

## **POLÍTICAS DE TRANSPORTE E POBREZA URBANA: REFLEXÕES E EVIDÊNCIAS EM UM BAIRRO PERIFÉRICO DE NATAL**

**Adriana Maria Soares Cunha Torquato**

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil  
Universidade Federal de Pernambuco

**Enilson Santos**

Depto de Engenharia Civil  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

### **RESUMO**

O reconhecimento das relações do transporte público com o aumento ou redução da exclusão social ainda é restrito nos meios técnicos e acadêmicos no Brasil. Pouco se tem divulgado sobre as influências do transporte na qualidade de vida da população, pouco se tem pesquisado nesse sentido. Este artigo discute as condicionantes que se refletem na mobilidade e acessibilidade de uma população urbana em um contexto de pobreza. Refere-se às formas com que a população busca a inclusão social e suas relações com o transporte urbano. Analisa dados secundários coletados em um bairro periférico da cidade de Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, Brasil, para comprovar a influência concreta dessas relações. Busca contribuir para a percepção desse problema e enfatizar a necessidade de ampliação de estudos nesta área.

### **ABSTRACT**

The recognition of the relationships between public transportation and the increase or reduction of social exclusion is still limited in Brazilian technical and academic environments. Research and publishing in this theme has not got the sufficient attention as to promote transport - quality of life relations as an interesting and important study subject. This paper discusses the basic elements in approaching issues relating mobility and accessibility of urban populations in a poverty context. It refers to the ways that poor people looks for moving as a form of social inclusion. It analyzes secondary data regarding a suburban neighborhood of the city of Natal, capital of the state of Rio Grande do Norte, Brazil, to assess the grandeur of those relationships between transport and social exclusion and intends to contribute to the perception of the problem and to emphasize the need of studies in this area.

### **1. INTRODUÇÃO**

Nos países em desenvolvimento, o Brasil entre eles, a expansão periférica e a segregação socioespacial das cidades, associadas à precariedade dos sistemas de transporte urbano, têm prejudicado a dinâmica funcional da economia urbana e retardado ou feito regredir o processo de melhoria da qualidade de vida da população. A mobilidade necessária ao funcionamento de cidades com padrões locais típicos desses países tem sido progressivamente impactada por fatores tais como aumento das distâncias de deslocamentos, elevação de tarifas de transporte público, redução da velocidade operacional de sistemas rodoviários urbanos, congestionamento, trazendo como resultado uma menor eficiência econômica e queda na produtividade e na competitividade das cidades, por extensão, da economia nacional. Orrico Filho e outros (1997) propuseram para esse “peso morto” de ineficiência das cidades brasileiras a adaptação “custo Brasil urbano”.

Por outro lado, essa disfuncionalidade urbana também produz resultados adversos sobre os esforços públicos e privados de melhoramento ambiental das cidades, o que vai requerer um aumento nas despesas de investimento e custeio para operação e fiscalização de tráfego, controle de poluição atmosférica e de gestão do sistema de transporte, despesas adicionais essas que nem sempre encontram sua contrapartida em receitas orçamentárias. De aí que, freqüentemente, o problema permanece sem solução, ou ao menos com solução postergada. As altas taxas de acidentalidade e de mortalidade no tráfego, os níveis inaceitáveis de

contaminação atmosférica, o ruído, entre outras mazelas do urbanismo do mundo em desenvolvimento são, em seu conjunto, um aspecto também empobrecedor da vida nessas cidades, com reflexos negativos, pelo menos indiretos, na economia urbana. Para os habitantes mais pobres, esses problemas se acentuam. Morando mais longe das oportunidades urbanas, os mais pobres são mais expostos a esses fatores ambientais negativos. Pertencem a eles os maiores tempos de viagem, os maiores riscos de acidente fatal nas vias, um maior contacto com o ambiente contaminado e insalubre. São também mais frágeis, no sentido de não possuírem opções ou alternativas, nem organização político-social forte o suficiente para fazer ouvir falar a “voz dos pobres”, para usar uma expressão consagrada pelo Banco Mundial (World Bank, 2000). Além do mais, padecem mais fortemente os efeitos da não competitividade econômica (desemprego, salários aviltados etc) e das restrições de orçamento público que, quase sempre, se equilibra por cortes em dispêndios sociais e em investimentos em facilidades na periferia. Em decorrência desse círculo vicioso, os mais pobres e seus espaços de moradia e de infra-estrutura social são os principais excluídos do processo social.

Desde a década de 1990, quando se patenteou indubitavelmente o caráter excludente do novo ciclo de desenvolvimento capitalista mundial e, mais que a falência, a quebra definitiva das redes de seguridade social egressas, com maior ou menor efetividade, da era do Estado do Bem-Estar Social, reforçou-se a necessidade de uma discussão ampliada, nos campos acadêmicos, técnicos e políticos, envolvendo os temas da redução da pobreza e da inclusão social. No âmbito desse debate, especificamente com respeito ao Terceiro Mundo e ao Brasil, o Banco Mundial vem dando a tônica das políticas e das intervenções públicas, principalmente pelo fato de ter lançado uma linha de ação dedicada a apoiar técnica e financeiramente governos interessados em adotar políticas de combate à pobreza: as estratégias de redução da pobreza, conceitualmente e teoricamente suportadas por uma série de documentos de significação, tais como os *World Development Reports* de 2000/2001 (World Bank, 2001a) e 2004 (World Bank, 2003).

