



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)

L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano IX, Vol.IX, n.33, jan./mar., 2018.

Tramitação editorial:

Data de submissão: 30/01/2018.

Data de reformulação: 15/02/2018.

Data de aceite definitivo: 28/02/2018.

Data de publicação: 20/03/2018.

## PROBLEMAS DE GOVERNANÇA NAS POLITICAS PUBLICAS DE MOBILIDADE<sup>1</sup>

*Dr. Alessandro Aveni<sup>2</sup>*

### RESUMO

A gestão pública da mobilidade no Brasil tem ainda muitos desafios. Para entender a informalidade que nasce na mobilidade por causa das falhas do sistema de transporte o trabalho faz considerações sobre as formas de mobilidade e um exemplo na BR040. Deve-se avaliar o problema de governança para tipicidade de Brasília. A pesquisa parte da hipótese que as instituições devem trabalhar em maneira coordenada e permitir aos administradores locais escolher as melhores modalidades para fornecer o serviço aos moradores em segurança e com boa qualidade. A pesquisa mostra que a relação econômica e de direito entre formalidade e informalidade nasce da questão do uso e gestão do solo e em geral da conceição patrimonialista do território da cultura política brasileira. Entre as propostas uma solução para infra-estrutura e fluxos aos problemas de mobilidade poderia ser de aumentar empregos no município e usar rotas alternativas. Fica fundamental atrair um investidor para construção de um centro comercial como âncora. Isso leva mais taxas para o município e aumenta o numero de trabalhadores locais. Também é prioritário ativar e construir estradas que possam atingir Brasília por outros caminhos. Por exemplo, um uso da GO 521 que encontra a DF002 perto do Jardim ABC é uma alternativa viável, mas deve ser modificada na pavimentação, iluminada e sinalizada. informalidade assim deve ser discutida não

<sup>1</sup> © Todos os direitos reservados. A Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros, bem como a Faculdade Processus (mantenedora do periódico) não se responsabilizam por questões de direito autoral, cuja responsabilidade integral é do(s) autor(es) deste artigo. A revisão linguística e metodológica deste artigo foi feita pelo(s) autor(es) deste artigo.

<sup>2</sup> Bacharel em Administração e Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília-UnB, Doutor em Ciências Políticas pela Universidade Statale de Milano e em Administração pela Universidade Cormerciale Luigi Bocconi di Milano ambas na Itália. Possui também Especialização em Estratégia Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas ? FGV. Foi Gerente de Desenvolvimento da Rede Comercial e de Planejamento e Controle na Royal Dutch Shell/Itália. Exerceu função como gerente de desenvolvimento da rede comercial, gerente de planejamento e controle na Royal Dutch Shell ,Responsável de Tecnologia da Informação em diversos projetos, sociedades de consultoria e bancos italianos. No Brasil, entre 2005 e 2017, atuou como Professor na UnB, nas modalidades presencial e a distância, em Administração, com ênfase em: Análise de Sistemas, Orçamento, Finanças e Matemática Financeira) e por 5 anos no ensino a distância na UNB. Entre 2009 e 2010 lecionou na Universidade Estadual de Goiás ? UEG, como Professor de Administração, com ênfase em: Administração Estratégica, Empreendedorismo e Responsabilidade Social, Gestão de Custos. Entre 2012 e 2014 foi estagiário e docente no departamento de Geografia UnB abordando os temas de política e geografia urbana, geografia econômica, geografia de transportes. Está em processo de conclusão do doutorado. Entre 2016 e 2018 Atuou como Professor de Gestão de projetos e Gestão do Terceiro setor no curso de Administração Pública da Faculdade Processus Campus II (nota 5 MEC) Foi pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ? IPEA em 2015 (Projeto: Rede Urbana do Brasil) Atualmente é Professor de Gestão do Terceiro setor da facultade Processus, de Empreendedorismo no Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico ? CDT/UnB, onde atua também no ensino de Graduação e Pós-Graduação no Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação ? PPGPRONIT/UnB. Professor voluntário na Multincubadora do CDT onde participa de dois projetos de pesquisa. Ingressou em 2018 no Pód-Doc do Profnit com a pesquisa sobre Indicações Geográficas. É pesquisador do grupo Inovação e pesquisa em transportes - GIPT no CNPQ. <http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0240310NX9IPZB>.

como uma causa ou um problema, mas uma conseqüência deliberada das ações do poder e da cultura política local e ser parte da gestão da mobilidade, como indicador da eficiência e também para não aumentar a exclusão dos cidadãos.

