

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

AIRON CALEU SANTIAGO SILVA

PODER PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA: uma análise da atuação estatal no
serviço de transporte público coletivo urbano por ônibus em São Luís/MA

São Luís – MA
2020

AIRON CALEU SANTIAGO SILVA

PODER PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA: uma análise da atuação estatal no serviço de transporte público coletivo urbano por ônibus em São Luís/MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Benjamin Alvino de Mesquita

São Luís – MA
2020

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

SILVA, AIRON CALEU SANTIAGO.

PODER PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA : uma análise da atuação estatal no serviço de transporte público coletivo urbano por ônibus em São Luís/MA / AIRON CALEU SANTIAGO SILVA. - 2020.

108 f.

Orientador(a): Benjamin Alvino de Mesquita.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

1. Atuação Estatal. 2. Cidade Capitalista. 3. Reprodução Social. 4. Transporte Público Coletivo. I. Mesquita, Benjamin Alvino de. II. Título.

AIRON CALEU SANTIAGO SILVA

PODER PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA: uma análise da atuação estatal no serviço de transporte público coletivo urbano por ônibus em São Luís/MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovado em: 20/08/2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benjamin Alvino de Mesquita (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão – UFMA/PPGPP

Prof^a. Dr^a. MARIA EUNICE FERREIRA DAMASCENO PEREIRA
Universidade Federal do Maranhão – UFMA/PPGPP

Prof^a. Dr^a. ROSIRENE MARTINS LIMA
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A NORMATIZAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA SOB O PRISMA ESTATAL	20
2.1	Da mobilidade urbana	20
2.2	A Constituição Federal de 1988: direitos sociais e deveres estatais	24
2.3	A regulamentação dos ideais constitucionais relativos ao desenvolvimento urbano, mobilidade e transportes	27
2.3.1	Estatuto das cidades	27
2.3.2	Criação do Ministério das Cidades (2003)	30
2.3.3	Política Nacional de Mobilidade Urbana	32
2.4	O papel dos municípios na política de mobilidade urbana	38
2.4.1	Competências constitucionais da União e dos Municípios	38
2.4.2	Introdução à legislação ludovicense	42
3	PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO E MOBILIDADE URBANA: as duas faces de uma mesma moeda	46
3.1	Aspectos introdutórios: urbanização e segregação socioespacial	46
3.2	Industrialização brasileira e aumento populacional nas cidades	52
3.3	Das mazelas de um processo de urbanização direcionado pelo lucro	56
3.4	A capacidade do Poder Público para prover serviços e equipamentos urbanos compatíveis com o processo de urbanização	59
3.5	Influências relativas ao transporte público coletivo urbano	62
4	A REALIDADE URBANA EM SÃO LUÍS/MA	71
4.1	Processos de urbanização e industrialização maranhense no século XX	72
4.2	Planos diretores de São Luís/MA	77
4.3	Cidade espraiada e os reflexos sobre o transporte coletivo urbano	82
4.4	O serviço de transporte coletivo ludovicense até 2016	89
4.5	Uma análise do procedimento licitatório de 2016 destinado à concessão do serviço de transporte público coletivo urbano	92

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
	REFERÊNCIAS	99

AGRADECIMENTOS

Agradeço à paciência, dedicação e profissionalismo do meu orientador, Professor Benjamin Alvino, bem como dos demais membros da banca, Professora Maria Eunice e a Professora Rosirene Martins, que colaboraram para a construção desse trabalho desde a qualificação do projeto.

Devo agradecimentos também a todos os professores do Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, uma vez que possibilitaram direta ou indiretamente a realização desse trabalho.

Sinto que devo agradecer, ainda, aos meus colegas pós-graduandos, tanto do programa de mestrado, quanto do programa de doutorado, pelo incentivo e auxílio, pela companhia no dia-a-dia da sala de aula, assim como pelos momentos de descontração.

Devo agradecimentos incondicionais também à família e amigos, os quais forneceram apoio e incentivo constantes, em especial Fátima Santiago, Alanna Santiago, Ruan Didier, Arnaldo Vieira, Pedro Chagas, Vitor Santiago, Ricardo Cruz, Lucas Rodrigues, Jônatas Ferreira, Anne Aires, dentre tantos outros.

RESUMO

Trata-se do estudo do serviço público de transporte coletivo urbano por ônibus na cidade de São Luís/MA e de questões afins que possuem influência sobre este serviço. A análise parte da compreensão da Reprodução Social do modelo capitalista nos demais aspectos da vida nas cidades inseridas nesse contexto. Em posse dos estudos de autores que voltam as suas análises à cidade capitalista, analisou-se a influência da atuação estatal nesse movimento de manutenção do *status quo*, traçando-se um paralelo entre as medidas adotadas pelo ente estatal (leis, programas, criação de órgãos etc.) e os efeitos negativos surgidos a partir da ação ou omissão estatal em matéria de transporte coletivo ou políticas afins, como combustível, incentivos fiscais, habitação e organização do solo. Para tanto foi feito um amplo levantamento bibliográfico e documental, principalmente no âmbito da cidade estudada.

Palavras-chave: Transporte Público Coletivo; Reprodução Social; Cidade Capitalista; Atuação Estatal.

ABSTRACT

This is the study of the public urban public transport service by bus in the city of São Luiz/MA and related issues that have an influence on this service. The analysis starts from the understanding of Social Reproduction of the capitalist model in the other aspects of life in cities inserted in this context. In possession of studies by authors who turn their analysis to the capitalist city, the influence of state action in this movement to maintain the status quo was analyzed, drawing a parallel between the measures adopted by the state entity (laws, programs, creation of organs, etc.) and the negative effects arising from the state's action or inaction in the area of public transportation or similar policies, such as fuel, tax incentives, housing and soil organization. To this end, a wide bibliographic and documentary survey was carried out, mainly within the city studied.

Keywords: Public Collective Transport; Social Reproduction; Capitalist City; State action.

LISTA DE SIGLAS

FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
SeMOB	Secretaria de Mobilidade Urbana
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
PT	Partido dos Trabalhadores
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PL	Projeto de Lei
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
FDTU	Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos
FNDU	Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EMTU	Empresas Metropolitanas de Transportes Urbano
SMTT	Secretaria Municipal de Trânsito e de Transportes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
TPU	transporte público urbano
PD	Plano Diretor
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – população por situação do domicílio, 1950-2010	54
--	----

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – organograma 1: ciclo vicioso de perda de competitividade do transporte urbano	66
Imagem 2 – Tabela 1: Composição de custos da tarifa de ônibus urbano – Brasil, 2008	68
Imagem 3 – Viagens produzidas	87
Imagem 4 – Viagens atraídas	87

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma dissertação de Mestrado intitulada o “PODER PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA: uma análise da atuação estatal em relação ao serviço de transporte público coletivo urbano por ônibus em SÃO LUÍS/MA” e foi desenvolvido no contexto do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, com o apoio da FAPEMA, como exigência para a obtenção do título de mestre em políticas públicas.

Comporta dizer que o interesse por este objeto de estudo surgiu da vivência do pesquisador enquanto morador de São Luís/MA, em um bairro periférico onde a maior parte dos moradores é de baixa renda e usuária de transporte coletivo, sendo diretamente atingido pelos problemas da mobilidade urbana local, principalmente no que diz respeito ao serviço público de transporte coletivo por ônibus.

Além do mais, a discussão do tema relativo ao transporte coletivo urbano e suas relações com alguns pontos fulcrais de sua efetivação adequada, mormente quando focada na compreensão da realidade da população mais pobre e na necessidade de atenuação da expropriação diária que sofre se mostra relevantíssima a fim de fomentar o estudo dessas relações. Buscar compreendê-las é perquirir por melhorias em um serviço muito relevante para a vida da população nas grandes cidades brasileiras.

Atinente ao contexto urbano atual, a pesquisa volta-se ao cotidiano da vida na cidade, uma vez que aborda o transporte coletivo urbano e suas implicações. Este, por sua vez, se adequadamente efetivado, apresenta-se como instrumento apto a proporcionar desenvolvimento, diminuição de desigualdades etc., razão pela qual a relevância social da compreensão do tema se destaca.

No mais, a busca pelo entendimento do contexto local, mormente dos efeitos da atuação estatal nesse âmbito possui também relevância científica na medida em que fornece bases para estudos futuros mais complexos, projetos e planos de ações direcionados à otimização do referido serviço e assim por diante.

A escolha pelo foco na atuação estatal e não no processo como um todo e todos os sujeitos envolvidos se fundou pela necessidade de dar viabilidade à pesquisa, bem como pela especial relevância que o Estado parece ocupar no tema. Conforme Burnett (2009, p. 20):

[...] surpreendentemente, a identificação do papel e das funções desempenhadas pelo Estado em todo este processo, decisivas para consolidação do tipo de capitalismo nacional e indispensáveis para criar as condições que tornaram possível a “ordem urbanística excludente e predatória” [...], e que terminaram por constituir uma relação de dependências e benefícios entre o público e o privado no país, tampouco eram consideradas como obstáculos apesar de que, de tão estruturais na conformação da realidade nacional, ultrapassam os limites possíveis de enfrentá-las unicamente através das lutas no campo da urbanização e do urbanismo.

Ou seja, a falta da devida atribuição de valor ou atenção à interferência estatal, a falta de questionamento dessa, ou mesmo a ignorância quanto a relevância do sopesamento desses papéis e funções do Estado ou posturas por ele adotadas, teria contribuído em parte para a formação da realidade urbanística excludente e predatória brasileira.

Em vista dessa questão, a relevância da pesquisa realizada é explícita – razão pela qual o esforço do pesquisador foi empreendido na direção desse caminho. Afinal, certamente o primeiro passo para que o poder público possa atuar efetivamente sobre um problema social é a adequada compreensão das causas e efeitos da atuação do próprio ente estatal, ponto este onde a academia pode fornecer bases de extrema importância.

A questão que se propõe à análise localiza-se no contexto ludovicense e afeta diariamente a toda a sua população e, apesar de já existirem algumas produções científicas nessa linha (por exemplo: FERREIRA, 1999; DINIZ, 1999; LUZ, 2004; CARVALHO, 2005; BURNETT, 2009; SANTOS, 2013; etc.), poucas se debruçaram sobre a questão da atuação estatal na reprodução social do transporte coletivo na cidade de São Luís/MA.

Com esse fim, traçou-se um caminho para alcançar a compreensão da atuação estatal em meio a essa reprodução. Inicialmente, questionou-se como a mobilidade urbana é idealizada pelo Estado, considerando reflexo disso as normas e demais medidas adotadas nesse sentido.

A partir desse questionamento mostrou-se pertinente como objetivo específico da pesquisa o levantamento e análise das normas e demais medidas relacionadas à mobilidade urbana no país. Assim, buscou-se no primeiro capítulo traçar um panorama sobre o que se pode entender por mobilidade urbana, bem como sobre a normatização desse tema, assim como de outros que o tangenciam no contexto das cidades, como o desenvolvimento urbano, política nacional de mobilidade urbana, divisão de competências e assim por diante.

Logo após, outro questionamento mostrou relevo, a saber, “qual seria o papel do transporte coletivo na realidade urbana atual?”. A partir desse questionamento surgiu o objetivo específico de compreender a relação entre o processo de urbanização das cidades brasileiras e o transporte coletivo em si.

Com isso passou-se no segundo capítulo à análise da relação entre urbanização e o processo de segregação socioespacial enquanto processos similares, seguida do estudo da industrialização brasileira enquanto um dos principais motores para o aumento exponencial de moradores nas cidades e os impactos disso sobre a estrutura urbana e o modo de ser desse processo de urbanização a fim de buscar demonstrar as feições que o urbano adquiriu mediante tais influências.

Diante desse panorama, surgiu a necessidade de averiguar o quanto desses aspectos seriam característicos de São Luís/MA. Fundamentado nisso, a necessidade de analisar o desenvolvimento das características do transporte coletivo urbano de São Luís/MA e seus aspectos socioespaciais revelou-se como um objetivo específico pertinente.

Assim, no terceiro capítulo estudou-se o processo de urbanização ludovicense e seus momentos de maior ênfase, bem como os seus planos diretores e as características que estes imprimiram na cidade de São Luís dos tempos atuais. Com o delineado de todo o contexto em que se insere, buscou-se analisar pormenorizadamente a prestação do serviço de transporte coletivo por ônibus em São Luís, principalmente nas imediações da licitação do ano de 2016 voltada à concessão da prestação do serviço a entes privados.

Cabe, também, apontar que o trabalho construiu-se tendo início na compreensão da cidade capitalista como um local onde emergem contradições de diversas naturezas. Trata-se de um ambiente fértil para a observação de fenômenos sociais e, apesar do aprofundamento das distinções entre classes sociais, ainda é um lugar favorável à luta pela busca de melhores condições de vida.

O fio condutor da análise está centrado na ideia de que o desenvolvimento do capitalismo conferiu à vida nessa cidade capitalista feições cada vez mais complexas, assim, a pretensão de compreender qualquer um de seus elementos não pode ser satisfeita sem o mínimo de conhecimento quanto aos processos envolvidos.

Partindo dessa consideração, certamente não poderia buscar compreender a dinâmica da política de transporte coletivo urbano de um determinado local sem antes apreender as múltiplas relações envolvidas. Estudar o transporte coletivo

urbano perpassaria a discussão de temas que vão muito além da aparente dicotomia evidenciada por alguns autores entre o transporte individual privado e o transporte coletivo público no que tange às dificuldades referentes à mobilidade urbana nas cidades.

Para tratar dessa questão seria necessário abordar vários outros contextos, como as políticas públicas nacionais e locais de mobilidade urbana, as características concretas da cidade, o desenvolvimento deste espaço urbano no tempo, a periferização, as características das viagens e assim por diante. A soma desses fatores exprime um “modo de ser” da prestação do transporte coletivo urbano por ônibus em São Luís/MA que resulta de uma dinâmica na qual o Estado possui relevante papel.

Em meio ao desenvolvimento da cidade, as políticas públicas incidentes sobre ela vieram ganhando destaque no Brasil ao longo das últimas décadas. A luta de diversos setores da sociedade resultou em previsões constitucionais de diversas pautas, leis, órgãos criados, dentre outros instrumentos melhor elucidados adiante. Não obstante, a cidade marcada por um desenvolvimento predatório e focado no lucro em detrimento da qualidade de vida pouco parece ter sido alterada em sua essência.

Esse modo de ser aparentemente vem se perpetuando ao longo dos anos, apesar das diversas medidas adotadas pelo poder público. A aparente manutenção desse *status quo* exprime uma questão digna de atenção, assim, o problema central da pesquisa resume-se na busca da compreensão de como as medidas adotadas pelo poder público municipal têm contribuído para a reprodução social em relação ao transporte coletivo urbano em São Luís/MA. Dessa forma, o objeto desse estudo é o efeito das ações estatais no modo de reprodução social de uma forma de atender a uma necessidade (transporte coletivo adequado e de boa qualidade para os mais pobres).

O relevo dessa busca expõe-se principalmente ao considerar que boa parte dos usuários de transporte coletivo em São Luís fazem parte da classe menos abastada, já expropriada de diversos recursos e bens, sendo alvo também da ofensa ao seu direito de acesso às oportunidades que a cidade oferece.

Nesse sentido, Maricato (2013a) pontua que, em que pese o aprofundamento dos problemas de mobilidade urbana afetem a todos os moradores das cidades, é da população mais pobre, geralmente usuária de transporte coletivo, que o preço mais alto é cobrado. Ao longo dos anos, essa situação pouco vem sendo

alterada: a imobilidade nas cidades cresce, os custos do transporte aumentam e a população padece.

Em São Luís/MA isso já começa a se manifestar, gerando a preocupação quanto à qualidade de vida na cidade daqui alguns anos, principalmente considerando as promessas de grande expansão urbana nessa cidade (SÃO LUÍS, 2016a). Nesse meio, o transporte coletivo apresenta-se como um dos caminhos aptos à suavizarem essas tensões¹.

Conforme o panorama aqui delineado, São Luís/MA vem seguindo a tendência nacional de urbanização decorrente dos interesses do capital, o qual vem impondo a sua lógica e a reproduzindo sobre outras áreas além da economia, potencializando desigualdades e aprofundando a questão social.

Afinal, conforme será demonstrado, o poder público local apenas vem seguindo a lógica da política nacional, não buscando especificar as suas ações à realidade local, às necessidades, à identidade, às especificidades da cidade de São Luís/MA, ou seja, apenas vem repetindo ações, planos, programas etc. que já demonstraram sua incapacidade de promover um serviço de transporte coletivo de qualidade e uma mobilidade urbana adequada e plena.

Nessa linha, importa ressaltar que a reprodução social é um processo decorrente das relações sociais que se manifestam e se desenvolvem nessa realidade. Em meio a toda essa relação, a atuação estatal revela-se medular para entender a reprodução da forma como vem sendo prestado o serviço de transporte coletivo urbano por ônibus para o fim de atender as necessidades de transporte na cidade.

Essas premissas aqui adotadas guiam boa parte das obras que fundamentam essa pesquisa e, também por isso estão no cerne da problematização geradora da investigação aqui proposta. Longe de pretender aplicar o materialismo histórico e dialético de forma ortodoxa, a proposta aqui adotada se volta bem mais à averiguação prática de alguns dos conceitos construídos e desenvolvidos por autores de bases marxistas.

Assim, no que toca à ideia de reprodução, por exemplo, tem-se que:

¹ Não se nega que a utilização do transporte coletivo urbano deve ser incentivada para todas as classes sociais, uma vez que isso traria enormes benefícios para a coletividade, porém atualmente a maior parte dos seus usuários é composta pelas classes menos abastadas (SÃO LUÍS, 2016b).

O que Marx diz (e muitos discordarão de mim) é que as tecnologias e as formas organizacionais interiorizam certa relação com a natureza, assim como com concepções mentais e relações sociais, com a vida cotidiana e os processos de trabalho. Em virtude dessa interiorização, o estudo das tecnologias e formas organizacionais pode “revelar” ou “desvelar” muito dos outros elementos. (HARVEY, 2013b, p. 366).

De semelhante modo, o estudo das formas (opções técnicas, tecnologias e afins aplicados) como um determinado serviço é prestado pode desvelar muito das relações sociais implícitas e determinantes nesse complexo. A busca pelo entendimento da reprodução na presente matéria, longe de ser uma proposta ortodoxa, volta-se a compreensão da realidade por meio da adoção de alguns conceitos e construções teóricas embasadas nas ideias acima referidas.

Ao lado disso, convém considerar ainda que, da compreensão do capitalismo como um sistema integrado, decorreria a conclusão de que a reprodução social expressa na realidade da vida da classe trabalhadora, leva à crença de que as condições de vida às quais os menos abastados são submetidos nas cidades se direcionam à manutenção do *status quo*:

Uma compreensão do capitalismo como um sistema integrado, no qual a produção é sustentada pela reprodução social, pode ajudar as lutadoras e lutadores a entender a importância das lutas políticas em ambas as esferas [produção e reprodução] e a necessidade de unificá-las (BHATTACHARYA, 2019, p. 110).

Assim a busca pela compreensão do transporte coletivo urbano em meio a uma cidade espalhada e que segrega os mais pobres os enviando para regiões afastadas, traz em si o peso do sopesamento da reprodução social que nessa realidade se expressa.

É por meio dessa compreensão que essa pesquisa se orienta e segue o caminho traçado em busca pela averiguação das medidas tomadas pelo poder público municipal que vêm fomentando essa manutenção. Afinal, mesmo que sob a égide do capitalismo possa parecer que tudo seguirá o interesse do capital, em verdade tem-se que não se trata de um determinismo irremediável. A luta envolvida na definição das políticas urbanas coloca-se como um espaço aberto onde, em que pese a manutenção do *status quo* pareça mais provável, a mudança ainda é possível.

Considerando essa possibilidade, a análise da influência do ente estatal nesse interim manifesta-se pertinente, visto que não é tido como um mero espaço

vazio ocupado por uma classe dominante, mas como sujeito que age guiado por uma racionalidade mais ou menos averiguável (MARQUES, 2016).

Nesse sentido, Maceno (2017), indica que:

A premissa dessa interpretação é a de que a reprodução capitalista é contraditória e que, portanto, em seu interior, há tensões e conflitos que podem levar tanto à manutenção da ordem estabelecida, quanto, também, a transformações positivas, tanto no interior da sociabilidade capitalista quanto na direção de sua superação. Neste sentido, todos os espaços sociais, sejam eles ligados mais diretamente à economia ou aqueles que estão distanciados dela, são compreendidos como campos de luta nos quais, de um lado, se polariza a reprodução da sociedade capitalista e, de outro, a sua superação (MACENO, 2017, p. 14).

O estudo desta reprodução social expressada na atuação estatal nas políticas urbanas e, em especial em relação ao transporte coletivo urbano de São Luís/MA, coopera para a busca de sua superação e, também por isso, se mostra pertinente.

No contexto da cidade espraiada de São Luís/MA, o transporte coletivo urbano por ônibus aparece como um dos serviços em que a lógica capitalista se expressa e se reproduz atualmente. A importância do ente estatal na urbe e a análise das principais medidas estatais tomadas nesse setor, então, são essenciais à compreensão e à busca da amenização das tensões sociais presentes na cidade.

Nessa linha, esclarece Lefebvre (2008) a sua compreensão da cidade capitalista enquanto local onde as relações sociais se reproduzem e onde o capitalismo se aprofunda e diversifica, indo além da mera reprodução dos meios de produção, mas também alcançando as demais relações sociais do cotidiano, como a cultura, as escolas, a produção do espaço dentre outras.

Assim, a lógica do capital direcionada à produção de mais-valia não se manifesta apenas nas relações de natureza econômica, no seio do processo de produção, mas também em outras áreas da vida em sociedade.

Basicamente, o interesse pela manutenção da lógica existente na produção evidencia-se, também, na reprodução dessa exploração em outros setores da vida. A manutenção da realidade social do trabalhador pobre morador das cidades brasileiras, assim, é também de interesse do capital (BHATTACHARYA, 2019)

O aprofundamento dessas questões, o ganho em complexidade da vida em sociedade na medida em que as forças produtivas se desenvolvem e assim por diante, afetam a vida nas cidades fazendo surgir novos problemas e necessidades.

Por sua vez, na pesquisa aqui realizada foram utilizados como instrumentos de pesquisa o levantamento da bibliografia pertinente, bem como dos documentos oficiais disponibilizados pelos entes estatais.

A partir disso, a pesquisa fora estruturada, quanto aos objetivos, como explicativa e; quanto aos procedimentos técnicos, como bibliográfica e documental, conforme a classificação de Gil (2008).

2 A NORMATIZAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA SOB O PRISMA ESTATAL

Considerando o enfoque dado à atuação estatal em sede do estudo aqui proposto, faz-se necessária a apreensão do modo como a mobilidade urbana é compreendida, idealizada e/ou normatizada pelo Estado.

O objetivo do presente capítulo não é discutir a efetividade das normas ou a sua real aplicação, mas sim expor o aparente das medidas mais relevantes adotadas pelo Poder Público nas últimas décadas naquilo que toca ou tangencia a questão da mobilidade urbana. Como capítulo de característica eminentemente expositiva, a crítica às normas citadas não é tão aprofundada.

Dessa forma, o presente capítulo se inicia por meio da introdução do conceito de mobilidade urbana, conforme a legislação, passando pelo estudo da Constituição Federal de 1988 no que é pertinente a esta matéria, principalmente em relação aos direitos sociais e deveres estatais correspondentes.

Após essas considerações, a análise volta-se à implementação dos ideais constitucionais por meio das legislações infraconstitucionais, planos, programas e ações instituídos pelo governo federal em termos de mobilidade urbana, transporte público e demais questões atinentes ao contexto urbano.

Nesse sentido, analisa-se também o papel dos Municípios nessa matéria, dado o destaque que essa questão ocupa no âmbito local. Desde o estudo das competências municipais, à influência das diretrizes federais incidentes relativas à essa questão.

2. 1 Da mobilidade urbana

A mobilidade urbana vem sendo pauta relevante para a vida em sociedade há um bom tempo e, de tempos em tempos, apresenta desafios novos onde a busca por uma solução plausível é imposta à sociedade e, principalmente, ao Estado.

Destacam Rubim e Leitão (2013) o fato de que o veículo automotor, solução para problemas da mobilidade de outrora, hoje teria se tornado gerador de diversas externalidades negativas a ponto de estas superarem os benefícios que este modal proporciona.

Referem os autores (RUBIM; LEITÃO, 2013) que, no século XIX, a grande maioria dos transportes de pessoas e coisas era realizada por meio de tração animal.

O crescimento do número de animais para tais finalidades nas grandes cidades da época, por exemplo, Nova York e Londres, gerava diversos problemas, como o alto índice de acidentes e, principalmente, a produção e descarte indevido de altíssima quantidade de excremento animal.

Apesar das buscas por soluções para o problema, este só viria a ser superado com o advento e aumento da utilização do automóvel no começo do século XX. No entanto, essa solução do passado teria hoje se tornado problema gerador de graves externalidades negativas, em que principalmente a priorização do uso do veículo automotor individual seria o cerne da deterioração da qualidade de vida nas cidades.