Embora a conceituação de pobreza que embasa a ação do Banco Mundial apareça como ainda limitada, tendo em vista a superioridade do conceito de exclusão social (Sposati, 1998) sobre o de pobreza, não há como negar a relevância da atuação do Banco com respeito ao tema nos últimos anos. Particularmente importante é a abordagem das relações entre transporte e pobreza, tomadas como centrais nos programas de redução de pobreza patrocinados pelo Banco. Nesse caso, pode-se afirmar que novas formas de percepção do problema do transporte, especificamente do transporte público urbano, vêm surgindo desse esforço ainda inicial, mas que já surge com umas perspectivas operativas, atreladas à realização de projetos e intervenções com resultados positivos. Estes projetos são pautados na idéia de que “... uma política de transporte deve contribuir para reduzir a pobreza ressaltando a eficiência e a equidade. Eficiência traduzida em crescimento e baixos custos e equidade em redistribuição e abertura de oportunidades” (Liu *et al.*, 2001).

No Brasil, embora o país conte com um programa de redução de pobreza já há alguns anos, no âmbito da cooperação com o Banco Mundial, só a pobreza rural tem sido diretamente enfocada. A qualidade da abordagem à pobreza urbana nos projetos específicos para o setor transporte público deve ser mais profundamente analisada (e isso está fora do escopo deste artigo), mas o certo é que só recentemente estudos mais dirigidos a esta temática têm tomado algum corpo. O trabalho de Gomide (2003) junto ao IPEA pode ser encarado como um ponto

de partida para uma linha de investigação mais ampliada, e que inclusive possa dar conta das extremas diferenças entre as cidades brasileiras no que tange à geografia da exclusão e do transporte urbano. Assim, embora estimativas de custos agregados ao transporte como as mostradas para São Paulo pelo Banco Mundial (World Bank, 2001) possam ser vistas como de grande porte e significado econômico, a merecer claras intervenções públicas no seu equacionamento, faz-se mister lembrar que as evidências científicas do problema das relações transporte x pobreza urbana no Brasil ainda não estão disponíveis e que urge um engajamento maior dos governos locais no processo de aquisição de conhecimento sobre suas realidades específicas nesse tema.

É nessa direção que aponta este artigo, resultado em caminho de um projeto de pesquisa dedicado a explorar a real situação dos excluídos urbanos em face do transporte público e do tráfego em Natal, Rio Grande do Norte. Aqui, busca-se examinar, a partir de dados secundários, como as atuais práticas compensatórias existentes no sistema de transporte público de passageiros de Natal (a saber: vale transporte, isenções e abatimentos) se realizam concretamente no caso de um bairro periférico de Natal. Para tanto, o artigo conta, além desta introdução, com outras quatro seções. A primeira delas se dedica a explorar brevemente o terreno conceitual da segregação e da desigualdade urbana. Em seguida, busca-se verificar que medidas potencialmente estratégicas no combate à pobreza vêm sendo executadas no transporte público nacional, e de Natal, em particular. Na quarta seção do artigo, explora-se o caso em foco para, finalmente, dedicar uma última seção a considerações finais.

## **2. SEGREGAÇÃO E MOBILIDADE**

A organização espacial urbana reflete as características básicas da sociedade. A cidade espelha as relações condicionadas por aspectos econômicos, sociais e culturais, o tamanho da população, o papel do Estado e de suas intervenções. As interações decorrentes levam o espaço a ser construído e reconstruído, alterado em todo ou em parte, ao longo do tempo. Estas alterações consubstanciam os processos de segregação que acontecem nas cidades. Pode-se definir a segregação espacial como a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna, com disparidade social entre elas (Villaça, 1998). Há segregações das mais variadas naturezas: classes, etnias e nacionalidades. A segregação de classes domina o desenho das relações sociais e conseqüentemente a conformação da cidade, porque no processo de organização do espaço o homem age seletivamente, decidindo sobre um determinado lugar, que apresente os atributos julgados do seu interesse. Ainda segundo Villaça, a segregação urbana pode ocorrer de forma “voluntária” ou “involuntária”. A primeira refere-se ao indivíduo que por sua própria iniciativa busca viver com indivíduos de sua classe. A segunda ocorre quando um indivíduo ou uma família é obrigado, pelas mais variadas razões, a morar ou deixar de morar em um determinado setor da cidade.

Nas cidades brasileiras, a mais usual tendência de segregação é aquela que leva os mais pobres a viverem nas áreas periféricas da cidade, onde o preço do solo é mais baixo porque o território não é dotado de infra-estrutura urbana, relativamente às áreas mais centrais em que se encontra a maioria dos serviços urbanos, quer públicos ou privados. Processos de contínua segregação e expulsão da população menos favorecida para áreas mais afastadas dos centros urbanos caracterizam tanto as metrópoles como as demais cidades. Segundo Grostein (2001), o padrão de urbanização das metrópoles apresenta dois fortes componentes: a insustentabilidade, associada aos processos de expansão da área urbana, e a promoção de uma

baixa qualidade de vida para parcelas significativas da população. Em apenas quatro décadas, no Brasil dos anos 1950 a fins da década de 1980, formaram-se treze cidades com mais de um milhão de habitantes. E, em todas elas prevaleceu a difusão do padrão periférico, perpetuando o loteamento ilegal, a casa autoconstruída e os distantes conjuntos habitacionais populares de produção pública.