**Palavras chave: mobilidade, acessibilidade, área metropolitana de Brasília, transporte informal.**

## 1. INTRODUÇÃO

A constituição brasileira garante a mobilidade como direito de todos os cidadãos, ou seja, o direito ao transporte é um direito constitucional<sup>3</sup>. Porém há carência no serviço de transporte coletivo para população, sobretudo a de menor renda, que depende desse serviço para suas necessidades diárias. A ausência de políticas que favorecem a mobilidade e a gestão ineficiente pode ser explicada com problemas ligados ao financiamento de políticas públicas de transporte. Porém há também falta de definições institucionais e de autonomias nas decisões relativas a implementação dos serviços como, por exemplo, a definição de áreas metropolitanas.

Em relação à mobilidade metropolitana se percebe que não há definições de escalas de intervenção e autonomia de gestão local, ou seja, não há uma lei que trata do problema da mobilidade metropolitana, a Lei nº 12.587, de 3 de Janeiro de 2012, ou Política Nacional de Mobilidade Urbana, trata o problema dos municípios e roga para que até o início de 2015 sejam redigidos, nos municípios acima de 20.000 habitantes, um plano de mobilidade e transportes, porém segundo algum estudo parece que só 4% dos municípios brasileiros têm redigido um plano de transportes e isso não quer dizer que esteja atuante.

O objetivo do trabalho é mostrar que a mobilidade de municípios do entorno do Distrito se tornou uma confusão de atuações formais e informais sem controle e governo por parte da secretaria de transportes do DF. A pesquisa se refere ao maior eixo de mobilidade do DF, a BR040 mostrando que na faixa urbana que aproximadamente se coloca no entorno do DF e que abrange mais de 1 milhão de pessoas não há políticas públicas, planejamento e controle adequadas da mobilidade e transportes locais. Se percebe a existência e aumento de transporte informal que se propõe como solução a falta de alternativas propostas pelo poder público. O método usado para atingir o objetivo é dedutivo e a metodologia do atual trabalho é a pesquisa de campo.

O artigo tem uma primeira seção que discute a síntese teórica do problema da informalidade de um ponto de vista institucional e segue com uma seção que mostra as informações encontradas na pesquisa de campo. A pesquisa foi direcionada para escala municipal na área metropolitana de Brasília nos municípios do entorno do Distrito Federal em particular no eixo da BR040. Para confirmar a hipótese levantada

---

<sup>3</sup> Atualmente, a Constituição já elenca direitos referentes a aspectos relevantes da vida em sociedade. São eles: educação; saúde; alimentação; trabalho; moradia; lazer; segurança; previdência social; proteção à maternidade; proteção à infância; e assistência aos desamparados. Com a PEC nº 90/2011 no 25 de junho de 2013 foi incluído o transporte como direito social, alterando o artigo 6º da Constituição Federal (CF) de 1988.

e atingir aos objetivos do trabalho foi feito um levantamento de dados primários que incluem dados cartográficos, foto, questionários e entrevistas com administradores. Uma discussão dos resultados da pesquisa de Campo compõe outra seção e uma conclusão encerra o trabalho.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A informalidade é um fenômeno que não é incluído em geral no planejamento público da mobilidade pois o Estado se arroga direito de monopolizar os meios de transporte público e acha que o direito no papel sozinho pode resolver qualquer problema. Se o direito não for salvo é possível usar a força de polícia. Entretanto se deve considerar a informalidade não como um comportamento errado de algum cidadão, mas como o resultado deliberado de uma falta de ação política dos responsáveis do poder executivo federal, estadual e municipal por: falta de definição e controle do uso do solo, falta de programa de investimento in infra-estrutura local e a forma cultural como é visto o serviço público na administração pública brasileira.

Nessa seção se exploram os elementos teóricos que sustentam esta afirmação partindo da definição de metrópole, de serviços públicos e do modelo institucional de mobilidade no Brasil. A esta síntese seguirá a pesquisa e sua análise a luz dessas considerações teóricas.

