), a partir do panorama apontado acima, a forma particular da organização e da regulamentação dos transportes coletivos urbanos no Brasil, bem como a influência de elementos históricos na conformação dos mercados locais, moldou características setoriais próprias no que concerne à competição e à formação do preço.

2.5. A relação entre empresas e o Estado na regulamentação do sistema de transportes

A regulamentação do sistema de transporte urbano constitui uma forma específica de relação entre o Estado e empresas privadas. A natureza da atividade econômica exige uma regulamentação por parte do Estado, por mínima que seja, como sugerem Orrico e Santos (1996) ao indicar que:

“(...) os transportes encontram-se entre os setores da atividade econômica que registram mais continuamente a presença do Estado. (...) Os serviços de transporte constituem um campo preferencial para atuação antitruste e as ações distributivas do poder público. Além disso, os mercados de transportes sempre foram considerados muito afeitos a apresentarem falhas. Por isso, o setor sempre foi objeto de uma regulamentação complexa e subsetorialmente diversificada”

Assim, o sistema de transportes urbano brasileiro é regulamentado por um vasto conjunto de leis e decretos. Isso não resulta, contudo, num maior controle estatal sobre tais como: a predominância de grandes empresas e o imenso poderio das organizações empresariais sobre os governos estaduais e municipais (Mamani (2004), caracterizada por Freire (1992, p. 2) nos seguintes termos:

“O forte predomínio das empresas privadas de ônibus tem como consequência a perda de controle, pelo poder público, de um setor estratégico para a reprodução das relações econômicas na cidade. (...) O aumento do poder de barganha dos empresários de ônibus atrofia a capacidade do poder público em promover alterações em sua política para o serviço, cada vez mais marcado (...) pela rigidez (...). Há deterioração de um sistema de transportes urbanos que atende de forma cada vez mais precária à população”

Para Mamani (2004), as empresas de ônibus possuem um enorme poder de negociação e imposição de seus objetivos sobre as administrações municipais. No caso da cidade do Rio de Janeiro, este poder remontaria aos primórdios da formação do sistema de transportes urbano que se consolidou como grupo de pressão e propaganda.

As empresas atuam no âmbito dos serviços de âmbito municipal, cujas organizações refletem não somente a sua origem, mas a natureza do serviço prestado. Detêm grande poder econômico e político (...)

Este poder não é de uma elite que controla o sistema mediante o lobby.

Os empresários de ônibus não se constituem num segmento de elite, tratando-se mais de um grupo de interesses marginais e complementares à atuação dos níveis de governo envolvidos na questão dos transportes” (Pereira, 1987).

A relação entre Estado e empresas privadas de ônibus é caracterizada através do uso do conceito de corporativismo, visto que:

“(...) o Estado concede privilégios, cria grupos de interesses, tenta regular seu número e lhes dá aparência de um monopólio quase representativo, juntamente com prerrogativas especiais. De outro exige o direito de controlar os grupos representativos por uma série de mecanismos a fim de desencorajar a expressão de divergências e exigências conflitantes” (Pereira, 1987. p. 54).

Pereira afirma, ainda, que os empresários têm total consciência de sua força política e estariam convictos de que o Estado não teria condições de assumir o transporte”¹².

Neste ponto, abordamos a questão da regulamentação do sistema de transporte. Porém, esta problemática serve de pretexto para sondar o modo de operação da política urbana, que terá, nos governos e em seus instrumentos estatais, um dos múltiplos agentes, que interagem na produção do sistema de transportes.

2.6. A crise do Sistema de Transporte coletivo no Brasil e em Campos dos Goytacazes

Em função da adoção nas décadas de 50 e 60 de um modelo pautado no sistema rodoviário, os transportes coletivos vêm recebendo maior atenção no Brasil (Vasconcellos, 2001), pois, a partir daquelas décadas, o transporte automotivo passou a ser priorizado, tanto socialmente, quanto pelas políticas governamentais de planejamento. Neste sentido, o transporte individual passou a ser privilegiado em detrimento do transporte coletivo.

No entanto, a opção por essa modalidade de transporte tem sido criticada em função do entendimento de que ele se constitui numa opção mais cara quando se considera o contingente de usuários que poderiam desfrutar do transporte coletivo e do espaço por ele ocupado. Sobre isto, Pavarino afirma:

“Não obstante o conforto e a flexibilidade inegáveis do automóvel particular, muitas de suas vantagens, em nível individual, são invalidas pelos efeitos danosos ao nível coletivo, pois é a mobilidade de menor capacidade em

¹² Pereira, 1987. p. 60

relação à área que ocupa, degradando o meio ambiente urbano e as outras alternativas de transporte". (PAVARINO, 1995 *apud* CARVALHO, 2008)

A forte presença de automóveis e os graves problemas de circulação e mobilidade urbana que atualmente marcam o cotidiano das cidades brasileiras são também atribuídos ao elevado grau de concentração das frotas de ônibus, às deficiências estruturais do sistema viário, ao deficiente sistema de transporte coletivo, que somados à falta de alternativas mais abrangentes de transporte sobre trilhos, impedem ou dificultam o acesso a esses serviços, essenciais para o desenvolvimento urbano, por segmentos significativos da população (BARAT 2001, *apud* ROSA 2006).

A distribuição desigual de acessibilidade e mobilidade, possui dimensões políticas, sociais, técnicas, econômicas, operacionais e ambientais. Tais dimensões são denominadas por Vasconcellos (2000) como iniquidade.¹³ De forma similar, Castells (2000), sugere que o sistema de transportes (entre outros problemas) reproduz a segregação social, na medida em que a rede de transportes e vias não facilitam a integração das áreas mais populosas, principalmente, quando estas são de baixa renda e integram-se ao mercado de trabalho manual. Dessa forma, os transportes contribuem para a distribuição desigual de recursos urbanos, facilitando ou bloqueando o acesso a certos bens, dado o fato que oferecem ou impedem a mobilidade.

Apesar de sua grande participação no setor de transportes, a frota de ônibus urbanos corresponde a apenas 0,5% da frota total de veículos motorizados do Brasil. (NTUrbano, 2002). Este valor corresponde à aproximadamente 95 mil ônibus em funcionamento, os quais transportam cerca de 14 bilhões de passageiros por ano (Vasconcellos, 1991). No entanto, o volume de passageiros pagantes vem caindo anualmente, o que, aliado à estabilização da tarifa em termos reais, provoca uma queda persistente da receita das empresas de transporte.

A Figura 1 ilustra a contínua queda da demanda dos transportes coletivos por ônibus, e com base na comparação entre abril de 2001 e igual

¹³ Tal iniquidade refere-se as elites e classes médias que se mantêm dentro dos *circuitos superiores*, que correspondem a maior conforto e menos tempo despendidos nas viagens, enquanto aos pobres, há menos disponibilidade de tempo livre e piores condições de conforto e segurança.

mês do ano anterior, a tendência da queda apenas dá sequência ao que vinha acontecendo desde 1996.

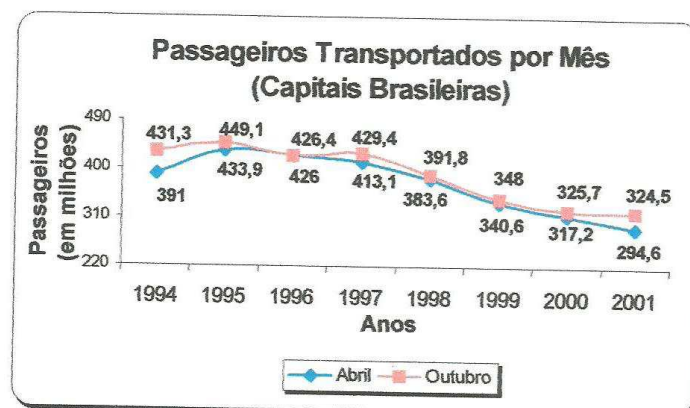


Figura 1 - Número de passageiros transportados nos meses de abril e outubro de 1994 a 2001.

Fonte: NTU - Anuário 2001/2002.

O resultado desta crise se reflete em toda a cadeia produtiva do setor, provocando envelhecimento e redução da frota de ônibus urbanos e uma redução dos ganhos reais dos trabalhadores do setor, o que, de certa forma, contribui para redução do custo quilométrico dos sistemas.

Quanto aos motivos que suscitaram esta crise no transporte coletivo por ônibus, Brasil (199_) esclarece que não existe uma única causa para explicar a queda da demanda do sistema de transporte público regular, mas sim uma conjunção de fatores de caráter econômico, social, mercadológico e demográfico, os quais vêm contribuindo para alterar a matriz de distribuição dos tipos de transporte e o próprio padrão de deslocamento da população. O fato é que o mercado de transporte urbano passou por mudanças profundas nas décadas 1980 e 1990. Segundo Brasil (199_) a partir deste período os usuários se tornaram mais exigentes, a demanda se segmentou e novos serviços de transporte surgiram (por ex: vans e motos). Além disso, houve uma significativa expansão na propriedade de automóveis, atingindo camadas que antes dependiam de transporte coletivo.

Os serviços de transporte coletivo não acompanharam as mudanças do mercado, continuando a tratar os usuários como cativos. Os serviços se mantiveram deficientes, principalmente no tocante à rapidez, regularidade e conforto, enquanto a concorrência promoveu intensas mudanças (DUARTE,

2003). Além disso, a estabilidade econômica manteve o preço dos combustíveis em patamares baixos, o que estimulou parte dos usuários do transporte coletivo a adquirir automóvel, tendo em vista que o custo percebido se restringiria ao combustível gasto. Segundo Duarte (2003), as despesas com manutenção, seguro, licenciamento não são consideradas quando se opta pela compra de um carro. Além disso, a abertura do mercado de automóveis e o incentivo governamental para a instalação de novas indústrias automobilísticas aumentaram bastante a capacidade de produção nacional de automóveis (DUARTE, 2003).

O fato é que apenas no ano 2000, a indústria automobilística produziu 1.274.057 automóveis e 19.503 ônibus. Além disso, as novas montadoras direcionaram suas vendas para camadas da população de mais baixa renda, que eram os clientes do transporte coletivo. Por outro lado, a abertura do mercado de automóveis para carros importados possibilitou a chegada de veículos utilitários do tipo Van, que acaba impulsionando o transporte informal juntamente com as Kombis. Em função do crescimento da frota de veículos utilitários, os serviços informais de transporte passaram a controlar uma parcela de 2 a 5% da demanda por transporte coletivo urbano numa quantidade significativa de cidades brasileiras. Em alguns casos isolados, essa participação teria chegado até 10% (NTU, 1998a)

Além das vans e das kombis, motocicletas têm sido muito utilizadas no transporte informal, principalmente nas cidades médias e pequenas. Esse fato ocorreu devido à produção e importação desse tipo de veículo em grande escala ao longo da última década. Isso também favoreceu a expansão dos serviços de entrega por moto-boys nos centros urbanos, substituindo deslocamentos antes realizados por ônibus. Essa substituição do transporte de ônibus pelo da motocicleta ocorreu em virtude do custo relativamente baixo, e da agilidade que esse tipo de veículo proporciona no enfrentamento dos congestionamentos urbanos. Mas, segundo Duarte (2003), a área onde a concorrência foi mais percebida foi o da oferta das moto-táxi, cuja tarifa cobrada seria intermediária entre a do táxi e a do ônibus. Em função disso, este tipo de transporte capturou uma fatia expressiva do mercado de usuários que não dispõem de carro próprio, mas possuem um maior poder aquisitivo e que necessitam de maior rapidez no deslocamento.

Apesar dos problemas de segurança e higiene envolvendo o transporte de passageiros por motocicletas serem graves, e por razões ainda pouco estudadas, isso não tem inibido o crescimento da demanda de passageiros neste segmento (Figura 2).



Figura 2 - Panorama Geral do Transporte Informal no Brasil.

Fonte: NTU, 1999.

Por outro lado, é interessante notar que existe uma variação significativa nos tipos predominantes de transporte informal dentro das diferentes regiões brasileiras, o que pode ser resultado não apenas dos diferentes níveis de renda da população, mas também do nível de capitalização dos diferentes agentes envolvidos na oferta de transporte informal.

Outro fenômeno frequentemente observado, e que repercute na perda de demanda do setor de transporte formal, é o aumento dos deslocamentos a pé, principalmente por parte de membros de famílias de menor nível de renda. Segundo NTU (1998a), este segmento é composto por

“famílias e pessoas que, não enquadrando na condição de receber o vale-transporte e sem ter acesso a gratuidades e descontos, têm dificuldades de arcar com as despesas do transporte coletivo e limitam as viagens

não essenciais (principalmente com motivo compras e recreação). Incluem-se nos últimos anos”.(NTU, 1998a)

Outro fator que pressiona negativamente o setor de transporte por ônibus é que com o aumento do tráfego, este serviço se torna mais lento e menos confiável. Para reverter os impactos negativos relacionados aos congestionamentos, são necessários mais veículos para prestar o mesmo serviço, o que termina aumentando os custos. Não obstante, os usuários cativos deste tipo de transporte público são vistos como sendo prejudicados, e o surgimento de novos usuários acaba sendo desestimulado.