Mesmo em face disso, a proporção de investimentos (subsídios e incentivos) no transporte individual chega a ser cerca de oito vezes maior do que os ofertados ao transporte coletivo, dado este que ignora totalmente o fato da maior parte da população utilizar este último (RUBIM; LEITÃO, 2013).

Dessa forma, a mobilidade urbana ocupa posição de relevante destaque no âmbito do debate sobre a vida urbana, sendo a busca pela compreensão do termo e da sua relação com o Estado extremamente necessária.

Nesse sentido, Jeal-Paul Rodrigue (2017) refere que a mobilidade urbana se organizaria em torno de três grandes categorias, a saber o transporte individual, coletivo e de mercadorias. O autor destaca ainda que, com a evolução dos meios de transporte, diversos sistemas de mobilidade foram implantados nas cidades ao longo da história. Nas economias desenvolvidas, poder-se-ia identificar pelo menos três épocas distintas associadas a modos de mobilidade urbana diferentes, por exemplo, a era da tração animal, dos bonde-elétricos e dos automóveis (RODRIGUE, 2017).

Assim é que o conceito de mobilidade urbana já vem sendo construído ao longo de vários anos, no entanto, em 2005, o então recém-criado Ministério das Cidades, através de sua Secretaria de Mobilidade Urbana (SeMOB) e em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), publicou material a fim de subsidiar técnicos e gestores municipais para a melhoria da mobilidade urbana.

O material nomeado de “mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada” foi produzido com o intuito de disseminar diversos conhecimentos para fomentar o tratamento da mobilidade urbana como “modo integrado com o uso do solo e demais instrumentos de planejamento urbano, bem como articular as ações

propostas com as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade urbana” (BERGMAN; RABI, 2005, p. 5).

Disso já se pode extrair parte do substrato teórico que fomentou a elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana hoje vigente, recebendo destaque ainda a priorização pelos transportes públicos coletivos e meios não motorizados, embora essa conclusão não se sustente em face da realidade a partir de uma análise mais ampla.

Na busca pela obtenção de um conceito de mobilidade urbana ideal, o material mencionado refere-se à necessidade de que aquele transmita a imprescindibilidade da coadunação entre ações, concretizando uma política que assegure aos cidadãos acesso à cidade e seus recursos de maneira econômica e ambientalmente sustentável (BERGMAN; RABI, 2005).

Assim, poder-se-ia dizer que a mobilidade urbana diz respeito à uma série de relações atinentes aos fluxos constituídos no seio urbano de acordo com as características de cada cidade.

Dessa forma:

[...] a mobilidade urbana [...] pode ser entendida como resultado da interação dos fluxos de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, contemplando tanto os fluxos motorizados quanto os não motorizados. Ela é, portanto, atributo da cidade e é determinada, principalmente, pelo desenvolvimento socioeconômico, pela apropriação do espaço e pela evolução tecnológica [...] (BERGMAN; RABI, 2005, p. 11).

O sistema da mobilidade urbana deve, assim, ser estruturado e organizado englobando os modais de transporte e a infraestrutura que, conforme descrito, se envolvem intimamente com diversas outras políticas, como habitação, fiscalização de trânsito etc.

Refere-se, ainda, que a ideia de mobilidade ali proposta está centrada nas pessoas que transitam, se caracteriza pela necessidade de se alcançar a satisfação das necessidades coletivas e individuais encontradas no ambiente urbano (BERGMAN; RABI, 2005).

De semelhante modo, o Ministério das Cidades definiu a mobilidade urbana como:

[...] um atributo associado às pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a

complexidade das atividades nele desenvolvidas [...] a mobilidade urbana é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano. Tais deslocamentos são feitos através de veículos, vias e toda a infra-estrutura (sic.) (vias, calçadas, etc.) [...]. É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 13).

Mesmo após alguns anos, a ideia majoritária do que viria a ser mobilidade urbana foi sendo ratificada pelo Poder Público e pelo meio acadêmico, ficando expressa na legislação brasileira por meio da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, a qual estabeleceu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com princípios, diretrizes, objetivos, competências e afins (BRASIL, 2012).

Dessa forma, a mobilidade urbana, no contexto da referida lei, diz respeito às condições nas quais são realizados os deslocamentos de pessoas e coisas no espaço urbano, ou seja, engloba mais do que o modo de transporte, envolve também as condições sob as quais os deslocamentos se realizam, sendo exemplos as vias, a sinalização destas, a fiscalização e controle do trânsito etc.

Em linhas gerais o conceito de mobilidade trazido pela legislação brasileira não difere muito do utilizado por urbanistas, engenheiros e demais profissionais relacionados. Assim destaca Gomide (2008, p. 16):

A política de mobilidade urbana tem, deste modo, objeto mais amplo que os serviços de transportes urbanos: trata-se, na verdade, da relação dos deslocamentos de pessoas e bens com a própria cidade e de seu planejamento para o desenvolvimento de suas funções sociais, proporcionando o acesso universal dos cidadãos às oportunidades que a vida na urbe oferece.

Não obstante, como se verá, a previsão constitucional se refere à um “direito ao transporte”, bem como a política de mobilidade urbana busca incentivar, dentre outras coisas, a utilização do transporte coletivo e de meios alternativos de transporte. De semelhante modo, a discussão em termos de promoção da mobilidade urbana parece se voltar em grande medida à dicotomia entre transporte particular individual e motorizado e o transporte público coletivo motorizado. Essas, dentre outras razões adiante elucidadas apontam para o enfoque aqui adotado, a saber, o transporte coletivo por ônibus na cidade de São Luís/MA sob o prisma da prestação estatal.

2. 2 A Constituição Federal de 1988: direitos sociais e deveres estatais

Os amplos debates com a participação de diversos setores da sociedade civil caracterizaram a origem da Constituição Federal de 1988, ficando essa carta magna conhecida como “Constituição Cidadã”, tendo ampla previsão de direitos de diversas naturezas.

A Constituição Federal hoje ocupa o ápice entre as normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro e expressa o âmago e fundamento das demais normas presentes no referido ordenamento. Como expressão do que se deseja e se espera, tal aglomerado de normas revela uma série de objetivos e aspirações declaradas pelo Estado como suas prioridades, em que pese na realidade isso possa ser duramente questionado, dentre as quais são destaque os direitos fundamentais.

Quanto aos direitos fundamentais, para Alexy (2011), estes possuem estrutura de princípios, ou seja, possuem conteúdo mais flexível, podendo ser flexibilizados em casos em que venham a colidir com outros de igual hierarquia normativa.

Os direitos fundamentais encontram base em um dito “princípio fundamental da República”, a saber, a dignidade da pessoa humana e pela sua expressa previsão no texto constitucional. No caso brasileiro, porém, há a possibilidade de existirem direitos fundamentais que não sejam expressamente tratados no texto constitucional.

Expressão de um dever ser, os direitos fundamentais são definidos como “mandados de otimização” pelo referido autor, sendo considerados uma das espécies de norma, tal qual as regras, porém com aplicação mais flexível (ALEXY, 2011).

No texto constitucional, dentre os direitos fundamentais, merecem aqui serem destacados os direitos sociais, direitos estes que ganharam maior destaque e relevância em boa parte do mundo após a segunda guerra mundial.

Apesar de não se tratar de um rol taxativo, os direitos previstos no artigo 6º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 são nomeados de “Direitos Sociais” (Título II, Capítulo II da Constituição Federal). Isso é relevante na medida em que, conforme é pacífico entre diversos juristas e majoritariamente aceito nos tribunais nacionais, tais direitos têm por características marcantes o fato de terem a coletividade como titulares e imporem deveres positivos ao Estado, ou seja, este deve prestar e/ou fomentar a realização desses direitos.

Importa salientar que:

[...] os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2009, p. 286-287).

Em contraposição aos ditos “direitos individuais” ou “direitos de liberdade”, o Estado se obriga a realizar, na maior medida possível, os direitos sociais, sendo certo que se fundam na dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, conforme o artigo 1º, III, da Constituição Federal.

A discussão sobre a diferença entre direitos individuais e direitos sociais, também podendo serem chamados de direitos fundamentais de primeira e segunda geração, direitos fundamentais de primeira e segunda dimensão e assim por diante, é relevante na medida em que expressa de maneira mais ou menos evidente o lugar ocupado pelo Estado em relação aos mesmos.

Como já dito, ao passo em que os direitos de liberdade, em tese, requerem do Estado uma “não interferência” (por exemplo, liberdade de expressão, liberdade religiosa etc.), os direitos sociais requerem uma atuação positiva, a saber, o Estado deve prestá-los, direta ou indiretamente, ou seja, deve garantir que estes sejam exercidos.

Assim, a respeito desses direitos, a posição ocupada pelo Estado em relação aos cidadãos, aparentemente, requer um “fazer positivo” semelhante ao chamado “status positivo”, o qual, conforme Alexy (2011, p. 265), “deixando de lado o aspecto da competência e outros refinamentos adicionais, o cerne do status positivo revela-se como o direito do cidadão, em face do estado, a ações estatais”.

Não obstante, certamente os direitos não exigem apenas uma natureza de posição ou ação do Estado. Conforme parte da crítica introduzida por Alexy (2011) e da análise crítica de Sarlet (2015), os direitos não possuem apenas uma faceta, são, na verdade, multifacetados.

Em termos mais simples, um mesmo direito pode exigir do Estado a abstenção de interferência e um fazer positivo no sentido de impedir que terceiros interfiram, da mesma forma, se o direito em tese exigir um fazer positivo do Estado,

este não deve interferir se o cidadão, por conta própria, realizar a necessidade expressa por tal direito. Portanto, conforme Sarlet (2015), os direitos fundamentais possuiriam, em verdade, facetas preponderantes, mas seriam sempre multifacetados.

Nesse sentido, o direito ao transporte se mostra como um direito social, o qual tem como faceta principal a exigência de um fazer positivo por parte dos entes estatais responsáveis por sua realização. Apesar disso, não se está afirmando que os direitos são “dávivas” conferidas pelo Estado ao cidadão, não há aqui qualquer juízo de valor nesse sentido. Os direitos certamente resultam da luta social pelo seu reconhecimento, a normatização desses pelo Estado é resultado dessa luta.

Assim, apesar da grande relevância hoje reconhecida em relação ao direito ao transporte e a promoção da mobilidade urbana, estes direitos não eram previstos no texto original da Constituição Federal. O direito ao transporte foi incluído no texto constitucional apenas no ano de 2015, por meio da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, a qual alterou a redação do artigo 6º da Constituição Federal, acrescentando o direito ao transporte no rol de direitos sociais.

A referida Emenda Constitucional foi bem resumida e pontual, trazendo justificativa relativamente simples, porém muito acertada. A autora do Projeto de Emenda Constitucional, a então deputada, Luiza Erundina, assim fundamentou a proposta:

Vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano, o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviços. Como é de amplo conhecimento, a economia de qualquer país fundamenta-se na produção e no consumo de bens e serviços, como também no deslocamento das pessoas, ações que são mediadas pelo transporte. Desse modo, o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção. Portanto, a evidente importância do transporte para o dinamismo da sociedade qualifica sua aposição na relação dos direitos sociais expressos no art. 6º da Constituição (BRASIL, 2011, p. 02).

Por ser importante vetor de desenvolvimento social e urbano, o transporte foi previsto como direito fundamental social, expressando assim um dever do Estado e direito de hierarquia superior de todos os cidadãos brasileiros.

De fato, várias medidas a seguir expostas já haviam sido tomadas pelo Estado com o objetivo de promover tal direito, porém com a sua introdução ao texto constitucional, foi reconhecido maior grau de essencialidade à sua realização.

Os direitos sociais previstos na constituição, em que pese tenham aplicabilidade imediata (com base no artigo 5º, §1º da Constituição Federal de 1988), geralmente necessitam da elaboração de políticas públicas bem estruturadas para que possam ser verdadeiramente concretizados.

Sob este cenário normativo, diversas medidas foram adotadas pelo Poder Público no âmbito federal, traçando-se políticas com suas diretrizes, objetivos e princípios, influenciando diretamente no âmbito local das cidades brasileiras, conforme será visto.

2. 3 A regulamentação dos ideais constitucionais relativos ao desenvolvimento urbano, mobilidade e transportes

O desenvolvimento urbano, a mobilidade urbana e o direito ao transporte são intrinsecamente relacionados e dependentes, razão pela qual várias políticas, planos, ações e afins voltados à questão urbana foram delineados tangenciando essas matérias simultaneamente. Foram adotadas diretrizes, objetivos etc. muito semelhantes, de modo a expressar um paradigma supostamente desejado pelo Estado.

De igual modo, essas matérias colhem seus fundamentos na Constituição Federal, porém indubitavelmente necessitam de ações concretas para sua efetiva realização, esta, por vezes, dependente de uma coadunação entre políticas.

Tendo isso em vista, com o objetivo de tracejar os moldes do contexto em que o transporte público coletivo ludovicense está inserido, passa-se à análise de algumas medidas relevantes adotadas pelo Estado no âmbito nacional.

2. 3. 1 Estatuto das Cidades

O Estatuto das Cidades tem sua origem na história brasileira em longas e diversificadas lutas que têm como um dos principais marcos iniciais o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana em 1963, conforme indica Ermínia Maricato (2013b).

A luta continuou ao longo desses anos até que em 1988 uma das maiores conquistas da pauta foi a inserção dos artigos 182 e 183 no texto da Constituição Federal de 1988. Apesar disso, a efetivação de tais normas não era plena e a

regulamentação das mesmas através de lei teve que esperar por mais de uma década (MARICATO, 2013b).

Após a promulgação da Constituição, somente após cerca de 13 (treze) anos, com muita pressão sob os parlamentares, fora alcançada a regulamentação da política urbana, com diretrizes e normas gerais que deveriam guiar as políticas adotadas regionalmente e no âmbito local.

Assim:

Nesse período o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, reunido no Fórum Nacional pela Reforma Urbana, não deu trégua ao Congresso Nacional. Foram muitas ações e manifestações, idas e vindas de militantes (de movimentos sociais, entidades profissionais, ONGs, entidades universitárias e de pesquisa e mesmo de prefeitos e parlamentares) que buscavam a aprovação do Projeto de Lei denominado Estatuto da Cidade. Em 2001 esse projeto de importância ímpar é aprovado no Congresso Nacional e se torna a Lei Federal 10.257 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 11).

A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (também conhecida como Estatuto das Cidades), a qual regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais tratam da política urbana ou política de desenvolvimento urbano, resultou do somatório de várias tentativas de concretizar os referidos dispositivos constitucionais.

Diversos projetos passaram pelas casas legislativas do âmbito federal, tais como: o Projeto de Lei nº 2.191/1989, Projeto de Lei do Senado nº 181, Projeto de Lei 4.004/1989, dentre outros, tendo, por fim, a referida Lei resultado do Projeto de Lei 5.788/1990.

Merece enfoque, no entanto, a regulamentação principalmente no que diz respeito ao artigo 182² da Constituição Federal, por tratar de temas relacionados mais diretamente ao desenvolvimento urbano, bem-estar e demais questões relacionadas à matéria.

O Estatuto da Cidade surgiu como uma das principais legislações sob o ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição Federal de 1988, tratando de temas como planejamento do solo urbano, transportes, mobilidade, entre outros.

² “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Direcionou a política urbana ao objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade de maneira plena, estabelecendo diretrizes para tanto, tais como:

Art. 2º

[...]

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura (sic.) urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura (sic.) urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos (sic.) geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura (sic.) correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

[...]

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

[...]

(BRASIL, 2001).

A referida norma confirmou a competência genérica da União, já prevista no artigo 21, IX e XX da Constituição Federal³, no sentido de apenas estabelecer diretrizes para as políticas que deveriam ser adotadas nos âmbitos regional e local.

Previu, também, instrumentos da política urbana, dentre os quais destacam-se no âmbito municipal os planos diretores, a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, gestão orçamentária participativa, estudo de impacto de vizinhança, entre vários outros.

Certamente o tratamento da matéria, estabelecendo prioridades e diretrizes a serem seguidas no âmbito das cidades se constituiu como um avanço, sendo esses repetidos em diversas outras leis e planos incidentes nas cidades.

Em síntese, a referida lei tem um claro objetivo que, conforme Burnett (2016, p. 78), “O Estatuto da Cidade objetiva a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, como forma de reduzir as desigualdades e a segregação social”.

Apesar de tudo isso, como será visto em momento posterior, pouco das diretrizes e objetivos previstos foram concretizados. Vem sendo aprofundada a questão urbana brasileira, intensificando problemas relativos à moradia, mobilidade, desigualdade, espraiamento das cidades, segregação socioespacial e assim por diante.

2. 3. 2 Criação do Ministério das Cidades (2003)

Com a ascensão ao poder por Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003, existia a esperança de maior abertura às demandas oriundas de movimentos sociais. Foi nesse contexto que foi criado o Ministério das Cidades no ano de 2003.

³ Art. 21. Compete à União:

[...]

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
(BRASIL, 1988).

A gênese do movimento que levou à criação deste ministério tem origem mais marcante logo após o ano de 1964, tendo se acentuado a partir da década de 1980 com o crescimento das forças democráticas em todo o Brasil.

Como já dito, a forte influência de diversos setores da sociedade civil na construção da Constituição Federal de 1988, resultou também na inserção da pauta urbana no texto constitucional. Não obstante, vários anos se passaram até que finalmente a questão fosse regulamentada (estatuto das cidades) e um ministério fosse criado especificamente para cuidar daquela.

Com forte influência das mudanças de paradigmas relativos à questão urbana alcançadas com a realização da 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas em 1996 e o Habitat II, a consciência sobre a relação entre urbanização e pobreza teria se fortalecido, influenciando na criação do Ministério das Cidades em 2003 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a).

Com isso, tem-se que:

Esta consciência política da questão urbana se fez presente na criação em 2003 do Ministério das Cidades pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. É a realização de uma proposta lançada em 2000 através do Projeto Moradia, documento elaborado com a promoção do Instituto Cidadania e a participação de um grande número de consultores e lideranças sociais e empresariais. De acordo com o Projeto Moradia, não há solução para o problema da habitação senão por meio da política urbana. O projeto desenvolveu, ainda, uma proposta para o financiamento habitacional e uma proposta de caráter institucional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 12-13).

Conforme indica Gomide (2008) o Ministério teria sido estruturado por quatro secretarias nacionais direcionados ao desenvolvimento urbano, a saber: habitação, saneamento, transportes urbanos e programas urbanos.

Outra medida adotada foi a transferência do Departamento Nacional de Trânsito, antes pertencente à estrutura do Ministério da Justiça, ao Ministério das Cidades; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., que antes pertenciam ao Ministério dos Transportes foram transferidas ao Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a).

Há íntima relação das pautas adotadas pelo ministério com a questão da mobilidade e, mais especificamente, dos transportes, tanto que, não por acaso, tais departamentos e empresas foram realocados para a estrutura do referido ministério.

Nesse contexto:

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, entendeu-se haver condições políticas e institucionais para a formulação e execução de uma política nacional de mobilidade urbana, agora sob o Estado democrático e o princípio da cooperação federativa. A fundamentação jurídica para a iniciativa baseou-se no entendimento de que a política de mobilidade urbana é um instrumento da política de desenvolvimento urbano – conforme dispõe o art. 182 da Constituição Federal –, segundo a qual os transportes urbanos integram a política de mobilidade urbana. Em outras palavras, as condições de deslocamento das pessoas e bens na cidade estão intimamente relacionadas com o desenvolvimento urbano e o bem-estar social (GOMIDE, 2008, p 16).

Com essa perspectiva, grandes avanços – pelo menos no âmbito formal – foram alcançados no que diz respeito às políticas urbanas de modo geral e, mais especificamente, em relação aos transportes, como será visto.

Passa-se agora à uma breve análise do contexto e do teor da Política Nacional de Mobilidade Urbana, objetivando fornecer suporte ao estudo aqui proposto.

2. 3. 3 Política Nacional de Mobilidade Urbana

As primeiras feições do que viria a resultar na construção de uma política nacional voltada à mobilidade urbana, além das acima já referidas, como a política urbana prevista na Constituição Federal, o Estatuto das Cidades, o Ministério das Cidades e assim por diante, começaram a ganhar destaque na década de 1970.

Anteriormente às décadas de 60 e 70 do século XX, não tinha uma política organizada direcionada ao transporte público, ações desarticuladas e direcionadas apenas a solucionar problemas imediatos que surgiam nas cidades caracterizavam a gestão dos transportes urbanos no Brasil, conforme Vasconcellos (2011).

Por volta do ano de 1973, foi formulado o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o qual trazia diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ficando a implementação do mesmo sob a responsabilidade da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (administradora do Fundo de Participação dos Municípios), e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (responsável pelo Fundo de Financiamento ao Planejamento) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a).

Os referidos órgãos foram sucedidos pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, responsável pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano e pelo Fundo Nacional de Transporte Urbano, que futuramente viria a ser

posto sob a tutela da Empresa Brasileira de Transporte Urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a).

Após longos anos com poucas atuações expressivas do poder público no âmbito federal no que tange aos transportes, o Ministério das Cidades encaminhou proposta ao Presidente da República que, por sua vez, apresentou tal proposto como Projeto de Lei às casas legislativas para que estas o submetessem à votação.

O referido projeto, o qual tratava da política nacional de mobilidade urbana, não foi o único apresentado nesse sentido desde a promulgação da Constituição Federal, mas certamente o projeto apresentado pela Presidência da República serviu como estopim para que a discussão em torno do tema fosse reavivada.

No seio do Ministério das Cidades foram aprovadas as premissas da Política de Mobilidade Urbana, no Conselho das Cidades, em setembro de 2004, quando foi posto em discussão um documento com a fundamentação do pretendido Projeto de Lei.

Conforme consta na fundamentação anexada ao Projeto de Lei nº 1.687/2007, que viria a se tornar a Lei nº 12.587/2012 (que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana), o conteúdo do referido projeto foi objeto de muitas reuniões com entidades representativas do setor e da sociedade civil organizada de modo geral.

A proposta apresentada partiu do cenário contemporâneo da vida nas cidades brasileiras, onde as tensões sociais se agravavam e o transporte poderia servir como um meio de reduzir o crescimento de tais tensões.

Conforme introduz o projeto, o problema da má prestação dos serviços de transporte coletivo afetaria em maior medida a população de baixa renda, furtando-a não só do acesso ao serviço essencial que é o transporte, mas também do acesso a outros tantos serviços e recursos essenciais existentes na cidade, como saúde, educação, lazer e afins (BRASIL, 2007).

Da mesma maneira, os prejuízos econômicos, sociais e ambientais resultantes dos engarrafamentos afetariam negativamente a qualidade de vida na cidade. Ao lado disso, a falta de razoabilidade na utilização do espaço urbano (menos pessoas ocupando a maior parte do espaço com seus transportes individuais) seria outro dos principais problemas a serem abordados pela pretendida lei.

Nesse cenário, o declínio do uso do transporte coletivo público, principalmente o por ônibus (majoritário no Brasil), conforme dados do projeto, seria

preocupante, uma vez que a demanda pelo mesmo vinha caindo cada vez mais, aliado ao fato de quase todos os municípios se valiam de serviços prestados por entes privados mediante cooperação precária, estabelecida com pouca ou nenhuma concorrência (BRASIL, 2007).

A fragilidade técnica das gestões municipais seria parte relevante da falta de eficácia dos serviços de transporte público coletivo urbano. Isso teria efeitos catastróficos também sobre a tarifa, esta já desarrazoada e responsável por furtar da parcela mais pobre a possibilidade de realizar todas as viagens necessárias por meio do transporte coletivo.

Também é referido no projeto a falta de racionalidade nos financiamentos dos serviços de transportes urbanos, uma vez que a operação dos mesmos nos municípios brasileiros, salvo raras exceções, é feita quase que exclusivamente por meio das tarifas cobradas dos usuários.

Ainda que a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) fosse uma receita destinada ao financiamento de infraestruturas de transportes, repassada pela União aos municípios brasileiros, não havia qualquer vinculação que destinasse a aplicação dessa receita nos transportes coletivos urbanos.

Essas e várias outras circunstâncias, destacadas no Projeto de Lei, contribuiriam para a construção do cenário ruim e potencialmente catastrófico dos transportes nas cidades brasileiras. Em face dessa situação, a regulamentação dos ideais constitucionais se fazia necessária, com vistas à resolução dessa questão.

Afinal:

Mais de 80% da população brasileira vive nas cidades. Em menos de 10% delas concentra-se mais da metade da população e são produzidos mais de 2/3 da riqueza nacional. Na ausência de políticas públicas efetivas nessa área, o desejável crescimento econômico será comprometido pelos maiores níveis de congestionamento, poluição e acidentes, significando maiores custos econômicos, ambientais e sociais. O desafio do crescimento sustentável passa, portanto, por uma política de mobilidade urbana integrada com a de desenvolvimento urbano e socioeconômico. Desde a segunda metade dos anos 80 inexistia uma política nacional para essa área. Entende-se que tal política é condição necessária para o desenvolvimento nacional, onde cada vez mais a qualidade de vida da população, a sustentabilidade ambiental e a eficiência da economia das cidades encontram-se comprometidas pelos problemas de mobilidade de pessoas e bens (BRASIL, 2007, p. 15).