Segundo Maricato (2000), “... a gravidade da situação das cidades não aconteceu, entretanto, por falta de planos urbanísticos, mas porque a cidade cresceu a revelia dos mesmos. Também não foi por falta de legislação: o espaço brasileiro é normatizado e regulado, as ocupações ilegais persistem como consequência da grande distância existente entre lei e gestão”. A expressão dual do espaço que marca as cidades brasileiras diz respeito ao processo político e econômico que institucionalizou no país uma das sociedades mais desiguais do mundo, com uma expressiva concentração de pobreza. Há duas cidades dentro de cada cidade brasileira: a primeira, uma cidade formal, onde ocorrem os investimentos públicos, para a qual há planejamento urbano, leis, mercado e cidadania; e a segunda, uma cidade clandestina, às margens de quaisquer investimentos que venham a proporcionar qualidade de vida para a população ali residente. Esta dualidade é uma característica da cidade globalizada do Terceiro Mundo, na qual a estrutura social espacial é substituída pela polarização entre segmentos de pobres e ricos, que se expressa através de uma grande parcela de trabalhadores sem qualificação, subempregados ou sobrevivendo de atividades clandestinas, e um pequeno contingente com alta qualificação e remuneração.

A parcela da população que habita a cidade legal garante sua mobilidade, não somente pela capacidade de financiamento desta mobilidade, mas também pela disponibilidade maior de infra-estrutura e serviços de transporte. A parcela da população que habita a cidade clandestina vê tolhida sua mobilidade por razões opostas. Vivendo em áreas mais afastadas dos centros de produção e prestação de serviços, a população mais pobre gasta mais em termos de custo do deslocamento como em tempo gasto para efetivação do mesmo. Por este motivo é tão variável a mobilidade. Segundo Vasconcelos (1996), abordando a questão da mobilidade com relação à renda, “... Há uma grande diversidade nas estratégias de deslocamento das pessoas em função da sua renda. A mobilidade cresce com a renda, bem como a diversidade de atividades. O espaço urbano é consumido de forma diferenciada, refletindo diferentes condições sociais e econômicas entre as famílias e pessoas... As estratégias de deslocamento refletem, portanto, diferentes estratégias de reprodução”.

Segundo Baharoglu e Kessides (2001), a pobreza pode ser vista a partir de cinco dimensões: rendimento/consumo, saúde, educação, seguridade e empregabilidade. Cada dimensão que caracteriza a pobreza, cumulativamente incide em uma outra dimensão, causando-a ou contribuindo para a existência da mesma. O conceito se explicita a partir da inexistência da mobilidade. Se não há mobilidade, são cerceados os acessos à saúde, à educação e ao trabalho. Sem trabalho, não se pode obter uma moradia digna, o que pressupõe a insalubridade que é prejudicial à saúde. Sem saúde, não se pode estudar e conseguir um bom trabalho. Os impactos são múltiplos e cumulativos. A formatação urbana, por outro lado, não garante a acessibilidade requerida pelas pessoas através de modos alternativos que independam de financiamentos, como o caminhar. Não existe uma descentralização das atividades urbanas e a população de baixa renda que vive longe dos centros não tem como acessar aos serviços essenciais. Em verdade, a não acessibilidade é um reflexo mais evidente da privação dos

excluídos do que a baixa mobilidade. Além do mais, a dotação de mobilidade pode ser resolvida no plano individual, enquanto que a acessibilidade não se pode negar a pessoas e sim a coletivos. Essa interpretação, entretanto, não tem estado na raiz das políticas públicas nacionais voltadas, desde os anos 1970, para propiciar mobilidade de massas e nunca a acessibilidade cidadã. Como se verá na seção seguinte, os instrumentos de inclusão da política nacional de transportes públicos, praticados por mais de 25 anos, somente se mostraram como paliativos e não foram solução efetiva para as grandes questões relacionadas à temática de abrir a cidade e suas oportunidades aos mais pobres.

### **3. POLÍTICAS RECENTES**

A atuação do governo federal na implementação de uma política para o transporte urbano remonta à década de 1970, coincidindo com o processo de acelerada urbanização do país. O Ministério dos Transportes, através do GEIPOT, foi então responsável pela elaboração dos primeiros Planos Diretores de Transportes Urbanos para áreas metropolitanas. Foi criada a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, dando início à formação de uma cultura técnica na área de transportes urbanos. Desta época até fins da década de 1980, algumas ações foram relevantes para o desenvolvimento e enfrentamento dos problemas concernentes ao transporte. Dentre as medidas de relevância merecem destaque:

- A sistematização do cálculo de custos e tarifas, que permitiu a implementação da Câmara de Compensação Tarifária e da tarifa única como forma de subsídio à população que morando mais afastada dos centros de produção e serviços, e que pagavam tarifas mais altas pelo deslocamento. As tarifas integradas também funcionaram como subsídios aos que tinham que fazer deslocamentos maiores.
- Avanços na tecnologia operacional, exemplificada na criação de corredores exclusivos para ônibus e na implantação do regime de terminal único em linhas urbanas.
- Financiamento do transporte, com a criação do vale-transporte, reduzindo as tensões na relação capital x trabalho.