Os elementos que concorrem para a identificação de Brasília como metrópole nacional<sup>4</sup> são o alto grau de urbanização, uma economia urbana diversificada e complexa, o elevado peso do setor terciário, o caráter de centro decisório nacional e de relações internacionais, e sua centralidade em relação aos municípios sob sua área de influência no Centro-oeste (IBGE 2007 e IPEA/ IBGE /UNICAMP, 2001). A função polarizadora de Brasília é reforçada por ser centro da maioria das vagas de trabalho da área e por dispor de melhor infra-estrutura urbana, além de abrigar maior oferta de serviços em relação aos núcleos urbanos periféricos existentes no Distrito Federal e no Estado de Goiás ao redor da divisa.

Em relação a Área Metropolitana do estudo o atual trabalho tem como base a divisão entre estados e municípios e em segunda análise um recorte espacial de área metropolitana considerando o trabalho da Codeplan (CODEPLAN 2013) e não a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE. A Região Metropolitana de Brasília (RMB) possui uma funcionalidade evidente, por exemplo, na intensa a mobilidade de veículos no sentido do transito entre periferia metropolitana e DF. Então para ter condições de aprofundar o conhecimento dos processos sócio-espaciais que interferem na dinâmica metropolitana precisa-se aprofundar também a realidade dos 12 municípios do entorno imediato do DF (COEEPLAN 2013).

A ideia que a sociedade como um todo deve contribuir para o custeio do transporte coletivo que algum movimento social ressalta é discutida pois há várias as alternativas de fontes de recursos extratarifários que poderiam contribuir para o financiamento dos serviços com vistas à redução do preço para os usuários. Nos municípios a União tem caráter predominantemente indutor e financiador e somente cabe aos prefeitos, em

---

<sup>4</sup> REGIC IBGE 2007 define metrópole nacional como.....

conjunto com a sociedade local, planejar orientando os investimentos de infraestrutura de forma integrada com o uso do solo urbano. Contudo os prefeitos precisam da União e do Estado para conseguir os recursos, assim a gestão do problema entra em um círculo vicioso que não é ainda hoje resolvido.

Entretanto no planejamento local e no serviço de mobilidade se forem levados em conta todos os municípios brasileiros, apenas 3,8% têm um Plano Municipal de Transporte. Em 2008, 3,1% deles declararam ter planejamento. Então deve se relatar que menos de 4% dos municípios brasileiros aprovaram Plano Municipal de Transporte e segundo um levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística mostra que 44,7% das 38 grandes cidades do País — com mais de 500 mil habitantes — sequer têm um Plano Municipal de Transporte que estabeleça diretrizes para o setor, com ações planejadas em termos de tempo e de recursos. O dado faz parte da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), cujas informações são relativas ao ano passado. Apesar de não ser obrigatório, especialistas e o próprio IBGE afirmam que o plano é importante para a definição de políticas para o transporte coletivo, o trânsito e as vias públicas de maneira integrada. O estudo mostra que 28,9% dos municípios com mais de meio milhão de moradores estavam com o plano em fase de elaboração. No total, 10 capitais, algumas com menos de 500 mil habitantes, não tinham, no ano passado, um Plano Municipal de Transporte: Salvador, Manaus, Belém, João Pessoa, Cuiabá, Rio Branco, Porto Velho, Boa Vista, Florianópolis e Palmas. Foi nas capitais que aconteceram os maiores protestos no mês passado.

Entre os novos institucionalistas North (1981, p.21) explica claramente que o Estado define os direitos de propriedade e regras de produção por meio de suas instituições. De um lado os empresários precisam de direitos certos para reduzir o risco e ofertar serviços mais eficientes. Do outro, o Estado oferece proteção de direitos de propriedade e dos contratos e justiça. Contudo, essa relação é qualitativa no sentido que não sempre todos os direitos e mercados tem o mesmo grau de certeza e, portanto existem ineficiências. De acordo com Gomide (GOMIDE et Ali 2006) é necessário ter um índice que possa explicar as relações entre transporte público e pobreza urbana ou seja entre classes de renda e transportes.

Uma demanda por transporte é totalmente dependente das características físicas e sócio-econômicas da região de estudo. Qualquer modificação no uso e ocupação do solo tem efeito sobre a movimentação dos indivíduos. A demanda de transporte tem como característica ser:

- altamente diferenciada pois pode variar com a hora do dia, com o dia da semana, propósito da viagem, tipo de carga, com o tipo de transporte oferecido.
- derivada por que as pessoas viajam para satisfazer uma necessidade em seu destino.
- concentrada em poucas horas do dia nas áreas urbanas, particularmente nas horas de pico.