Uma consequência das novas facilidades para o uso do automóvel é o incentivo à expansão urbana. Em função dessa expansão, as distâncias aumentam e a construção de novas vias se torna necessária. Como consequência desse processo, a construção de novas redes de equipamentos públicos – água, esgotos, iluminação – se torna mais cara. Por outro lado, os ônibus precisam trafegar distâncias maiores, reduzindo assim sua rentabilidade. A esses fatores se acrescentam as políticas inadequadas de transporte e de desenvolvimento urbano, pois, via de regra, o sistema viário é construído e ampliado visando maior fluidez apenas para os automóveis, enquanto que os investimentos em transporte coletivo são insuficientes. Aliadas a esse fato as próprias deficiências na gestão e operação do sistema contribuem para colocá-lo em situação difícil (BARBIERI; AGNELLI, [199-] apud Duarte, 2003).

No entanto, Martins et. al (1998) sugerem que as principais causadoras da crise do transporte coletivo são as próprias empresas operadoras, já que os seus operadores têm dado um tratamento operacional e tecnologicamente indiferenciado a seus clientes, encarando-os apenas como uma massa de usuários cativos. Em função disso, a qualidade do transporte coletivo recebeu pouquíssima atenção ao longo de sua existência.

CAPÍTULO 3 - A CARACTERIZAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

3.1. História do sistema de transporte Coletivo

A história do Sistema de Transporte coletivo no município de Campos do Goytacazes, como nas principais cidades brasileiras, começa no século XIX. Remonta ao ano de 1875 (Filho, sd, Apud Araújo, 2008), quando a Sociedade Ferro Carril de Campos inaugurou a primeira seção da linha Coroa até a Praça São Salvador. E continua em 1882 com linhas mais extensas de bondes e a inauguração em 1883 das linhas da Rua dos Goytacazes e a 7 de setembro em direção ao Matadouro e da Rua do Sacramento e São Bento para o Liceu. A estes serviços de bondes puxados por burros há que agregar veículos como “colcheiras com caleche”, “berlindas” e “cabriolés”, regulamentados em 1888.

Em 1910 Os bondes elétricos foram introduzidos no município e quatro anos depois (1914) a Companhia brasileira de Tramways Luz e Força assumiu o controle do sistema, sendo retomado em 1924 pela prefeitura de Campos. Em 1928 foi assumido pelo governo estadual. Em 1945, os bondes elétricos atuavam em 8 linhas que estruturaram, inicialmente o crescimento da cidade, permitindo a ocupação de novas áreas e aumentando as distâncias e o tamanho da cidade (FARIA, 2001). No entanto, o transporte coletivo concentrava a circulação na área central já que a maioria dos itinerários dos bondes passava pela Praça São Salvador.

A II Guerra Mundial impôs restrições ao transporte coletivo urbano tanto pela falta de peças de reposição quanto pelo encarecimento e escassez de combustíveis. Para remediar a estes transtornos e substituir os bondes, já obsoletos, importaram-se os trólebus (ônibus elétricos). Atuavam em seis linhas. Mas em 1957, só três linhas entraram em atividade, formando uma rede com 27 km de extensão. As ruas eram calçadas com paralelepípedos ou de chão batido, os trólebus eram de segunda mão: havia problemas com desengate da rede e avarias no sistema de comando elétrico e a reposição dos componentes e peças era difícil. Finalmente o fornecimento de energia elétrica era precário o que causava freqüentes paralisações⁷. O trólebus, operado 2 SERVE, quando fechado teve seus veículos vendidos como sucata de

Companhia de Siderurgia Nacional de Volta Redonda, e as duas subestações e parte aérea foram vendida ao Município de Araraquara (SP).

As áreas não atendidas pelo Bonde primeiramente e, depois, pelo trólebus, como a Baixada campista e áreas rurais, eram atendidos por ônibus que prestavam o serviço. Ao desaparecer o bonde e/ou trólebus o transporte por ônibus assumiu definitivamente os serviços de transporte urbano em Campos. Junto às empresas privadas que já serviam os distritos e a periferia o sistema público passa a usar ônibus. E até a segunda metade dos anos 80 se mantêm predominante, quando declinam os serviços da operadora estatal - agora denominada Companhia de Transportes Coletivos do estado do Rio de Janeiro (CTC-RJ), e suas atividades foram encerradas, por volta de 1990. Em 1991 mediante uma parceria entre a CTC- RJ e a Prefeitura de Campos tenta-se reiniciar os serviços da mesma. Esta política não foi bem sucedida, assim como em todo o Estado, após o fracasso das tentativas de retomar a iniciativa estatal – com o episódio da encampação dos transportes pelo governo Brizola (1982 - 1986). A partir de então o transporte de passageiros privado torna-se único e dominante.

3.2. O sistema de transporte Coletivo em Campos

No caso do município de Campos dos Goytacazes, o governo municipal é o principal investidor no sistema de transportes de passageiros, uma vez que este é o responsável pela implantação e manutenção da infra-estrutura, dos equipamentos de apoio e da fiscalização, ainda que o serviço seja prestado por empresas privadas através de concessão da prefeitura do município.

Segundo dados do IBGE (2010), a frota de veículos no município de Campos dos Goytacazes é principalmente formada por veículos de passeio e motocicletas, o que pode ser um indicador da prevalência de formas individuais de locomoção (Figura 3).

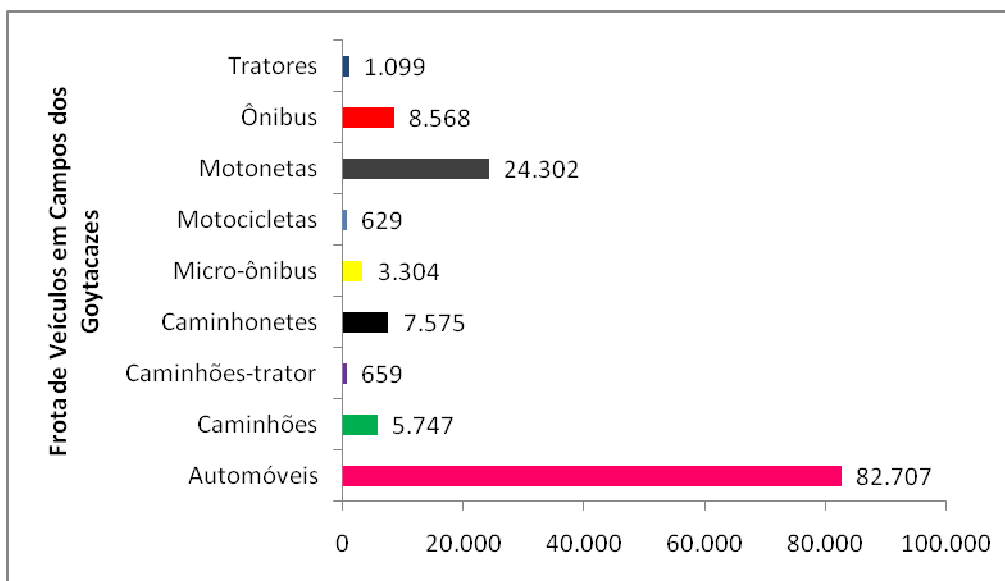


Figura 3 - Frota de veículos em Campos dos Goytacazes. Fonte: IBGE, 2010. Fonte - IBGE (2010)

Por outro lado, no que se refere ao transporte coletivo, dados obtidos na Empresa Municipal de Transportes Urbanos (EMUT) mostram que antes da implantação do Programa “Campos Cidadão”, o serviço de transporte coletivo era composto por 14 empresas de ônibus, sendo que 9 delas eram distritais, 4 apenas urbanas e 2 eram urbanas-distritais. Ainda de acordo com dados fornecidos pela EMUT, estas empresas transportaram cerca de 22.680.364 passageiros em 2007, através de 77 linhas e do uso de 279 veículos. A Figura 4 mostra a distribuição dos ônibus antes do desenvolvimento da política a R\$ 1,00, e nela é possível verificar o número de ônibus por empresas e a idade média da frota de cada uma delas.

CÁLCULO DA IDADE MÉDIA DA FROTA																	
ANO FABRICAÇÃO	EMPRESA/IDADE																T.VEÍCULOS
	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
SÃO SALVADOR		1	2	4	1	6		2	4	1	1						22
PROGRESSO	1	2	3	2	6	2		1	1								18
RANGEL		3	4	1													8
CORDEIRO		0		1			1	1	1	1	2			1	1	1	10
GERATUR		1		1	1	1	2										6
CAMPOSTUR								2									2
SIQUEIRA		1	2	3	2	1	3	1	1								14
ROGIL		5	1					3			4						13
SÃO CRISTÓVÃO							3										3
JACARANDÁ				1	2	2	2	3	1								10
TURISGUÁ			1														1
SÃO JOÃO				4	10	13	17	13			4	8		5			74
TAMANDARÉ		2	5	9	42	2	3	7	3	1	1		2				77
BRASIL				2			4				8						14
CONQUISTENSE			1	1	1	4											7
TOTAL	1	16	20	29	65	31	35	33	12	3	19	8	2	5	1	1	279

Veículos com mais de 10 anos de uso	162
Veículos com 12 anos de uso	65
Veículos com mais de 12 anos de uso	66

Figura 4 - Cálculo da idade média da frota de ônibus em Campos dos Goytacazes.

Fonte: Emut, 2008.

Além disso, a análise da idade da frota das empresas atuando em Campos dos Goytacazes mostra que mais de 50% dos ônibus ultrapassam o tempo médio de vida de 10 anos, que vem a ser o limite máximo de tempo de uso para a circulação desse tipo de veículo em linhas municipais. Assim, em 2007, 131 veículos já ultrapassavam o tempo estimado de uso dos transportes coletivos que é de 12 anos para linhas intermunicipais, demonstrando a precariedade da frota, acarretando ainda uma circulação de ônibus em condições irregulares.

Já a Tabela 2 mostra a evolução do número de passageiros para o ano 2004, a partir de dados fornecidos pela EMUT que faz levantamento do número de passageiros transportados pelas empresas com concessões outorgadas pelo governo municipal.

Tabela 2 - Dados relativos ao número de passageiros no ano de 2004.

EMPRESA	TOTAL
TAMANDARÉ	8.101.896
PROGRESSO	654.672
CONQUISTENSE	740.460
SÃO SALVADOR	792.444
SÃO JOÃO	11.224.332
RANGEL	2.123.684
SIQUEIRA	464.412
BRASIL	2.572.476
TOTAL	26.107.192

Fonte: EMUT (2007)

Se compararmos os dados da Tabela 2 com os da Tabela 3, é possível perceber como a demanda de passageiros diminuiu substancialmente, ainda que o número de empresas tenha aumentado.

Tabela 3 - Total de usuários de ônibus no ano de 2007.

EMPRESA	TOTAL
TAMANDARÉ	4.144.551
PROGRESSO	1.409.068
CONQUISTENSE	1.002.457
SÃO SALVADOR	930.919
CORDEIRO	534.187
SÃO JOÃO	6.133.072
JACARANDÁ	194.282
RANGEL	2.123.684
CAMPOSTUR	3.176.427
VIAÇÃO S.J.B.	133.636
SIQUEIRA	298.720
SÃO CRISTOVÃO	120.000
BRASIL	2.123.551
SÃO JOAQUIM	-
TURISGUÁ	9.819
ROGIL	345.991
TOTAL	22.680.364

Fonte: EMUT (2007)

Segundo Fernandes (2004, apud Marins 2005),¹⁴ em Campos dos Goytacazes, seriam responsáveis pela ineficiência e a falta de qualidade do transportes a gratuidade, o transporte clandestino e informal, o baixo valor das tarifas e a alta carga tributária.

a) Gratuidade

A gratuidade é estendida a idosos, deficientes com acompanhantes, estudantes da rede pública (municipal, estadual e federal), policiais em geral e professores da rede municipal, conforme o que está descrito no Artigo 253 da Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes. De acordo com os dados levantados por Fernandes, a gratuidade no município atinge entre 52% e 55% dos usuários, enquanto a média do estado do Rio de Janeiro é de 40%. (P.M.C., 2000, apud Marins 2005).

b) Transporte clandestino e informal

O transporte ilegal e informal, que vem sendo feito principalmente por “kombis” e “vans” seria o segundo principal motivo da diminuição do número de usuários dos ônibus. Por outro lado, a Prefeitura de Campos dos Goytacazes, tem favorecido o transporte clandestino particular e os tem colocado nas linhas das concessionárias através de portarias, ainda que apenas 30% em circulação estejam autorizadas pelo poder público municipal.

c) O baixo valor da tarifa

O terceiro problema apontado para explicar a situação das empresas de ônibus seria o baixo valor das tarifas que atualmente é R\$ 1,10¹⁵ para um percurso de 12 quilômetros, em que pese o custo estimado pelas empresas ficar em torno de R\$ 1,73.

d) A alta carga tributária

A carga tributária média nacional sobre as tarifas (impostos federais, estaduais e municipais) é de 25%, sendo que no município de Campos dos

¹⁴ Esses dados também podem ser encontrados na Revista Ônibus n° 19 intitulada “Rio de Janeiro: transporte coletivo enfrenta clima de guerra”.

¹⁵ Na época do estudo o valor da tarifa era de R\$1,10. Em 2012, o valor total da tarifa é de R\$1,60.

Goytacazes os impostos municipais chegam a 8,5%, basicamente o ISS (Imposto sobre Serviços) e o Fundo de Trânsito. (Marins 2005)

Essa interpretação é questionável, posto que tanto o superintendente da Emut como o Secretário Municipal de infraestrutura indicaram que a falta de planejamento e não os aspectos apontados por Marins (2005) seriam os responsáveis pela ineficiência no setor de transportes (ARAUJO, 2008). Os responsáveis técnicos da EMUT informaram, ainda, a existência de um projeto que viabilizaria o sistema de transportes no município. Os problemas políticos administrativos pelos quais a cidade passou nos últimos anos, entretanto, teriam impedido que o projeto fosse efetivado¹⁶.