A partir de meados da década de 1980, é esvaziada a atribuição federal com relação ao transporte urbano e, neste vácuo, se agravam os problemas referentes ao transporte nas cidades. Trata-se de uma decisão complicada, tendo em vista que diversas decisões do governo federal têm impactos diretos e indiretos no transporte urbano. A política de energia, por exemplo, refere-se aos preços dos combustíveis; o financiamento da produção e taxação para aquisição de veículos, porque leva a facilidades na instalação de novas montadoras no país bem como a maior ou menor facilidade de aquisição de veículos. O excessivo número de veículos nas vias, decorrentes das facilidades de aquisição leva aos engarrafamentos e poluição.

Com a Constituição Federal de 1988, os problemas se acentuaram porque ficaram indefinidas as atribuições dos governos federal, estadual e municipal, levando a dificuldades na coordenação das políticas inerentes ao transporte urbano, como também a indefinição de atribuições no que concerne à gestão da cidade: planejamento urbano, planejamento dos transportes e o trânsito. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, com a missão de “promover a inclusão social mediante a articulação, a implantação e a implementação – em parceria com todas as esferas do Poder Público e com a sociedade – de programas e ações destinados a universalizar o acesso à população urbana à habitação digna, ao saneamento ambiental e à mobilidade que é dada pelo trânsito e transporte público” (Ministério das

Cidades, 2003), o Governo federal retoma o seu papel na condução de uma política nacional de transporte integrada à cidade, com ações desenvolvidas através da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, vinculada ao Ministério.

O modelo de desenvolvimento já consolidado, centrado no transporte rodoviário, levou ao desbalanceamento no transporte de pessoas e mercadorias, com consequências relevantes no campo energético e ambiental. Congestionamentos crônicos e acidentes de trânsito se associaram induzindo ao crescimento das desigualdades sociais e a pobreza no país. A crise fiscal do Estado, a falta de recursos ao nível dos municípios e a precariedade das atuais relações de trabalho têm levado a queda da mobilidade da população e, em decorrência, à exclusão da mesma. O vale transporte, anteriormente eficaz no financiamento do transporte do trabalhador, já não cumpre na íntegra seu papel, em decorrência do declínio do emprego formal, faltando atualmente recursos não somente para a provisão de infra-estrutura, mas principalmente para o custeio dos serviços que são cobertos quase que exclusivamente pelos seus usuários através das tarifas. Os usuários não arcam somente com as tarifas, mas, de forma adicional, com a cobertura dos custos advindos das gratuidades conquistadas por algumas categorias, como carteiros e oficiais de justiça, ou segmentos sociais como os idosos os estudantes.

#### **4. CASO DE REFERÊNCIA**

##### **4.1. A cidade**

A cidade de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, cresceu nas últimas décadas do século XX em acelerado ritmo, sem regras efetivas de controle do uso do solo urbano que garantissem uma expansão ordenada em benefício da sua população e da preservação do seu meio ambiente. É uma cidade delimitada por barreiras físicas naturais; o rio Potengi, a bacia do Riacho do Baldo, os sistemas dunares, e as encostas íngremes nas praias, que delineiam sua configuração físico-espacial. A partir de 1970, a cidade começa a transpor suas barreiras físicas e ocupar áreas antes totalmente vazias para as quais não havia qualquer estruturação urbanística previamente elaborada. O crescimento periférico se consolida como forma primordial de expansão. Inicia-se a construção dos conjuntos habitacionais, nas áreas mais ao norte, oeste e sul da cidade, induzindo a sua feição atual, as camadas de maior poder aquisitivo ocupam as áreas mais próximas ao centro, dotadas de infra-estrutura e a população mais pobre passa a viver em áreas mais afastadas com infra-estrutura precária. Com um sistema viário escasso, a população residente nas áreas mais afastadas dos centros é penalizada diariamente com as dificuldades de deslocamento.

Em Natal, 9,54% da população reside em favelas incluindo não somente áreas periféricas, mas também áreas centrais, como encostas de morros e mangues, ocupando áreas que necessitam de preservação ambiental. Registra-se uma ocupação indevida de 33,33% das áreas das dunas da cidade, 17,39% das áreas de mangues e 5,79% das áreas de encostas. Recentemente observa-se que está ocorrendo um processo de crescimento marginal das áreas já periféricas (IBGE, 2000). A região metropolitana, da qual Natal é a cidade pólo, é formada por mais sete municípios: Pamamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará Mirim, São José de Mipibú e Nísia Floresta. Apresenta em sua quase totalidade características urbanas, sendo Natal o principal pólo industrial e de serviços, além de centralizar as atividades administrativas. Natal concentra 709.536 habitantes, o que representa 68,33% da população da região metropolitana.