No lado da oferta dos serviços desde a criação do Ministério das Cidades, considerando a evolução urbana e as transformações territoriais no Brasil, desenvolveu-se conceito de mobilidade urbana, entendido como as condições de deslocamento das pessoas e bens nas cidades, independente do modo de transporte

utilizado (MINISTERIO DAS CIDADES 2007) perspectiva não compartilhada para o Ministério dos Transportes que olha ao sistema de mobilidade de um ponto de vista de modais. A seguir foi formulado o projeto de lei PL n.1.687/2007 que culminou com a promulgação da Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.12.587/2012). Os investimentos do governo federal para a infraestrutura de transporte coletivo urbano aumentaram com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para doze cidades sedes do evento da copa FIFA 2014 e foram seguidos pelo PAC Mobilidade Urbana Grandes Cidades, em 2011 e Médias Cidades, em 2012.

A mobilidade urbana deve promover o acesso universal das pessoas a serviços públicos urbanos possivelmente sem agredir o meio ambiente e racionalizando a infraestrutura viária. No sistema brasileiro a circulação urbana é o ato básico do exercício da mobilidade mediante o próprio esforço físico ou através de meios motorizados de posse ou uso pessoal, ou providos por terceiros, através de serviços oferecidos. É um aspecto básico da relação social com o espaço. Aspecto principal da circulação é que, em busca de reduzir conflitos, deve ser regulamentada para a grande concentração de movimento em espaços reduzidos e para o uso coletivo do espaço urbano. As regras de circulação limitam as condições de uso do espaço, estendem-se aos veículos e às pessoas. O Código de Trânsito Brasileiro reserva um capítulo inteiro para classificar os tipos de veículos, determinar os equipamentos mínimos de uso obrigatório e para identificação, registro e licenciamento deles.

A gestão da circulação é necessária para sociedade e é mediada pelo poder público em diversos níveis: algumas ações são de competência única e exclusiva das administrações municipais, dado o seu interesse exclusivamente local, outras são padronizadas para todo o território nacional ou até adotadas internacionalmente. Ao estabelecer essas normas, o Estado atua em nome do interesse coletivo, principalmente em defesa da segurança das pessoas, mas também para reduzir impactos negativos de vizinhança, preservar o meio ambiente ou buscar uma maior equidade no uso e na apropriação da cidade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). Gestão e organização da circulação são a dimensão da mobilidade que mais se relaciona com o transporte e logística ou seja com as atividades da área de estudo que tratam de modais, vias, paradas, formas de análise econômica e ao final do número de elementos circulantes em um dado espaço.

A mobilidade amplia o conceito de circulação e de regras públicas para os movimentos e os meios de circulação, incluindo a gestão do espaço onde se circula e do tempo em que há circulação. O fenômeno da mobilidade é independente do meio de transporte, pois é um fenômeno social e também um fenômeno complexo, pois, durante seus deslocamentos, as pessoas costumam desempenhar, sucessivamente, diversos papéis: pedestre, passageiro do transporte coletivo, motorista, etc.; ou variá-los em função do motivo, do momento ou de outras condições particulares dos seus movimentos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007)

Segundo a Política nacional de Mobilidade esta última é um fenômeno qualitativo definido 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 infraestrutura (vias, calçadas, etc.). É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c, p. 13)

As restrições de capacidades individuais têm um caráter temporário ou caráter definitivo. O caso mais evidente de constrangimentos a mobilidade é a atividade de trabalho, no sentido que há um lugar único onde o trabalhador presta seu serviço. Outras restrições dependem das atividades das pessoas no seu conjunto como a restrição temporal aos movimentos devidos aos horários das atividades quando há maior concentração espacial no sistema viário e maior conflito para o uso do espaço para circulação. Além de constrangimentos das pessoas (capacidades, atividades, disponibilidade de tempo) há os limites físicos e geográficos da estrutura e da geomorfologia urbana.