Com vistas nesse cenário, o projeto foi estruturado e enviado à Presidência da República que, por sua vez, apresentou ao Poder Legislativo. A esse respeito,

refere Gomide, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na área de transportes e mobilidade urbana, que:

Em agosto de 2007, o presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei (PL) que institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e aprova outras providências (PL no 1.687/2007). Este projeto consubstancia a política de desenvolvimento urbano no que se refere aos transportes urbanos, regulamentando os artigos 21, inciso XX, e 182 da Constituição Federal. As diretrizes da política de mobilidade urbana foram formuladas pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, num processo de discussão que se iniciou em setembro de 2004 e foi concluído em agosto de 2006, quando da sua aprovação pelo Conselho das Cidades (GOMIDE, 2008, p. 07).

A Lei estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos aptos a fornecerem direcionamento aos municípios no planejamento do sistema de transporte e infraestrutura das vias, a fim de que fosse promovido o desenvolvimento urbano de forma sustentável.

Na legislação, uma das inovações mais marcantes parece ser a exigência de que os municípios com mais de 20 (vinte) mil habitantes elaborem um Plano de Mobilidade Urbana, integrando-o com o plano diretor previsto no Estatuto das Cidades, conforme disposto no artigo 24, §1º da Lei nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012.

Na época foi estabelecido o prazo de 03 (três) anos para que os municípios apresentassem os seus planos de mobilidade, sob pena de serem impedidos de receberem repasses federais destinados à mobilidade urbana. Nos anos subsequentes esse prazo foi sendo prorrogado, até que em 2019 foi fixado o prazo de 12 de abril de 2021 para a elaboração e aprovação dos planos de mobilidade locais, conforme constatado no texto legal.

Ainda de acordo com o texto legal, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) é um dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano referido na Constituição Federal, artigo 21, inciso XX e no artigo 182, ambos já tratados acima, tendo por objetivo a integração entre modos de transporte a fim de melhorar a acessibilidade e a mobilidade urbana.

O texto legal também indica que o objetivo do PNMU seria colaborar para a promoção do acesso universal à cidade, fomentar e concretizar o aparato necessário à efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes previstos na política de

desenvolvimento urbano através do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012).

Este sistema, conforme o texto da lei, “é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012).

São também estabelecidas no texto legal diversas definições, como de transporte urbano, mobilidade urbana, acessibilidade, modos de transporte motorizado e não motorizado, transporte público coletivo, transporte privado coletivo, transporte público individual, transporte urbano de cargas, dentre outros.

Para fins da presente pesquisa, importa ressaltar as seguintes:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

IV - modos de transporte motorizado: modalidades que se utilizam de veículos automotores;

V - modos de transporte não motorizado: modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal;

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

[...]

(BRASIL, 2012).

Quanto aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, esses são previstos nos artigos 5º, 6º e 7º, respectivamente, da Lei em comento e seguem na linha introduzida na Constituição Federal e adotada no Estatuto das Cidades.

São referidos como princípios os da acessibilidade universal, desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável das cidades, equidade no acesso ao transporte público coletivo, eficiência, eficácia e efetividade dos serviços de transporte urbano, gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da PNMU, segurança nos deslocamentos de pessoas, distribuição justa de benefícios e ônus dos serviços e modos de transporte, equidade no uso do espaço público e, por fim, eficiência, eficácia e efetividade na circulação no espaço urbano (BRASIL, 2012).

Como principais diretrizes orientadoras do PNMU tem-se a integração com a política de desenvolvimento urbano, prioridade nos modos de transporte não motorizados e do transporte público coletivo em detrimento do transporte individual motorizado, integração entre os modos de transporte urbano, redução de custos sociais, ambientais e econômicos nos deslocamentos, garantia de sustentabilidade econômica no transporte público coletivo e passageiros, com o propósito de que sejam fomentados a continuidade, universalidade e a modicidade da tarifa, além de outras diretrizes (BRASIL, 2012).

Por sua vez, os objetivos do PNMU seriam promover a redução das desigualdades e promover a inclusão social, promover também o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais da cidade, proporcionar a melhoria nas condições urbanas da população principalmente no que tange à acessibilidade e à mobilidade, promover o desenvolvimento sustentável por meio da redução dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos urbanos e, por fim, “consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana” (BRASIL, 2012).

A Lei trata ainda de outras matérias, como a regulação dos transportes coletivos, diretrizes para o planejamento da mobilidade urbana, direitos dos usuários, dentre outras questões, tendo por embasamento as dimensões acima descritas. De toda maneira, como será demonstrado nos capítulos posteriores, pouco da finalidade dessa norma tem sido efetivamente atendida, considerando a sua fundamentação, o contexto no qual foi idealizada e as previsões expressas em seu texto.

Em uma análise superficial, já é possível constatar que, entre o ano de 2007 (apresentação do projeto de lei) e o ano de 2012 (promulgação da lei), tem-se um razoável espaço de tempo e, nesse meio tempo, o cenário parece não ter melhorado tanto, aliás, como se verá, mesmo após a promulgação, publicação e entrada em vigor da referida legislação, o caminho seguido pela realidade dos transportes nas cidades brasileiras pouco mudou.

Não obstante, ainda no intuito de tracejar o cenário formal atinente ao transporte público coletivo, passa-se a uma breve análise do papel do ente local, a saber, o município, na política de mobilidade urbana, a partir das normas acima introduzidas.

2. 4 O papel dos municípios na política de mobilidade urbana

Provavelmente devido às previsões constitucionais a seguir analisadas, a União pouco atuou no que diz respeito à mobilidade urbana e, mais especificamente, em relação aos transportes urbanos. Políticas pontuais poderiam ser referenciadas, porém a atuação efetiva disso decorrente foi pouco relevante.

Quanto à essa matéria no âmbito das cidades, a mesma foi deixada de lado por muito tempo, provavelmente por conta da descentralização, ampliada sob forte influência de uma ideologia neoliberal, que visava, em tese, maior eficiência, deixando os referidos serviços à cargo do ente “mais próximo” das questões a serem resolvidas.

Ademais, muitos Municípios, alguns até criados contemporaneamente à promulgação da Constituição Federal, tinham pouca ou nenhuma qualidade técnica em termos de gestão e não tinham qualquer diretriz por parte da União e isso pode ter contribuído para situação das cidades brasileiras.

A seguir serão brevemente estudados os deveres e as competências previstas na Constituição Federal em relação à União e aos Municípios, com vistas à melhor compreensão da construção do estado atual do serviço de transporte coletivo no Município aqui abordado.

2. 4. 1 *Competências constitucionais da União e dos Municípios*

No âmbito jurídico, mais especificamente no âmbito do estudo do direito constitucional, ao analisar as competências previstas na Constituição Federal, pode-se afirmar que as competências dos Municípios estão expressamente previstas no texto normativo, diferente dos Estados-membros que, salvo algumas exceções, possuem competência residual.

No texto da Constituição Federal é possível encontrar competências exclusivas e privativas da União e dos Municípios, e pouquíssimas dos Estados-membros, ao passo em que existem várias outras competências concorrentes entre os referidos entes, onde a União deverá estabelecer normas gerais (diretrizes) e os demais entes normas específicas aos seus respectivos âmbitos de interesse.

Ao lado dessa premissa, importa aqui abordar brevemente os estudos de Gomide e Galindo (2013), uma vez que estes realizam um resgate histórico da mobilidade urbana no Brasil, buscando evidenciar as conquistas, custos, forma e

modo como vem sendo feita a mobilidade, desde pouco antes da promulgação da Constituição Federal, fornecendo indícios de alguns motivos aparentemente determinantes para as competências fixadas no texto constitucional.

Assim, referem que com o início da industrialização acelerada e a urbanização dela conseqüente (processos estes melhor abordados no capítulo seguinte), problemas começaram a surgir no âmbito do transporte urbano. Com a maior parte da população trabalhadora sendo usuária do transporte coletivo e o crescimento das taxas de deslocamento urbana (duas vezes maior que o crescimento urbano), essa situação se aprofundou (GOMIDE; GALINDO, 2013).

Com a primeira crise do petróleo, o governo Federal, então, passou a perceber a importância do transporte coletivo para atenuar a dependência dessa fonte de energia. Isso aliado às pressões populares contra as péssimas condições do transporte (1974-1982) compeliram à entrada do transporte coletivo urbano na agenda decisória da União.

Assim, o governo federal optou pela elaboração da Lei nº 6.261/1975, a qual criou o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), vinculado ao Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), bem como a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) (GOMIDE; GALINDO, 2013).

Além disso o governo federal forneceu assistência aos municípios para o fim de construir uma gestão local, auxiliando na elaboração de planos e projetos de transporte. Surge nesse contexto, visando atenuar os conflitos federativos, as empresas metropolitanas de transportes urbanos (EMTU). Ao lado disso, estabeleceu uma política de concessão de subsídios e financiamentos com o fim de profissionalizar a gestão empresarial do setor.

Uma vez que as tarifas eram o centro das exigências populares, o governo federal transferiu essa responsabilidade para os municípios, momento em que foi criada uma metodologia (cálculo tarifário de ônibus urbano) para auxiliá-los nesse fim. Inobstante, a tensão social só se amenizou com a criação do vale transporte em 1985, instrumento que viabilizou aos empregadores fornecer subsídios aos empregados (GOMIDE; GALINDO, 2013).

Com a redemocratização, a descentralização foi privilegiada e a competência para organizar e prestar o transporte coletivo passou a ser exclusiva dos municípios (art. 30, V, Constituição Federal), cabendo à União apenas a definição de normas gerais (art. 21, XX, Constituição Federal). Ao lado disso a política de

desenvolvimento urbano passou a ter um capítulo próprio (artigos 182 e 183, da Constituição Federal).

Com essas premissas, importa enumerar as seguintes competências dos Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

[...]

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(BRASIL, 1988).

Quanto às competências da União, já brevemente listadas acima, importa reprisá-las:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

[...]

XI - trânsito e transporte;

(BRASIL, 1988).

Como pode-se observar, aparentemente a União buscou se abster em grande medida da responsabilidade sobre os serviços de transportes urbanos, transferindo essa competência aos Municípios, sob o signo da descentralização, eficiência e outras premissas caras à ideologia neoliberal.

Essa interpretação é de certo modo fomentada pela justificativa apresentada ao Projeto de Lei que resultou na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, uma vez que, conforme consta no mesmo, a interpretação de que o desenvolvimento e os transportes urbanos eram mera competência exclusiva dos municípios incitou a inércia da União na formulação de diretrizes para as políticas públicas dessa seara. O vale-transporte teria sido a última ação expressiva adotada pelo governo federal (em 1985), sendo sucedida pela criação do Ministério das Cidades em 2003.

Independentemente dessa interpretação, conforme trecho reproduzido acima, fora prevista na Constituição Federal a competência da União para instituir políticas de desenvolvimento urbano mediante a fixação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento e transporte urbano, bem como a competência para legislar sobre política nacional de transportes.

De toda forma, a dependência financeira de boa parte dos municípios, principalmente os de menor porte, em relação à União já indica a necessidade de cooperação entre os entes. Porém isso não diminui a importância do âmbito local, afinal, “a partir da instância local, resta o reconhecimento de que nesta esfera estão dadas condições históricas favoráveis para uma ação transformadora” (MARICATO, 2013b, p. 68).

Conforme será mais bem detalhado nos capítulos seguintes, as condições de deslocamento das pessoas e bens na cidade estão intrinsecamente ligadas ao modo que o desenvolvimento urbano se dará, influenciando o bem-estar social na vida urbana.

Assim, a competência genérica da União, em que pese possa parecer menos relevante do que a atuação municipal, em verdade, é imprescindível. A colaboração técnica e financeira entre os entes da federação a fim de promover os fins constitucionais é condição para o sucesso destes.

Além do mais, não se pode olvidar que diversas políticas setoriais no âmbito federal geram impactos absurdos em vários aspectos da mobilidade urbana dos municípios, pode-se citar, como exemplo, a política de combustíveis, reduções de impostos e isenções sobre veículos automotores particulares e afins (VASCONCELLOS, 2011), políticas essas que geram impactos negativos sobre os custos dos transportes coletivos urbanos e fomentam o aumento constante da utilização de veículos particulares.

Apesar de tudo, a cooperação entre os entes da federação nesse setor deixa muito a desejar. O Tribunal de Contas da União, visando avaliar o sucesso da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), realizou auditoria sobre questões como relação entre os entes federativos envolvidos na aplicação da política, os critérios para medição dos resultados da política, alinhamento das políticas de mobilidade nos diversos âmbitos da federação no que tange à priorização de transportes não motorizados e serviços de transporte coletivo além de outras relacionadas à referida política pública. (BRASIL, 2015).

Na oportunidade constatou o Tribunal que, em que pese os efeitos de tal política afetem o cotidiano e a imobilidade generalizada gere impactos econômicos, sociais e ambientais absurdos, a Política Nacional de Mobilidade Urbana padece de diversos males, tais como, metas e indicadores incapazes de avaliar e medir o progresso e alcance dos objetivos, desconexão entre as propostas de investimentos em mobilidade urbana selecionadas e os objetivos e diretrizes da PNMU, fragilidade na cooperação entre os entes da federação, bem como a falta de priorização dos modos de transporte não motorizados e dos serviços de transporte público coletivo.

Essas relações serão melhor elucidadas no capítulo seguinte, após a breve introdução à legislação ludovicense a seguir exposta.

2. 4. 2 Introdução à legislação ludovicense

A respeito das normas atinentes à mobilidade e ao transporte em si, refere a Lei Orgânica do Município de São Luís, a partir do seu artigo 207, que o serviço público de transporte coletivo urbano possui caráter essencial, sendo de competência municipal várias atribuições, dentre as quais encontra-se: a de definir o processo, as tarifas a serem cobradas, bem como a frequência; conceder, permitir, autorizar e fiscalizar o serviço prestado por táxis, bem como as tarifas cobradas; além de disciplinar o serviço de carga e descarga, estabelecer peso máximo permitido para veículos que trafegarem nas vias públicas municipais dentre outras diretrizes (SÃO LUÍS, 1990).

Especificamente em relação ao transporte público coletivo, a Lei Orgânica do Município em questão (SÃO LUÍS, 1990) dispõe de modo semelhante ao aludido no art. 175 da Constituição Federal, indicando a necessidade de a lei definir perímetros de remuneração dos serviços, além de condições de prorrogação, caducidade, rescisão e fiscalização dos serviços públicos prestados em regime de concessão ou permissão.

Há ainda a possibilidade de o Município retornar o serviço para si sem necessidade de indenização às empresas concessionárias ou permissionárias do serviço público de transporte coletivo urbano desde que reste comprovado que a execução do mesmo não está atendendo às condições do contrato de concessão ou permissão, caso contrário, o Poder Público só poderá retornar o aludido serviço

mediante indenização do patrimônio da empresa, considerando-se para tal fim o valor de mercado do mesmo (SÃO LUÍS, 1990).

A referida norma indica ainda os deveres que o Município concedente possui, a saber, o de gerenciar e controlar os serviços contratados; fiscalizar se as empresas que estão em cooperação com o Poder Público estão observando as normas relativas ao serviço transporte presentes na lei, regulamento dentre outras normas expedidas; quando na execução do serviço, não impor obrigações acessórias que não estejam elencadas na lei; proporcionar o equilíbrio socioeconômico remunerando corretamente às empresas executoras do serviço público de transporte coletivo, sempre observando planilha de custo estabelecida por lei complementar, isso pretendendo dar condições financeiras para a renovação da frota pelas empresas dentre outras medidas (SÃO LUÍS, 1990).

No mais, indica os deveres do Município de São Luís bem mais voltados a mobilidade urbana amplamente compreendida, indicando o dever do ente em fornecer infraestrutura, melhorando as vias, promovendo alargamentos, efetuando pavimentações e recapeamentos sempre priorizando o transporte público coletivo e os seus usuários (SÃO LUÍS, 1990).

Sobre esse tema, interessa ainda notar a lei que dispõe sobre o serviço público de transporte coletivo urbano na cidade de São Luís/MA, a saber, a Lei nº 3.430, de 31 de janeiro de 1996. Nessa encontra-se disposto a qual órgão do âmbito local cabe a fiscalização direta, bem como a gestão, planejamento, supervisão, operação e execução da política voltada à prestação do serviço público de transporte coletivo urbano, a saber, nos termos da aludida lei, à SEMTUR, atual Secretaria Municipal de Trânsito e de Transportes (SMTT) (SÃO LUÍS, 1996).

Refere ainda a aludida lei municipal que, além das hipóteses nas quais particulares poderão prestar o serviço de transporte público coletivo acima já indicadas (concessão ou permissão), o citado serviço poderá ser prestado, excepcionalmente, por meio de autorização temporária a qual deverá ser baixada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, não podendo, neste último caso, ultrapassar ao prazo de 180 dias (SÃO LUÍS, 1996).

O transporte público coletivo é serviço cuja adequada prestação requer uma estrutura bem desenvolvida, assim como um planejamento hábil a proporcionar a mais útil disposição daquela estrutura.

Dessa forma, refere a Lei nº 3.430/96 (SÃO LUÍS, 1996) que o planejamento desse serviço deve observar a estrutura disponível na cidade, a saber, recursos tecnológicos, necessidades intrínsecas do serviço, ocupação do solo, sistemas das vias, bem como ao interesse público.

Mais recentemente foi estabelecida a Lei nº 6.292, de 28 de dezembro de 2017, a qual institui a lei de mobilidade urbana de São Luís e dá outras providências. A referida lei traz algumas definições importantes e ratifica a necessidade de priorização de meios alternativos de transporte, bem como do transporte coletivo.

Em seu artigo 2º indica que:

Art. 2º A Política Municipal de Mobilidade é entendida como a articulação e a ordenação dos componentes estruturadores da mobilidade no Município de São Luís, integrada pelo Sistema Municipal de Transportes, pelo Sistema Municipal de Viação vinculados ao Sistema Federal nos termos da Lei específica e pelo Sistema Municipal de Trânsito, explicitados da seguinte forma: a) o Sistema Municipal de Transportes é constituído pelos serviços de transportes de passageiros e de cargas, abrigos, estações de passageiros e operadores de serviços; b) o Sistema Municipal de Viação é constituído pela infraestrutura física das vias que compõem a malha viária, por onde circulam veículos, pessoas e animais; c) o Sistema Municipal de Trânsito é constituído pelo conjunto de sinalizações viárias que orientam o tráfego nas vias, sujeitando os usuários às sanções e penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro e legislação aplicável (SÃO LUÍS, 2017).

Ao lado disso, a referida lei estabelece ainda princípio, objetivos gerais e específicos, bem como diretrizes bem semelhantes às previstas no âmbito federal. Como características mais fortes, aparentemente tem-se o tratamento do transporte alternativo efetivado por meio de bicicletas, uma vez que as previsões relativas às ciclovias, ciclofaixas etc. ocupam um espaço na lei que antes não era tão visível.

De resto, a legislação em questão estabeleceu dezenas de conceitos e explicações sobre diversas matérias atinentes à mobilidade urbana como um todo, como classificação de vias, órgãos de fiscalização, estacionamentos, calçadas etc., bem como diversas metas a serem buscadas no prazo de vigência desta lei, a saber, 10 (dez) anos.

Inicialmente é o que cumpre introduzir a respeito das normas atinentes ao transporte coletivo em São Luís/MA. Passa-se agora à análise da relação entre o processo de urbanização e os efeitos deste na mobilidade urbana dos municípios e, mais especificamente, no transporte coletivo urbano por ônibus ludovicense.

Junto a isso serão analisados os diversos reflexos gerados pela ausência de coadunação entre políticas dos diversos âmbitos da federação, principalmente entre o âmbito nacional e o âmbito local.

Afinal, apesar de todo os princípios, objetivos e diretrizes anteriormente destacados, no âmbito federal e local, como refere Maricato (2013b, p. 42), “entre a lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações sociais de poder na sociedade”.

3 PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO E MOBILIDADE URBANA: AS DUAS FACES DE UMA MESMA MOEDA

Apesar do centro da discussão aqui ser o transporte coletivo, é certo que, conforme já introduzido e por se tratar de matéria relativa à mobilidade urbana, relaciona e sofre grandes influências de outras questões, dentre as quais se destaca as características do espaço construído da cidade.

O modo como determinada cidade se expandiu, os polos que geram ou atraem viagens, os detalhes socioeconômicos inseridos nessa expansão e disposição das moradias e recursos disponíveis na cidade e assim por diante, tudo influencia na realização da mobilidade urbana e na adequada e efetiva prestação do transporte coletivo.

Por essas razões buscou-se compreender nesse capítulo essa relação entre o modo de urbanização brasileiro e os transportes com o intuito de fornecer bases para a compreensão da lógica vigente no contexto ludovicense e influência da atuação do poder público nesse âmbito.

Para isso foi analisada a relação entre o processo de urbanização e as características socioespaciais das cidades brasileiras eminentemente segregadoras. Apoiado nisso, foram analisadas as influências da industrialização no processo de urbanização incidente de forma exacerbada nas cidades brasileiras, como também a priorização do intuito de gerar lucros e riquezas através deste processo.

Analisou-se ainda a falta de oferta adequada de serviços, recursos e afins aptos a viabilizarem condições adequadas de vida em meio a esse processo vertiginoso de expansão urbana por deficiência da atuação do poder público. Por fim, foram abordadas algumas das principais influências sobre a prestação do serviço de transporte coletivo urbano por ônibus, dando ênfase para as diversas políticas geradoras de impactos negativos sobre o referido serviço.

3. 1 Aspectos introdutórios: urbanização e segregação socioespacial

A ideia de urbanização reflete um processo onde as características do “urbano” vão sendo aderidas à área rural ou até mesmo a áreas antes sem uso. Assim, ao se referir a uma urbanização, está indicando um processo de urbanização, ou seja, o caminho para se tornar urbano.

Cada nação, estado e cidade possuem suas próprias características nos respectivos processos de urbanização. Não obstante, não se pode olvidar que as influências entre os mesmos existem. Na presente pesquisa optou-se por priorizar o estudo dos processos nacionais e locais e suas relações.

Como será visto, as características da urbanização no Brasil de modo geral e em São Luís/MA se deram de forma semelhante e ainda hoje têm muitas características em comum, inclusive se forem comparadas com processos existentes em outros países.

Entretanto, há que se enfatizar a experiência nacional e suas peculiaridades primeiramente, bem como exercer o resgate do processo verificado no âmbito local, uma vez que “[...] a urbanização não é um processo único, integral e universalmente semelhante, mas que assumia formas e significados distintos de acordo com as condições históricas, econômicas, sociais e culturais vigentes” (OLIVEN, 2010, p. 21).

Por sua vez, Harvey (1996) identifica a urbanização como um apanhado de processos sociais que se inserem no espaço e no tempo. Dessa forma, a urbanização refere-se em certa medida a um processo de produção e até mesmo de reprodução do espaço urbano, sendo o seu estudo por vezes associado à desigualdade, segregação e afins identificadas no âmbito urbano sob a égide do capitalismo.

Ao debruçar-se sobre o espaço e sua reprodução, Lefebvre (2008) identifica um acúmulo desigual ao longo da história, por meio de seu método nota que a realidade gravada nas formas da cidade não é resultante de meros conflitos de interesses, mas se estrutura ao longo da história.

Ou seja, uma das características, aparentemente própria do processo de urbanização, mesmo na experiência internacional do referido autor, está intrinsecamente associada à desigualdade historicamente estruturada.

De semelhante forma, Maricato (2013b, p. 22), pesquisadora que se volta à experiência brasileira, aponta que “o crescimento urbano sempre se deu com exclusão social”. Ressalta ainda a autora que, mesmo que ao lado da crescente urbanização brasileira tenha melhorado a expectativa de vida e diminuído a mortalidade infantil, por exemplo, a vida dos brasileiros não melhorou, uma vez que o crescimento econômico experimentado na mesma época (1940-1980) a modificação na desigualdade social não foi relevante e a exclusão social se aprofundou (MARICATO, 2013b).

Isso teria se intensificado com o declínio econômico ocorrido entre 1980 e 1990, porém, essa realidade decadente brasileira não seria mero produto dessas décadas perdidas, suas raízes teriam origem muito mais firme e profunda em séculos de formação da sociedade brasileira, desde a privatização da terra (1850), assim como da emergência do trabalho livre (1888), conforme refere Maricato (2013b).

Destaca Harvey (2013a) a desigualdade social como um aspecto relevante da vida urbana atual. A partir disso, aponta ainda a guinada em direção ao neoliberalismo e à globalização, a qual não reduziu as desigualdades sociais, como uma das razões para a materialização das desigualdades no espaço das cidades.

Essa situação indica uma ausência de planejamento (ou talvez o planejamento voltado para a geração de riquezas e não para a melhoria da qualidade de vida em geral), a qual pode ser percebida principalmente a partir da questão imobiliária no Brasil.

Nesse ponto, Maricato (2013a) explica que, mesmo com diversas mudanças de postura institucional operadas de 2003 em diante (criação do Ministério das Cidades, Conselho das Cidades, Conferências Nacionais das Cidades etc.), tal qual o aumento de investimentos em habitação, saneamento e afins, o intuito de gerar riquezas e aquecer a economia constantemente acabou sendo o foco do funcionamento das Políticas Públicas Urbanas.