Tais problemas ainda são recorrentes no Sistema de Transporte Coletivo do município mesmo após um novo rumo quanto ao planejamento dos mesmos. Esse processo pode ser agravado pela existência de dois órgãos responsáveis pelos transportes em Campos dos Goytacazes, quais sejam: a EMUT e a Secretaria Municipal de Transportes que, no entanto, não parecem atuar de forma conjunta.

3.3. Programa Municipal Campos Cidadão: o ônibus a R\$ 1,00

A partir de 2009, a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes implantou o programa denominado de “*Campos Cidadão*”, que propunha uma nova forma de gerenciamento da mobilidade da população. O objetivo manifesto deste projeto seria estimular a participação cidadã, promover condições de acessibilidade aos bens e serviços essenciais, ao trabalho, à moradia, e ao lazer, ampliando o grau de segurança dos cidadãos, ao priorizar investimentos no sistema viário urbano coletivo e articular as políticas públicas de transporte e trânsito com as políticas de desenvolvimento econômico (CIDAC, 2009).

Como parte desse projeto, os moradores, devidamente cadastrados, portadores do “Cartão cidadão”, teriam na primeira fase da política¹⁷, a

16 Neste aspecto, é importante destacar que nos últimos seis anos, Campos dos Goytacazes teve seis (prefeitos, o que dificultou a formulação e execução de políticas públicas, inclusive na área dos transportes. É importante ressaltar que o município Campos dos Goytacazes conta com dois órgãos administrativos dos transportes, sendo eles: a Empresa Municipal de Transportes - EMUT e Secretária Municipal de Transportes.

17Nos referimos a primeira fase porque a política “Campos Cidadão” prevê posteriormente outros benefícios à população.

concessão de benefício tarifário para pagamento do valor único de R\$ 1,00, podendo utilizar qualquer linha de ônibus em qualquer trecho situado dentro do território municipal. Na prática, a Prefeitura subsidia o benefício tarifário efetuando o repasse às empresas concessionárias, o equivalente à diferença entre o valor pago pelo usuário e o valor da tarifa prevista para passagem (atualmente, no valor de R\$ 1,60). Esse benefício é subsidiado no Município através do Fundo Municipal de Transportes (FUMTRANS). Não há nenhuma documentação que mostre o montante recebido por cada empresa.

A operacionalização do Programa se dá através da utilização de um cartão eletrônico que é utilizado no Sistema de bilhetagem eletrônica, implantado nos veículos que prestam o serviço convencional de transporte coletivo municipal de passageiros¹⁸(Figura 5).



Figura 1 - Cartão Campos Cidadão.

FONTE: PMCG

No que tange ao transporte público municipal, o Cartão Cidadão, obedece às seguintes modalidades:

1. Isenção: destinada aos munícipes beneficiários de alguma modalidade de isenção total de pagamento.
2. Redução: concedida aos usuários com Cartão Cidadão
3. Escolar: destinados aos alunos da Rede Pública de Ensino, com utilização nos dias letivos.

¹⁸ A empresa RioCard é que gerencia o sistema de distribuição do Cartão Campos cidadão aos usuários do sistema.

Mesmo não incluído inicialmente no Programa Campos Cidadão, nos últimos meses, o transporte prestado por vans passou a cobrar o valor de R\$ 1,00 nas passagens. Em função disso, o Programa Campos Cidadão passou a regulamentar a participação do transporte alternativo. Do ponto de vista do número de aderentes, esse programa foi um grande sucesso, já que numa população de quase 464¹⁹ mil habitantes, mais 300 mil pessoas estão cadastradas no programa até o momento.

Em termos de investimentos, o Campos Cidadão custou até 2010, um R\$ 21 milhões ao governo municipal. Além disso, o Programa conta com ampla propaganda, tanto na internet, como nos meios de comunicação. Segundo o atual Secretário de Governo, Geraldo Pudim,²⁰ a adesão do programa é positiva, visto que houve um aumento de 1,3 milhões de passagens por mês. O secretário de Governo informou ainda que:

“Até maio de 2009 eram 1.555.000 passagens por mês, número que hoje é de 2.851.000. Na gestão passada, a frota era de 249 veículos, frota que nos foi apresentada como sendo de 396, destes, 113 com 12 anos de vida útil, ou seja, com idade vencida. hoje, temos coletivos com ar condicionado, rampa para acessibilidade, sendo que a cobrança da população por ônibus melhores já é exigência da prefeita Rosinha às empresas de transporte coletivo”.

Essa é a apresentação do Programa segundo representantes da PMCG. No entanto, existe uma contradição entre os dados apresentados acima e os dados repassados pela EMUT. Mesmo após a implementação do Programa Campos Cidadão, em andamento há dois anos, 107 ônibus estão em circulação com tempo de vida útil excedido, segundo a EMUT (2011). A renovação da frota não ocorre com a compra de novos veículos, mas com a substituição dos veículos sucateados por frotas de outros municípios que possuem leis mais rígidas quanto a idade de uso desses veículos. Os carros são comprados e reformados para que possam entrar em circulação.

A afirmação de que os ônibus circulam com ar condicionado e rampas para acessibilidade é contraditória, visto que um número irrisório de veículos

¹⁹ IBGE, 2010.

²⁰ http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=6277

possuem tais aparatos. Isso é comprovado pelas apreensões de vários veículos efetuadas pelo Detran, em 2011, no município de Campos dos Goytacazes. Tais apreensões abrangeram tanto os veículos particulares, como os transportes coletivos, considerando que os veículos não possuíam a documentação necessária ou mesmo condições físicas de circular. Isso reitera a afirmativa de que a qualidade dos ônibus em circulação é contestada, o que, por extensão, compromete a prestação de serviços oferecida pelo Sistema de Transporte Público.

No que tange ao número de passageiros, houve um considerável aumento do número de usuários de ônibus, o que pode ser percebido se compararmos as figuras 6 e 7.

PLANILHA DE EVOLUÇÃO DE PASSAGEIROS/07													
EMPRESA	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
TAMANDARÉ	343.235	312.065	366.008	310.644	376.822	374.953	374.677	354.064	320.646	322.785	285.512	403.140	4.144.551
PROGRESSO	165.640	122.364	129.500	129.107	131.014	126.295	131.846	143.791	86.311	90.568	75.793	76.839	1.409.068
CONQUISTENSE	76.005	114.240	114.699	78.377	87.433	77.572	72.505	79.721	74.081	81.949	67.579	78.296	1.002.457
SÃO SALVADOR	70.609	69.097	69.678	69.433	83.327	88.358	93.062	92.060	72.272	80.856	66.938	75.239	930.919
CORDEIRO	40.051	38.455	38.665	39.339	44.091	45.099	45.521	46.223	47.499	51.563	45.075	52.606	534.187
SÃO JOÃO	586.450	512.863	572.866	495.926	548.620	504.150	524.393	550.971	460.959	465.375	438.379	472.320	6.133.072
JACARANDÁ	11.074	10.071	13.418	17.297	16.789	17.759	14.882	17.575	19.075	19.893	20.192	16.457	194.282
RANGEL	149.166	158.668	226.310	192.006	211.102	189.380	183.788	182.231	167.455	168.232	144.998	150.348	2.123.684
CAMPOSTUR	260.491	246.041	327.692	284.809	291.131	278.585	261.977	260.901	232.285	243.274	211.186	278.055	3.176.427
VIAÇÃO S.J.B.	10.300	10.359	10.524	11.072	11.250	11.070	11.054	11.096	11.009	11.897	12.036	11.989	133.636
SIQUEIRA	25.130	23.860	17.901	21.988	30.157	31.886	27.430	23.474	23.561	23.642	24.304	25.387	298.720
SÃO CRISTOVÃO	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	120.000
BRASIL	134.980	119.529	173.712	188.370	188.370	188.370	188.370	188.370	188.370	188.370	188.370	188.370	2.123.551
SÃO JOAQUIM													
TURISGUÁ	799	826	819	811	796	855	793	817	814	815	842	832	9.819
ROGIL	28.036	28.471	28.100	28.138	29.274	28.804	28.652	29.588	28.658	29.978	29.978	28.314	345.991
TOTAL:	1.911.966	1.776.909	2.089.692	1.877.317	2.060.176	1.973.136	1.968.750	1.990.872	1.742.995	1.789.197	1.621.182	1.868.172	22.680.364

Figura 2 -Evolução de Passageiros em 2007.

Fonte: EMUT.

A figura a seguir é um demonstrativo do número de passageiros após a implementação do Programa Transporte a R\$ 1,00. Por meio dela, observamos o aumento substancial da demanda por usuários do coletivo. (Figura 7)

EMPRESA	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
TAMANDARÉ	408.560	388.161	328.080	397.048	465.016	454.491	460.752	390.503	384.435	357.019	316.562	385.953	4.738.580
CAMPOSTUR	177.309	159.707	189.259	184.797	216.916	217.577	189.621	210.852	168.255	208.244	171.346	221.306	2.315.189
RANGEL	112.933	104.746	134.924	126.357	152.267	141.376	143.430	144.976	121.857	124.692	129.799	138.627	1.577.984
PROGRESSO	364.484	308.444	285.100	247.497	254.636	262.984	303.500	315.118	249.330	244.185	268.925	299.504	3.403.707
SÃO JOÃO	698.959	690.578	808.583	739.051	808.696	771.555	826.342	858.042	839.270	880.493	901.746	1.020.646	9.813.981
SÃO SALVADOR	196.323	188.223	206.134	178.623	202.721	155.318	207.328	208.360	197.896	202.534	209.457	233.410	2.386.327
CONQUISTENSE	70.497	86.285	149.204	155.437	164.768	168.029	178.678	188.424	207.605	210.253	208.322	197.670	1.985.172
SANJOANENSE	30.695	27.772	31.810	35.461	36.729	35.755	38.319	35.037	36.009	38.010	36.908	38.331	420.804
ROGIL	113.919	120.804	120.734	120.734	121.979	137.302	140.897	140.102	148.690	151.914	148.255	174.084	1.637.614
SÃO CRISTOVÃO	17.183	16.483	16.605	15.271	11.036	10.939	10.158	9.867	9.864	9.807	12.585	12.469	152.266
SIQUEIRA	58.726	48.153	65.399	64.657	65.054	57.659	57.654	57.284	57.284	75.477	55.140	66.591	729.278
BRASIL	130.661	138.427	160.689	126.808	77.801	67.591	76.008	80.584	76.830	85.290	85.185	91.493	1.197.367
JACARANDA	73.132	71.650	81.358	73.155	73.175	70.980	89.746	78.967	86.561	82.774	91.758	95.681	968.947
CORDEIRO	71.385	69.950	80.480	79.562	86.836	72.225	78.862	89.558	93.165	89.844	83.569	103.469	998.905
TURISGUÁ	1.727	2.347	2.375	2.431	42.029	106.977	87.317	46.928	114.099	81.172	77.918	114.730	682.050
GERATUR							30.480	33.662	36.545	46.706	53.989	67.720	271.122
TOTAL	2.526.443	2.391.730	2.680.734	2.549.089	2.779.659	2.730.767	2.919.112	2.890.284	2.827.695	2.890.414	2.851.462	3.261.664	33.279.273

Figura 3 - Número de passageiros transportados por cada empresa em 2010.

Fonte: EMUT, 2011.

É possível perceber que o programa da PMCG proporcionou uma maior circulação da população por meio do transporte coletivo. Observa-se, contudo, que essa política não se restringiu aos usuários de ônibus, visto que a tarifa no valor de R\$ 1,00 também passou a vigorar nos meios de transporte alternativos.

Os dados analisados acima nos permitem concluir que, após a implementação da política do transporte a R\$ 1,00, houve uma mudança na demanda dos passageiros que optam pelo transporte público., já que até 2007 verificava-se um declínio do número de usuários que utilizavam o transporte coletivo, como afirma Araújo (2008).

O Programa Campos Cidadão, em vigência desde 2009, no setor de transportes, parece passar por alguns percalços, no que diz respeito ao repasse efetuado pela Prefeitura às empresas de ônibus. Nos últimos meses de 2011, e no início de 2012, os funcionários (motoristas e cobradores) das empresas de ônibus realizaram diversas paralisações. Algumas dessas paralisações foram estimuladas pelas próprias empresas de ônibus que não têm recebido o repasse da PMCG referentes ao ano de 2011, pois o uso do Cartão Cidadão tem sido investigado por suspeita de irregularidades. Outras foram promovidas pelos funcionários dessas empresas com o objetivo de receberem seus salários que estão atrasados.

CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo se destina à fase de levantamento dos dados e sua interpretação no que tange à mobilidade dos usuários do sistema de transporte coletivo urbano em Campos dos Goytacazes/RJ.

Esse trabalho busca através das amostras aqui analisadas o que é mais representativo na questão da mobilidade das pessoas no sistema de transporte urbano de Campos dos Goytacazes/RJ. A partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo, tentamos conhecer um pouco a real dificuldade dos usuários do sistema de transporte público. Conhecer como ocorre sua mobilidade na cidade, buscando entender os fatores que interferem diretamente em seus deslocamentos.