Com relação ao sistema de transporte observa-se que há áreas com excelentes qualidades de atendimento e outras com atendimento precário. A sobreposição de itinerários ao longo da quase totalidade das linhas entre os vários serviços sobre pneus, tem aumentado os custos do sistema e conseqüentemente a tarifa. Algumas áreas são atendidas de forma demasiada, as áreas mais centrais, já nas áreas periféricas, a situação de atendimento é deficitária, não somente em termos de quantidade de viagens, mas principalmente pela ausência de opções diferenciadas de atendimento. Os sinais do desequilíbrio do sistema de transporte da cidade podem ser detectados também através dos indicadores de produção e produtividade. A demanda de passageiros no período dos últimos oito anos reduziu-se em 5%, enquanto a quilometragem elevou-se em 40%. Conseqüentemente, o IPK caiu de 2,39 para 1,62 passageiros por quilometro neste mesmo período. Conservou-se uma super oferta de viagens para a zona central da cidade, região leste, enquanto decresceu o desejo de destino para aquela área. As ligações à área central, que representam 39% da demanda são atendidas por 73% da oferta de viagens na hora-pico. Enquanto que as regiões periféricas, caso de bairros da região Norte e Oeste, apresentam uma menor oferta de viagens de ônibus por passageiro, atingindo valores, no sentido do fluxo dominante, de 50 passageiros/viagem, contra aproximadamente 10 passageiros/viagem nas macro-zonas intermediárias, que recebem os fluxos de passagem provenientes destas regiões. A queda da velocidade comercial do sistema que é da ordem de 20km/h, e em alguns corredores decresce para 16 km/h. (Oficina Consultores, 2000).

O sistema de transporte de Natal, concebido há mais de 20 anos, já não atende às necessidades de expansão da cidade de uma forma racional. As linhas são longas e superpostas, o que aumenta os custos e tempos de viagem principalmente para a população que vive nas áreas mais afastadas. O transporte assim concebido fomenta a segregação urbana e acentua as desigualdades sociais, pois apesar de ainda apresentar indicadores positivos, a tendência de queda de qualidade do serviço é evidente. E esta queda reflete-se de forma mais acentuada principalmente para os usuários com menor poder aquisitivo que estão indo morar na periferia das áreas periféricas da cidade. Os dados coletados em pesquisa (Oficina Consultores, 2000) mostram a queda progressiva do número de passageiros transportados por viagem em contrapartida ao aumento da quilometragem percorrida por veículo que incide diretamente no valor da tarifa, que já ultrapassa em muito a capacidade de pagamento dos usuários.

#### **4.2. O bairro de Felipe Camarão**

O bairro de Felipe Camarão foi criado formalmente em agosto de 1968. A partir de meados da década de 1970, sua ocupação se intensificou com a efetivação dos programas institucionais implementados pelo governo, com o objetivo de erradicação de favelas através da construção de conjuntos habitacionais. Segundo Mineiro (1998), em Felipe Camarão existem cinco favelas: Torre, Fio, Maré, Barreiro e Promorar. Dados mais recentes da Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social (2002), apresentam o surgimento de mais três favelas no bairro: Alemão, Alta Tensão e Palha contabilizando mais 141 habitações em situações irregulares. Estas favelas localizam-se em áreas de mangue, sob fios de alta tensão e no leito das ruas, onde vivem 6420 habitantes.

Situado na região administrativa oeste da cidade de Natal (ver Mapa 01), o bairro de Felipe Camarão possui atualmente uma área de 663 ha o que representa 19,8% do total da área da citada região. Com relação à área de Natal, esse percentual cai para 4,5%. De acordo com o



IBGE (2000), o bairro de Felipe Camarão, apresenta uma população de 45.907 habitantes, o que resulta em uma densidade demográfica de 69,20 hab/ha. Nos 10.782 domicílios, vivem 45688 moradores expressando a média de 4,24 habitantes por domicílio. O maior índice de habitante por domicílio da cidade. Alguns outros dados relevantes do último censo indicam que em termos quantitativos o bairro apresenta infra-estrutura básica, pois 95% da população têm abastecimento de água, 96% das residências têm ligação de esgoto, 95,76% do lixo é coletado e 95,93% das residências são conectadas a rede elétrica. Com relação ao saneamento os dados apontam para a pobreza, pois somente 24,64% utilizam fossa séptica e 66,89% utilizam fossa rudimentar, enquanto que os demais não têm banheiro. Apesar dos percentuais de infra-estrutura apresentados na quase totalidade do bairro, a situação de clandestinidade parcial se evidencia pela ausência de serviços urbanos que alcança os seguintes números: 593 domicílios não ligados à rede geral de abastecimento de água, mais de 450 sem coleta de lixo regular, mais de 200 sem banheiros, 156 sem esgoto e 7211 domicílios com fossa rudimentar. Estes últimos dados referem-se a ocupações clandestinas das áreas mais periféricas do bairro. A Tabela 01 relaciona o rendimento médio domiciliar de Felipe Camarão a Natal e a região administrativa oeste da cidade.

**Tabela 1: Relação entre rendimentos**

Área geográfica	Rendimento médio	Salários mínimos
Município – Natal	919,10	6,09
Região administrativa oeste	441,29	2,92
Bairro de Felipe camarão	327,28	2,17

Fonte: IBGE, 2000.