Esses investimentos acabaram gerando o aumento do preço dos imóveis em cidades como São Paulo (aumento de 153% entre 2009 e 2012) e Rio de Janeiro (184% no mesmo período), favorecendo, por meio das Políticas Públicas incidentes sobre a cidade, interesses econômicos de classes mais abastadas, deixando a parcela da população mais fragilizada econômica e politicamente à margem de grande parte das melhorias advindas de tais políticas (MARICATO, 2013a).

Na linha dessa constatação, aparentemente, o desenvolvimento urbano no Brasil tem caminhado em direção à valorização das regiões urbanas centrais, o que gera o aumento de preço delas, empurrando a população mais pobres para as periferias, resultando no espraiamento da cidade.

Essa dispersão da cidade em direção às periferias e à falta de equipamentos nas mesmas expressa a segregação socioespacial existente nas cidades brasileiras. A segregação refere-se a uma separação, esta que não é apenas espacial, mas também decorrente de diferenças entre as classes sociais.

Conforme aponta Negri (2008), a segregação espacial verificada pode ser decorrente de diversos fatores sociais, como raça, religião, poder econômico etc. Não obstante, no Brasil, a maioria das pesquisas apontaria para uma segregação espacial decorrente do poder econômico o que resultaria em uma realidade dualizada entre ricos e pobres.

Nessa realidade:

[...] onde as elites podem controlar a produção e o consumo da cidade, através de instrumentos como o Estado e o mercado imobiliário, excluindo e abandonando a população de baixa renda à própria sorte. Em suma, o espaço é utilizado não como mero reflexo das condições sociais, mas como um condicionador dessas. Parte-se do fato que é a desigual distribuição espacial dos segmentos sociais que causa o aumento das diferenças sociais. E isso acontece quando as desigualdades sociais são estruturadas no espaço e adquirem uma feição espacial (NEGRI, 2008, p. 150-151).

No entanto, refere Wall (2017) que o fenômeno do espraiamento (que não se confunde com a segregação socioespacial descrita) das cidades não se dá apenas em relação às populações mais pobres, esse fenômeno vem se dando também em relação às classes mais abastadas.

A concentração e desconcentração se tornaram características simultâneas da vida urbana, no entanto, as cidades brasileiras vêm mostrando características de cidades dispersas, ou seja, esparramadas, tais como: descentralização de população, empregos e serviços, novas periferias, novas formas de organização do espaço (condomínios fechados, shoppings etc.), áreas urbanizadas interdependentes ao longo de um vasto território e afins (WALL, 2017).

Por outro lado, aparentemente é da classe mais pobre que esse fenômeno cobra um maior preço. A suburbanização, ou seja, ausência de recursos urbanos suficientes a uma boa qualidade de vida, como melhores comércios, acesso aos serviços de luz, saneamento, transporte de qualidade etc., se mostra como principal característica das áreas periféricas ocupadas pelas populações de menor poder aquisitivo (WALL, 2017).

Esse fato decorre, também, da aplicação de políticas setoriais de forma despreocupada com a totalidade e a realidade de cada cidade. Por exemplo, a ocupação de áreas periféricas pelas populações mais pobres vem sendo fomentada, ainda, pelos programas sociais como Minha Casa, Minha Vida, uma vez que as terras costumam ser mais baratas e as condições de aquisição mais acessíveis à essa população.

Por diversas razões essa parcela social menos abastada se volta a essas regiões mais distantes das áreas centrais, locais que muitas vezes não possuem recursos suficientes para uma adequada sobrevivência por incapacidade do Poder Público para prover tais recursos.

Assim:

Com a omissão oficial, as questões socioambientais das cidades se agravam e a “cidade ilegal” se expande sem políticas públicas, às margens de planos e investimentos. [...] nesta outra cidade, não há planos, nem ordem, ela é formada principalmente pela população pobre, em sua maioria operário das indústrias, com salários insuficientes para aquisição de imóveis em áreas de intervenção urbana, sendo excluídas; a sua ilegalidade advém do fato de crescer e se desenvolver sem regulamentações, resultante dos interesses de governos locais com a cidade, prioridade da burguesia capitalista e do mercado imobiliário. Mantendo tais padrões de exclusão e privilégio, o planejamento e a gestão urbanos se consolidaram no Brasil, com muitos planos elaborados e não aplicados, não trazendo solução para os reais problemas que se agravavam. (BURNETT, 2016, p. 81).

Para Maricato (2013b), as características da sociedade brasileira que datam de longa data mesmo antes do “boom” do aumento populacional nas cidades e da urbanização, continuam a influenciar o modo de ser das políticas públicas e da sua efetiva implementação. Afinal, “a relação de favor tem mais prestígio do que as diretrizes de qualquer plano holístico” (MARICATO, 2013b, p. 45).

O processo de urbanização brasileiro, assim, por guardar identidade com algumas características da sociedade brasileira, como clientelismo, confusão entre o público e o privado, expropriação, desigualdade e afins, tende à segregação socioespacial, esta manifestada nas formas da cidade como produção e reprodução da mesma.

Tudo isso leva à ferrenha dúvida quanto à possibilidade de um planejamento e de políticas direcionadas pelo menos à amenização das tensões sociais presentes nas cidades brasileiras da atualidade.

Coadunar o processo de urbanização crescente com a necessidade de pelo menos amenizar desigualdades e segregação não é uma tarefa fácil mediante esse processo histórico estruturado na lógica acima introduzida.

Assim, Maricato (2013b) ao se debruçar sobre a possibilidade de um planejamento urbano, principalmente um que seja democrático e inclusivo, identifica diversas limitações para a sua realização. A autora se volta de maneira mais enfática

às políticas relativas à habitação e questões que a ela se relacionam, como o espraiamento das cidades e a segregação.

As considerações se mostram extremamente relevantes a fim de averiguar de maneira mais ou menos eficaz a lógica de reprodução presente nas políticas públicas urbanas vigente nas cidades brasileiras. Como fontes de limitações às propostas democráticas e igualitárias para as cidades brasileiras, dessa forma, seria

[...] impossibilidade de tomar o ambiente construído independentemente da sociedade que o constrói e ocupa. De fato, ele (o ambiente construído) reflete as relações sociais além de participar ativamente de sua reprodução. Nesse sentido, é objeto e agente de permanências e de mudanças sociais. É influenciado pelas relações sociais tanto quanto as influencia. É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características (MARICATO, 2013b, p. 50-51).

Além disso, reconhecer esse traço não significa crer em um determinismo sem remédio onde a mudança seria impossível. O espaço urbano é, na verdade, um espaço de lutas e de conquistas, onde a mudança social é possível, mesmo que através de muita dificuldade.

Um segundo traço seria decorrente da tradição “livresca e retórica” brasileira, onde poder-se-ia identificar um distanciamento entre o discurso e a prática, assim como o fato da administração pública se inspirar em outros países (com realidades muito distintas) no lugar de se organizar conforme as necessidades e características sociais brasileiras (MARICATO, 2013b).

Algumas características são apontadas pela referida autora como resultado dessas nuances da sociedade brasileira:

- a) A matriz postíça que inspirou a construção jurídica, a qual é negada pela aplicação arbitrária da lei. Mais do que qualquer formulação legal, o poder econômico e político influi sobre e como a lei se aplica.
 - b) Cidadania restrita para alguns e relações de privilégio [...].
 - c) Confusão entre esferas pública e privada. O clientelismo e a relação de favor ocupam o lugar da relação baseada em direitos [...].
 - d) A cultura usada como berloque, o que implica em padrões culturais transplantados utilizados como marcas de diferenciação.
 - e) o distanciamento em relação à realidade local que é dado pelo olhar emprestado às universidades e à produção intelectual estrangeira [...]
- (MARICATO, 2013b, p. 51-52).

Esses resultados contribuiriam de diversas formas para o atual insucesso do planejamento democrático e igualitário no Brasil, resultando em projetos, planos e

ações muitas vezes bem elaborados teoricamente, mas totalmente sem efetividade prática, sem um corpo de profissionais que o faça ser real e assim por diante (MARICATO, 2013b).

Ter essas características em mente de maneira clara, tratando-as como verdadeiras limitações à efetividade dos planos, programas e ações idealizados muitas vezes mediante a importação de modelos externos deveria ser o primeiro passo para mudar a realidade das cidades brasileiras.

Feitas tais considerações breves a respeito da relação entre o processo de urbanização brasileiro e a desigualdade urbana que este fomenta, passa-se a analisar no tópico seguinte a relação entre a industrialização e o aumento expressivo da população nas cidades brasileiras.

3. 2 Industrialização brasileira e aumento populacional nas cidades

Embora o processo de urbanização não tenha sido influenciado apenas pelo processo de industrialização, no Brasil ocorreu desses dois processos se coadunarem. Mesmo no início da consolidação do processo de urbanização brasileiro, entre o final do século XIX e o início do século XX, a industrialização, ainda que fraca, já era um dos fatores que impulsionavam esse processo.

No Brasil,

[...] é somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalhador livre, a proclamação da República e uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno (MARICATO, 2013b, p. 17).

O aumento do processo de industrialização brasileiro foi também um dos fatores determinantes para o aumento populacional nas cidades brasileiras, sendo um dos principais responsáveis pelo fato de hoje a maior parte dos brasileiros estar vivendo nas cidades.

A promessa de empregos melhores e em maior volume, por chances de ganhar mais dinheiro e ascender socialmente aliados aos problemas do campo, como a concentração de terras, a diminuição de empregos e afins também são apontados por vários autores como fortes motivos para o crescimento exacerbado das cidades.

Nesse sentido:

Nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico. A proclamação da República e a abolição da mão-de-obra escrava não superaram a hegemonia agrário-exportadora, o que viria acontecer apenas após a revolução de 1930. Desde então, o processo de urbanização/industrialização ganha, com as políticas oficiais, um novo ritmo (MARICATO, 2003, p. 1).

Desde a transformação de algumas cidades em mercados consumidores de bens manufaturados, refere Oliven (2010), pré-condições para o desenvolvimento industrial teriam sido geradas, sendo que este desenvolvimento teria resultado no crescimento urbano.

A combinação de condições que fossem favoráveis ao desenvolvimento industrial teria levado ao surgimento de grandes centros urbanos, por conta do mercado já existente e atrativo à essas indústrias, ou seja, um desenvolvimento urbano-industrial (OLIVEN 2010).

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por volta do ano de 1950 a maior parte da população brasileira, pouco mais de 33 milhões, habitava em área rural. Com o crescimento vertiginoso da população urbana, essa situação se inverteu entre os anos de 1960 e 1970.

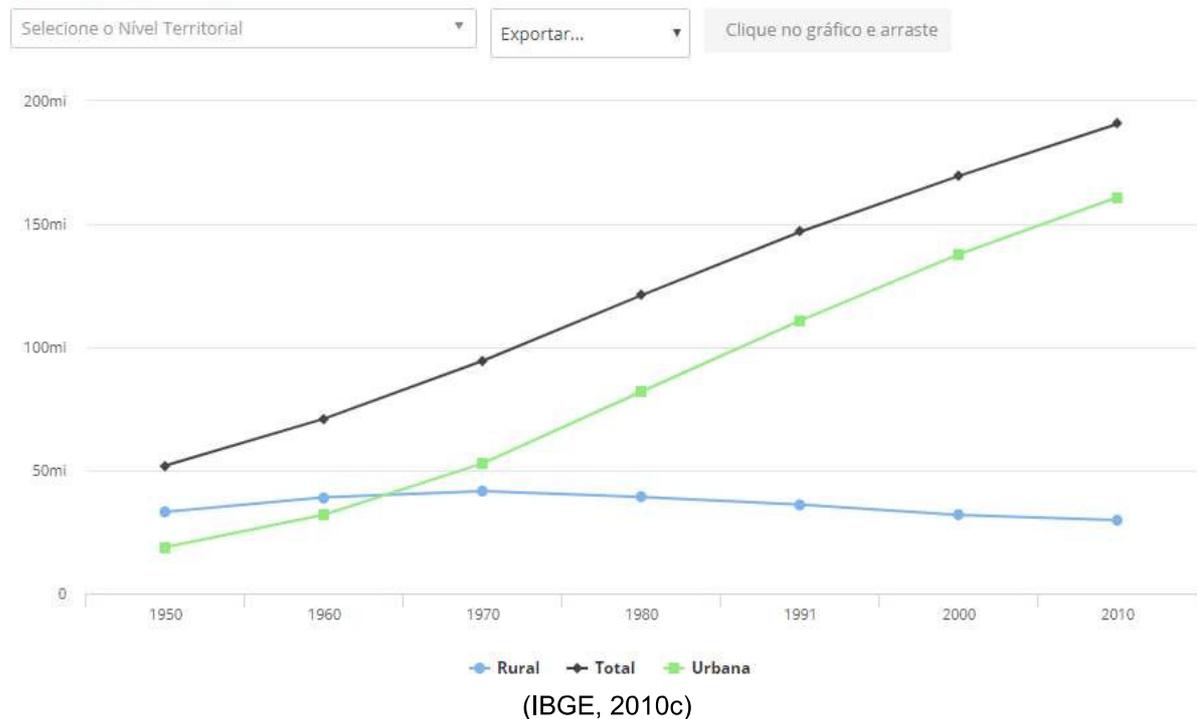
A diminuição do volume da população rural concomitantemente ao incremento da população urbana indica a tendência de aumento da urbanização no Brasil, que, a partir de 1950, deixa de ser um País de características rurais para caminhar no sentido de um País mais urbanizado [...] (IBGE, 2010c, p. 45).

Mais especificamente, em dados percentuais, conforme o IBGE, entre as décadas de 1960 e 1970 a quantidade de habitantes entre as áreas urbanas e rurais brasileiras se alterou. Ao passo que em 1960 a população urbana correspondia à 45,08% do total e a rural correspondia à 54,92% do total, em 1970 a população urbana se tornou 55,98% do total e a rural 44,02% do total. Com o passar dos anos essa diferença foi ampliada mais ainda.

O gráfico a seguir facilita a compreensão:

Gráfico 1

População por situação do domicílio, 1950 - 2010



Por sua vez, no que se refere ao processo de industrialização:

A estrutura socioeconômica tradicional de base rural começa a ser modificada a partir de 1930 com a implantação da industrialização que representou um novo e dinâmico movimento na formação territorial brasileira de natureza diferenciada e capaz de promover a inexistente integração produtiva e a complementaridade inter-regional, consolidando os contornos atuais do mapa político do Brasil (IBGE, 2016, p. 20).

Esse processo protagonizado pela região paulista teria dado início nos anos seguintes à mudança das características da economia brasileira e, com poucos anos de diferença, ocorreu também a alteração das características da população por tipo de habitação, como indicado acima.

A mútua influência entre industrialização e crescimento urbano ao longo da história parece dar sinais da característica de determinações com grande influência no movimento urbano. Disso é possível extrair que a cidade brasileira se expandiu e desenvolveu para atender às necessidades do processo de industrialização e também por causa dele, conforme as informações acima destacadas.

Essa relação de causalidade mútua parece estar implícita em diversas obras ao ser indicada a presença de uma realidade “urbano-industrial” ao longo do

desenvolvimento urbano brasileiro. Justamente a partir da década de 1950 começa a se expandir o parque industrial da região sudeste, por exemplo, o que atraiu um grande volume de pessoas, vindos principalmente do nordeste brasileiro (IBGE, 2010c).

Assim, a explosão do crescimento das cidades brasileiras parece ter seguido a lógica ditada pelo interesse das grandes indústrias, ou seja, pelo interesse do capital em gerar lucro.

Essa influência, apesar de não ter sido a única, porém uma das mais relevantes, alterou a realidade das cidades brasileiras de forma até hoje sentida no cotidiano. Nessa linha refere Maricato:

O modo de vida da maior parte da população urbana, ao evidenciar a convivência dos bens modernos e até mesmo do automóvel particular (de segunda ou terceira mão) com o ambiente de um casebre cuja construção parece remontar a uma era pré-moderna, nos leva à conclusão de que não dá para dissociar esse urbano e essa moradia dessa sociedade, desse modelo de industrialização e desenvolvimento (MARICATO, 2013b, p. 23).

Dessa forma, como já indicado, o processo brasileiro de industrialização se relaciona com a urbanização e o crescimento populacional nas cidades brasileiras. Inclusive, a priorização de algumas regiões nesse processo de industrialização do país parece ter influenciado a urbanização tardia nas demais regiões, por exemplo, o Nordeste.

Isso desvela as influências materializadas na forma das cidades brasileiras atuais, a saber, o interesse do capital, uma vez que este potencializou em grande medida as diversas fases do processo de urbanização experimentado no Brasil.

Como já dito, podem ser notados, com isso, sintomas do tom que seguiu o crescimento das cidades brasileiras nos anos que seguiram. Premissa aprofundada nos tópicos seguintes pela análise da mercantilização do urbano e pela demonstração de que a preocupação estatal nesse processo não foi fornecer qualidade de vida à toda população indiscriminadamente, denotando uma real preponderância dos interesses de uma classe, resultando na manutenção do *status quo*.

3. 3 Das mazelas de um processo de urbanização direcionado pelo lucro

Ao lado da forte influência da industrialização no acelerado crescimento das cidades brasileiras, outro fenômeno vem cooperando grandemente para o

aprofundamento dos problemas urbanos aqui investigados. A predominância do interesse em gerar lucro por meio do aumento das cidades, do seu processo de urbanização, vem sendo indicada por alguns autores como um processo de mercantilização da urbanização.

Assim, Harvey (2012) dedica-se a tratar dessa questão de moldes bem atuais referindo que o direito à cidade seria, em síntese, o direito coletivo de participar efetivamente do processo de formação e reformulação do espaço urbano, não obstante, tem sido um dos mais negligenciados dos direitos humanos.

Isso ao longo de sua pesquisa apresenta-se pertinente na medida em que esse autor demonstra como os interesses dos grandes empresários, não só locais, mas do mundo inteiro, vêm influenciando no crescimento das cidades por todo o mundo, talvez até mais do que os habitantes das cidades afetadas.

O autor Harvey (2012) menciona os exemplos do crescimento urbano meteórico de Paris e em Nova York, evidenciando como esses acontecimentos refletiram o interesse de dar destino ao excedente de capital a fim de gerar mais riquezas.

Com as crises vividas nessas cidades a resposta neoliberal para os problemas de manutenção do poder da classe dominante, bem como para reanimar a capacidade de absorver o capital excedente (produzido sempre para a sobrevivência do capitalismo) foi encontrada no processo de expansão urbana (HARVEY, 2012).

Atualmente esse constante processo de urbanização tem sido um dos mais importantes instrumentos de estabilização financeira em meio às recorrentes crises experimentadas no contexto capitalista, alcançando níveis globais.

Em meio a isso, a vida nas cidades tem se degradado progressivamente, visto que deixou de ser o objetivo principal, ou seja, “a qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade” (HARVEY, 2012, p. 81).

A liberdade de escolha na vida urbana acaba se tornando acessível desde que se tenha dinheiro, tudo no contexto de mobilização de comerciantes, estilos de vida e afins para transformar tudo em formas de escoar o excedente do capital. Na mesma esteira refere Maricato que:

Existe também, portanto, uma correlação entre mercado e gestão pública urbana. [...] O mercado imobiliário controla os investimentos públicos urbanos que são o fator mais importante de valorização imobiliária. Isso justifica e explica a sofisticação dos *lobbies* existentes sobre a orientação dos

investimentos públicos no processo de urbanização (MARICATO, 2013b, p. 43).

A priorização das demandas originadas no interesse do capital nas cidades, assim, são geradoras de grandes mazelas existentes no ambiente urbano, desde a falta de investimentos em infraestrutura em áreas que dela necessitam (exceto para atender relações de clientelismo e interesses eleitoreiros) até mesmo maior rigor na fiscalização de ocupações ilegais em áreas que interessam ao empresariado, conforme Maricato (2013b).

O destaque aos interesses do capital pode ser observado em diversas medidas adotadas pelo poder público, onde o intuito de gerar crescimento econômico pode fomentar feições cruéis ao processo de expansão urbana.

Exemplos fáticos de como a absorção do capital excedente por meio da urbanização possui feições obscuras e nefastas são citadas por Harvey, onde “a violência é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do velho” (HARVEY, 2012, p. 82).

Certamente diversas são as experiências em que o capital, deliberadamente expulsou as classes dominadas dos espaços que lhe pareciam interessantes (centrais, privilegiados por recursos naturais e/ou paisagísticos etc.), usando dos mais nefastos artifícios, desde depredação do patrimônio dessa classe, por meio da contratação de criminosos, até a utilização dos instrumentos oficiais de desapropriação etc., uma vez que dificilmente a propriedade da classe dominada é regularizada. Tem-se como exemplo desde a Paris de Hausmann até casos mais atuais, como Delhi, Seul, Mumbai, Beijing etc.

Em São Luís/MA também se tem exemplos que poderão ser pormenorizados nos tópicos seguintes, como é o caso do plano diretor de 1974 (SÃO LUÍS, 2016a) que dividia a cidade em zonas conforme os valores de mercado das regiões e, portanto, dividia a cidade conforme o poder de compra de seus habitantes.

De semelhante modo Pereira e Alcântara Jr. (2017) referem que o loteamento do Anjo da Guarda foi implantado para abrigar a população vinda da região conhecida como Goiabal, a qual foi desabrigada por ocasião de um incêndio, este que até hoje gera dúvidas se realmente foi obra do acaso, um acidente ou uma “limpeza” patrocinada.

No contexto da análise da amplitude dessa relação muito se fala em globalização, mas, ao questionar o que viria a ser isso e a sua relevância nesse

âmbito, Harvey (2004) descreve a globalização como um processo de territorialização e reterritorialização do capital de forma incessante.

Ao analisar o aumento da relevância do termo globalização, o autor elenca razões, dentre as quais merece aqui destaque a alteração da organização e produção, uma vez que estas agora espalhadas ao longo da extensão do globo, centralizam as funções diretivas dessas atividades cada vez mais, principalmente por meio de fusões, acordos e afins entre empresas, formando as grandes corporações.

Ao lado disso, indica que talvez a principal razão para essas alterações espaciais seria a mudança do papel do Estado, no sentido de que este se tornou em certa medida mero instrumento para a criação de ambiente favorável aos negócios do empresariado, atuando sempre para beneficiar o cenário econômico, apesar de não ter perdido toda as suas funções primordiais (HARVEY, 2004).

Também por influência desse processo, como descrito, a ampliação das cidades, obras de urbanização, moradia, infraestrutura etc. se tornaram um dos principais destinos para o excedente do capital, com o intuito de gerar muito mais lucro, ficando em segundo plano a qualidade de vida nas cidades para todos.

Isso ainda é uma das principais razões para o espriamento das cidades brasileiras e à segregação socioespacial de seletos grupos. Isso gera uma série de problemas na vida urbana e afeta diretamente a qualidade e a dificuldade com que se pode promover a mobilidade urbana e prestar um serviço de transporte coletivo de qualidade.

A patente influência da industrialização e da submissão do processo de urbanização aos interesses do capital no contexto brasileiro aparentemente indicam sintomas de um funcionamento das cidades voltado à geração de riquezas e não da promoção igualitária de acesso.

Na cidade, agora “inchada”, surgem diversos problemas que o Poder Público não consegue lidar ou não prioriza a resolução dos mesmos. Sobre esse ponto é que se volta o tópico a seguir.

3. 4 Sobre a capacidade do Poder Público para prover serviços e equipamentos urbanos compatíveis com o processo de urbanização

Decorrente dos processos acima referenciados e da lógica do capital neles expressa, hoje diversos problemas são experimentados pelos habitantes das grandes cidades brasileiras.

Ao tratar dos inúmeros desafios impostos à adequada promoção da mobilidade urbana no Brasil, Marques (2016) elenca desafios que podem ser observados nessa tentativa, considerando a realidade das cidades brasileiras resultante da postura estatal, ativa e/ou omissa, em face do processo de urbanização avassalador.

Assim:

Parte dos problemas urbanos vividos pela população brasileira hoje em dia é resultado desse forte e rápido crescimento das cidades, ocorrido após o início do processo de industrialização brasileira (tabela 1), sem que houvesse investimentos correspondentes na rede de infraestrutura urbana, formando grandes passivos nessa área. Os sistemas de transporte urbano são um exemplo claro desse descompasso entre o crescimento populacional e territorial urbano acelerado e a falta de investimento em infraestrutura de transporte de massa e não motorizado (CARVALHO, 2016, p. 8).

Com o acelerado processo de urbanização no Brasil, como já indicado, diversos problemas foram potencializados, como a violência no meio urbano, falta de empregos, problemas com habitação, saneamento básico, dentre várias outras questões.

Na medida em que recursos e serviços em geral como empregos, educação, saúde, lazer etc. foram centralizados na cidade, o processo de expansão urbana empurrou a população mais pobre para zonas periféricas, como já indicado, pouco providas de tais recursos.

A demanda por constantes locomoções por longas distâncias para a satisfação de tais necessidades por si só já denota o não acompanhamento por parte do poder público do ritmo da expansão urbana e das necessidades que esta dá origem.

Nesse contexto, a questão do transporte coletivo e da mobilidade urbana sofreram grandes influências dessa falta de preocupação ou de capacidade para lidar com as necessidades resultantes do crescimento acelerado das cidades.