4.1. Descrição da área de estudo

A área de estudo foi a área urbana do município de Campos dos Goytacazes, que fica situado na região norte fluminense (Figura 8). A área urbana de Campos dos Goytacazes é cortada pelo Rio Paraíba do Sul, que a divide em duas áreas, sendo que na margem esquerda se localiza o Distrito de Guarus, que abriga 25 dos 79 bairros existentes

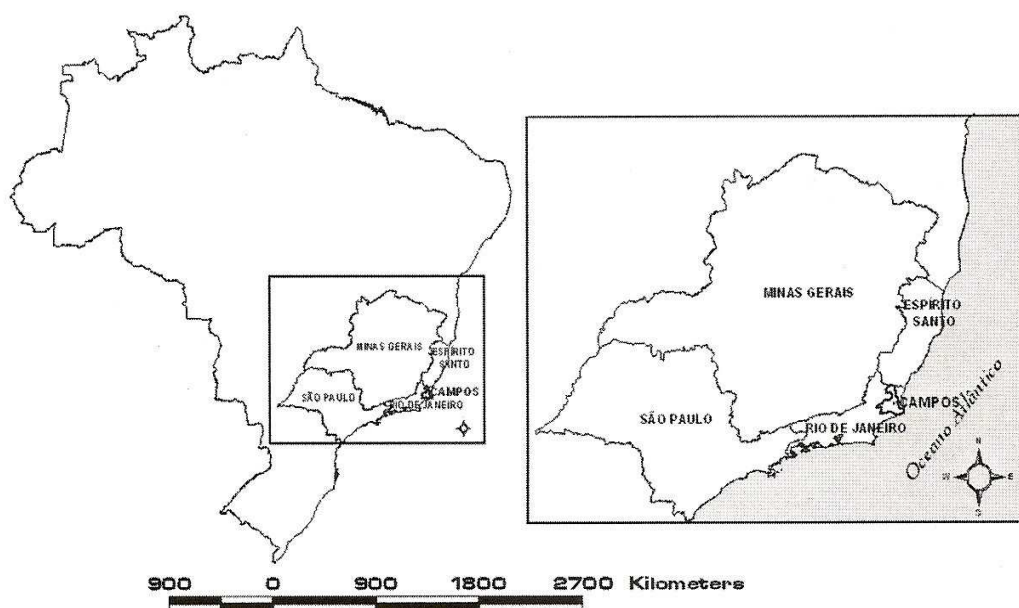


Figura 4 - Mapa do município de Campos e suas divisas.

Fonte: Muniz, 2006.

Uma das etapas da pesquisa consistiu na colocação de pesquisadores ao longo do Terminal Rodoviário Luiz Carlos Prestes. Esse local foi escolhido por ser o ponto de partida e chegada da maioria das linhas radiais existentes no município de Campos dos Goytacazes. O Terminal Rodoviário Luiz Carlos Prestes fica localizado na Avenida Nelson de Souza Oliveira, antiga Avenida Rui Barbosa, na área mais conhecida como Beira Rio. O Terminal possui como características físicas um pouco menos de 400 metros de extensão, e sua planta possui 21 (vinte e um) abrigos, um banheiro público e um mirante. Atualmente, este terminal recebe 66 das 77 linhas existentes no município ligando-as a 3 regiões, totalizando 152 ônibus (EMUT, 2004).



Figura 5 - Terminal Luiz Carlos Prestes vista do alto.

Fonte: EMUT

Em relação às condições propostas no planejamento do serviço de passageiros do município de Campos dos Goytacazes, essa pesquisa levou em consideração o fato de que o mesmo inclui ligações cobertas por linhas radiais, diametrais e circulares (Figura 10). Assim, a maior parte das linhas são classificadas como radiais, por ligarem o centro da cidade a um determinado bairro. As outras linhas executam as ligações entre bairros.

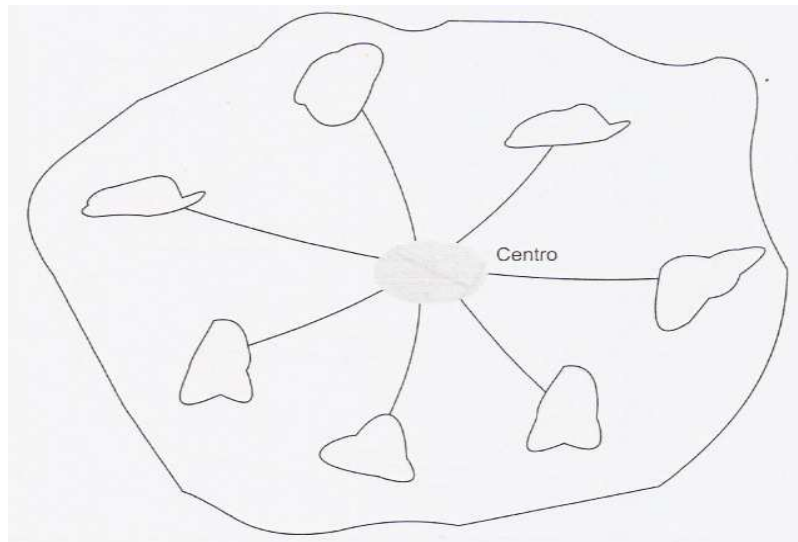


Figura 6 - Rede Radial de trânsito.

Fonte: Ferraz & Torres, 2004.

4.2. Perfil do usuário

O perfil do usuário será definido através das respostas dadas pelos entrevistados com relação às perguntas que abordam: renda familiar; faixa etária, gênero; grau de escolaridade; motivo da viagem e frequência da viagem.

Os resultados são apresentados a seguir.

4.2.1. Perfil sócio-econômico do usuário de transporte coletivo

Nesse item, seguem as perguntas referentes à frequência das viagens. Entende-se como freqüente, ou diário, o usuário que viaja cinco ou mais vezes por semana. Já o que viaja 2 ou 3 vezes por semana é o usuário médio e o usuário raro é o que viaja menos de 2 vezes por semana.

A Tabela 4 mostra que 59% dos usuários utilizam esse serviço diariamente.

Tabela 4 - Dados sobre a frequência de viagem dos usuários em (%).

Frequência das viagens	(%)
Diariamente	59,0
3 a 4 vezes p/ semana	6,0
2 a 3 vezes p/ semana	13,0
1 a 2 vezes p/ semana	7,0
Esporadicamente	14,0
Nunca	1,0

Fonte: ARAUJO (2012).

Esse dado pressupõe que a maior parte das pessoas que precisam se deslocar por meio do transporte coletivo diariamente o faz em função dos estudos e do trabalho. Esse apontamento está correlacionado à disposição por faixa etária, o que incide diretamente sobre os afazeres correlatos à idade.

Dos dados colhidos sobre as faixas etárias, elas representam mobilidades diferenciadas de acordo com a atividade exercida pelos passageiros. Do total de entrevistados, a faixa etária predominante é a de 25 a 34 anos, que reúne quase 30%. Seguida pela faixa de 16 a 24 anos, com 26% dos usuários (Figura 11).

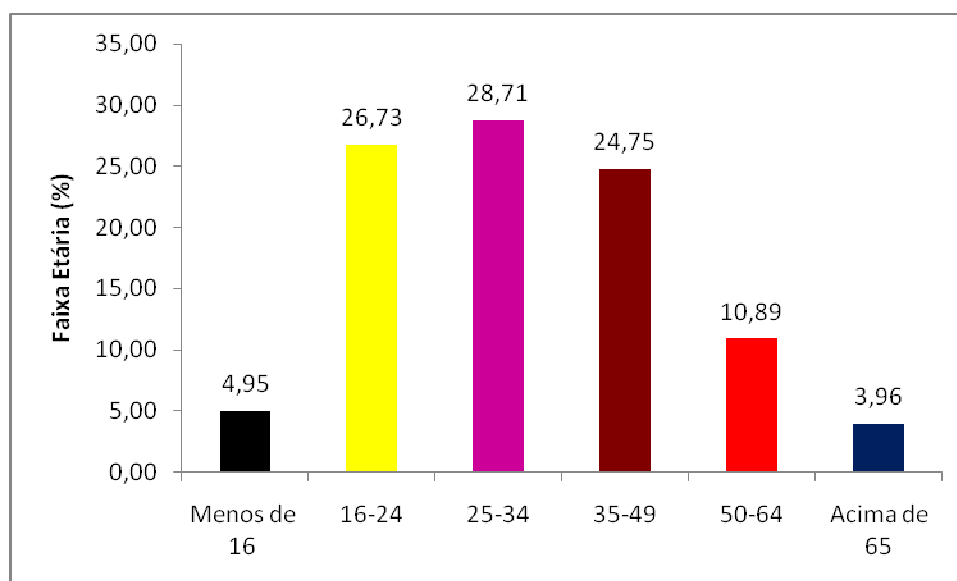


Figura 7 - Faixa etária dos participantes do estudo (%)

Fonte: ARAUJO (2012).

Podemos aferir dos dados dispostos que a mobilidade em Campos está relacionada a duas variáveis sendo a primeira a “fase produtiva” que, segundo Vasconcellos (2001), corresponde à mobilidade para o trabalho e varia entre 20-50 anos; e a outra variável a atividade escolar, que acaba sendo o segundo motivo mais comum dos deslocamentos (VASCONCELOS, 2001). Ao contrário, as crianças na fase pré-escolar e os idosos são menos móveis, geralmente, dependendo de terceiros. Tal perspectiva fica mais clara quando relacionamos faixa etária à frequência de uso (Tabela 5).

Tabela 5 - Faixa etária versus frequência de utilização do serviço de transporte por ônibus– Campos dos Goytacazes - 2011 (%).

Faixa Etária	Diariamente	
	(%)	Outros ²¹
Menos de 16	3,4	7,3
16-24	35,6	14,6
25-34	30,5	26,8
35-49	16,9	34,1
50-64	8,5	14,6
65 ou mais	5,1	2,4
TOTAL	59,0	41,0

Fonte: ARAUJO (2012).

A tabela mostra a concentração das frequências diárias nas faixas etárias entre 16 e 49 anos. Esses dados apontam que a utilização dos transportes coletivos em Campos dos Goytacazes vão ao encontro das razões acima expostas.

Ao associarmos frequência e escolaridade, vemos que os usuários com frequência diária são aqueles com 2º grau completo totalizando 33,90% da amostra, seguidos daqueles com 2º grau incompleto que totalizam 27,12% da amostra.

²¹ Outros corresponde a um nível de frequência menor que diário, pressupõe a utilização até 4 vezes por semana.

Tabela 6 - Escolaridade Versus frequência de utilização do serviço de transporte por ônibus– Campos dos Goytacazes - 2011 (%).

Escolaridade	Diariamente	Outros
1º. Grau Incompleto	13,56	25,0
1º. Grau Completo	3,39	10,0
2º. Grau Incompleto	27,12	17,50
2º. Grau Completo	33,90	25,0
Superior Incompleto	16,95	15,0
Superior Completo	5,08	5,0
Pós-Graduação	0	0
TOTAL	59	40

Fonte: ARAUJO (2012).

A partir dessa tabela, vemos que as pessoas com maior nível de escolaridade raramente utilizam o meio de transporte coletivo, o que pressupõe que estes sujeitos detenham maior nível de renda e, assim, busquem outras alternativas de transporte.

No que tange à renda familiar, que foi medida em salários mínimos (que na ocasião da entrevista era R\$ 545,00), pode-se verificar que a maior parte dos usuários dessa modalidade de transporte possui renda familiar média de até 3 salários mínimos. A faixa de renda predominante se situa entre 1 a 2 salários mínimos e corresponde a 42,6% dos usuários. (Figura 12)

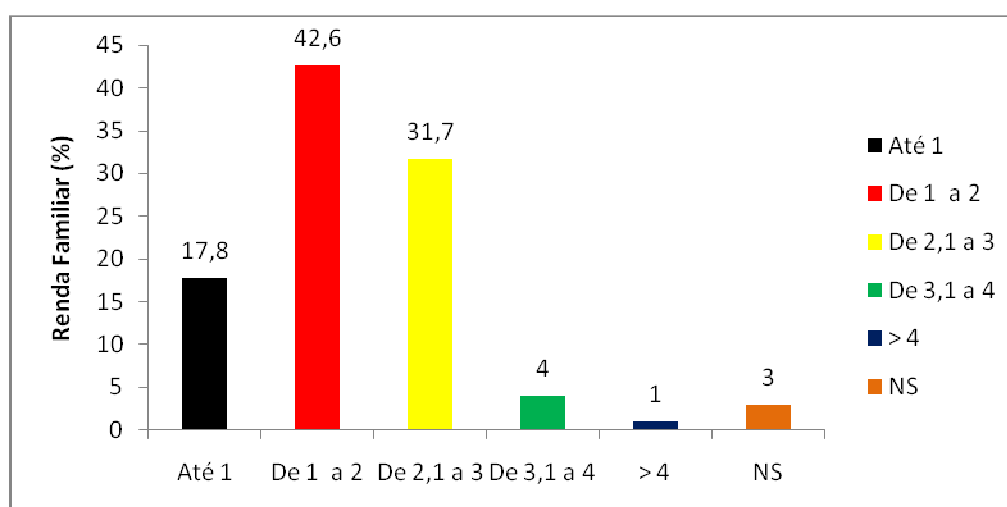


Figura 8 - Renda Familiar dos usuários do sistema de transporte coletivo em salários mínimos (%). Fonte: ARAUJO (2012).

O nível de renda familiar mostrado evidencia o baixo poder aquisitivo da população usuária do transporte coletivo. A estreita relação entre mobilidade e renda é um dos fatores determinantes na mobilidade urbana, ao mesmo tempo em que influencia no tipo de transporte utilizado (GOMIDE, 2003).