A região administrativa oeste apresenta um rendimento médio muito baixo com relação à Natal. Os rendimentos do bairro de Felipe Camarão surpreendem porque estão ainda abaixo desta média. Por outro lado, o bairro de Petrópolis apresenta um rendimento médio de 22,09 salários mínimos atestando as desigualdades sociais da cidade. (IBGE, 2000). Cinco mil e nove habitantes têm menos de 03 anos de instrução ou nenhuma instrução em Felipe Camarão. O que representa 46,46 %. A taxa de alfabetização que em média em Natal é superior a 84,81% em Felipe Camarão é de 73,18%. (IBGE, 2000). O Mapa 01 e o Gráfico 01 apresentam por bairro de Natal o índice de qualidade de vida (IQV) por renda. Em resalte no mapa, o bairro de Felipe Camarão.

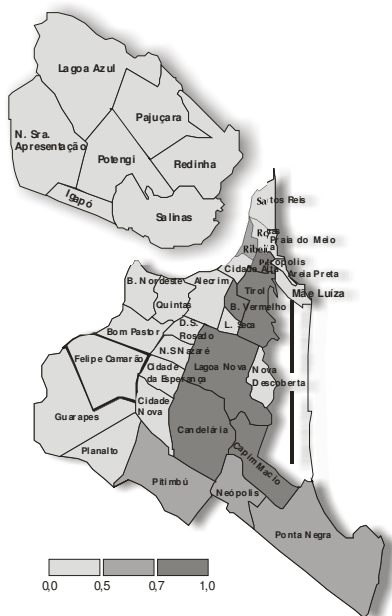
#### 4.3. Análise de dados

Os dados utilizados nas considerações a seguir são provenientes de diversas fontes: estudo realizado pela Oficina Consultores (2000), sobre o sistema de transporte de Natal no qual constam dentre outras, pesquisa de sobre e desce e de opinião; dados operacionais de abril de 2004 informados pela Secretária Municipal de Trânsito e Transporte Urbano, STTU; informações do IBGE (2000); dados operacionais provenientes da empresa de ônibus que opera no bairro; visitas realizadas ao bairro e informações obtidas através de entrevista com representante da comunidade. Estas informações delineiam as relações entre o transporte urbano, a mobilidade e a inclusão social, pressupostas neste estudo. Foi utilizado também como referência o bairro de Ponta Negra pela facilidade de obtenção de informações operacionais de transporte, por ser também localizado numa área periférica da cidade, por ser um local de atratividade turística que gera o desenvolvimento de comércio e prestação de

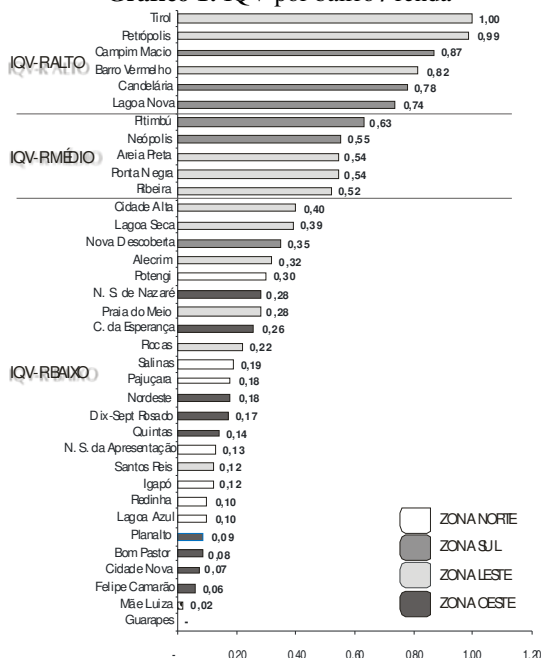


serviços no bairro diferentemente de Felipe Camarão, bem como por ser um bairro reconhecido fora do contexto do estudo.

**Mapa 1:** Natal e a divisão dos bairros



**Gráfico 1:** IQV por bairro / renda



#### 4.3.1. Meia Passagem do Estudante

Com relação à meia passagem do estudante os dados informados pela STTU apontam para uma média de passes estudantis no sistema de transporte de 38%. As linhas que atendem o bairro de Felipe camarão a partir destes mesmos dados apresentam uma média de 35%. Apresentar um índice menor que a média de Natal é o esperado, pois o rendimento médio de natal de 6,09 SM é maior que o de Felipe Camarão. Considerando que a renda média domiciliar do bairro de Felipe Camarão é de 2,17 salários mínimos, o que é igual a R\$ 520,00 (Quinhentos e vinte reais) para o salário mínimo de abril de 2004, e que vivem em média em cada domicílio 4,4 pessoas, resultando num rendimento médio por pessoa de R\$ 118,36 (Cento e dezoito reais e trinta e seis centavos); que a tarifa correspondente à meia passagem custa R\$ 0,65 (sessenta e cinco centavos), valores de abril de 2004; que é necessária a realização mínima de 40 deslocamentos por mês, cinco dias por semana ida e volta, para estudar, o que representa um custo de R\$ 31,20 (trinta e um reais e vinte centavos); que este valor representa uma despesa de 26,36% no rendimento relativo a uma pessoa do domicílio, pode-se concluir que se deixa de estudar se houver necessidade de financiar o transporte para este estudo. O índice de meia passagem mais baixo que a média do sistema também pode significar que os estudantes cheguem às escolas caminhando. De acordo com informações do representante da comunidade, bem como com observações feitas no local, observou-se também que os estudantes do 2º grau caminham a pé até o bairro vizinho, Cidade da Esperança, para estudar sem pagar transporte.