Com o crescimento do automobilismo surgido nesse contexto, por exemplo, o modelo de vida na cidade foi alterado o que exigiu um posicionamento por parte do Estado direcionado à criação de políticas urbanas que possibilitassem o deslocamento de pessoas e de cargas nas cidades (PEREIRA; ALCÂNTARA JR, 2017).

Isso teria resultado na elaboração do Plano Nacional de Mobilidade Urbana, ao lado de diversas outras normas, programas e ações direcionados às cidades. Apesar de tudo isso, aparentemente o Estado não conseguiu prover os recursos necessários à sobrevivência com qualidade de vida no mesmo ritmo da expansão urbana.

Além do mais, não raras vezes o Estado em geral implementa políticas e/ou ações desconexas e prejudiciais aos objetivos umas das outras, gerando efeitos catastróficos sobre as cidades e eventualmente sobre os resultados das políticas idealizadas pelos outros âmbitos do poder público, como será melhor detalhado no tópico seguinte.

Por exemplo, refere Vasconcellos:

Além dessa atribuição constitucional, o governo federal conduz políticas setoriais de âmbito nacional que acabam impactando a mobilidade nos grandes centros. A política de combustíveis, por exemplo, que promoveu o encarecimento do preço do diesel em relação ao preço da gasolina, desde a quebra do monopólio estatal sobre exploração e venda de petróleo e derivados no fim da década passada, vem estimulando o aumento de viagens por transporte individual. Segundo os dados do IBGE, o preço do diesel subiu 50% a mais do que o preço da gasolina em termos reais nos últimos dez anos. [...] Nessa linha de estímulo ao transporte individual, também se pode citar as políticas de incentivo à produção de motocicletas na zona franca de Manaus, a instalação de fábricas de automóveis no Brasil com grandes incentivos fiscais, além das políticas anticíclicas de redução tributária para motos e automóveis adotadas periodicamente em épocas de crise (VASCONCELLOS, 2011, p. 42-43).

O acréscimo urbano acima indicado, conforme o IBGE, de quase 23 milhões de habitantes urbanos, resultou no aumento da urbanização. O crescimento vegetativo ocorrido nas áreas urbanas, bem como as constantes migrações do campo para a cidade foram os principais motivos para tanto (IBGE, 2010c).

Esse aumento exponencial das cidades brasileiras, com o crescimento da população urbana, gerando expansão urbana intensa, não foi acompanhado pela infraestrutura urbana em geral, necessidades básicas não puderam ser atendidas nas cidades adequadamente.

A imprescindibilidade de serem providos recursos necessários à sobrevivência em sociedade em meio à expansão urbana também é indicada por Ermínia Maricato, do mesmo modo como o fato de os mesmos não costumarem ser oferecidos adequadamente:

Trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço. Bem ou mal, de algum modo, improvisado ou não, todos os 138 milhões de habitantes moram em cidades (MARICATO, 2013b, p. 16).

Em sentido semelhante, referem Netto e Ramos (2017) que esse crescimento intenso sem o devido planejamento e a adoção de medidas adequadas gerou efeitos diretamente na mobilidade urbana, aumentou os custos e reduziu a qualidade do transporte coletivo, degradou a vida das pessoas nas cidades, gerou impactos negativos sociais, econômicos e ambientais.

Um grande exemplo de tais reflexos negativos sobre a mobilidade urbana pode ser extraído da obra de Vasconcellos:

Políticas de estímulo ao uso de transporte individual associadas a medidas de encarecimento do transporte público coletivo resultam no agravamento dos problemas de mobilidade nos grandes centros, como: aumento de congestionamentos, poluição, acidentes e exclusão social para aqueles que não podem adquirir um veículo privado e veem o transporte público perdendo qualidade e ficando cada vez mais caro. Diante das externalidades geradas por políticas nacionais, mesmo a mobilidade urbana sendo de competência local, torna-se legítima e necessária a implementação de programas federais que venham mitigar os impactos negativos dessas políticas (VASCONCELLOS, 2011, p. 43).

Aliado ao descrito acima, tem-se a tradição de planejamento urbano genérico e pouco individualizado nas cidades brasileiras. Segundo Burnett (2016) o planejamento urbano posterior ao Estatuto das Cidades realizado nas cidades brasileiras e maranhenses atualmente, tende a um vazio de propostas e de diagnósticos reais, segue quase sempre sendo genérico.

Também por isso não resolve os problemas decorrentes do crescimento exacerbado das cidades, mantendo o *status quo* e reproduzindo expropriações de diversas naturezas à população mais pobre.

Nesse cenário, os serviços essenciais e as oportunidades de emprego e acesso aos demais recursos urbanos se tornam centralizadas, por sua vez, as áreas periféricas padecem sem acesso a esses benefícios, mantendo a população mais pobre presa exatamente onde se encontra socialmente.

Essa população mais fragilizada economicamente, apontam alguns autores (Maricato, 2013a), é geralmente a maior afetada pelos impactos negativos da expansão urbana desenfreada, sofrendo grandes prejuízos em seu acesso à cidade, conforme se verá.

A seguir são pormenorizados os aspectos aqui introduzidos, no sentido de relacioná-los com a não prestação adequada do transporte público coletivo urbano e, conseqüentemente, com as influências das medidas adotadas pelo poder público sobre o acesso ao serviço.

3. 5 Influências relativas ao transporte público coletivo urbano

O transporte coletivo é um serviço público que, mesmo prestado da pior forma, exige aplicação de recursos de diversas naturezas para a sua prestação. Um serviço adequado e eficiente, com certeza, exige gastos mais elevados ainda.

Não bastasse isso, as características das cidades brasileiras expandidas sob a égide do capitalismo, conforme indicado, não parecem muito favoráveis à sua adequada prestação, ou seja, com qualidade, periodicidade razoável, tarifas módicas etc.

As grandes cidades brasileiras se expandiram e incharam, sendo forçadas a comportar o grande volume de moradores que receberam nas últimas décadas, ao passo em que recursos, serviços e oportunidades se centralizaram no seio urbano, tornando a necessidade de grandes locomoções essencial como já indicado.

Em sentido semelhante:

Outro aspecto importante da interação entre crescimento urbano e mobilidade é a forma excludente como as cidades crescem, com a ocupação das áreas mais periféricas pelos mais pobres. Isto significa que o custo do transporte vai aumentando à medida que as fronteiras urbanas se expandem em função das maiores distâncias percorridas e também pela característica de cidades dormitórios das novas ocupações periféricas, que reduzem a rotatividade de uso do transporte público, aumentando seu custo unitário (CARVALHO, 2016, p. 9).

Ao lado disso, pouquíssimas cidades atualmente prestam diretamente o serviço de transporte coletivo urbano, preferindo firmar parceria com entes privados, geralmente por meio de concessões, conforme o permissivo constitucional, fato este que impõe a necessidade de se garantir uma certa margem de lucro para as empresas concessionárias prestadoras do referido serviço.

Coadunar a lucratividade com a necessidade de modicidade de tarifas e qualidade do serviço, em um contexto onde as distâncias a serem percorridas são longas, o trânsito é lento, os insumos custam caro e assim por diante se tornou tarefa extremamente difícil.

Nesse cenário as características da ocupação do solo urbano parecem, assim, ter relação direta com a viabilidade da prestação de um serviço de transporte coletivo urbano que seja adequado e eficiente.

Considerando a íntima relação entre ocupação do solo urbano e a mobilidade urbana, a realidade socioespacial pode ser entendida como aspecto intrínseco às características das formas de locomoção em cada cidade, razão pela qual será levada em consideração no âmbito de São Luís/MA.

Certamente as formas de organização do espaço em uma cidade, a forma e características de sua mobilidade urbana, os modos de locomoção são fenômenos sociais (PEREIRA; ALCÂNTARA JR., 2017) e, portanto, devem ser compreendidos conforme o contexto em que se inserem e se relacionam mutuamente.

Referem Pereira e Alcântara Jr. o fato de haver relação medular entre transporte e o próprio desenvolvimento da vida em sociedade, do acesso às oportunidades de ascensão social, da possibilidade de acesso à melhor qualidade de vida etc (PEREIRA; ALCÂNTARA JR., 2017). O acesso à meios de locomoção mais eficazes e menor gasto com tempo e recursos financeiros, são fatores essenciais com relevante peso no jogo urbano.

As cidades brasileiras se expandiram e se esparramaram de forma muito grande, conforme já indicado anteriormente, gerando a obrigação do Poder Público suprir uma gama de necessidades da população, sendo o transporte público uma dos mais primordiais.

Com esse crescimento, além da necessidade de fornecimento de serviço de transporte, existe a de construção de infraestrutura de trânsito, vias, calçadas, sinalização dentre outros (não que estes sempre sejam ofertados satisfatoriamente), o que faz os custos para o poder público aumentarem e a qualidade, por

consequência, ser negativamente afetada, o que colabora para a redução de mobilidade urbana.

Como dito, a necessidade de promover a locomoção por maiores distâncias, coadunando isso com a necessidade de manter tarifas módicas, infraestrutura viária, demanda crescente pelo serviço etc., geram uma perda de volume e qualidade do serviço de transporte coletivo urbano (CARVALHO; PEREIRA, 2011) e, portanto, é reduzida em grande medida a qualidade da promoção da mobilidade urbana destas localidades.

Aliado a isso, o acesso ao transporte, a fácil conexão entre os bairros e logradouros, em relação a outros coopera para a segregação da população mais pobre, uma vez que bairros mais centrais, com melhor mobilidade, maior qualidade de circulação, melhores serviços etc. são mais procurados e, portanto, se tornam mais caros (ARAÚJO et al., 2011).

Essa valorização do solo ocasionada pela maior acessibilidade pode gerar uma segregação-gradiente, a saber, indivíduos de baixa-renda são empurrados cada vez mais para a periferia por falta de alternativa (ARAÚJO et al., 2011).

Assim sendo, tanto a presença quanto à ausência de boas condições de mobilidade, influenciam no espraiamento da cidade e na segregação socioespacial, fenômenos que, por sua vez, aparentemente colaboram para a redução de mobilidade urbana por meio da inviabilização da manutenção do serviço de transporte coletivo urbano, gerando um ciclo de reprodução de péssimas condições de mobilidade urbana.

Nessa linha, Silveira e Cocco (2013) referem que a precariedade do serviço público de transporte coletivo urbano e a forma de sua tarifação são de extrema importância para a produção e reprodução do atual sistema.

Apesar de toda a relevância do transporte público para o trabalho, lazer, acesso à saúde, educação etc., a realização desse direito encontra entraves de diversas naturezas, sendo as principais o fato de, no Brasil, os pactos de poder regionais e locais incitarem a expansão urbana de maneira dispersa, favorecendo o lucro do setor imobiliário, independente dos princípios e objetivos previstos no Estatuto das Cidades e Planos Diretores locais, bem como “porque o processo histórico que ensejara os serviços de transporte público no Brasil leva a marca do enfraquecimento contínuo do Estado no âmbito federal e dos entes federados, incluindo os municípios (SILVEIRA; COCCO, 2013, p. 41).

Nesse ciclo o transporte público coletivo urbano deveria ocupar posição de relevância estratégica, como instrumento de amenização das tensões constatadas na expansão urbana, uma vez que transporte grande volume de passageiros, por se tratar de meio de locomoção majoritariamente da população menos abastada financeiramente, pelas características das cidades brasileiras e pela necessidade de se promover o acesso a uma série de outros direitos.

A boa prestação do transporte público urbano hoje se encontra prejudicada de diversas formas. A variação de sua tarifa é afetada por várias questões como o aumento do preço dos combustíveis, inflação, obrigações salariais para com os empregados das empresas que prestam o serviço e assim por diante.

Assim, a prestação desse serviço é afetada principalmente por condicionar sua manutenção a um regime tarifário influenciado diretamente com qualquer aumento nos custos dos transportes resultando em encarecimento da mobilidade urbana, este direcionado ao usuário.

Isso aliado à outras políticas que afetam também a viabilidade da prestação do serviço de transporte, por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida⁴, o incentivo do governo federal à indústria automobilística e aos setores bancários voltados ao financiamento e aquisição de veículos etc. também cooperam para a situação aqui descrita.

Em sentido semelhante referem Gomide e Galindo:

[...] o crescimento do emprego e da renda média do trabalho verificado no período, associado aos incentivos fiscais e creditícios dados pelo governo federal à indústria automobilística – sobretudo após a crise financeira mundial de 2008 – se refletiram no maior acesso aos veículos privados e, conseqüentemente, no aumento dos congestionamentos nas grandes cidades. A isso se soma o processo de ‘gentrificação’ e do *boom* imobiliário gerado pelas políticas de reativação da economia por meio do mercado habitacional (GOMIDE; GALINDO, 2013, p. 34).

Há um claro descompasso entre as políticas públicas no âmbito local e federal, por exemplo, de pouco adianta um plano diretor e um plano de mobilidade urbana que supostamente se direcionem à melhoria das condições de transporte coletivo urbano se as políticas federais fomentam o contrário.

⁴ Não é que o programa em sua essência gere prejuízos à mobilidade urbana, mas sim o modo que, direta ou indiretamente, contribui para a periferização. No intuito de construir unidades habitacionais que tenham preços acessíveis, tem-se optado por localizá-los em áreas afastadas e de pouca estrutura urbana, o que gera efeitos negativos na promoção da mobilidade urbana por meio do serviço de transporte coletivo urbano.

Por exemplo, nos últimos anos o que tem se verificado é o “aumento da renda e do crédito para aquisição de veículos individuais privados, sem uma correspondente política efetiva que imprima competitividade nos transportes públicos” (SILVEIRA; COCCO, 2013, p. 42), o que mina parte da sua demanda e, portanto, a sua viabilidade econômica.

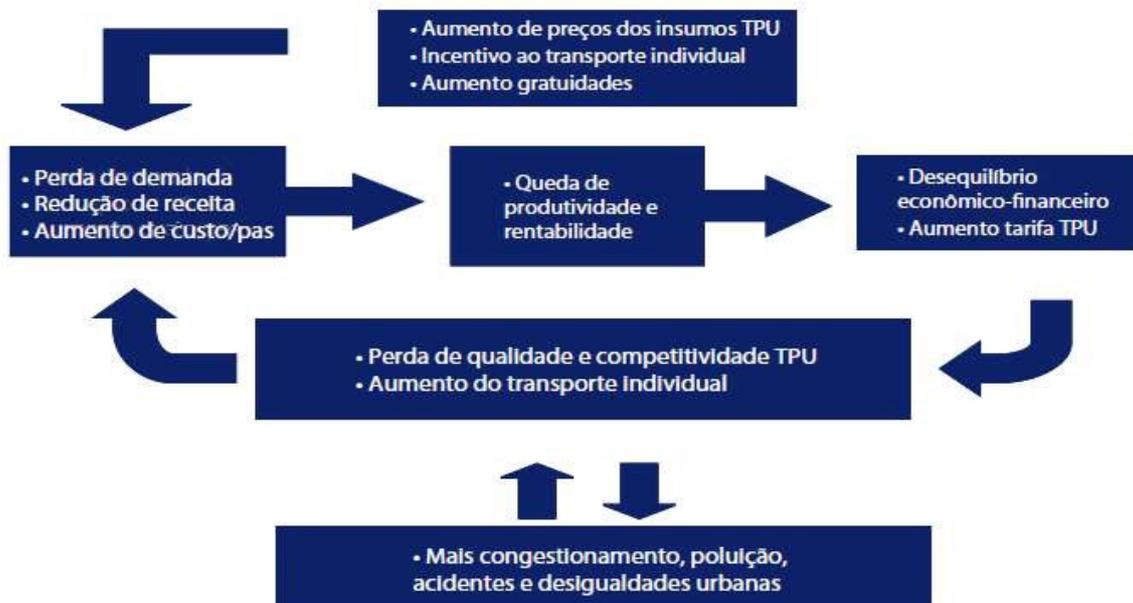
Da mesma forma:

Exemplo dessa questão é a medida recentemente adotada pelo governo visando apoiar a indústria automobilística com a desoneração do Imposto sobre o Produto Industrializado (IPI) para aquisição de novos carros particulares. Se por um lado a isenção almeja manter aquecida a produção de automóveis e garantir o nível de emprego no setor automobilístico, por outro, aumenta o acesso ao automóvel privado e estimula a evasão dos modais de transporte público para o particular, contribuindo para o aumento da frota de carros, problemática já presente em grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro etc. (CARDOSO JR. et al., 2009, p. 467).

Através do seguinte organograma, Vasconcellos (2011, p. 25) busca abarcar um pouco das influências sofridas pelo transporte público coletivo urbano ou TPU como prefere chamar:

Imagem 1

Organograma 1: Ciclo vicioso da perda de competitividade do transporte urbano



De modo semelhante, indicam Carvalho e Pereira (2011) ao tratarem sobre os efeitos da variação de tarifa e da renda da população em relação à demanda de transporte público coletivo urbano no contexto brasileiro.

Os efeitos dessa variação são analisados nas nove maiores cidades do Brasil entre os anos de 1995 e 2008, onde foi observado um aumento dos preços das tarifas superior à inflação, bem como aos demais itens que compõem a estrutura de custos que influenciam no valor da mesma (CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Os autores demonstram como a situação econômica do país influencia na demanda por transporte públicos urbanos e os efeitos da variação de tarifa sobre a demanda de tais serviços e, conseqüentemente na qualidade com a qual é prestado, indicando certa irracionalidade na política tarifária e no modo que tais valores são atualizados.

Contrariamente ao que se poderia esperar de uma economia de mercado comum, a queda de demanda por serviços de transporte coletivo urbano não resulta em uma queda das tarifas com o fim de reaquecimento daquele setor, pelo contrário, uma vez que com a queda de demanda os custos se elevam, a tendência nas nove cidades investigadas é de que se aumente o valor das tarifas no intuito de “compensar” as perdas. Ocorre que isso resultaria em maior declínio da demanda em relação ao cenário anterior (CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Por sua vez, Gomide e Galindo (2013) identificam que, com o plano real (julho de 1994), houve redução de impostos, da inflação e afins estabilizou os preços em geral, melhorando a renda da população o que deveria ter afetado positivamente as tarifas e a demanda por transporte coletivo urbano, mas não foi bem o caso.

Ainda assim as tarifas continuaram subindo e, por isso, “o período de 1995 a 2003 apresentou uma queda nos passageiros pagantes nas maiores cidades brasileiras de 445 milhões, em setembro de 1995, para 299 milhões, em setembro de 2003” (GOMIDE; GALINDO, 2013, p. 31).

Isso, em tese, seria devido à queda da qualidade e elevação dos custos da prestação do serviço, principalmente pelo aumento dos custos urbanos associados ao espraiamento das cidades, congestionamentos e afins. Também cooperaria para isso o aumento da utilização de transporte motorizado individual e do transporte informal. A partir de 1990 também se observa o declínio do modelo de receita pública (“municipalização”) e a privatização de empresas públicas municipais de transportes (GOMIDE; GALINDO, 2013).

Aparentemente, um dos principais problemas do sistema de transporte público surgido dessas questões se caracteriza pela dependência de receitas tarifárias

para a sua manutenção, como já introduzido. Principalmente por isso os reflexos de todas essas nuances refletem de forma tão direta na população usuária do transporte.

Essa dependência tarifária indica a falta de atuação estatal direcionada a compensar os reflexos de suas políticas que afetam diretamente a tarifa, bem como a ausência da necessária alteração da forma de financiamento do serviço em comento.

A tarifa do ônibus urbano é analisada por Carvalho e Pereira (2011, p. 12), os quais indicam que esta é composta dos seguintes custos:

Imagem 2

TABELA 1
Composição de custos da tarifa de ônibus urbano – Brasil, 2008
(Em %)

Componentes de custo	Incidência sobre a tarifa
Pessoal e encargos	40 a 50
Combustível	22 a 30
Impostos e taxas	4 a 10
Despesas administrativas	2 a 3
Depreciação	4 a 7
Remuneração	3 a 4
Rodagem	3 a 5
Lubrificantes	2 a 3
Peças e acessórios	3 a 5

Fontes: Dados do Ministério dos Transportes (MT) e da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (ANTU).
Elaboração dos autores.

(CARVALHO; PEREIRA, 2011, p. 12)

Assim o aumento do preço de insumos e demais eventos econômicos costumam afetar negativamente as tarifas, problema esse direcionado ao usuário do transporte, o qual se vê obrigado a adaptar o seu orçamento já muito comprometido com o transporte⁵.

De semelhante modo indica Carvalho (et al., 2013, p. 21) ao analisar a tarifação do transporte público coletivo urbano no Brasil, conclui que a forma escolhida, a saber, “de financiamento da operação quase que exclusivamente via arrecadação tarifária, praticado em todos os municípios, mostra-se inadequado no objetivo de se alcançar um transporte público de alta qualidade e baixo custo para o usuário”.

⁵ Para uma análise mais detida sobre os impactos da variação de tarifas na renda da população e o comprometimento da mobilidade urbana disso decorrente ver: GOMIDE, 2006; CARVALHO; PEREIRA, 2011; etc.

Dessa forma, diversos autores corroboram que as condições de transporte público coletivo urbano nas cidades brasileiras de modo geral pioraram com o crescimento urbano desordenado, com o espraiamento das cidades, pela dependência da sua manutenção via tarifas cobradas dos usuários, bem como pelos efeitos gerados por várias políticas adotadas no âmbito federal e, conseqüentemente, pela priorização dada aos interesses do empresariado.

E em todas essas situações a ação do Estado ou a ausência dela foram essenciais para o surgimento dos efeitos experimentados pela população em geral. O Poder Público assumiu a responsabilidade pela regulação e pela promoção do direito ao transporte, porém não vem logrando êxito em suas desnorteadas ações.

Mas se o serviço de transporte coletivo não tem cumprido o papel de promover o direito ao transporte, não tem promovido o acesso às oportunidades na cidade comprometendo a qualidade de vida principalmente da população mais pobre, qual vem sendo o foco dado nas ações estatais? Aparentemente tem sido à reprodução do *status quo* da cidade capitalista, o qual prioriza a geração de crescimento econômico.

Nessa linha, refere Gomide (2006, p. 249) que:

As atuais condições de mobilidade urbana e de acesso aos serviços de transporte coletivo nas grandes cidades, na medida em que excluem significativa parcela da população do acesso aos serviços essenciais e às oportunidades que as cidades oferecem, contribuem para a perpetuação da pobreza urbana e da exclusão social. Não se pode esquecer que um dos maiores objetivos das políticas sociais é abrir “portas de saída” para as famílias, ampliando suas oportunidades e capacidades de superação da condição em que vivem – e as inadequadas condições de mobilidade e acessibilidade urbana também se constituem em barreiras efetivas para inclusão social.

Não obstante, o que se tem verificado na prestação do serviço de transporte coletivo urbano é o seguinte:

[...] hoje em dia, o objetivo do planejamento de transporte tem se limitado a propiciar uma ampla mobilização de força de trabalho. O papel principal do sistema de transportes coletivo urbano passa a ser o de disponibilizar a força de trabalho ao capital, nas diferentes regiões produtivas da cidade, deixando de lado necessidades básicas do trabalhador como escola, saúde e lazer. Isso é feito através da prioridade que o poder público confere ao transporte coletivo urbano em determinadas regiões e pela distribuição da frequência dos ônibus principalmente nos horários de ida e volta ao trabalho [...] (ARAÚJO et al., 2011, p. 581).

Em síntese o serviço de transporte público urbano coletivo já contém em si diversas deficiências decorrentes da sua forma de prestação e da definição das medidas que contornam a política de mobilidade urbana. Como se não bastasse, também sofre fortes influências decorrentes de outras políticas, não diretamente relacionadas, pois pertencentes a outros setores como indústria, energia dentre outras.

Dessa forma, mesmo que “a política de transporte urbano tenha apresentado certa coerência interna, o desenvolvimento desses programas não carrega consigo a perspectiva de integração às demais políticas públicas federais desenvolvidas em outros setores” (CARDOSO JR. et al., 2009, p. 466).

A ausência de uma análise detida que se volte a esse cenário de maneira transversal, abarcando essas influências para adequadamente se exercer as previsões necessárias para a elaboração das políticas públicas, vem comprometendo a real efetividade dos serviços de transporte urbano no país. Traçado tal panorama, passa-se ao exame mais aprofundado do caso da cidade de São Luís/MA nos capítulos a seguir.

4 A REALIDADE URBANA EM SÃO LUÍS/MA

Estabelecidas algumas das principais características do transporte coletivo urbano no Brasil, convém agora elucidar o caso da cidade de São Luís/MA, seguindo caminho semelhante ao acima percorrido.

Com vistas a compreender a problemática aqui proposta, a saber, identificar como as ações estatais em matéria de políticas urbanas vêm influenciando a reprodução social da lógica capitalista por meio da prestação do transporte coletivo urbano por ônibus nessa cidade, idealizou-se o trajeto a seguir.

O capítulo será iniciado com uma breve retomada do processo de urbanização ludovicense, principalmente na época de ascensão de seu setor industrial durante as décadas de 1960 e 1970, intervalo este em que importantes alterações ocorreram na cidade, influenciando a direção do desenvolvimento urbano dessa cidade (São Luís/MA) até os dias de hoje.