Os meios de transporte têm também impacto nas condições ambientais das cidades e na sustentabilidade do modelo urbano. Há poluição atmosférica e sonora e utilização de fontes de energia não renováveis, incidência de acidentes de trânsito, aos congestionamentos e em geral ao uso do solo urbano. A mobilidade sustentável se associa a acessibilidade criando novas dimensões sociais e geográficas à questão de uso do espaço urbano para o movimento. Em termos gerais, acessibilidade física significa “garantir a possibilidade do acesso, da aproximação, da utilização e do manuseio de qualquer objeto”. Isso completa o conceito de mobilidade a respeito ao momento inicial e final do movimento urbano. Acessibilidade adquire um sentido mais abrangente e significa então a condição do indivíduo que se movimenta, se locomove de atingir um destino desejado, “dentro de suas capacidades individuais”.

Assim a acessibilidade refere-se a realizar qualquer movimentação ou deslocamento de origem, por seus próprios meios, com total autonomia e em condições seguras, mesmo que para isso precise se utilizar de objetos e aparelhos específicos, e a poder realizar a atividade no destino do movimento. Ela se contrapõe às barreiras, definidas como “qualquer entrave ou obstáculo que limite ou impeça o acesso, a liberdade de movimento, a circulação com segurança e a possibilidade de as pessoas se comunicarem ou terem acesso à informação” (Decreto nº 5.296/2004, artigo 8º, inciso II). Nesse sentido, há uma relação direta entre acessibilidade e inclusão social e a circulação livre dentro a cidade. Este é um dos quatro macro-objetivos definidos pelo Ministério das Cidades: o acesso democrático à cidade, a universalização do acesso ao transporte público e a acessibilidade universal, valorização dos deslocamentos de pedestres e ciclistas.

A acessibilidade faz parte do processo de humanização das cidades<sup>5</sup>, a partir do respeito às necessidades de todas as pessoas usufruírem a vida urbana e se coloca na fronteira com outras análises como, por exemplo, a da ergonomia. Além de barreiras sociais ou de gênero, como por exemplo, a criação de espaços para idosos,

---

<sup>5</sup> O Ministério das Cidades desenvolve o Programa Brasil Acessível que tem como objetivos estimular e apoiar os governos municipais e estaduais a desenvolver ações que garantam a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade a sistemas de transportes, equipamentos urbanos e circulação em áreas públicas

crianças e mulheres, a barreira econômica é fundamental na análise da acessibilidade, pois se liga aos problemas de financiamento das políticas urbanas e, sobretudo a uma avaliação de custos-benefícios delas. Em particular na gestão da mobilidade pública deve ser claro o objetivo de eficiência, eficácia e equidade, com isso evitar a elevação descontrolada dos custos de implantação ou de operação que podem causar a majoração das tarifas e um conseqüente aumento da exclusão social, principalmente da população de baixa renda.

A mobilidade urbana e o sistema de transportes coletivos que deveria ser o primeiro sistema de referência na mobilidade para os cidadãos a Lei n. 8.987/1995: estabelece normas gerais para a concessão e permissão da prestação de serviços públicos no âmbito de todos os entes federados. O serviço de transporte público municipal na Constituição da República é definido no 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; serviço público de natureza essencial; prestação direta (Estado) ou indireta (delegação); ...

Características do serviço de transporte coletivo municipal devem ser:

- essencialidade;
- relação com a dignidade da pessoa humana;
- perecível: produção e o consumo ocorrem concomitantemente: o assento não ocupado gera o mesmo gasto que aquele utilizado;
- demanda sazonal: há horários de pico e horários ociosos;
- usuários principalmente da classe “B” e “C”;
- ausência de subsídios (a rigor);
- existência de benefícios diversos para a sociedade.

O modelo de transporte público coletivo tem, no Brasil, características específicas ligadas aos contratos de fornecimento do serviço público no Brasil se usa a Concessão/Permissão. A diferenciação entre concessão e permissão Art. 2o Lei n. 8.987/1995 para os fins do disposto, considera-se:

**CONCESSÃO** (por intermédio de concorrência). II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

**PERMISSÃO** (a modalidade licitatória depende do valor, art.23 da Lei n. 8.666/1993). IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Então o supremo Tribunal Federal (ADI n. 1.491-DF): afastou qualquer distinção conceitual entre permissão e concessão, diante do caráter contratual da primeira. Entretanto os dois institutos são formalizados por contratos administrativos; têm o mesmo objeto: a prestação de serviços públicos; representam a mesma forma de descentralização: ambos resultam de delegação negocial; não dispensam licitação



prévia; recebem, de forma idêntica, a incidência de várias particularizações desse tipo de delegação, como supremacia do Estado, mutabilidade contratual, remuneração tarifária etc.