dentre outras, merece ressaltar as seguintes informações: os dados coletados pela Oficina Consultores para o bairro de Felipe Camarão apresentam uma produção de viagens diárias de 10412 e uma atração de 8547. Relacionando a produção de viagens à população residente no bairro, a mobilidade média é de 0,22. Em Ponta Negra com uma população de 23600 habitantes (IBGE, 2000) e uma produção de viagens de 8611 a mobilidade é de 0,36. A taxa de mobilidade média da cidade de Natal é de 0,54. A variável renda apresenta correlação significativa apenas em estudos que consideram a matriz completa de viagens motorizadas em determinada área, incluindo as viagens por automóvel. Por este motivo se pode considerar que os resultados encontrados para Ponta Negra são compatíveis. Com uma renda alta há a interferência do automóvel individual complementando a mobilidade. Para os dados médios de Natal, a renda apresenta forte correlação positiva com o total de viagens produzidas, ou seja, quanto maior a renda maior o número de viagens produzidas. A interferência do automóvel é minimizada. Para rendimentos muito baixos como o de Felipe Camarão não há interferências do automóvel. Menor renda menor mobilidade.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Segundo Gomide (2003), não existe no Brasil uma rede de transporte socialmente efetiva para a população de baixo poder aquisitivo. Exemplifica citando uma reportagem da Revista Isto É: “Entre quatro moradores que dormem nas ruas e praças no Rio de Janeiro, um tem casa e lugar para dormir, mas, não retornam, pois gastando com transporte faltaria dinheiro para outras despesas orçamentárias como alimentação”.

O estudo apresentado corrobora a afirmação acima. Não existe a rede e nada tem sido feito no sentido de modificar a situação encontrada. Os problemas inerentes às grandes cidades repetem-se às médias e pequenas cidades brasileiras porque as desigualdades sociais e a pobreza caracterizam a sociedade brasileira como um todo. Observa-se com o estudo que é possível caracterizar a realidade de uma comunidade específica. Os déficits e carências ficam explícitos. As soluções embora variáveis de cidade para cidade passam por diretrizes comuns quer no que diz respeito à implementação de ações integradas como também através da participação dos diversos atores da sociedade, poder público, sociedade organizada e o setor privado. O importante é que se busque como princípio fundamental o caráter público do serviço e aí implícita a busca da equidade e inclusão social.

A reestruturação das cidades é imprescindível, a busca da sustentabilidade, fundamental. Neste sentido se deve repensar o uso do solo para que se minimizem os custos com transporte, custos estes financeiros, de tempo de viagem, que incidem diretamente sobre a população mais carente, bem como os decorrentes como os acidentes de trânsito, provisão de infraestrutura e poluição. O foco da política de governo deve ser a redução das diferenças sociais, o desafio à implementação de mudanças que se reflitam no uso e utilização adequada do espaço urbano, na requalificação de áreas degradadas com priorização para a questão ambiental bem como e principalmente a criação de oportunidades no bairro, gerando a atratividade e reduzindo as necessidades de deslocamento externo. Em um contexto de escassez de recursos, os investimentos em todas as esferas do governo e o aval a financiamentos, devem pautar-se em prioridades estabelecidas por uma política de desenvolvimento urbano e ambiental com foco na redução das desigualdades sociais.

institucional e regulatório do setor e em propiciar-lhe, ainda assim, um novo ciclo de acumulação acelerada desta vez com suporte em subsídios públicos de toda ordem (no combustível, na isenção de impostos locais, no aporte de compensação por isenções e abatimentos etc), com guarida em um discurso fácil e pernicioso de “barateamento das tarifas”.

Tratado setorialmente o problema, a política de transportes resultaria em não mais do que uma nova política compensatória, oferecendo-se mobilidade em troca de permanência como excluído. Enfocado de maneira articulada, por outro lado, a importância do transporte público urbano cresce, como provedor de acessibilidade entre as instâncias e espaços garantidores de cidadania.

A Constituição de 1988 representou uma forte ruptura na concepção da provisão de políticas públicas no país, que se destinava até então apenas para aqueles que faziam parte do processo produtivo. O corte cidadão da nova Carta Magna, após um longo período de impossibilidade de expressão e desrespeito aos direitos humanos, influenciou no novo modelo de ação estatal. Embora, seguindo uma tendência de âmbito mundial, a Carta Magna tenha como elemento doutrinário a descentralização das ações do Governo Federal, essa descentralização passou a ser concebida como um processo de distribuição dos espaços de poder. Sposati (2001) faz uma discussão acerca do modelo democrático legal proposto (participação popular, democracia, cooperação, organização da sociedade civil e desmercantilização) contrastando com os modelos neoliberais, que são de transferência de ação, de responsabilidade, mas sem delegação ou atribuição de poder decisório.