Posteriormente serão analisados os planos diretores de São Luís/MA buscando demarcar as suas características mais marcantes e identificando as propostas que delimitaram a gestão da cidade em suas respectivas épocas. Desse modo, chegar-se-á às características atuais da capital maranhense, a saber, uma cidade que se configura como esparramada e dispersa, condições que influenciam a prestação do serviço de transporte coletivo urbano.

Visando ainda a análise da questão do transporte coletivo retomou-se do ponto de vista histórico a prestação desse serviço tendo como ponto de partida o período anterior à licitação de 2016, uma vez que esta representa um marco importante para a fase atual experimentada no referido serviço público. Em seguida, analisou-se o procedimento licitatório feito em relação ao serviço de transporte coletivo urbano por ônibus em São Luís/MA, no intuito de fixar fundamentos, objetivos e diretrizes para a realização da mesma, no contexto e na forma em que foi feita, bem como outros detalhes que se mostraram pertinentes.

4. 1 Processos de urbanização e industrialização maranhense nas décadas de 1960 e 1970

Como já apontado no âmbito desse trabalho, a forma como uma cidade se constrói, se desenvolve e se expande diz muito sobre “como a urbanização

acompanhou as diferentes fases do processo de desenvolvimento capitalista” (Maricato, 2015, p. 17). Pois, ainda segundo Maricato (2015), os capitais nos diferentes momentos históricos buscam moldar as cidades aos seus interesses, evidentemente que o modelo urbano daí decorrente não se efetiva sem contradições.

No caso de São Luís/MA se pretende evidenciar que o seu processo histórico de urbanização se encontra no período compreendido entre 1870 a 1960, com maior ênfase nas décadas de 1960 e 1970.

De acordo com Burnett (2007), no Nordeste, o processo de industrialização se faz diferente da experiência vivenciada na região Sudeste, haja a vista que aqui se implanta um modelo produtivo arcaico, ainda que de base industrial. O autor referido diz que é com essa característica que se implantam em São Luís, fábricas têxteis e de derivados de babaçu.

Há controvérsias sobre a existência de um real processo de industrialização do Maranhão e em São Luís, não obstante, se fará menção aqui a alguns acontecimentos relacionados à industrialização como representativos desse movimento.

Esse processo “industrial”, assim, vai formatar uma nova dinâmica urbana para a cidade, pois as possibilidades de trabalho e moradia perto das fabricas leva a formação de bairros “fabris” os quais apresentarão questões como insalubridades em razão da falta de serviços de infraestrutura adequadas como, por exemplo, moradias e saneamento.

É com essa configuração, que a questão urbana emerge em São Luís, ou seja, já expressando as refrações da questão social inerentes às determinações dos processos de reprodução do capital. Ademais será evidenciado também que ao longo da história o planejamento urbano se direcionou para atender as demandas dos segmentos mais abastados, deixando à margem dos processos de urbanização as classes mais empobrecidas, que também vão ter escassez na prestação dos diversos serviços de infraestrutura urbana.

Além disso, também não se pode ignorar que esses processos de urbanização ainda se articulam com a falta de resolutividade em relação à posse e concentração da terra tanto no âmbito do rural quanto do meio urbano, situação que acompanha a tendência nacional.

Portanto, no bojo desses vieses que também será situado como se efetiva a questão da mobilidade urbana dos habitantes da cidade de São Luís. No contexto

de São Luís/MA esse modo de ser da questão da mobilidade urbana, semelhantemente ao constatado em boa parte do Brasil, surge como fruto do seu desenvolvimento urbano que, conforme Cunha (et al., 2014), começou a se intensificar a partir da década de 1970 com a implantação de grandes projetos, por exemplo o Projeto Grande Carajás.

Refere Moreira (2013) em sentido semelhante ao afirmar que o Maranhão vinha enfrentando maus resultados em seu setor industrial até que chegaram no estado alguns grandes projetos industriais decorrentes do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), por exemplo o Projeto Grande Carajás, responsável pela implantação da Estrada de Ferro Carajás, projeto este que teria possibilitado a entrada do estado e de sua capital no mercado internacional de minério de ferro.

A partir disso, Cunha (et al., 2014) identificam no processo de desenvolvimento do espaço urbano ludovicense dois momentos históricos distintos. O primeiro momento diria respeito à presença do capital no campo e a própria desarticulação dos pequenos produtores no campo, o que teria colaborado em grande medida para o êxodo rural.

Por sua vez, o segundo momento diria respeito à implantação de grandes projetos industriais, como a implantação da Companhia Vale do Rio Doce e da ALUMAR na capital (CUNHA et al., 2014). A conjugação desses dois fatores teria tornado a cidade de São Luís/MA bem mais atrativa, gerando o aumento exponencial de sua população.

Certamente o movimento de crescimento da cidade não pode ser resumido meramente a essas duas influências, porém há que se considerar os fortes efeitos de ambos para o referido crescimento.

Aliás, não é que a cidade de São Luís já não tivesse experimentado décadas atrás investimentos no seu setor industrial, ocorre que tais investimentos geraram pouco impacto sobre a realidade urbana da época, razão pela qual não são destacadas na presente pesquisa.

Esse aspecto é indicado por Ribeiro Júnior (2001, p. 73) nos seguintes termos:

Entre 1872 e 1900, fase de instalação do conjunto industrial ludovicense, a taxa de crescimento demográfico médio anual fora de 0,85%. Teve-se uma tentativa de industrialização sem impacto na urbanização, queremos dizer, indústria sem poder de agregação de força de trabalho. O reservatório de mão-de-obra fora constante em todo o período. Para o intervalo de 1900-

1920, a situação pouco se modificou, pois a taxa de crescimento geométrico anual no vintênio foi de apenas 1,83%, bem abaixo ao ocorrido noutros aglomerados urbanos brasileiros como: São Paulo, 4,58%; Recife, 3,81%; e Fortaleza, 2,45%.

O aumento das atividades comerciais na cidade de São Luís é situado bem antes, em meados do século XVIII, porém a cidade chegou na efervescência de suas atividades industriais entre o final do século XIX e o início do século XX, assim, em termos mais exatos:

A partir de meados do XVIII, a cidade tomou o *status* de cidade comercial, amadurecida no contexto de uma acumulação de capital que era engendrada de fora. No final dos séculos XIX e início do XX, a cidade seria marcada pela tentativa de implantação e sustentabilidade de uma economia industrial (CARVALHO, 2005, p. 28).

Assim, em meados dos anos de 1970, os investimentos no setor industrial em São Luís/MA geraram maiores impactos sobre a sua realidade urbana, gravando no espaço as marcas de uma expansão urbana feita de forma desregulada e desatenta.

Nessa linha indica Moreira (2013) que os grandes projetos relacionados à expansão da industrialização no Maranhão e, mais especificamente, em São Luís, deram origem a um grande deslocamento de pessoas do interior do estado e de fora dele para a capital, apesar do setor industrial não conseguir absorver todos esses trabalhadores, gerando uma grande ampliação do contingente populacional para a cidade até então pouco desenvolvida.

Em termos exatos:

Esses projetos com um discurso desenvolvimentista, provocaram também um deslocamento de um grande contingente populacional do interior do estado, de estados vizinhos e outras regiões para a capital maranhense induzindo, desse modo, uma ampliação do setor de serviços. Os Complexos Industriais que se instalam no Maranhão, apesar do seu grande investimento, não disponibilizam na mesma medida o número de empregos diretos no estado e na sua capital São Luís (MOREIRA, 2013, p. 40).

As mudanças da vida urbana em São Luís, originadas dessa nova realidade industrial, deram o tom das transformações que a cidade viria a passar nos próximos anos, das quais o surgimento de novas periferias já dava pista.

Cooperou com a expansão urbana vivida nesse momento a construção da ponte José Sarney e da barragem sobre o rio Bacanga, o que teria possibilitado, portanto, o surgimento de novos bairros. Algumas décadas mais à frente a expansão

urbana de São Luís poderia ser caracterizada principalmente por seu avanço em direção às suas Zonas Rural e Industrial, bem como ao município de São José de Ribamar e áreas de proteção ambiental (SANTOS, 2013).

O crescimento das periferias na cidade de São Luís acompanhou o processo de inchaço originado da expansão industrial exposta acima. Esse foi um dos fatores que fomentou o espraiamento da cidade e a geração de maior diferenciação entre as classes habitantes de cada bairro, inclusive sendo isso institucionalizado por meio de alguns planos diretores, conforme será visto em tópico posterior.

Aliado a isso, o crescimento da especulação imobiliária em São Luís tornou-se um importante fator para a segregação socioespacial no espaço urbano ludovicense, influenciando diretamente na questão do transporte coletivo.

A priorização no fornecimento de condições para o crescimento do mercado imobiliário, provavelmente como forma de aquecer a economia e suavizar os índices de desemprego por meio da geração de empregos no setor da construção civil e demais áreas relacionadas, cooperou para a consolidação dessa realidade já experimentada em várias outras cidades brasileiras.

Conforme os dados oficiais do IBGE, se pode observar o crescimento considerável do setor de construção no Maranhão, por meio da análise do número de empresas ativas e exercendo suas atividades neste setor.

Em 2000 o Maranhão contava com cerca de apenas 50 (cinquenta) empresas (IBGE, 2000). Esse número foi aumentando exponencialmente, fato que indica o crescimento do setor no Estado. Já em 2005 o Estado podia contar com 326 (trezentos e vinte e seis) empresas ativas no setor da construção (IBGE, 2005), demonstrando um grande crescimento em apenas cinco anos.

Em 2010 esse número cresceria em proporção menor, totalizando 435 (quatrocentos e trinta e cinco) empresas ativas nesse período (IBGE, 2010b) e, por fim, os dados mais recentes que se tem notícia a este respeito indicam que no ano de 2013 o Estado contava com 610 (seiscentos e dez) empresas ativas atuantes no setor de construção (IBGE, 2013).

Nessa linha, o crescimento do setor imobiliário na capital maranhense continuou se expandindo, notadamente por meio dos condomínios fechados, horizontais e principalmente os verticais, conforme indica Wall (2017).

No ano de 2016, São Luís se destacou como uma das grandes cidades brasileiras que mais teve imóveis na planta direcionados ao setor de habitação.

Conforme os indicadores imobiliários nacionais apresentados pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (2016, p. 45), “São Luís foi a região que mais apresentou imóveis na planta, 53% do total”.

Esse crescimento urbano direcionado principalmente pela expansão da indústria e do setor imobiliário ludovicense, como dito, trouxe consigo uma série de consequências para a vida na cidade de São Luís. Isso aparentemente se deu pelo fato de o poder público não acompanhar esse desenvolvimento ou sem que fosse dada a atenção necessária à essa nova realidade.

A orientação devida da ocupação do solo, da infraestrutura, dos serviços e demais recursos necessários não foram fornecidos pelo poder público de modo que suportassem o aumento populacional, o adequado desenvolvimento urbano àquele momento não parece ter acompanhado a expansão urbana.

Como indicam Wall (2017), Pereira e Alcântara Jr (2017) e como se constata pela análise da Avaliação da infraestrutura urbana, viária e da mobilidade (SÃO LUÍS, 2016a), a evolução da ocupação do solo urbano ludovicense se caracterizou em grande medida pela ocupação de vazios urbanos formados a partir da criação de conjuntos habitacionais dispersos pela cidade, bem como pela transformação de sítios e chácaras em condomínios verticais e horizontais.

A ocupação dos vazios urbanos formados se deu com pouco protagonismo estatal na organização e direcionamento, principalmente naqueles ocupados por famílias de menor poder aquisitivo, sendo estes caracterizados pela maior carência de equipamentos urbanos e infraestrutura (SÃO LUÍS, 2016a), conforme será aprofundado adiante.

A influência dos processos de industrialização e intensa expansão do setor imobiliário na estruturação dos bairros deu a cidade de São Luís um grande percentual de habitações subnormais.

Através do censo demográfico de 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utilizou os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica como parâmetros para identificação de aglomerados subnormais.

Dentre as cidades brasileiras, São Luís estava entre as quatro com maior percentual de aglomerados em condições subnormais de moradia, ou seja, sem acesso adequado a serviços básicos de sobrevivência como coleta de esgoto, abastecimento de água, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica.

Em termos exatos:

As maiores proporções de domicílios ocupados em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios ocupados da Região Metropolitana estavam em Belém (PA), 52,5%; Salvador (BA), 25,7%; São Luís (MA), 23,9%; e Recife (PE), 22,4% (IBGE, 2010a, p. 42).

Como referido, acredita-se que essa realidade se deveu principalmente à ausência de protagonismo estatal no direcionamento de todo esse processo de expansão da urbanização ludovicense, bem como da falta de resolução dos problemas originados nesse processo.

Com esse pressuposto, cumpre analisar os planos diretores ludovicenses, uma vez que se trata de legislação essencial para a orientação do desenvolvimento urbano e expressa muito das prioridades do poder público na matéria.

4. 2 Planos Diretores de São Luís/MA

No que tange ao tratamento da questão urbana em São Luís/MA, importa trazer à tona uma breve análise do caminho traçado ao longo da história desta cidade, isso no que diz respeito às normas pertinentes aos seus planos diretores.

O mínimo esforço direcionado à compreensão das características históricas de tais questões urbanas se mostram inderrogáveis na busca pela compreensão da reprodução social manifesta no âmbito dos transportes coletivos ludovicenses.

Aliás, como já se vem introduzindo:

Somente recuperando aspectos da história do planejamento e da gestão urbanos no Brasil é possível entender algumas das razões que levaram à atual situação de nossas cidades, onde a gestão urbana tem contribuído decisivamente para agravar situações de pobreza, desperdiçando recursos públicos e ampliando desigualdades sociais (BURNETT, 2016, p. 80).

Com esse pressuposto compete buscar os contornos iniciais do desenvolvimento das políticas urbanas ludovicenses que de alguma forma influenciaram a específica questão dos transportes coletivos, centro da discussão aqui proposta.

As legislações ludovicenses com maiores reflexos na questão dos transportes coletivos a partir dos anos de 1970, período em que a expansão urbana

se intensificou em São Luís conforme detalhado acima, encontram-se expressas nos Planos Diretores ludovicenses.

Nesse interim, manifesta-se relevante os primórdios do planejamento urbano ludovicense, iniciado ainda na década de 1930, pelo engenheiro Octacílio Saboya Ribeiro através do seu Plano de Remodelação da Parte Velha da Cidade, apesar deste não ter sido implantado devido aos conflitos com a Associação Comercial do Maranhão. Nesse meio tempo o solo urbano foi alvo de ações esparsas por alguns anos (BURNETT, 2016).

Quanto ao planejamento urbano em São Luís/MA, por meio de um Plano Diretor propriamente dito, aparentemente tem-se uma divergência entre alguns autores locais. Alude Ribeiro Júnior (2001, p. 115-116) a existência de um Plano Diretor, divulgado em 1975 “como etapa primeira do novo desenho espacial da cidade de São Luís, para a elaboração do seu Plano Diretor (PD) [...]. Esta meta foi cumprida ainda em 1975 quando o PD foi apresentado oficialmente ao público [...]”.

Não obstante, conforme Moreira (2013), data de 1974 o primeiro anteprojeto de Plano Diretor de São Luís, apesar de que apenas em 1992 teria surgido o seu primeiro Plano Diretor por meio da Lei nº 3.252/1992.

Já para Burnett (2016, p. 88), em 1974 o Plano de Diretor de São Luís/MA teria sido criado para incorporar:

[...] transformações já efetivadas pela ocupação das áreas além dos Rios Anil e Bacanga e planejadas desde o final dos anos 1950. Envolvida com intervenções urbanas de grande escala nos novos territórios, a equipe técnica municipal se dedicou, durante o mandato de Tavares, essencialmente ao planejamento urbano da “cidade nova”, pouco atuando em termos de gestão do solo.

Por sua vez, Wall (2017) aponta o ano de 1974 como o da elaboração do Plano Diretor de São Luís, direcionado à modernização e expansão da capital maranhense, seguindo as diretrizes federais relativas à questão do desenvolvimento urbano.

Em verdade, os autores parecem se referir ao mesmo Plano Diretor, afinal Ribeiro Júnior (2001) indica o ano de 1975 apenas como a data que tal plano teria chegado ao conhecimento da população.

Assim, como introduzido, o plano tinha como principal característica a promoção da expansão e desenvolvimento urbano, bem como a intenção de valorizar o patrimônio histórico, pelo menos em tese, sendo os edifícios históricos

transformados em sedes do poder público federal, estadual ou municipal (WALL, 2017).

Ocorre que o referido plano também se baseou em uma divisão entre zonas a partir de um plano de expansão para o desenvolvimento de São Luís de 1958, o qual dividia a cidade em cerca de oito zonas, sendo estas nomeadas como luxo, primeira classe, segunda classe, terceira classe, centro social e administrativo, zona comercial e residencial, praças e Lagoa da Jansen.

A partir dessa divisão, referem Pereira e Alcântara Jr. (2017, p. 989) o seguinte:

O zoneamento proposto para a ocupação desse novo território, apesar de não ter sido o seu objetivo principal, apresentou alguns aspectos que podem ter contribuído para um processo de segregação socioespacial, já iniciado naquela época e que hoje é facilmente percebido na cidade de São Luís. A partir do momento que são delimitadas áreas exclusivas consideradas de luxo e de primeira classe, e que ocupam a orla marítima com vista privilegiada do mar, proporciona-se ao mercado imobiliário oferecer uma nova mercadoria no setor habitacional, com características peculiares das cidades litorâneas. Outro aspecto a ser considerado é que esse instrumento urbanístico contribuiu para um novo padrão comportamental na sociedade de São Luís, em que a classe com mais alto poder aquisitivo buscou ocupar áreas que possuíam características exclusivas locacionais e até mesmo de paisagens naturais, como a praia e a vista para o mar. Isso permitiu que ocorresse a valorização do solo urbano de determinados setores em relação aos outros, iniciando o processo de especulação imobiliária.

Apesar dessa estratificação incentivada pela referida legislação, conforme Ribeiro Júnior (2001), isso não impediu que palafitas resistissem nas proximidades dessas novas áreas nobres (São Francisco, Renascença etc.), fato que teria provocado a elite a se distanciar um pouco mais do centro da cidade, em direção a bairros como São Marcos, Olho D'Água e Calhau.

Aparentemente se origina nessa época a intensa estratificação social entre os bairros ludovicenses onde, apesar de em alguns casos haver proximidades entre bairros “nobres” e “pobres”, a qualidade da moradia, a presença de equipamentos urbanos, as políticas estatais e afins são muito diferentes.

Avançando um pouco no tempo, se chega ao ano de 1992, onde, por meio da Lei nº 3.252/92, foi elaborado o novo Plano Diretor de São Luís/MA, legislação essa já brevemente referida anteriormente.

Como principal característica desse plano tem-se as alterações em matéria de construções verticais, uma vez que o limite foi ampliado de 06 (seis) para 15

(quinze) andares. Nitidamente a verticalização foi “incentivada” em algumas áreas por esse plano diretor, ao passo em que em outras regiões as propriedades que ocupavam maiores espaços, como casas e sítios, foram sendo substituídos por condomínios horizontais (SÃO LUÍS, 2016a).

Isso teria gerado a sobrecarga de muitas vias nas proximidades, tendo em vista o maior adensamento populacional na região, tanto pelo surgimento dos novos bairros, quanto pelo preenchimento dos vazios urbanos criados entre eles (SÃO LUÍS, 2016a).

Outras alterações também foram realizadas quanto ao uso do solo, possibilitando uma maior densidade em algumas áreas. Isso aliado à mudança indicada para as construções verticais, tornou mais interessante às elites a ideia de viver em apartamentos e condomínios fechados (WALL, 2017).

Junto a isso, o Plano Diretor de 1992, ainda estabeleceu áreas de ocupação popular que possuíam urbanização precária, Zonas de Interesse Social (ZIS), buscou incentivar as atividades imobiliárias, de diversas formas como, pelo estabelecimento de operações urbanas, atualização de taxas de ocupação e assim por diante (BURNETT, 2016).

Com os reflexos do referido plano diretor, parecem ganhar feições mais nítidas os problemas relativos à mobilidade urbana na cidade de São Luís/MA, sendo estes intensificados com o maior adensamento populacional em regiões mais afastadas e a sobrecarga das vias. Essa situação urbana cooperou para a geração de trânsito mais intenso em determinadas áreas principalmente em horários de “pico”, contribuindo até hoje nos impactos que dificultam a viabilidade financeira do transporte coletivo urbano.

Um pouco mais adiante, tem-se o plano diretor de 2006 que foi o primeiro a ser elaborado com a participação popular, visando, sobretudo, atender a nova exigência constitucional. Assim, Moreira (2013) que essa participação pouco surtiu efeitos, uma vez que as áreas com maior participação popular na elaboração do Plano Diretor (Itaqui Bacanga, Zona Rural, Sacavém/Coroadinho), não foram tão beneficiadas quanto áreas mais interessantes ao setor de construção civil, como a faixa litorânea em direção ao Araçagy, por exemplo.

A gestão democrática foi prevista nesse plano em seu artigo 110 (cento e dez) e, apesar de ter sido pouco efetiva, como apontado por Moreira (2013), a lei que

a instituiu cuidou de prever critérios, estruturas, diretrizes etc. voltados à viabilização da participação popular, o que, de certa forma, já expressa um certo avanço.

Ao lado disso, Burnett (2016) indica como uma das principais características daquele Plano Diretor a definição de macrozoneamento urbano e a classificação de bairros conforme as demandas e potenciais de cada um, apesar da precariedade de dados disponíveis para tanto.

Ademais, a previsão de mecanismos para a cooperação com os municípios componentes da sua região metropolitana também se mostrou deficiente, tanto em previsão, quanto em efetivas ações decorrentes das previsões legais, conforme elucida Moreira (2013).

Desse modo, apesar de existirem alguns esforços com vistas à formulação desse Plano os estudos já citados apontam que ele teria ficado limitado a um mero formalismo. O indício disso seria a sua aprovação no limite do prazo legal e o fato de ter obtido poucos resultados sobre a política urbana local, a qual se manteve guiada por pragmatismos e imediatismos já característicos desse processo (BURNETT, 2016).

Atualmente vem sendo elaborado e votado um novo Plano Diretor que já é alvo de largas críticas, dentre as quais parecem se destacar a falta de respeito à participação popular efetiva e também pela proposição de ampliação da zona urbana da cidade o que, de acordo com as críticas, trará reflexos significativos para a configuração urbana.

Apesar disso, contraditoriamente o referido Plano Diretor propõe inovações positivas ao tratar de forma mais aprofundada e detida questões atinentes à mobilidade urbana, como: a acessibilidade, o transporte coletivo, a necessidade de adequação do plano de mobilidade urbana e legislações afins ao plano diretor, a necessidade de adequação de vias e mobiliário urbano, bem como o incentivo à utilização do transporte coletivo em detrimento do transporte individual motorizado, além de outras propostas. Entende-se, no entanto, que não compete aqui nesse trabalho tentar esgotar a análise do referido projeto de Plano Diretor, uma vez que ele ainda não se encontra vigente e, portanto, ainda não possui validade jurídica para gerir a matéria.

No item a seguir se analisa a configuração urbana assumida pela cidade de São Luís/MA, o parcelamento e do uso do solo a questão habitacional e os reflexos disto sobre a prestação do serviço de transporte público coletivo urbano.

4. 3 Cidade espalhada e os reflexos sobre o transporte coletivo urbano em São Luís/MA

Como introduzido acima, a expansão do processo de industrialização maranhense gerou grande crescimento populacional na cidade de São Luís/MA, por ser a capital do Estado e por nela estar localizado o Porto do Itaqui, condições que aliadas a outros determinantes provocaram uma série de outros problemas.

O conseqüente crescimento do setor imobiliário em São Luís/MA⁶ e o pouco protagonismo do poder público ao gerir todos esses eventos, por sua vez, também contribuíram para as alterações experimentadas pela cidade muitas das quais ainda permanecem influenciando a vida na cidade.

Os processos acima referidos em São Luís/MA indicam o quanto o discurso desenvolvimentista das décadas de 60 e 70 do século XX influenciou no espalhamento da cidade, removendo famílias mais pobres das regiões centrais e as empurrando para regiões mais distantes dessas. A área Itaqui-Bacanga foi uma dessas primeiras periferias, composta por vários bairros, recebeu diversas famílias retiradas de palafitas e demais bairros que foram extintos nessa época (SANTOS, 2012).

Nesse sentido é que Maricato (2015, p. 23 - 24), ressalta que:

A cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central. A renda fundiária ou imobiliária aparenta ser uma riqueza que flutua no espaço e aterrissa em determinadas propriedades, graças a atributos que podem estar até mesmo fora delas, como por exemplo um novo investimento público ou privado feito nas proximidades. A legislação e os investimentos urbanos são centrais para “gerar” essa riqueza que irá favorecer (valorizar) determinados imóveis ou bairros. Esse é um dos principais motivos para as disputas sobre os fundos públicos em obras. [...] o que será construído e onde. Abertura de avenidas, pontes, viadutos, parques, pode mudar o preço do metro quadrado nas suas proximidades. Por isso, os *lobbies* imobiliários atuam fortemente junto aos Executivos e Legislativos de todos os níveis de poder.