Conforme Gomide (2003), quanto maior a renda, maior a mobilidade, todavia, o que vemos na figura 12 é que a população com maior renda pouco utiliza o transporte público. Fato que pode estar associado a sua possibilidade de recorrer a outros meios de transporte como por exemplo moto ou carro. De outro lado, as famílias de baixa renda (menor que 1 salário mínimo) tendem a recorrer a outras formas de deslocamento, geralmente com menor custo, como andar de bicicleta ou a pé, dado que o transporte motorizado, apesar de essencial, se mostra oneroso financeiramente quando necessita ser utilizado diariamente.

Associando as variáveis frequência de utilização e renda, é possível observar que os usuários com renda de 1 a 3 salários mínimos totalizam 81,36% da amostra, sendo que estes utilizam esse tipo de transporte diariamente.

Tabela 7 - Renda Familiar Versus frequência de utilização do serviço de transporte por ônibus– Campos dos Goytacazes - 2011 (%)

Renda Familiar ¹	Diária (%)	Menos que diária (%)
Menor que 1,0	11,9	26,8
De 1,0a 2	44,1	41,4
De 2,1 a 3	37,3	24,4
De 3,1 a 4	5,1	0,0
Acima de 4,0	1,7	0,0
NS	0,0	7,32

¹ Renda mensal em número de salários mínimos.

Fonte: ARAUJO (2012).

À medida que aumenta a renda, diminui a frequência de utilização do transporte por ônibus. Do mesmo modo, à medida em que aumenta o nível de escolaridade, que pressupõe maior renda, menor é a proporção de usuários de transportes coletivos. O mesmo ocorre quando se trata dos usuários com renda

menor que 1 salário mínimo. Talvez isso se dê em razão de que esses usuários preferam a opção carro particular em vez de transporte público, já que possuem renda mais elevada que os demais. Segundo Cardoso (2006), o usuário com maior renda realiza viagens mais curtas dentro do expediente de trabalho e não é tão dependente do transporte público para se locomover para ir ao trabalho e voltar para casa.

Em relação à distribuição por gênero, houve uma participação maior de mulheres, totalizando 72% da amostra estudada.

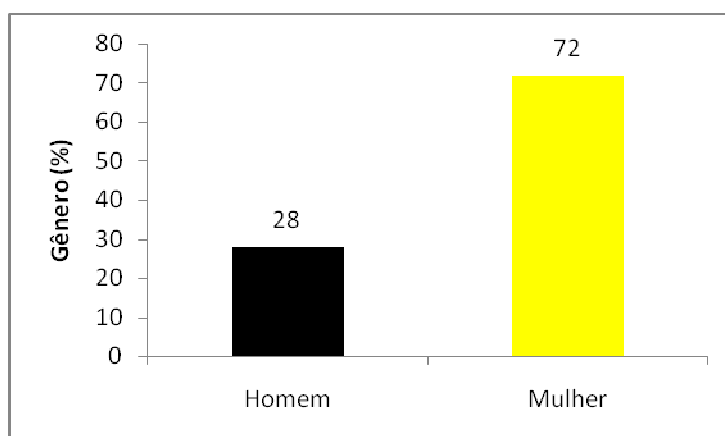


Figura 9 - Amostra por Gênero (%).

Fonte: ARAUJO (2012).

Esses números confrontam uma estimativa comum aos estudos sobre transporte, que apresenta que os homens geralmente são mais móveis que as mulheres. O resultado acima colocado pode ter sido determinado por dois fatores: maior facilidade em entrevistar as mulheres, e da variação dos horários das entrevistas ao longo do dia. Como ressalta Vasconcellos (2001), existem diferenças significativas entre a mobilidade das mulheres e dos homens, que correspondem às suas experiências diárias de viagem, incluindo a forma de deslocamentos e a sua finalidade.

Dentre tais diferenças destacam-se: a) o tipo de transporte selecionado para realizar viagens regulares de mesma distância para o trabalho, b) os tipos de trabalho segundo gênero, c) as responsabilidades no cuidado com crianças e idosos, entre outras. Esses fatores justificam o comportamento diferenciado da mobilidade entre os gêneros, em que as mulheres fazem viagens menores e com itinerários e horários distintos para conciliar o trabalho a outras atividades.

Outra relação importante é a que pode ser feita entre as variáveis frequência e gênero.

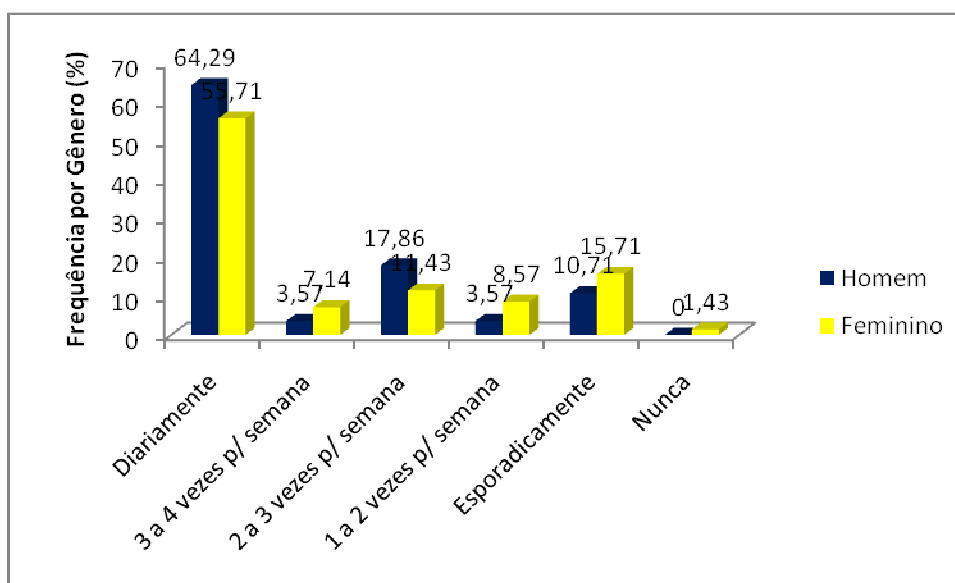


Figura 10 - Gênero Versus frequência de utilização do serviço de transporte por ônibus. Campos dos Goytacazes – 2011 (%)

Fonte: ARAUJO (2012).

O número de mulheres usuárias do transporte coletivo é relativamente maior que o número de homens conforme pode ser analisado na Figura 13, entretanto, a frequência diária é maior no gênero masculino (Figura 14). Tal fato não se refere apenas a uma questão de gênero, mas também a um problema que deve ser analisado socialmente em função da divisão do trabalho.

No caso dos homens, há uma rigidez quanto à frequência de utilização dos transportes coletivos por, usualmente, possuírem trabalhos fixos, com horários pré-determinados, fazendo com que o número de homens que utilizam esse serviço esporadicamente seja relativamente inferior se comparados ao sexo feminino. Já as mulheres apresentam uma mobilidade com frequência esporádica devido aos tipos de atividades que lhes são associadas (como levar filho à escola, cuidar de idosos, se responsabilizar por tarefas caseiras) bem como os horários requeridos para a realização das atividades.

Em relação à predominância dos horários de utilização do serviço prestado pelas empresas de ônibus, observou-se que há uma concentração entre os horários das 7 às 9 horas da manhã e entre 17 e 19 horas da noite.

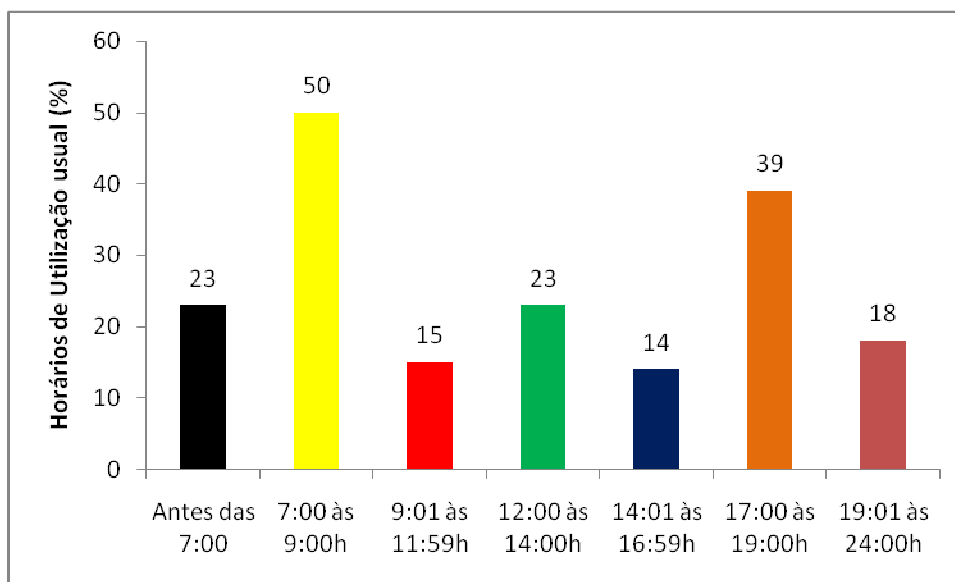


Figura 11 - Horários de utilização usual (%)

Fonte: ARAUJO (2012).

Tais horários são considerados os de pico, posto que indicam o momento em que os trabalhadores saem de casa para chegar ao trabalho e retornam do trabalho para casa.

Os motivos da viagem foram divididos em cinco, sendo eles: educação, trabalho, comércio, saúde e lazer. A figura 16 apresenta o motivo da viagem dos usuários, na qual foi possível observar que 62,4% viajam por motivo de trabalho, seguidos de 30,7% que viajam por motivo de estudos.

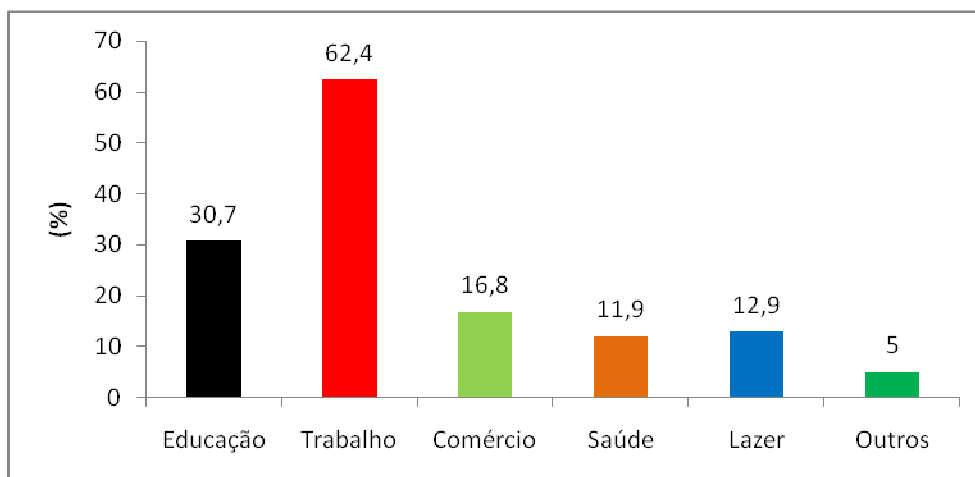


Figura 12 - Percentual dos motivos de utilização do transporte urbano por ônibus.

Fonte: ARAUJO (2012).

Os motivos da viagem vão ao encontro daqueles analisados na Figura 11 que apresenta a idade média dos usuários. O deslocamento para outros setores, apesar de significativo, corresponde a uma menor frequência no número de viagens.

O que chama a atenção neste quesito é a baixa utilização dos transportes em função do lazer. Dessa forma, o sistema de transporte coletivo que é de fundamental importância para as pessoas, perde uma de suas principais características enquanto sistema social de interação da população aos meios de lazer e entretenimento (cultura, esporte e etc). Quando o horário de lazer não é uma extensão do horário de trabalho, as pessoas, geralmente, abrem mão dessa convivência com os centros de lazer, uma vez que o trajeto trabalho-casa e, em seguida, casa-lazer torna-se oneroso financeiramente, além de demandar muito tempo no que diz respeito ao deslocamento. Os horários de circulação dos ônibus é um outro fator que inibe o acesso ao lazer, pois a frota pára de circular às 24h. Qualquer deslocamento após esse horário passa a ter um custo muito maior.

Embora a frequência de usuários apresentada sobre questões de saúde seja menor que a de lazer, espera-se que a procura por lazer e cultura seja a atividade de maior incidência, pois está diretamente relacionada ao convívio social, diferentemente de questões de saúde que pressupõem um estado ocasional.

4.3. Análise do usuário sobre o Sistema de Transporte Coletivo de Campos dos Goytacazes-RJ

Ao analisar os problemas do transporte coletivo, constatamos que o valor da passagem, ou seja, a tarifa, não é considerado um problema pelos usuários no que diz respeito aos serviços prestados por ônibus. Em Campos dos Goytacazes, a política do transporte a R\$ 1,00 ameniza o problema relativo ao valor tarifa encontrado, como visto no contexto nacional. No entanto, os dados apontam uma série de problemas no setor, mesmo após a implementação da política. Tais problemas estão discriminados na Figura 17.