Apesar de que o caminho da implantação desse modelo se faz com erros e acertos, essa nova forma de participação social, que ainda está sendo experimentada, pode gerar temporariamente um vácuo na formulação e execução de políticas públicas que dá origem a formas de privação e negação de igualdade, ancoradas na tradição de discriminação e segregação social, que vai de encontro à concepção contemporânea de cidadania. Mas, que cidadania é essa? Que aspectos essa palavra, de uso tão corrente em discursos e agendas governamentais, acadêmicas ou da sociedade civil, incorpora no conceito que lhe é subjacente? Barreto (1999) considera que se trata de um conceito universal, histórico e mutável. Marshall (1967), talvez o teórico mais citado quando se fala em cidadania, faz um resgate histórico da construção desse conceito, destacando três etapas. A primeira, iniciada no século XXIII, volta-se à questão dos direitos e deveres referentes à garantia do direito individual à propriedade, à liberdade pessoal e à justiça: é a cidadania civil. A segunda, datada do século subsequente, enfatiza os direitos políticos: é a cidadania política. No século XX, aparece a cidadania social, que se refere à luta pela garantia de direitos econômicos e sociais. Na segunda metade do século XX, sugere Castro (1995), essa terceira acepção de Marshall pode ser ampliada para incluir aspectos mais subjetivos do indivíduo: a cidadania cultural, inclusive enfatizando os direitos dos grupos étnicos culturais.

A articulação dessas variadas abordagens aponta para a universalização dos direitos civis, sociais, políticos e culturais. Porém, para seu efetivo alcance, torna-se necessária sua disseminação no sentido de fazer que os sujeitos sociais assumam postura ativa, crítica, participante e reivindicatória. Os novos espaços, forjados pela Constituição de 1988, de participação popular nas instâncias decisórias de elaboração e implementação de políticas

Pensar a cidade de uma forma mais holística incluindo o transporte como parte de um todo é sem dúvida a solução para o alcance de qualquer melhoria que se deseje, principalmente se o que desejamos é uma vida melhor para todos. Uma vida melhor para todos por sua vez, só é possível quando pensamos em redução de pobreza e inserção social. Um transporte público eficiente e com tarifas compatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários é imprescindível para consecução dessa inserção. Reduzir negatividades já consolidadas, entretanto não é uma tarefa fácil. Pensar, entretanto, que os futuros projetos tenham como objetivo maior à redução da pobreza, já é um grande avanço, quando assistimos a inércia do poder público na gestão das cidades nestes últimos anos.

Os processos de crescente favelização e perda de qualidade de vida, um espaço degradado marcado pela segregação, desemprego e violência, vem se refletindo na violência urbana como resposta as grandes desigualdades sociais. A consciência de articulação de ações que integrem o desenvolvimento econômico ao social o planejamento urbano e uso do solo, integrados ao planejamento de transportes e circulação, o conhecimento das efetivas necessidades da população que possuem significativas diferenciações e por fim a participação de todos é o caminho.

#### **Agradecimentos:**

Os autores agradecem o apoio do CNPq à pesquisa que conduziu a este trabalho, apoio realizado no âmbito do programa de financiamento à pesquisa do Fundo Setorial de Transportes Terrestres.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Orrico Filho, R. e outros (1997) *Ônibus Urbano: regulamentação e mercados*. LGE Editora, Brasília.
- Baharoglu, D. e C. Kessides, (2001) *Urban Poverty*. World Bank, Washington, United States of America.
- Gomide, A. A. (2003) Transporte Urbano, Pobreza e Inclusão Social. *Anais do XVII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, ANPET, Rio de Janeiro, V. 1, p. 1082-1093.
- Grostein, M.D. (2001) Metrópole e Expansão Urbana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 1, p. 13-19.
- IBGE (2000) Censo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22/06/2004.
- Liu, Z.; C. Gannon; K. Gwilliam e C. Calvo (2001) *Transport: Infrastructure and Services*. World Bank, Washington, United State of America.
- Maricato, H. (2000) “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”. In: *Vozes (eds.) A cidade do pensamento único*, Petrópolis, RJ.
- Mineiro, F. (1998) Natal em Perfil – *por uma cidade cidadã*. 2ª edição, Natal.
- Ministério das Cidades (2003) Disponível em: <http://www.snis.gov.br/arquivos/snis/Mcidades.pdf> Acesso em: 10/06/2004.
- Oficina Consultores (2000) *Estudo de um Novo Desenho para o Sistema de Transporte de Natal*. Secretaria de Transporte e Trânsito Urbano. STTU, Natal Rio Grande do Norte.
- Secretaria Municipal de Planejamento (2002) Índice de Qualidade de Vida. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br>. Acesso em: 22/06/2004.
- STTU (2004) Secretária municipal de trânsito e Transporte Urbano. Dados operacionais abril de 2004. Natal RN
- Vasconcelos, E. A. (1996) *Transporte Urbano, Espaço e Equidade: Análises das Políticas Públicas*. Ed. Annablume, São Paulo.
- Vasconcelos, E. A. (1996) *Transporte Urbano em países em desenvolvimento*. Ed. Annablume, São Paulo.
- Villaça, F. (1998) *Espaço Intra-urbano no Brasil*. Studionobel: FAPESP: Lincoln Institute, São Paulo.
- World Bank (2001) *Cities on the move. A World Bank Urban Transport Strategy Review*. Word Bank, Washington.
- World Bank (2000) *Poverty trends and voices of the poor*. World Bank, Washington.
- World Bank (2001a) *Attacking poverty*. Oxford U.P., Nova York.
- World Bank (2003) *Making services work for poor people*. Oxford U.P., Nova York.



## Capítulo 19

*Economia, Regulação e Financiamento de transporte*