⁶ [...] o capital em geral busca moldar o ambiente urbano às suas necessidades, mas interessa destacar um conjunto dos capitais que tem interesse específico na produção do espaço urbano, por meio do qual se reproduzem obtendo lucros, juros ou rendas.

Faz parte desse grupo [...] os seguintes capitais: 1) incorporação imobiliária; 2) capital de construção de edificações; 3) capital de construção pesada ou de infraestrutura; 4) capital financeiro imobiliário. Harvey localiza nesse grupo também os proprietários de terra que podem constituir obstáculos ao processo de reprodução desses capitais ou se associar a eles. (Maricato, 2015, p. 22-23).

Desse modo, pode-se dizer que a transferência dessas populações não se faz de modo aleatório e sim como parte de projetos de valorização fundiária e imobiliária e, portanto, de capitais que “ganham com a produção e exploração do espaço urbano agindo em função do seu valor de troca” (MARICATO, 2015, p. 23).

Nesse caso específico, via-se que naquele momento a cidade de São Luís/MA não tinha condições em termos de infraestrutura de serviços urbanos suficientes para absorver as demandas advindas de tais projetos e o poder público da época também não atentou (ou optou por não agir) em atenção a essas necessidades. O resultado foi o agravamento dessa situação e os reflexos no modo de ser da cidade que até hoje ainda conta com pouca infraestrutura, problemas de segurança, habitação, transporte e vários outros (BRITO; WATANABE, 2016).

Apesar desse discurso desenvolvimentista ter incentivado diversos investimentos, como expansão da malha viária, maior oferta e demanda por energia elétrica e melhorias urbanas em geral, estes não foram distribuídos de maneira igualitária, ficando os “grupos subalternos” à margem dos benefícios gerados por este processo (SANTOS, 2012).

Em sentido semelhante:

Em São Luís, muito em função do alargamento demográfico, tornou-se mister e urgente a construção de conjuntos habitacionais em resposta à vasta demanda proveniente de estratos médio e baixo da sociedade. Assim, entre o final dos anos 60 e o término dos 70, foram eretos diversos conjuntos de moradia popular alcançando inclusive setores da classe média local (RIBEIRO JÚNIOR., 2001, p. 92).

Como já referido, boa parte desses conjuntos foram feitos em setores dispersos da cidade, ao passo em que os vazios urbanos existentes entre eles, como indicado acima, foi sendo preenchido, legal ou ilegalmente.

Aliás, em determinados momentos a ação estatal, como expressa nos Planos Diretores acima referidos, deu causa a alguns dos problemas que hoje afetam negativamente a prestação do serviço de transporte público coletivo urbano em São Luís/MA.

Não resta dúvida de que a atuação do Estado contribui e muito para a produção do espaço urbano e favorece aos interesses dos capitais que investem na cidade como uma mercadoria, pois como bem assinala Maricato (2015, p. 25):

[...] É dele o controle do fundo público para investimentos, cabe a ele, sob o

A forma de poder local, a regulamentação e o controle sobre o uso e a ocupação do solo (seguindo hipoteticamente, planos e leis aprovados nos parlamentos). É, portanto, o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto), entre outros papéis. Há, portanto, uma luta surda pela apropriação dos fundos públicos, que é central para a reprodução da força de trabalho ou para a reprodução do capital. Podemos citar como exemplo importante a disputa entre investimentos para a circulação de automóveis ou investimentos para o transporte coletivo.

Fica bem evidenciado que a partir da implantação dos grandes empreendimentos de exploração econômica (VALE e ALUMAR), ocorreram também intensas mudanças em relação ao crescimento do mercado imobiliário e as mudanças nos padrões arquitetônicos da cidade com a dinamização do modelo verticalizado de habitações, ou seja, ocorreram mudanças significativas no modelo socioespacial da cidade de São Luís/MA. Nesse processo de mudanças, a respeito dos bairros considerados mais nobres:

O processo de gentrificação na região compreendida por estes bairros, é nitidamente visível tendo em vista que os investimentos promovidos pelos agentes imobiliários e pela força do capital privado, ou pela iniciativa da gestão municipal e estadual contribuíram para o avanço cada vez mais rápido da estratificação e segregação socioespacial nestas áreas (BARBOSA, 2017, p. 10).

Em síntese a segregação socioespacial se tornou uma característica própria do padrão urbano da cidade de São Luís/MA, ou seja:

Este processo de urbanização produziu um meio urbano marcado pela segregação socioespacial, que se reflete tanto no espraiamento territorial e na presença de vazios urbanos, como na diferenciação socioeconômica da ocupação do solo. Além disso, a descontinuidade territorial resultante foi geradora de longas distâncias, o que definiu a necessidade de maiores deslocamentos (SÃO LUÍS, 2016a, p. 9).

Assim, São Luís/MA, cidade caracterizada por remediações no que tange à mobilidade e quase nenhum planejamento, conforme já indicado, ainda hoje se encontra em estágio de crescente urbanização, inclusive com o espraiamento das habitações populares para as periferias distantes das regiões centrais (SÃO LUÍS, 2016a).

Essa questão, em alguns casos, dificulta a utilização de meios de locomoção não motorizados, por exemplo, prejudicando a realização da mobilidade por meio de formas alternativas aptas a gerar menos impactos negativos nos âmbitos social, ambiental e econômico.

Ao lado disso, São Luís/MA, conforme a avaliação da mobilidade urbana local realizada para estabelecer o plano de mobilidade, já vem apresentando vários indícios de saturação do seu sistema viário nos horários de pico (SÃO LUÍS, 2016a). Assim, caso as medidas adequadas não sejam tomadas, a tendência é no sentido de que os congestionamentos cresçam de forma acelerada e desproporcional à abertura de vias públicas, intensificando a imobilidade urbana.

Conforme já mencionado acima, uma das principais propostas do novo Plano Diretor ludovicense volta-se à ampliação da zona urbana da cidade, sugerindo a possibilidade de espraiamento da cidade para regiões sem estrutura para a manutenção de uma vida digna para seus habitantes.

A inexistência de tais recursos sugere a criação de novos fluxos de viagens em direção às regiões centrais da cidade, demanda por novas linhas de transporte, a qual, se atendida, aumentará o custo da prestação do serviço, gerando o encarecimento das tarifas e assim por diante. Isso é fato, pois como bem assinala Maricato (2015, p. 24), “[...] entre o valor de troca da cidade mercadoria e o valor de uso da cidade condição necessária de vida para a classe trabalhadora, há uma profunda oposição que gera um conflito básico”.

Portanto, pode ser identificado, assim, a prevalência dos interesses do empresariado nas medidas estatais como motor para a geração de péssimas condições de vida na cidade, gerando o espraiamento urbano, pontos estes que prejudicam as condições do transporte coletivo urbano.

Poder-se-ia ir, inclusive, mais além. A origem motora do movimento urbano que leva à geração de segregação socioespacial, à desigualdade urbana e à constante degradação da qualidade de vida no seio urbano parece se identificar com a preponderância nas ações estatais do interesse de gerar crescimento econômico.

Muito já foi mencionado nos capítulos acima sobre a relação entre urbanização acelerada e a prevalência dos interesses do capital nesse processo como causadoras de segregação socioespacial e de reflexos negativos sobre a prestação do serviço do transporte coletivo urbano.

A segregação socioespacial causada por um processo de urbanização predatório grava no solo urbano as marcas das desigualdades entre as classes sociais, furtando dos menos favorecidos oportunidades de melhoria das suas condições de vida.

Em solo ludovicense essa relação entre desigualdade social e segregação socioespacial foi analisada por Petrus e Pereira Júnior (2015) por meio de um estudo que relacionava bairros e o acesso que estes tinham a serviços e recursos básicos, como água encanada, coleta de lixo, energia elétrica, renda etc.

Por meio do cruzamento dos dados feitos na pesquisa de Petrus e Pereira Júnior (2015), pode-se notar que alguns dos bairros periféricos mais pobres padecem das piores condições de qualidade de vida, como é o caso dos bairros Vila Nova, Coroadinho, Vila Mauro Fecury, Sá Viana dentre outros.

Desse modo, as características do processo de urbanização brasileira e da ludovicense denotam um aspecto relevantíssimo da realidade do processo de urbanização de São Luís, a saber, a criação de bairros distantes uns dos outros, o posterior preenchimento dos vazios urbanos (espaços não ocupados entre aqueles) e as consequências até hoje sentidas na realidade socioespacial e na mobilidade urbana desta cidade.

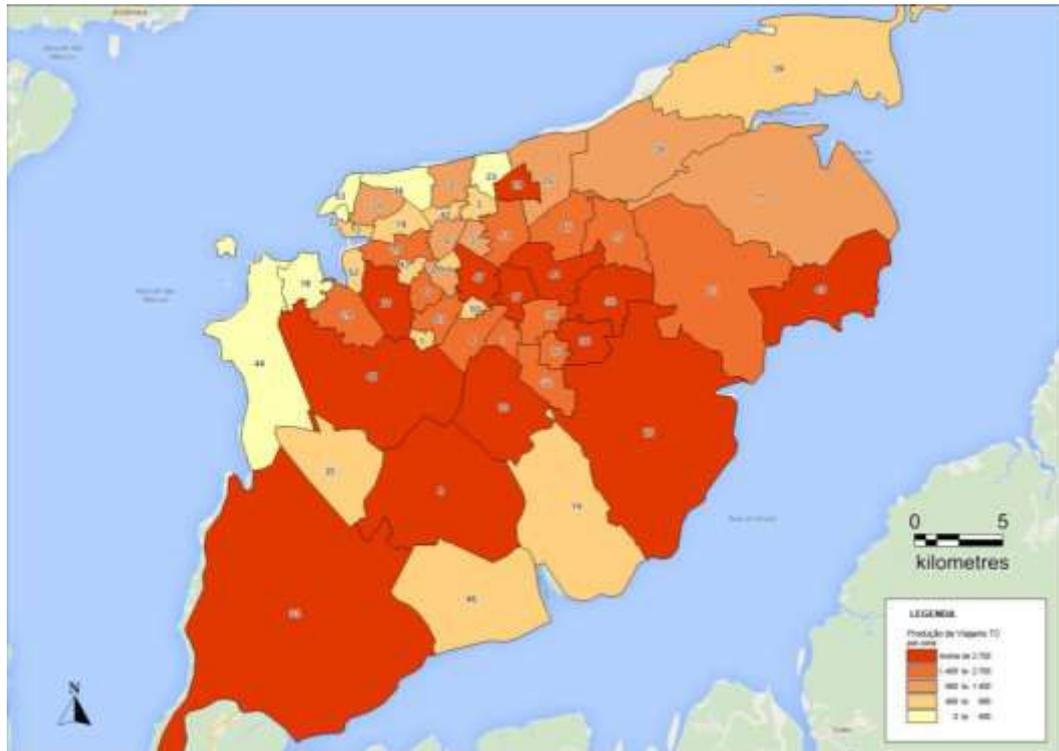
Essas características aparentemente vêm sendo ignoradas pelo poder público municipal ao definir a sua postura institucional e as medidas que irá adotar com o fim de suavizar essas tensões.

Os reflexos da realidade urbana ludovicense gerados no serviço de transporte coletivo urbano são ainda mais claros quando se considera que os principais polos atrativos de viagens são as regiões mais centrais, bairros mais nobres ou detentores de mais bens e serviços.

A esse respeito é referido na avaliação da mobilidade urbana local (SÃO LUÍS, 2016a, p. 34) é perceptível que a maior parte dos deslocamentos realizados via transporte coletivo se originam de regiões periféricas e se direcionam às regiões mais centrais.

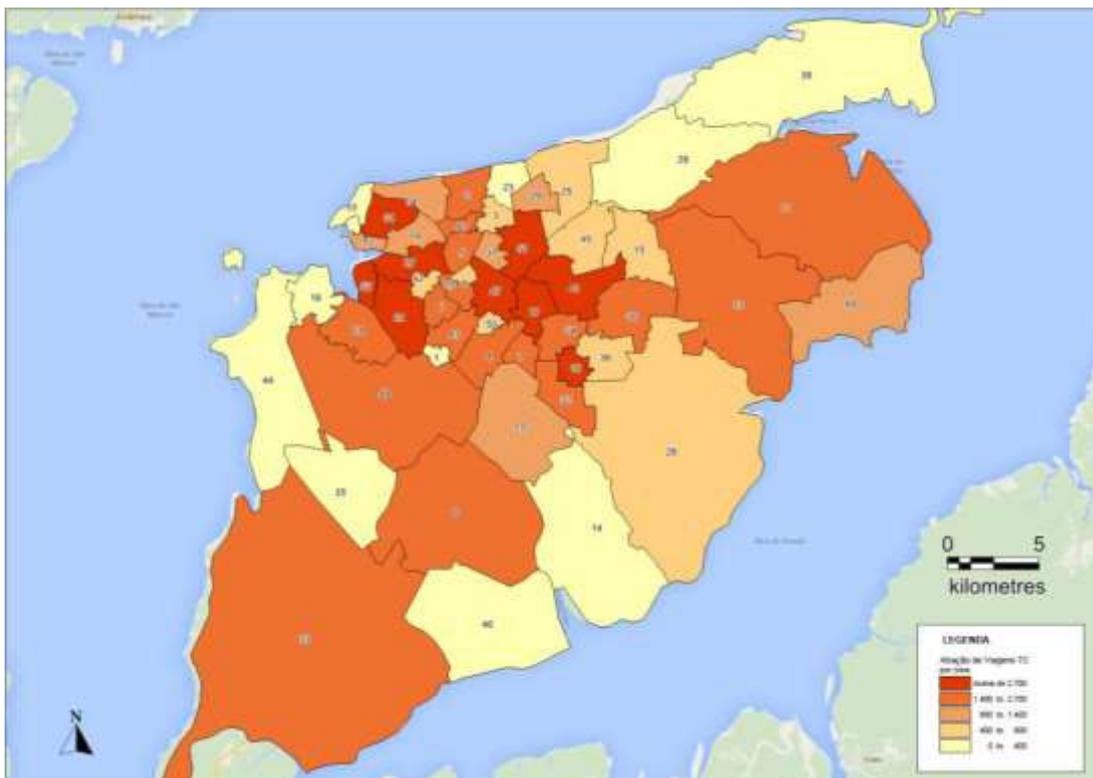
Assim, a respeito das viagens produzidas (SÃO LUÍS, 2016a, p. 34) tem-se a seguinte imagem:

Imagem 3 – Viagens produzidas



Por sua vez, a respeito das viagens atraídas (SÃO LUÍS, 2016a, p. 34), tem-se a imagem a seguir:

Imagem 4 – Viagens atraídas



A cidade de São Luís/MA, nos dizeres de Wall (2017), caracterizada por processos de concentração e desconcentração, em verdade, se mostra como uma cidade espraiada, com grande concentração de equipamentos urbanos em determinadas áreas.

Isso também pode ser constatado por meio da avaliação realizada e disponibilizada pelo poder público municipal através da avaliação da mobilidade urbana e questões afins realizada com a finalidade de elaboração do plano de mobilidade urbana ludovicense.

Em termos exatos:

As áreas residenciais são importantes polos de produção de viagens, mas funcionam como polos de atração, dependendo da condição socioeconômica da região ou da quantidade de equipamentos urbanos em suas proximidades. Sendo assim, de acordo com a Figura anterior, na porção Norte do mapa observam-se as áreas residências ocupadas por classe média alta, com edificações multifamiliares principalmente nos bairros do Renascença, Ponta d'Areia e ao longo da Avenida dos Holandeses. Nestas áreas há maior concentração de equipamentos urbanos, setores comerciais e mais oferta de infraestrutura, o que as torna setores não só de produção como também de atração de viagens. Além disso, a implantação de novos prédios residenciais ou comerciais continua se expandindo nessas áreas, o que acarreta a atração de um contingente de trabalhadores da construção civil e máquinas que trabalham nestas obras. Os setores localizados na porção Sul, são dotados de precariedade de equipamentos ou serviços públicos. Essas áreas possuem grandes densidades demográficas e são ocupadas pela população de menor poder aquisitivo, funcionando como polos de produção de viagens, onde muitas vezes os moradores saem pela manhã para o trabalho e só retornam à noite (SÃO LUÍS, 2016a, p. 11).

O espraiamento da cidade e a maior concentração de equipamentos urbanos diversos em determinadas áreas acaba por gerar uma demanda constante por transporte coletivo em longas distâncias, resultando em alto custo do fornecimento do referido serviço, o que gera reflexos na sua viabilidade econômica e, conseqüentemente, nas tarifas cobradas dos usuários do serviço.

Com isso o acesso da população mais pobre ao serviço essencial de transporte é reduzido e, pode-se dizer, a exclusão social dessa parcela é potencializada. Nesse sentido:

Os dados analisados indicam que as populações de baixa renda dos grandes centros urbanos brasileiros estão sendo privadas do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo, o que agrava a exclusão social. É preciso que sejam tomadas ações rápidas e efetivas para o enfrentamento desse problema, baseadas em diagnósticos diferentes dos convencionais, que

atribuem a atual queda da demanda pelos serviços ao uso intensivo do automóvel ou à “competição predatória” dos informais. Uma política de transporte urbano voltada para a inclusão social deve priorizar o desenho de programas e projetos que proporcionem o acesso dos mais pobres a serviços de transporte adequados (GOMIDE, 2003, p. 31).

Em São Luís, ao se sopesar o surgimento de novos empreendimentos habitacionais destinados a regiões mais afastadas do centro da cidade elencados na avaliação da infraestrutura urbana, viária e da mobilidade, é possível constatar que:

O volume de unidades habitacionais em desenvolvimento é tão expressivo que tem o potencial de alterar a configuração urbana da cidade. Em termos de transporte, estes empreendimentos exclusivamente residenciais contribuem para um aumento da população posicionada afastada das regiões que possuem mais empregos e infraestrutura ocasionando aumento da necessidade de oferta de transporte (SÃO LUÍS, 2016a, p. 40).

Os reflexos na prestação do referido serviço, portanto, são consideráveis. O mais imediato, a saber, o aumento tarifário, que por vezes ultrapassa até mesmo a inflação, pelos motivos já elucidados em capítulos anteriores, reflete em crescimento da imobilidade urbana, afetando negativamente o direito de locomoção dos habitantes da cidade.

À vista disso, é inegável o peso que as feições da realidade urbana de uma cidade caracterizada pelo espraiamento de moradias e pela concentração de equipamentos urbanos gera sobre o serviço de transporte coletivo urbano, principalmente considerando a dependência do mesmo de receitas tarifárias.

Dessa forma, constatadas as dificuldades geradas ao serviço de transporte público coletivo urbano pela própria realidade da cidade de São Luís/MA, cumpre agora sopesar as feições do transporte público coletivo urbano por ônibus ludovicense a fim de fornecer bases para que se identifique os principais motivos que o fazem sofrer de maneira tão trágica a influência da realidade urbana ludovicense.

4. 4 O serviço de transporte coletivo ludovicense até 2016

Como será aprofundado mais à frente, no ano de 2017 foi promulgada a lei que trata do plano de mobilidade urbana de São Luís/MA, medida de extrema relevância para a questão dos transportes coletivos urbanos.

Não obstante, anteriormente ao início da implementação dessa política já eram adotadas ações e medidas esparsas e sem um claro planejamento da mobilidade urbana local, mas que se mostram relevantes para o estudo proposto.

Dessa forma, a cidade de São Luís/MA até o ano de 2016 contava com a prestação do serviço de transporte público coletivo urbano por ônibus por meio da cooperação com empresas especializadas, apesar de não ter sido realizada licitação para a concessão do referido serviço.

No ano de 2016, como será apresentado em tópico posterior, no entanto, foi realizada a licitação, permanecendo algumas empresas que já prestavam o serviço, enquanto outras foram substituídas devido ao certame licitatório.

Assim, mesmo antes da origem da política acima referida, já se iniciava o procedimento licitatório para a concessão do serviço público de transporte coletivo urbano por ônibus em São Luís/MA, com o discurso declarado de que se buscava promover melhoria na mobilidade urbana local.

Não obstante, consta nos autos do Processo nº 18922-87.2010.8.10.0001 (182562010), referente à Ação Civil Pública onde o autor é o Ministério Público do Estado do Maranhão, através da Promotora de Justiça Dr^a. Lítia Teresa Costa Cavalcanti, sendo réu o Município de São Luís – MA, que, desde o ano de 2011, o Poder Público do referido município havia assinado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), reconhecendo a absoluta precariedade do sistema de transporte coletivo municipal e se comprometendo a deflagrar procedimento licitatório em até 180 (cento e oitenta) dias (MARANHÃO, 2014).

Nitidamente não houve o cumprimento do prazo e, deliberadamente, o poder público municipal manteve a prestação do serviço de maneira precária e sem o devido procedimento licitatório cabível.

O prazo estabelecido no TAC foi aditivado em 1º de junho de 2012, sendo determinada a manutenção do equilíbrio econômico financeiro do sistema, a deflagração de procedimento licitatório para a concessão do referido serviço, celebração de contratos administrativos a título precário com cláusula resolutiva de sua extinção com a real concessão do serviço e com a realização de licitação para concessão do serviço à empresa especializada em identificação biométrica de passageiros sendo definido novo termo em 10 de maio de 2013, prazo este novamente descumprido pelo poder público (MARANHÃO, 2014).

Convém elucidar que essa situação precária se manteve até o início do ano de 2016, quando foi realizada a licitação para a concessão do serviço público de transporte coletivo urbano por ônibus, a qual foi finalizada e vem até o presente momento sendo gradualmente executada.

Ainda é cedo para definir com precisão se houve melhoria da mobilidade urbana local após essa alteração na prestação deste serviço, apesar de ainda se mostra medular buscar a compreensão da dinâmica que envolve a promoção de maior mobilidade urbana através da prestação do serviço de transporte público coletivo urbano. Como se pode notar, o modo de promover a mobilidade urbana no âmbito de São Luís/MA possui alguns traços semelhantes ao que já vem sendo manifestado no resto do país, conforme indicado acima.

Primeiramente cumpre destacar que a licitação foi realizada em ano de eleições municipais, na qual o então Prefeito Municipal, Edivaldo Holanda Júnior, objetivava a sua reeleição para o cargo de chefe do Poder Executivo Municipal.

Isso importa na medida em que, como referido anteriormente, a licitação já vinha sendo exigida pelos órgãos de controle há vários anos, exigência que atravessou diversas gestões sendo paulatinamente descumprida. No entanto, apenas nas proximidades do pleito eleitoral foi realizada, tendo repercutido positivamente para o então prefeito, o qual alcançou a sua reeleição para o cargo de chefia do Poder Executivo local.

Anteriormente à efetivação da licitação, conforme consta descrito no Projeto Básico do serviço (SÃO LUÍS, 2016c), São Luís/MA contava com um total de 2.066.240 viagens por dia (dia útil), dessas sendo 1.445.591 motorizadas, o qual o transporte coletivo era o responsável por 53% do total das viagens motorizadas diárias.

A infraestrutura do transporte coletivo da época contava com cinco terminais de integração, quantidade essa que até os dias atuais não foi alterada. Os terminais são: o Terminal de Integração da Praia Grande, Terminal de Integração da Cohama, Terminal de Integração da Cohab, Terminal de Integração do São Cristóvão e o Terminal de Integração do Distrito Industrial.

O município de São Luís contava ainda com 163 linhas de ônibus, com apenas 10 dessas não sendo integradas. Em 2016 as tarifas praticadas se dividiam em três, a saber, R\$ 1,90 (um real e noventa centavos), R\$ 2,20 (dois reais e vinte centavos) e R\$ 2,60 (dois reais e sessenta centavos) (SÃO LUÍS, 2016a).

A frota de ônibus era conhecida por sua péssima condição, eram ônibus sucateados em sua grande maioria, que não respeitava o tempo máximo de utilização do veículo e pouquíssimos veículos contavam com os recursos necessários para promover a acessibilidade aos deficientes físicos.

Greves e aumentos de tarifa constantes e periódicos também eram marcas da prestação do serviço de transporte público coletivo por ônibus ludovicense, bem como a falta de uma periodicidade razoável que suprisse satisfatoriamente a demanda da população.

Essas entre tantas outras mazelas do transporte coletivo ludovicense são descritos na Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Maranhão mencionada acima (MARANHÃO, 2014), bem como no Termo de Referência para a Concessão dos Serviços Públicos de Transporte Urbano da Cidade de São Luís/MA (SÃO LUÍS, 2013).

Em síntese o serviço foi prestado por muitos anos com larga deficiência em diversos aspectos da sua execução, sem que houvesse efetiva preocupação por parte do poder público com a questão, fato expresso pela própria precariedade legal com a qual o serviço era prestado, ou seja, sem que tivesse ocorrido o adequado procedimento licitatório, com a devida ampla concorrência, a fim de que houvesse a concessão da melhor maneira possível desse serviço essencial para a qualidade de vida da população em geral.

Em tese essa situação deveria ter sido modificada a partir da licitação de 2016 e a consequente prestação do serviço sob a égide de uma nova relação jurídica, com algumas novas empresas, com novos princípios e objetivos. Inobstante a isso, a falta de qualidade do serviço e a sua incapacidade de suprir as necessidades de locomoção da população ainda parecem ser aspectos marcantes na execução do referido serviço.