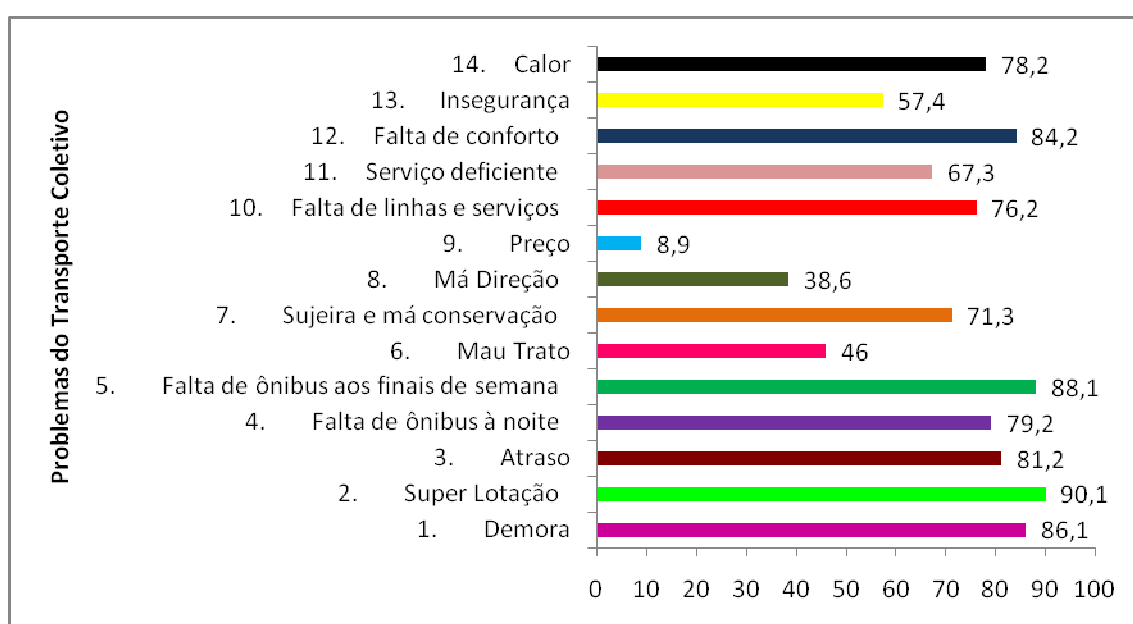


Figura 13 - Problemas do transporte coletivo.

Fonte: ARAUJO (2012).

A partir da avaliação dos usuários e da observação de campo, constatamos que as condições de conservação dos ônibus são ruins, apesar da tentativa de renovação das frotas, com a introdução de novos veículos. Os carros circulam quebrados, com bancos soltos e rasgados e a higiene é quase nenhuma, dado que não possuem coletores de lixo. Também não apresentam nenhum tipo de segurança aos passageiros, tanto aos que seguem a viagem sentados, como aqueles que fazem o percurso em pé. Além de mostrar um alto índice de insatisfação quanto a qualidade do serviço prestado, tais indicativos podem destacar uma questão chave quando se trata de transportes, visto que

os passageiros não possuem condições adequadas de acesso, o que recai na falta de cidadania. Os serviços não são distribuídos de forma equitativa à todos os membros da sociedade. Aqueles que possuem meios privados de mobilidade, detém outro tipo de acessibilidade. O mesmo ocorre em relação a organização espacial e a frequência dos ônibus, dado que os serviços se organizam de forma diferenciada por bairros, tanto no que concerne ao tipo de ônibus que presta o serviço como aos horários disponibilizados. As regiões periféricas da cidade tem uma déficit de serviços, pois, por mais que o quantitativo de ônibus seja o mesmo que o de outras áreas da cidade, a demanda dessas áreas é maior, o que resulta em problemas constantes como os que foram tratados na Figura 17. Não estudos prévios sobre a demanda de ônibus e de horários dessas localidades, nem mesmo análise dos itinerários mais requisitado, o que resultaria em viagens mais rápidas e na utilização de um modal apenas. A falta de estruturação dos itinerários obriga os passageiros a utilizarem mais de uma linha para chegar ao seu destino.

Da mesma forma, tais fatores interferem nos dados apresentados na Figura 18. Quando os entrevistados foram solicitados a avaliar a pontualidade nos horários e o número de ônibus nas linhas, os mesmos expressaram a não satisfação com ambas as variáveis.

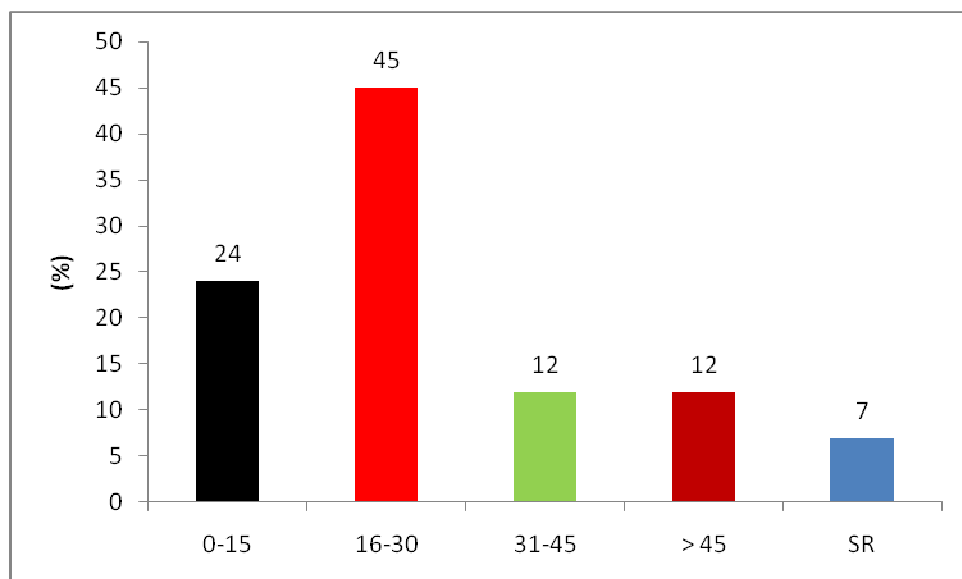


Figura 14 - Tempo de Espera (%)

Fonte: ARAUJO (2012).

As respostas para o tempo aproximado de espera pelo ônibus apresenta períodos entre 16 e 30 minutos. Muitos usuários reclamavam do tempo de espera, alguns relataram a espera por de mais de uma hora, com intervalos de tempo gigantescos de um ônibus para o outro, enquanto usuários de outras linhas relatavam que o intervalo entre um ônibus e outro era muito pequeno. A variação entre estas posições discrepantes depende da linha que o usuário utiliza, por exemplo, ônibus com direção à Flamboyant, Morro do Coco, Santa Maria podem levar de 30 minutos a uma hora ou mais de espera. Já ônibus com direção a Parque Aurora, Guarus, Pecuária são mais frequentes.

Sobre a frequência de veículos, a EMUT (2007) afirma que existe, nos horários de pico, um número maior de veículos em circulação. No entanto, isso não traduz regularidade, dado que nos demais períodos há redução da oferta veículos, especialmente no período noturno, onde a redução da frota é quase total. A resposta para situações como esta pode provir de análises como a elaborada por Caiafa (2002), que justifica que o carro circulando vazio é perda de capital mobiliário para o capitalista. É por isso que a frota é dimensionada pelo horário de menor demanda e não pelo horário de pico. Para Caiafa (2002), quando os ônibus rodam lotados na hora do rush, é porque do ponto de vista das empresas, não pode haver mais ônibus rodando, já que nos horários de menor procura pelos passageiros a taxa de lucro cairia. Segundo a EMUT, a manipulação de horários depende de cada empresa, uma vez que o poder público não estabelece padrões operacionais no município de Campos dos Goytacazes.

A exposição de problemas como falta de ônibus à noite e em finais de semana, atraso, demora, dentre outros, evidencia a falta de “acessibilidade ao sistema de transportes”, conceito que pode ser sintetizado pela medição da facilidade do usuário em acessar o sistema de transporte coletivo em sua região de moradia ou trabalho. A falta de acessibilidade caracteriza a ausência de qualidade de vida dos cidadãos que dependem diretamente desse modal, e ao mesmo tempo, a não integração com os recursos oferecidos pela cidade. As pessoas que dependem diretamente do transporte coletivo estão, de alguma maneira, sendo cerceados do direito de ir e vir.

A seguir é apresentada a representatividade que tem o transporte individual por carro, frente aos demais tipos de transporte coletivo. A avaliação

dos entrevistados considera-o como o melhor meio de transporte, visto que foi citado por 61,3% dos usuários.

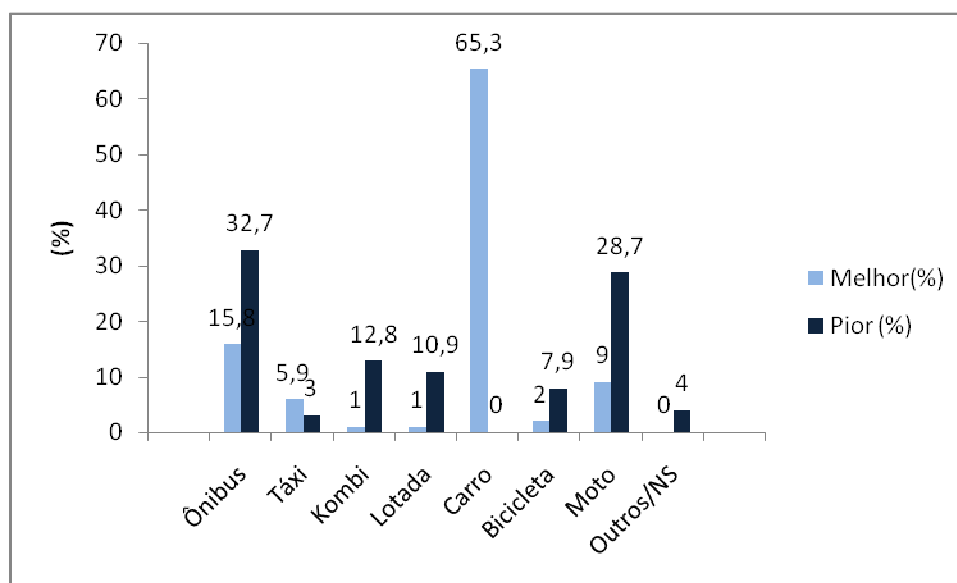


Figura 15 - Avaliação dos meios de transporte feita pelos usuários.

Fonte: ARAUJO (2012).

A superlotação, a demora, a falta de conforto, o descumprimento dos horários foram as justificativas dadas para desclassificar o ônibus como melhor meio de transporte. Outras variáveis apontadas negativamente são as motocicletas, kombis e lotadas. A justificativa estaria no fato de que se tratam de meios de transporte inseguros, e as kombis e lotadas pelo próprio nível de lotação.

O carro acaba sendo evidenciado como ideário de locomoção, não apenas como o símbolo de status que o meio de transporte individual tem na atualidade, mas pela percepção de que é a melhor forma de deslocamento frente aos condicionantes tempo gasto e custo. A estrutura urbana é planejada em favor desse meio de transporte, o que favorece seu desempenho. Além disso, “as pessoas de alta renda usam por dia muito mais espaço viário que as de baixa renda” (VASCONCELOS, 2001, p.123), porque elas têm mais acesso a diferentes lugares graças ao transporte individual, enquanto que os usuários de transporte coletivo tem dificuldade de usufruí-los.

4.4. Desempenho do transporte coletivo

O desempenho e a qualidade dos transportes são avaliados pelos órgãos gestores, os operadores e os usuários, o que acarreta diferentes opiniões entre eles. Os usuários são aqueles que teriam por função definir, em última análise, quais atributos devem existir no serviço de transporte (CARDOSO, 2006). Nesse sentido, a pesquisa buscou identificar, a partir da análise dos usuários, quais seriam os atributos mais importantes no que se refere aos transportes em Campos dos Goytacazes (figura 20).

Constatou-se que a segurança foi apontada como a variável mais importante para o bom desempenho do transporte público.

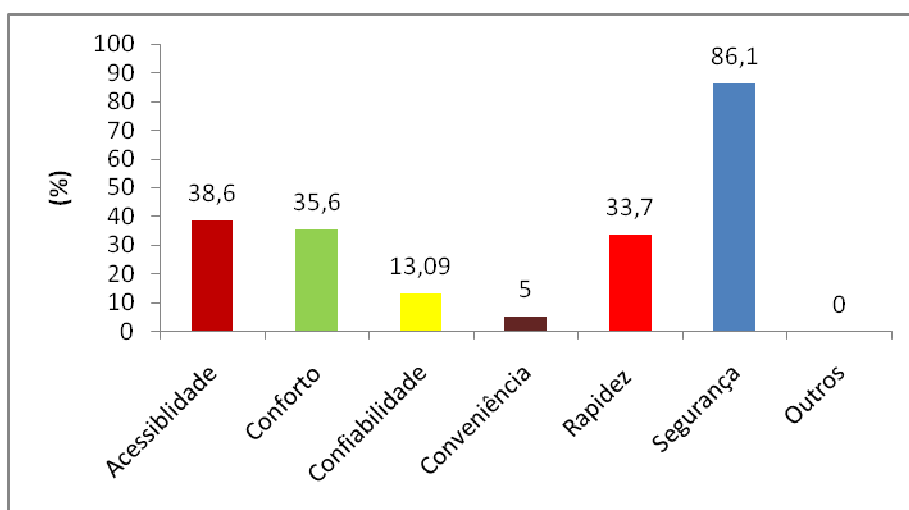


Figura 16 - Avaliação das variáveis mais importantes do transporte.

Fonte: ARAUJO (2012).

O item segurança corresponde ao grau de periculosidade de um serviço. Representa o nível de proteção ao risco de acidentes e crimes. Santana Filho (1984) a define como o atributo que traduz o desejo de proteção física e moral do usuário. Como exposto na figura 17, aproximadamente 60% dos usuários dos transportes coletivos no município de Campos dos Goytacazes o caracterizam como inseguro.

A rapidez é um atributo importante porque é diretamente condicionada pelo fator tempo, considerando: tempo de espera, tempo de embarque e tempo de viagem. Esse atributo interfere diretamente na qualidade da mobilidade, pois torna-se um importante atributo devido as atividades exigidas no cotidiano e o tempo dispensado para realizá-las.

O atributo conforto pode ser considerado como subjetivo e como sugere MURALHA (1990) é relativo à classe social a que o indivíduo pertence e as atividades cotidianas que realiza. Mas, no resultado obtido na pesquisa, independentemente de nível de renda, a variável conforto foi considerada um dos grandes problemas no setor de transportes em Campos dos Goytacazes. A falta de conforto apontada pelos usuários também pode ser relacionada ao fato de considerarem os ônibus lotados, especialmente em horários de pico, que exige dos usuários fazer o trajeto em pé, logo, sem conforto e sem segurança.

O atributo conveniência se refere ao trajeto feito pelo ônibus, a caminhada do usuário até o ponto de ônibus, do ponto em que desceu ao seu destino final, ao tipo de viagem e ao tempo de espera. Esse atributo foi quase que desconsiderado pelos usuários, embora algumas características relacionadas a ele terem sido assinaladas conforme a figura 17.

A tabela a seguir demonstra uma média das notas dispensadas pelos usuários a cada atributo, considerando os valores de 0 a 10.

Tabela 8 - Média das notas dadas pelos usuários aos atributos do transporte coletivo em Campos dos Goytacazes - RJ.

Atributos	Notas
Confiabilidade	5,0
Segurança	4,7
Acessibilidade	4,6
Conveniência	4,6
Conforto	3,9
Rapidez	3,9

Fonte: ARAUJO (2012).

Visivelmente todos os atributos obtiveram notas baixas, visto que a nenhum deles foi conferida nota maior que 5. Esse fator demonstra o alto nível de insatisfação dos usuários com os meios de transporte coletivos em Campos dos Goytacazes em relação a todos estes atributos. Assim, não tem sido

alcançados os requisitos mínimos para um transporte de qualidade na ótica dos passageiros de Campos dos Goytacazes.

4.5. Avaliação do usuário sobre a política do Transporte a Um real

Sobre a política do transporte a R\$1,00, pode-se dizer que apresentou entre os usuários uma avaliação que aponta o resultado entre ótimo (37,6%) e bom (34,6 %)

Tabela 9 - Avaliação da política de ônibus a R\$ 1,00.

Nível de qualidade	(%)
Ótima	37,6
Boa	34,6
Regular	16,8
Ruim	6,9
Péssim	2,9
Não respondeu	1,0

Fonte: ARAUJO (2012).

Os usuários que consideraram essa política como regular, ruim e péssima justificaram-se reafirmando problemas já mencionados anteriormente, quais sejam: a pequena oferta de ônibus, a superlotação, o pouco conforto, o sucateamento das frotas, as linhas deficientes, entre outros.

Sobre as vantagens que esta política trouxe, os entrevistados se referiram, de maneira geral, a maior mobilidade por conta do baixo custo, à economia, a maior facilidade de frequentar o centro da cidade.

Quando perguntados se a política do transporte a um real trouxe algum problema à cidade 80,2% afirmaram que não, enquanto 18,8% afirmaram que sim. Mesmo a maioria considerando que a política não trouxe problemas, considerações foram reafirmadas no sentido de reclamar da superlotação dos ônibus em virtude da política.

Sobre as medidas que o governo municipal poderia adotar para melhoria do sistema de transportes no município, a maioria dos respondentes considerou, de maneira geral, necessário melhorar a prestação dos serviços,

ampliar o número de ônibus em circulação, ampliar o número de linhas, renovar a frota e consertar as vias públicas. Essas ponderações foram feitas a partir de questões abertas. Em relação às vantagens que a política do transporte a um real trouxe para Campos dos Goytacazes, as respostas mais frequentes foram consideradas e dispostas na tabela abaixo.

Tabela 10 - Vantagens da política de ônibus a R\$ 1,00.

Vantagens	(%)
Economia	36,0
Preço	32,0
Nenhuma	9,0
Acessibilidade	7,0
Ajudou as pessoas	6,0
NS	5,0
Mais viagens	2,0
Facilita frequência ao centro	1,0
Melhorou a vida das pessoas	1,0
Outros	1,0

Fonte: ARAUJO (2012).

Assim, é apontada como característica mais importante dessa política o fator economia por ela proporcionada. Em seguida, foi colocado o preço com sua maior vantagem. A maioria sentiu-se beneficiada, visto que o número de deslocamentos foi ampliado em função do valor da tarifa. Como visto nos capítulos precedentes, é necessário garantir ao usuário uma tarifa moderada, uma vez que esta incide diretamente sobre o número de deslocamentos, ou seja, sobre o grau da mobilidade da população. Convém considerar que a população residente em bairros mais distantes, ou mesmo, a organização das linhas faz com que os usuários precisem utilizar mais de uma linha de ônibus, sobrecarregando o custo dos transportes.

Em linhas gerais, da pesquisa de campo, pode-se concluir que, em diferentes atribuições dadas pelos usuários do transporte público em Campos dos Goytacazes, a qualidade do serviço prestado não atinge os requisitos mínimos de acessibilidade. A satisfação com a Política do Transporte a Um

Real provém da maior mobilidade que proporciona. Contudo, sem as devidas correções nas deficiências relacionadas à acessibilidade, os problemas aqui levantados sobre a questão da mobilidade tenderão a ser acentuados.

4.6. Caracterização da política do Transporte a R\$ 1,00 pelo Poder Público – Entrevista com o Diretor da Emut

Segundo o atual Diretor da Emut e responsável pela implementação da Política Campos Cidadão, Paulo Roberto Mossó, o projeto vigente refere-se à lei municipal 8078 que entrou em vigência em maio de 2009. O projeto contempla todos os municípios cadastrados com a tarifa social no valor de um real, e que abrange não somente a área urbana como também a área distrital.

A política funciona com o repasse, pela prefeitura, do valor diferencial da passagem às empresas conveniadas. O município subsidia na área urbana o valor de R\$ 0,60 centavos em cada passagem e, segundo o entrevistado:

[...]na área distrital, o repasse é feito através de uma média harmônica. Por exemplo, você vai daqui à Farol de São Tomé e se tem todo um trecho urbano em que o passageiro vai pagar a taxa de um real, mas existe um trecho que passa a ser fora da área urbana, aí, então, o município vai subsidiar essa complementação. O passageiro paga um real e o município vai complementar com a média harmônica dos trechos. Tem trechos que a passagem é dois e vinte, três e cinqüenta, quatro e cinco reais. Faz uma média disso daí e o município subsidia essa diferença.

Mossó destaca que o maior alcance social proporcionado pela política foi o vínculo que as pessoas passaram a ter com o centro comercial e a área urbana. Enfatiza que a política trouxe um número maior de recursos oriundos de Municípios e distritos longínquos para dentro do Município de Campos.

Para dar uma idéia, antes os moradores de Santo Eduardo, um Distrito de Campos em direção ao Espírito Santo, faziam suas compras na Região do Espírito Santo, especificamente em Bom Jesus do Norte e outras localidades próximas, circunvizinhas. Essas pessoas passaram a ter acesso a Campos, pois antes eles pagavam cinco reais em uma passagem, hoje eles pagam um real. Hoje os moradores têm condições de sair do Distrito de Santo Eduardo por um real, vir ao centro da cidade, pegar outro ônibus e chegar a outro extremo

como Serrinha, Farol de São Tomé gastando dois reais, com ida e volta o gasto é de quatro reais. Então as pessoas passaram a ter mais acesso ao centro urbano de Campos e consumir aqui.

Mossó descreve o sistema de Transporte Coletivo de Campos antes da implantação do programa como caótico.

As empresas não estavam dando resposta àquilo que era intenção do governo. O governo quer colocar o transporte coletivo num patamar que ele realmente deva estar, transportando as pessoas com todo o cuidado, com todo conforto que deve ser exigido. Acho que em contra partida eles não poderiam fazer porque estavam numa situação econômico-financeira muito ruim. Então, agora com os subsídios, aos pouquinhos eles estão dando uma resposta ao governo de que essa tarifa, realmente veio a melhorar.

Dentre os diversos problemas apontados pelo secretário, o mais ressaltado foi a necessidade de renovação da frota, que estava sucateada.

Temos uma frota que necessita de renovação. A renovação que digo é a seguinte: os ônibus que já estão com sua vida útil ultrapassada, devem ser retirados do tráfego e substituídos por ônibus com tempo de vida útil mais próximo da realidade; já que temos a situação que os ônibus por força de regulamento devem ter dez e quinze anos nas Urbanas e Distritais, respectivamente. Então, eles devem chegar mais próximos disto que está previsto em regulamento e, com isso, diminuir o intervalo de horários para poder dar um atendimento melhor. Chegar nas situações de faculdade, como por exemplo na “Candido Mendes” que há deficiência de transporte no local. Existe transporte, mas ele não atende à necessidade naquela localidade. Também em outros locais que eles têm que chegar mais.

Segundo Mossó, após a implantação da tarifa social, a demanda por transportes aumentou.

Nós temos números que nos mostram que o número de transportados passou a ser da ordem de cinquenta por cento para mais. Nós estamos transportando muito mais pessoas que antes, o que nós precisamos fazer é atuar o mais rapidamente possível em relação ao sistema viário, sistema de transporte, transporte alternativo.

Segundo o secretário, problemas como congestionamento precisam ser corrigidos, visto que aumentou o número de pessoas em circulação, mas o sistema viário da cidade continua o mesmo, não suportando essa nova demanda.

Temos que criar todo um mecanismo para poder dar vazão a esse crescimento da população. As pessoas andarem menos de carro e andarem mais de ônibus, dentro de transportes mais confortáveis em menor tempo de percurso. Então, isso deve ser organizado. Mas esse planejamento não existe ainda.

De acordo com Mossó, o município está entrando no terceiro ano do Programa Campos Cidadão e as providências relativas ao setor viário ainda não foram tomadas. Nos últimos meses, a cidade recebeu uma reforma na estrutura urbana, mas não ocorreram mudanças na organização do sistema viário.

A Figura a seguir representa a frota operante, antes e depois da implantação do Programa.

FROTA ATUAL										
ANTES DA TARIFA SOCIAL			Substituídos	DEPOIS DA TARIFA SOCIAL			FROTA ATUAL			
EMPRESAS	Frota Operante	Idade Média		EMPRESAS	Frota Operante	Idade Média	Frota após Decreto/	Idade Média	ÔNIBUS Cadeirantes	Carros P/Baixa 1990/1999
JACARANDA	11	10,9	3	JACARANDA	14	9,7	15	5,5	1	5
ROGIL	12	12,8	3	ROGIL	19	6,2	22	6,4	3	8
SIQUEIRA	14	11,4	3	SIQUEIRA	13	7,0	13	6,6	1	3
SÃO SALVADOR	22	11,7	8	SÃO SALVADOR	33	8,9	31	4,7	8	12
BRASIL	10	8,8	10	BRASIL	20	5,4	20	4,9	0	0
CONQUISTENSE	7	14	3	CONQUISTENSE	11	8,0	10	4,4	0	3
GERATUR	7	14,6	3	GERATUR	11	8,8	8	6,6	0	4
SANJOANENSE	2	12	2	SANJOANENSE	5	8,6	6	7	0	3
PROGRESSO	3	12,5	44	PROGRESSO	26	9,3	15	0,5	0	16
SÃO CRISTOVÃO	3	12	4	SÃO CRISTOVÃO	5	5,2	5	5,2	0	4
TURISGUA	1	0	18	TURISGUA	26	8,2	31	8,6	3	1
SÃO JOÃO	79	9,9	23	SÃO JOÃO	84	8,0	67	4,4	13	35
TAMANDARÉ	69	11,8	15	TAMANDARÉ	79	8,0	74	6,4	25	15
CORDEIRO	9	8,2	4	CORDEIRO	13	5,8	13	4,2	6	1
TOTAL	249	10,75	143	TOTAL	389	8,02	330	5,4	60	107

Figura 17 - Idade Média da frota antes e depois da tarifa social.