A partir disso, faz-se necessário analisar alguns aspectos do procedimento licitatório direcionado à concessão do serviço de transporte público coletivo por ônibus, a saber a Concorrência nº 04/2016, oriunda do processo administrativo 050-13599/2016 – SMTT, o que será apresentado no item seguinte.

4. 5 Uma análise do procedimento licitatório de 2016 destinado à concessão do serviço de transporte público coletivo urbano

Inicialmente, cumpre destacar que o procedimento licitatório foi estabelecido sob a justificativa de que tinha por finalidade selecionar as propostas que se demonstrassem mais vantajosas para a outorga da concessão do serviço de transporte público coletivo de passageiros, seja por empresa ou por consórcio de empresas.

O objetivo de selecionar propostas mais vantajosas decorre da lógica da legislação que rege as licitações e das próprias determinações constitucionais que autorizam a cooperação entre entes públicos e privados, ou seja, essa finalidade não necessariamente expressa a realidade, uma vez que selecionar a proposta mais vantajosa conforme os critérios estabelecidos no edital é imposição legal.

A concessão proposta englobava não apenas a prestação do referido serviço, mas também a disponibilização de sistemas eletrônicos (como é o caso da bilhetagem eletrônica) e a manutenção e conservação dos terminais de integração do município de São Luís/MA.

Importante enfatizar que na avaliação das propostas foram levados em consideração o percentual de veículos 0 km (zero quilômetros) ao final do primeiro ano, o tempo para adequação da idade média da frota, a experiência a empresa ou consórcio, o prazo para implantação do sistema de monitoramento de frota, o percentual de implantação de veículos com ar condicionado e o prazo para a implantação de veículos articulados.

Esses critérios nitidamente correspondem a alguns dos principais problemas da prestação do serviço até o ano de 2016, a saber, a péssima condição física dos veículos utilizados e a falta de cumprimento aos requisitos de idade média da frota.

Em outro passo, conforme consta no anexo 4 do edital da referida licitação, a saber, na proposta comercial, os custos da prestação do serviço foram todos levados em consideração no momento de compor o valor da concessão com o propósito de ser mantido o equilíbrio econômico da cooperação entre o ente público e os entes privados selecionados.

Certamente não há como entes públicos e privados cooperarem sem que seja dada garantia de uma margem de lucro razoável para os entes privados, caso

contrário a própria razão de ser desses últimos deixaria de fazer sentido. Além disso, o interesse de eficiência da Administração Pública também deve ser atingido.

Em outros termos, as variáveis englobadas no valor afetam direta ou indiretamente o custo da prestação do serviço e, dada a forte dependência tarifária característica da prestação desse serviço, como referido acima, aquelas afetam diretamente o destinatário do serviço, a saber, o usuário.

Os preços dos insumos e serviços utilizados na prestação do serviço de transporte público coletivo urbano englobam o custo com pessoal, aqui inclusos o que for gasto com direitos trabalhistas dos mesmos, o custo da depreciação dos veículos, os combustíveis e lubrificantes, as peças e os serviços de mecânica para a manutenção da frota, a renovação da frota e substituição por ônibus com ar condicionado e articulados.

Ademais, conforme previsto no edital da licitação (Concorrência Pública nº 004/2016/CPL) a regra é na manutenção do referido serviço parece indicar uma dependência quase exclusiva das receitas tarifárias, apesar das previsões de outras receitas.

Essa dependência tarifária, conforme indicado em capítulos anteriores, parece apontar o cerne dos problemas que afligem o transporte público coletivo urbano nas grandes cidades do Brasil e mesmo assim o município de São Luís/MA naquela oportunidade não buscou alternativa para enfrentar a questão.

A partir desse processo de licitação o serviço vem sendo prestado conforme acertado entre a Administração Pública Municipal e as empresas e consórcios vencedores (Consórcio Central, Consórcio Via SL, Consórcio Upaon-Açu e Viação Primor Ltda.), desde então tem ocorrido a renovação gradual de boa parte da frota e a implantação de bom número de veículos com ar condicionado.

Não obstante, já começam a surgir notícias de novos aumentos de tarifa a fim de manter o equilíbrio financeiro na prestação do serviço concedido. Por outro lado, a debilidade dos itinerários, principalmente aos finais de semana, o desconforto dos ônibus lotados acima do limite estabelecido, notadamente em “horários de pico”, são situações que permanecem recorrentes.

Em última análise parece certo afirmar que, fora alguns veículos e a modernização da bilhetagem, pouca coisa efetivamente mudou para o usuário do transporte público coletivo urbano. O sistema continuou dependente de receitas tarifárias, as linhas e itinerários pouco foram alterados e uma boa oportunidade para

mudar a realidade do serviço de transporte público coletivo urbano na cidade foi perdida, uma vez que o contrato de concessão terá a vigência de 20 (vinte) anos.

Certamente os motivos que geram efeitos no transporte público coletivo urbano ludovicense não se encontram exclusivamente na cooperação entre o poder público municipal, empresas e consórcios atualmente concessionários do serviço, mas pode-se dizer que englobam toda a estrutura da cidade.

Entende-se que eventuais alterações adotadas nessa relação poderiam gerar efeitos de maneira mais rápida e pontual nas questões que afligem diretamente o usuário do serviço público de transporte. A amenização imediata dessa situação, geradora e reprodutora de exclusão e segregação socioespacial, seria pontual para se encontrar a total resolução do problema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estágio atual, o transporte no ambiente urbano, principalmente por meio do transporte coletivo, ficou mais complexo e entrelaçado com diversas outras questões, afetadas diretamente pela necessidade constante de geração de valor no seio urbano. Tornou-se mais um ambiente na qual a lógica do capital se reproduz.

Nesse meio, planos holísticos, por mais belos que sejam os seus objetivos, princípios e diretrizes acabam por perder em grande parte a sua real efetividade, tornando-se instrumentos de fetichização, assim como demonstrado por Burnett (2009) em relação aos Planos Diretores Participativos.

A atuação estatal, assim, mostrou-se como um importante, senão essencial, fator para o estabelecimento dessa realidade de planos e políticas esvaziadas de significado e manutenção da lógica vigente na cidade capitalista.

No primeiro capítulo foi realizado um levantamento das medidas mais recentes adotadas no âmbito nacional e algumas locais a fim de demonstrar que a fundamentação dessas, pelo menos a formalizada, segue a mesma linha e que, apesar, disso a realidade das cidades brasileiras pouco foi alterada.

Tanto no nível federal, quanto no nível local, as normas, as políticas ou mesmo ações pontuais promovidas pelo Estado no âmbito da cidade, costumam descrever como seu fundamento objetivos e diretrizes na direção da promoção do acesso à direitos básicos, como moradia digna, transporte, trabalho ou mesmo princípios levantados como características necessárias à uma cidade ideal, como acesso, decisões tomadas com ampla participação popular, priorização de meios de transporte não motorizados e assim por diante.

Ocorre que a mera normatização desses ideais naturalmente não produz, por si só, efeitos no mundo dos fatos. Conforme exposto acima, a Administração Pública, apesar de todas as ações adotadas ao longo da história recente brasileira, em geral, tem fomentado a manutenção do *status quo* por meio do “todo” das ações que implementa.

Demonstrou-se no capítulo seguinte uma série de relações que influenciam na qualidade da prestação do serviço de transporte coletivo e as medidas tomadas pelo Poder Público que o influenciaram negativamente, como é o caso da política habitacional, de combustíveis, de financiamentos, incentivos fiscais e assim por diante.

Em síntese, o serviço de transporte público urbano coletivo já contém em si diversas deficiências decorrentes da sua forma de prestação e da definição das medidas que contornam a política de mobilidade urbana. Como se não bastasse, também sofre fortes influências decorrentes de outras políticas, não diretamente relacionadas, pois pertencentes a outros setores como indústria, energia dentre outras.

Dessa forma, mesmo que a política de transporte urbano possa vir a ter determinada “coerência interna”, o desenvolvimento dessas questões que a tangenciam e a atravessam, nem sempre partem da perspectiva de integração às demais políticas públicas.

A ausência de uma análise detida que se volte a esse cenário de maneira transversal, abarcando essas influências para adequadamente se exercer as previsões necessárias para a elaboração das políticas públicas, parece ser um dos principais componentes que atualmente vêm comprometendo a real efetividade dos serviços de transporte urbano no país.

Curioso observar que apesar de todas as leis e programas recheados de princípios, objetivos e diretrizes “bem-intencionados”, a lógica excludente e predatória das cidades brasileiras pouco foi alterada ao longo das últimas décadas. São Luís/MA não difere muito dessa tendência, uma vez que as medidas adotadas acima listadas pouco se voltaram à real mudança do movimento da cidade capitalista que gera segregação socioespacial e agrava a situação da população em relação ao transporte público.

Em verdade, São Luís/MA leva consigo a marca de políticas e ações imediatistas e desvinculadas umas das outras, até reproduzem belos objetivos, princípios e diretrizes herdados da legislação federal, porém tende nesse ponto ao mero formalismo.

Isso tudo gera externalidades na prestação do serviço de transporte público coletivo, resultando em perda de acesso e mobilidade que, por sua vez, completa um ciclo de exclusão de acesso à cidade e às oportunidades nela presentes.

Aparentemente isso vem se estruturando desde os primeiros indícios de crescimento exponencial do espaço urbano de São Luís/MA, já que este foi conduzido em grande parte pelo interesse de capitalistas, gravando na cidade marcas da busca pelo lucro em detrimento da qualidade de vida.

Apesar disso, não há justificativa para a ausência de uma atuação estatal voltada a realmente resolver esses graves problemas. Essa não é marca desta ou daquela gestão, na realidade, o Poder Público local vem colaborando para a manutenção dessa realidade há muitas gestões.

Quando deixa de organizar e regularizar a habitação, quando traça Planos Diretores pouco específicos para a cidade, quando deixa de realmente priorizar e incentivar o uso de meios de transporte não motorizados e o transporte coletivo, dentre várias outras ações, o Poder Público local fomenta a reprodução da lógica excludente que vige na cidade capitalista.

A partir dessas e de outras ações a Administração Pública estrutura uma cidade onde a prestação de um transporte público coletivo de qualidade se torna extremamente dificultosa, realidade essa que não pode ser alterada com ações pontuais apenas no serviço de transporte coletivo. Melhorar a frota ou regularizar a cooperação com os entes privados que prestam o serviço, apesar de serem ações relevantes, não resolvem a questão de fundo acima elucidada.

A fim de resolver os problemas atinentes ao transporte público coletivo de São Luís/MA uma verdadeira reforma deverá ser feita, envolvendo a habitação, zoneamento e o financiamento do serviço em si. Poderia ser pensado também em formas de reorganizar locais de trabalho (na medida do que for possível, por exemplo, reorganizando servidores públicos municipais), escolas, hospitais etc., tudo com o objetivo de reduzir a dependência das necessidades rotineiras da população ao uso do automóvel, principalmente o veículo particular.

Essa sugestão não é a “panaceia” de todos os problemas que tocam a questão do transporte coletivo, porém se mostra como uma forma hábil a gerar impactos positivos na prestação do serviço público em questão.

Enxergar o transporte coletivo como um ramo entrelaçado à diversas outras questões presentes no seio da cidade capitalista parece ser o primeiro passo para a elaboração de políticas mais reais e aptas a promoção da mobilidade e do acesso aos bens, serviços e oportunidades presentes na cidade.

Obviamente todas as medidas tomadas deverão ser pensadas em conjunto, entrelaçadas com a finalidade de construir uma política efetiva, realizando-se avaliações reais, fazendo os reajustas necessários sempre de maneira concreta e individualizada para a realidade ludovicense.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

ARAÚJO, Marley Rosana Melo de. OLIVEIRA, Jonathan Melo de. JESUS, Maísa Santos de. SÁ, Nelma Rezende de. SANTOS, Párbata Araújo Côrtes dos. LIMA, Thiago Cavalcante. **Transporte Público Coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida**. *Psicologia & Sociedade*, Florianópolis/SC, v. 23, n. 3, p. 574-582, set/dez. de 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v23n3/15.pdf>> Acesso em: 15 mai. 2019.

BARBOSA, Antônio Carlos Leite. **Gentrificação e expansão urbana em São Luís, MA**. In.: *Revista Espacios*. Vol 32, n. 17, 2017. Disponível em: <<https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p22.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BHATTACHARYA, Tithi. **O que é a teoria da reprodução social**. In.: *Revista Outubro*, n. 32, 1º semestre de 2019. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2019/09/04_Bhattacharya.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BERGMAN, Lia. RABI, Nidia Inês Albessa de. **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada**. Rio de Janeiro: IBAM; Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/mobilidade.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº 90/2011**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DC1E0D746EEDB50860858B651B42C64F.proposicoesWebExterno1?codteor=925887&filename=Tramitacao-PEC+90/2011> Acesso em: 12 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.687, de 2007**. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFF6424ECD15C15D5322E0054663E3E4.node1?codteor=490284&filename=Avulso+-PL+1687/2007> Acesso em: 04 de out. de 2019.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de

3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 de jan. 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 17 abr. de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 2430/2015. PLENÁRIO**. Relator: Augusto Nardes. Sessão: 30/09/2015. Ementa: Relatório de auditoria operacional. Governança em políticas públicas de mobilidade. Avaliação dos componentes institucionalização, planos e objetivos e coordenação e coerência. Ausência de metas e indicadores. Esforço cooperativo dos entes federados insuficiente para implementação da política. Ausência de priorização dos modos não motorizados sobre os motorizados, bem como dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. Recomendações. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520N%25C2%25BA%25202430%252F2015/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/1/%20?uuiid=8881a150-6b85-11e9-9b27-893e712e3b20>>. Acesso em: 25 abr. de 2019.

BRITO, Clícia Dias dos Santos Belfort. WATANABE, Iury Santos. **Visões da cidade de São Luís - MA: entre leituras e conceitos urbanos vistos em um pouco mais de quatro séculos de existência da capital maranhense**. XVIII Encontro Nacional de Geógrafos, São Luís, 2016. Anais XVIII ENG 2016. Disponível em: <http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1468211041_ARQUIVO_CILICIABRITOeIURYWATANABE-XVIIIENG.pdf> Acesso em: 15 jun. 2019.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da cidade unitária à metrópole fragmentada: crítica à Constituição da São Luís Moderna**. In: Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

_____. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. Tese (Doutorado) – Programa de Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2009. Disponível em: <<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/756/1/CARLOS%20FREDERICO%20LAGO%20BURNETT.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

_____. **Planejamento e gestão de cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano**. São Luís: EDUEMA, 2016.

CARDOSO JR., José Celso. GUSSO, Divonzir Arthur. ARAÚJO, Herton Ellery. CHAVES, José Valente. TIRONI, Luís Fernando. AZEREDO, Luiz Cezar Loureiro de. AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. CASSIOLATO, Maria Martha de Meneses Costa. LOBO, Murilo. CASTRO, Paulo Roberto Furtado de. DAVISON, Persio Marco Antonio. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. vol. 2. Brasília: IPEA, 2009.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. GOMIDE, Alexandre Ávila. PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. MATION, Lucas Ferreira. BALBIM, Renato. LIMA NETO, Vicente Correia. GALINDO, Ernesto Pereira. KRAUSE, Cleandro. GUEDES, Erivelton Pires. **Tarifação e o financiamento do transporte público urbano**. Ipea: Brasília, 2013. Nota técnica. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1365/1/Nota_Tecnica_Tarifa%C3%A7%C3%A3o_e_financiamento_do_transporte_p%C3%BAblico_urbano.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2019.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Desafios da mobilidade urbana no Brasil**. (Texto para discussão 2198). Brasília, DF: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2198.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil**. (Texto para discussão, n. 1595). Brasília, DF: Ipea, 2011. Originalmente apresentada como artigo. In: ROLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH (WCTR), 12. 2010, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa: WCTR, 2010. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91133/1/664342167.pdf>> . Acesso em: 29 mai. 2019.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Indicadores imobiliários nacionais**. Brasília: CBIC, 2016. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/pesquisa_nacional_2016.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2020.

CUNHA, Caroline Silva da. LUCENA, Luciano Farias de. SILVA, Rodrigo Aires. DINIZ, Juarez Soares. **O processo de segregação socioespacial de São Luís-MA e suas implicações no bairro da Divinéia**. In: VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Vitória/ES, 2014. Anais do VII CBG. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/26325509-O-processo-de-segregacao-sociespacial-de-sao-luis-ma-e-suas-implicacoes-no-bairro-divineia.html>> Acesso em: 15 jun. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. GALINDO, Ernesto Pereira. **A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi**. Estudos Avançados (USP). São Paulo, v. 27, n. 79, p. 27-39, 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/eav/article/view/68700/71280>> . Acesso em: 08 mai. 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais**. Políticas Sociais – acompanhamento e análise (Ipea). n. 12, p. 242-250, fev. 2006. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4511/1/bps_n.12_ensaio5_alexandre12.pdf> . Acesso em: 08 mai. 2019.

_____. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana.** (Texto para discussão, n. 1334). Brasília, abr., 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1334.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2019.

_____. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas.** (Texto para discussão). Brasília, jul. 2003. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0960.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

HARVEY, David (2013a). **A liberdade da cidade.** In.: Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio.** In.: Espaço & Debates, n. 39, 1996. – Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401954/mod_resource/content/1/Harvey_Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento%20%281%29.pdf Acesso em 20 nov. 2018.

_____. **Espaços de esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **O direito à cidade.** In.: Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, jul./dez., 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2019.

_____. (2013b). **Para entender O capital.** [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2013. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2543837/mod_resource/content/1/David_Harvey-Para%20entender%20O%20Capital_v.1.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico. Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI.** Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=297884>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. (2010a). **Censo demográfico: aglomerados subnormais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_sub_normais.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Pesquisa anual da indústria da construção: 2000**. vol. 10. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de estatísticas econômicas, 2000. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/54/paic_2000_v10.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

_____. **Pesquisa anual da indústria da construção: 2005**. vol. 15. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação das estatísticas econômicas e classificações, 2005. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/54/paic_2005_v15.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

_____. (2010b). **Pesquisa anual da indústria da construção: 2010**. vol. 20. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação das estatísticas econômicas e classificações, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/54/paic_2010_v20.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

_____. **Pesquisa anual da indústria da construção: 2013**. vol. 23. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Indústria, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/54/paic_2013_v23.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

_____. (2010c). **Séries Históricas, População por situação de domicílio, 1950 – 2010**. (2010). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em 10 dez. 2019.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MACENO, Talvanes Eugênio. **Educação e reprodução social: a perspectiva da crítica marxista**. São Paulo: Instituto Luckács, 2017.

MARANHÃO. 4ª vara da Fazenda Pública. **Processo nº 18922-87.2010.8.10.0001 (182562010) - Ação Civil Pública**. Cícero Dias de Sousa Filho Juiz de Direito Titular. São Luís/MA, 17 de novembro de 2014. DJMA de 19 de novembro de 2014.

MARICATO, Ermínia (2013a). **É a questão urbana, estúpido!** In.: **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. (2013b). **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade.** In.: Estudos avançados. vol.17, n.48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

_____. **Para entender a crise urbana.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Eduardo. **De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas.** Novos Estudos. São Paulo, v. 35, n. 02, p. 15-33, julho de 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/v35n2/1980-5403-nec-35-02-15.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004a). **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Cadernos MCidades, n. 01, Brasília, nov. 2004. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/01/cad-1-politicanacionaldesenvolvimentourbano-texto.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

_____. (2004b). **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável.** Cadernos MCidades, n. 06, Brasília, nov. 2004. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/01/cad-6-politicanacionalmobilidadeurbanasustentavel.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

MOREIRA, Tiago Silva. **Gestão Metropolitana: a região metropolitana da grande São Luís e desafios das políticas urbanas.** Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial Regional. São Luís: UEMA, 2013.

NEGRI, Silvio Moisés. **Segregação Sócio-Espacial: alguns conceitos e análises.** In.: Coletâneas do Nosso Tempo, Rondonópolis – MT, Ano VII, nº 8, p. 129-153, 2008.

NETTO, Nelson Avella. RAMOS, Heidy Rodriguez. **Estudo da mobilidade urbana no contexto brasileiro.** Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS. São Paulo, v. 6, n. 2, p. 59-72, mai./ago., 2017. Disponível em: <<http://www.revistageas.org.br/ojs/index.php/geas/article/view/847/pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

OLIVEN, Rubern George. **Urbanização e mudança social no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/z439n/pdf/oliven-9788579820014.pdf>> Acesso em: 03 dez. 2019.

PEREIRA, Marcio Rodrigo da Silva; ALCANTARA JR., José O. **A mobilidade e a expansão territorial na cidade de São Luís, MA: um novo paradigma social na ocupação do espaço urbano.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 40, p. 977-998, set./dez., 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000300977&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04 jun. 2019.

PETRUS, Júlia Kátia Borgneth, PEREIRA JUNIOR, Magno Vasconcelos. **A desigualdade socioespacial de São Luís (MA) demarcada pelos seus bairros**. Ateliê Geográfico, Goiânia/GO, v. 9, n. 2, p. 170-189, ago/2015. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/atelie/article/view/37575/18968>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

RIBEIRO JÚNIOR, José Reinaldo Barros. **Formação do espaço urbano de São Luís: 1612-1991**. 2. ed. São Luís: Ed. Do Autor/FUNC, 2001.

RODRIGUE, Jean-Paul. Urban Mobility. In.: **The Geography of Transport Systems**. 4.ed. Nova York: Routledge, 2017. Disponível em: <https://transportgeography.org/?page_id=4617>. Acesso em: 17 nov. 2019.

RUBIM, Barbara. LEITÃO, Sérgio. **O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades**. Estudos Avançados (USP). São Paulo, v. 27, n. 79, p. 55-66, 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68702/71282>>. Acesso em: 08 mai. 2019.

SANTOS, Amanda. **Processos de modernização e deslocamento compulsório em São Luís**. In.: VII Congresso Norte e Nordeste de Pesquisa e Inovação, Palmas/TO, 2012. Anais VII CONNEPI. Disponível em: <<http://propi.ifto.edu.br/ocs/index.php/connepi/vii/paper/view/5584>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

_____. **Verticalização urbana e segregação socioespacial: Crise da cidade quadricentenária**. II Conferência do Desenvolvimento (Ipea). Brasília/DF, 2011. Anais do II CODE 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo38.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. **Estratégias do Capital na produção do espaço urbano de São Luís: sobre a verticalização e desigualdades socioespaciais (2000-2010)**. Dissertação (Mestrado) – Desenvolvimento Socioeconômico. São Luís: UEMA, 2013. Disponível em: <<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/627/1/dissertacao%20Luiz.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

SÃO LUÍS. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de São Luís**. São Luís, Câmara Municipal, 1990.

_____. **Lei nº 3.430 de 31 de Janeiro de 1996**. Dispõe sobre o serviço público de transporte coletivo urbano do município de São Luís, nos termos do artigo 208 da Lei Orgânica Municipal, e dá outras providências. São Luís, 1996. Disponível em: <<http://camara-municipal-de-sao-luis.jusbrasil.com.br/legislacao/583327/lei-3430-96>>. Acesso em: 08 de mai. 2018.

_____. **Lei nº 6.292, de 28 de dezembro de 2017.** Institui a lei de mobilidade urbana de São Luís e dá outras providências. São Luís, MA, dez 2017. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2217_lei_n_6.292_-_2017_lei_de_mobilidade_urbana_de_sao_luis.pdf>. Acesso em: 3 set. 2018.

_____. (2016a). **P8 – Avaliação da infraestrutura urbana, viária e da mobilidade.** Elaboração de Projeto Básico para a concessão dos serviços do sistema de transporte coletivo urbano do Município de São Luís. Março/2016. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2217_etapa_8_plano_de_mobilidade.pdf> Acesso em: 24 abr. de 2019.

_____. (2016b). **P9 – Formulação de Diretrizes.** Elaboração de Projeto Básico para a concessão dos serviços do sistema de transporte coletivo urbano do Município de São Luís. Abril/2016. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2217_etapa_9_plano_de_mobilidade.pdf> Acesso em: 24 abr. de 2019.

_____. (2016c). **Anexo 01 – Projeto Básico.** Concorrência Pública nº 004/2016/CPL. São Luís: Comissão Permanente de Licitação (CPL), 2016.

_____. **Termo de Referência para a Concessão dos Serviços Públicos de Transporte Urbano da Cidade de São Luís – MA,** de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/129_anexo_conc_28.pdf> Acesso em: 18 dez. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 12.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, Márcio Rogério. COCCO, Rodrigo Giraldi. **Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais.** Estudos Avançados (USP). São Paulo, v. 27, n. 79, p. 41-53, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v27n79/v27n79a04.pdf>> e <<http://www.periodicos.usp.br/eav/article/view/68701/71281>> . Acesso em: 07 mai. 2019. 41-53.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Transporte e mobilidade urbana.** Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

WALL, Marluce. A cidade dispersa no Brasil. **O caso de São Luís, Maranhão. Resenha Periódica. Uma janela sobre as cidades do Brasil.** Planum. The Journal of Urbanism. v. 1, n. 4, p. 03-27, 2017. Disponível em:

<http://www.planum.net/download/a-cidade-dispersa-no-brasil_marluce-wall_p_en_it>. Acesso em:01 jun. 2019.