Fonte: Emut

Consta que a idade média da frota operante diminuiu de 10,75 para 8,02, levando em consideração que não houve uma renovação da frota, mas sim um aumento do número de veículos em circulação. Consta na Figura 22 que 107 veículos precisam ser substituídos, visto que ultrapassaram os 12 anos de uso

Cabe destacar que tanto na perspectiva do poder Público, quanto na perspectiva dos usuários do sistema de transporte coletivo em Campos dos Goytacazes, são encontrados vários pontos em comum. Esses se referem ao aumento da mobilidade proporcionado pela política do transporte a R\$1,00, a falta de estrutura viária e a má qualidade dos serviços oferecidos e a necessidade de suprir as deficiências que provocarão o aumento do sucateamento dos transportes. No entanto, mesmo o Poder Público tendo ciência sobre a presente situação, poucas medidas foram tomadas em relação as mesmas, até o momento

No mês de fevereiro de 2012, a PMCG ordenou que o programa passasse por um recadastramento, porém, sua necessidade não foi explicada aos passageiros, visto que o programa está em andamento a aproximadamente dois anos. Devemos considerar que este é um ano eleitoral, e que o Programa Campos Cidadão é um dos carros chefes da campanha de reeleição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratar a política do transporte a R\$1,00 no município de Campos dos Goytacazes entendendo o papel dos transportes e das políticas públicas na circulação e suas conseqüências para a experiência urbana torna necessário delinear uma ampla estrutura teórica, principalmente, por se tratar de um tema singular na área de transportes ainda pouco estudado. Dessa forma, buscamos fazer uma abordagem que abrangesse desde o vínculo teórico existente entre urbanização e modernidade subordinadas à industrialização e, mais especificamente, às necessidades do capital.

Nesse trabalho, avaliamos a Política do Transporte a R\$1,00 enquanto uma política pública capaz de promover a mobilidade, bem como a acessibilidade. Os dados abordados nesse trabalho nos indicam que, com a redução do valor da passagem, houve um aumento considerável do número de usuários, porém, a prestação dos serviços apresenta diversas características reprodutoras de um transporte ineficiente. Observamos que, mesmo após o emprego dos subsídios de transporte, a situação dos coletivos é a mesma, ou até pior que a situação existente antes da implementação da política. Tais problemas foram potencializados, visto que os ônibus trafegam lotados, em péssimas condições de uso e com frota antiga que, muitas vezes, chega a ultrapassar a idade de uso.

Nesse sentido, consideramos que essa política proporcionou o aumento da mobilidade, visto que permitiu o acesso às propriedades sociais. No entanto, não confere acessibilidade, pois não consegue promover a democratização dos espaços da cidade. Acreditamos que o sistema viário deveria priorizar a dimensão humana, o que facilitaria a circulação de pedestres, de ciclistas e de meios de transporte público coletivo, especialmente os ônibus em detrimento do transporte individual motorizado. A oferta inadequada de transporte coletivo gera um sério agravante, já que, além de prejudicar a parcela mais pobre da população, estimula o uso do transporte individual, aumentando os níveis de poluição e congestionamentos. Estes, por sua vez, drenam mais recursos para a ampliação e construção de vias. O uso ampliado do automóvel favorece à dispersão das atividades na cidade, espalhando-a, o que dificulta a acessibilidade urbana por aqueles que dependem do transporte coletivo. Ao

mesmo tempo, a falta de planejamento e controle do uso do solo que ordene o desenvolvimento das funções sociais das cidades provoca a expansão urbana horizontal aumentando as distâncias a serem percorridas e os custos da provisão dos serviços para as áreas periféricas, onde a oferta se torna deficitária.

Caracterizamos a política do transporte a R\$1,00 nesse trabalho como uma política urbana deficiente, uma vez que nela incorre a ausência de medidas de planejamento urbano ordenando as atividades de uso do solo com as de transportes de forma articulada. A ausência desse planejamento compromete a mobilidade e a acessibilidade urbana, além de criar um desconforto para a população, visto que a mobilidade urbana para a construção de cidades sustentáveis será fruto de políticas que proporcionem o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizem os modos coletivos e não motorizados individuais de transporte, eliminem ou reduzam a segregação espacial, e, por fim, que contribuam para a inclusão social favorecendo também a sustentabilidade ambiental.

Esta política de subsídio às empresas não implica a democratização da política de transportes, pois não há participação dos usuários nas decisões. Em nenhum momento a questão dos transportes tornou-se uma questão pública, cujos conceitos de mobilidade e acessibilidade fossem colocados à prova por seus usuários. Nesse sentido, os transportes no município de Campos dos Goytacazes parecem representar uma política de regulamentação baseada em critérios de lucratividade política, com benefícios para quem controla o sistema. Esse processo, segundo Mamani (2011), reestabelece uma política urbana dual na medida em que fornece e financia o empresariado com a política de ônibus a R\$ 1,00, enquanto, por outro lado, estabelece uma regulamentação dos transportes informais sem planejamento viário, nem proposta de articulação entre os diversos meios de transportes coletivos (ônibus e vans), o que gera conflitos diante de um regime de legalização que pode ser desfeito a qualquer momento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: *Política social e combate a pobreza*. 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- ALMEIDA, Raphael. A evolução dos serviços de transportes coletivos e da mobilidade urbana na América Latina a partir de 1980: Os casos de *Buenos Aires, Cidade do México, Rio de Janeiro, São Paulo e Santiago*. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/programaExtendido.php?dia> >
- ANTP. *Associação Nacional de transportes Públicos*. Disponível em: <http://www.antp.com.br> 30 jun. 2009.
- ARAGÃO, J. & Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus. In: SANTOS, E. e J.ARAGÃO (orgs) *Transporte em Tempos de Reforma*. LGE, Brasília, 1996.
- ARAGÃO, J.J.Guilherme. & MARAR, J. Ricardo. “Transporte público. Um serviço público policiada pelo Estado? O caso de quatro cidades brasileiras”. In: Orrico filho, R. (org.) *Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados*.LGE, Brasília, 1996.
- ARAUJO, Isroberta. O papel dos transportes no processo de urbanização de Campos dos Goytaczes: Inclusão ou Segregação?. 2008. Monografia. Universidade Estadual do Norte Fluminense, 2008.
- BURGUES, E. O Crescimento da Cidade: *Introdução a um projeto de pesquisa*. In: PIERSON, D. (Org). *Estudos de Ecologia Humana*. São Paulo: Martins, 1970.
- CAIAFA, Janice. *Jornadas Urbanas: Exclusão, trabalho e subjetividade nas viagens de ônibus na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- CARDOSO, B. Cortês. Qualidade de serviço no setor de transportes Sob a ótica da teoria dos Topoi. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.
- CARVALHO, Ailton M. Políticas Sociais: afinal do que se trata? Agenda Social/UENF. Campos dos Goytacazes, v.1, n. 3, set-dez 2007.
- CARVALHO, Diego Lourenço. Mobilidade urbana e cidadania no Distrito Federal: *um estudo do programa Brasília Integrada*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2008.
- CASTELLS, Manuel. *A questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra S.A, 2000.

- _____. *La Cuestión Urbana*. Madrid: Siglo veintiuno, 1978.
- _____. *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*. Buenos Aires: Siglo veintiuno, 1968.
- COCCO, Rodrigo Giraldi. Planejamento de transportes e estruturação urbana: possíveis contribuições da Geografia para o planejamento dos transportes públicos. UNESP, 2003. Disponível em: www.scielo.com.br
- DUARTE, Patrícia. **Análise da qualidade dos serviços de transporte coletivo: Um estudo de caso**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Centro de Ciência e Tecnologia - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.
- EMUT. Diagnóstico do Sistema de Transporte Público Rodoviário na Cidade de Campos dos Goytacazes. Volume um. Campos dos Goytacazes, 2004.
- FARIA, Teresa Peixoto. "*Projeto de modernização e mudança na morfologia social e urbana de Campos dos Goytacazes/RJ nos anos 1870-1880*. Novos equipamentos e infra-estrutura urbana". In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. 2001.
- FERRAZ, Antonio Clóvis; TORRES, I. G. Espinosa. Transporte Público Urbano. 2º ed. Editora Rima. São Carlos, 2004.
- FERREIRA, MARCELO. Pré Testes De Um Questionário Multidimensional Autopreenchível: A Experiência Do Estudo Pró Saúde UERJ. Phisys. Rev. De Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 1999.
- FIGUEROA, Oscar (2005): *Transporte Urbano y Globalización. Políticas y efectos en América Latina*. Revista Eure. Santiago, Vol. XXXI, nº 94: pp. 41-53 Dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n94/art03.pdf>
- FREIRE, A. O. Guichard. *Empresas e empresários de ônibus na cidade do Rio de Janeiro: a política municipal, a viação excelsior e os "faiscadores" do transporte coletivo*. 1992. Dissertação (Mestrado em História). PPGH/IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. Políticas sociais: *acompanhamento e análise*. IPEA.FEVEREIRO, 2006.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte urbano e inclusão social: *elementos para políticas públicas*. Texto para discussão nº 960 - IPEA. Brasília, 2003.
- GONÇALVES, Rafael Otoni. Segregação sócio-espacial. Monografia Semestral. Universidade de São Paulo, Faculdade de engenharia e planejamento, 2003.

HÖFLING, Eloisa De Mattos. Estado e políticas públicas sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

LEFÉBVRE, Henry. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MAMANI, Hernán. Transporte Informal e Vida Metropolitana: Estudo Do Rio De Janeiro Nos Anos 90. Rio de Janeiro – Dissertação (Doutorado em Engenharia de Transportes). UFRJ/ PUR, 2004.

MANOLO, (2009) “transporte coletivo urbano e luta de classes: um panorama da questão”. Disponível na internet :

<<http://tarifazero.org/2009/10/12/transporte-coletivo-urbano-e-luta-de-classes-um-panorama-da-questao/10/>>. Acessado em .

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. Estudos avançados, v.17, nº 48, p. 151-166, ISSN 0103-4014. (artigo disponível em <http://www.scielo.br>, acesso em 12/2009).

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

Ministério das Cidades. PlanMob: *Construindo a cidade sustentável*. Governo Federal, 2007.

MÓR, Roberto Luís Monte. O que é o urbano no mundo contemporâneo. Texto para discussão Nº281, 2006.

MURALHA, M. *Contribuição para a Análise do Desempenho do Sistema do Transporte de passageiros*. 1990. Dissertação de M. SC. COOPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 1990.

NTU. **Novas tendências em política tarifária**. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/novosite/arquivos/NovasTendencias.pdf> Junho de 2005. Acesso em 13 de dez. 2011.

NTU. Novas tendências em política tarifária. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br>> acesso em Dez. 2011.

ORRICO FILHO, R. D. O., A. BRASILEIRO, E. M. dos SANTOS e J. J. G. de ARAGÃO (1996) *Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados* - Brasília: L.G.E. pg. 193- 217 e pg 245-255.

PENALOSA, . 2011. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/rio/transito/mat/2011/04/16/responsavel-pelo-transmilenio-ex-prefeito-de-bogota-acha-que-brts-podem-ser-mais-vantajosos-do-que-metro-924259390.asp#ixzz1MkO8tjTS>>

- PEREIRA, V. P. B. *Avaliação da Política De Transportes Públicos no Rio de Janeiro: Causas e Conseqüências do Modelo Privado no Transporte por Ônibus*. Brasília: Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, 1987.
- RAIA JUNIOR, Archimedes Azevedo. ALVES, Priscilla. Mobilidade e acessibilidade Urbanas Sustentáveis: A gestão da mobilidade no Brasil.
- ROSA, José Silvío. Transporte e Exclusão Social: *a mobilidade da população de baixa renda da região metropolitana de São Paulo e Trem metropolitano*. dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo – USP. São Paulo-SP, 2006.
- SANT'ANNA, J. A. *Reordenamento urbano pelo transporte*. Brasília: IPEA, 1991.
- SANTOS, Milton. Involução metropolitana e economia segmentada: O caso de São Paulo. In: RIBEIRO, A.C.R.; MACHADO, D.P. (Orgs.). *Metropolização e rede urbana: perspectivas dos anos 90*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFR, 1990.
- SANTOS, M. & ORRICO FILHO, R. "O mercado de transporte público urbano por ônibus: que contestabilidade?". In: Orrico filho, R. (org.) *Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados*. LGE, Brasília, 1996.
- SANTOS, Raphael David F. dos. "*Transporte Coletivo em Cidade Média: o caso do município de Campos (RJ)*". Rio de Janeiro – UFRJ/ PUR, 1987.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SEMOB. Política Nacional de Mobilidade urbana Sustentável. Ministério das Cidades. Brasília, 2006.
- SILVA, Geisa Aparecida. Considerações sobre as características de vias exclusivas para o ônibus urbano: uma contribuição para estudos de implantação. Dissertação de mestrado. UNB. Brasília, março de 2005.
- SILVA, Raquel Queiroz & MORAES, T. M. Queiroga. *Exclusão social, transporte e políticas públicas*. XVIII ANPET, 2004.
- TONI, Jackson. Planejamento e transportes: possibilidades metodológicas alternativas. 13º congresso ANTP, Porto Alegre, 2000 .
- VASCONCELLOS, Eduardo A. *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: Reflexões e propostas*. São Paulo: FAPESP: Ed. Unidas, 1996.
- VASCONCELLOS, Eduardo A. *Transporte Urbano, Espaço e Equidade: Análise das Políticas Públicas*. São Paulo: FAPESP: Ed. Unidas, 2001.

VILLAÇA, Flávio - Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. & ZIONE, Silvana Maria. “Os transportes sobre trilhos Na região metropolitana de São Paulo: O poder público acentuando a desigualdade”. (monografia – CBTU), 2005.

WEBER, M. Ensaio de Sociologia. 5ª ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WRIGTH, CH. *O que é transporte Urbano*. São Paulo. Brasiliense, 1988.

INTERNET:

<http://monitorcampista.com.br/pagina.html?materia=37974&editoria=2%20&edicao=1014>. Acessado em 14 de dezembro de 2009.

CIDAC - Centro de informações e dados de Campos:
http://www.cidac.campos.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=116:politicapublicasdetransporteehabitacao&catid=54:estudos-tecnicos&Itemid=69

Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>

ANEXOS
Anexo 1: Questionário