Pode se dizer que há duas diferenças entre a concessão e a permissão, ou seja, o fato de a permissão poder ser contratada com pessoa física; precariedade do instituto permissão, a qual indica que a Administração Pública poderá, a qualquer momento, desfazer livremente o contrato com o particular, sem direito à indenização. Em relação a atuação das agências federais há também controversias. Há uma precariedade dos mecanismos de controle social na processo decisório (insulamento) grupos de interesse organizados e agências autônomas. Também o escopo de atuação ultrapassa os limites da regulação na formulação das políticas setoriais e outorga dos serviços. Há um deficit democrático por ter uma ausência de vinculação ao sistema eleitoral e não articulação entre órgãos representantes dos consumidores e as agências reguladoras.

O direito ao transporte não deve se resumir à simples e genérica gratuidade do serviço, mas também ao que se refere ao financiamento dos custos do sistema e suas fontes, além evidentemente, da existência ou não de tributação sobre uma política social. Nas cidades brasileiras, com exceção de São Paulo, que subsidia parte do transporte público urbano (TPU) com recursos orçamentários, o custo total dos sistemas de TPU é remunerado pelo pagamento das passagens. Há também exceções de gratuidades específicas como o caso do Rio de Janeiro ou do Distrito Federal ou mesmo pequenos subsídios. Estes são divididos, como destaca Lorenzetti (2004), uma primeira por meio de dotação orçamentária específica do poder público para cobrir os custos relativos ao benefício concedido, e outra por meio de subsídio cruzado interno ao sistema.

Na teoria pode assim definir oferta definida para as instituições e na gestão dos municípios e demanda por meio de uma análise econômica dos serviços públicos. Mas como é possível planejar transporte público sem analisar também o transporte informal nos lugares e por que esse existe? Não há muitos estudos estatísticos sobre este fenômeno nas metrópoles. A seguir a pesquisa na Cidade Ocidental mostra o fenômeno real.

### **3. MOBILIDADE, ACESSIBILIDADE NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA NO EIXO DA BR040**

Em relação ao DF no capítulo III do PDOT/DF, no art. 18. se definem as diretrizes setoriais para o transporte como a garantia da acessibilidade universal ao sistema de transporte coletivo, prioridade para o transporte coletivo e não motorizado, atendimento universal, implementação da integração multimodal do transporte coletivo, planejamento de transporte integrado ao planejamento do desenvolvimento urbano e rural, promoção da qualidade ambiental pelo controle da poluição e proteção do patrimônio histórico e arquitetônico, tratamento dos usuários dos serviços de transporte coletivo com urbanidade, modernização dos equipamentos de controle, gestão e operação dos serviços de transporte e reconhecimento, para fins de planejamento integrado, a Rede Estrutural de Transporte Coletivo.

Para implementar este plano o art. 8º propõe: definir as prioridades; implantação de sistema permanente de planejamento integrado com os órgãos do Governo e dos municípios do Entorno; adoção de mecanismos de monitoramento por meio de análise de indicadores relativos aos sistemas de transporte coletivo, aos modos não motorizados e ao sistema de trânsito e viário; implantação do sistema viário estruturador com o PDOT e com os Planos Locais; implantação de sistemas de controle operacional e de informação ao usuário; renovação e adequação da frota. Estas competências deveriam ser articuladas no DF com os Planos Diretores Locais (PDOT) dos municípios do entorno considerando que a área metropolitana é tal se considerada integrada. Isso vale sobretudo para mobilidade e acessibilidade.

Segundo a “Pesquisa Domiciliar – Transporte”, elaborada pela CODEPLAN, em 2000, havia 2.773.593 viagens pela população do Distrito Federal, e que entraram, procedentes de municípios do Entorno, 152.649 pessoas nas Regiões Administrativas - especialmente em Brasília (48%) (Relatório AAE 2007 pag. 143). Dividindo-se o número de viagens por dois (ida e volta), chega-se a 1.386.797 - número que pode ser estimado como o total de pessoas residentes no DF que precisaram se locomover. A esse número deve-se somar o relativo ao Entorno (152.649), chegando-se, portanto, a um total de 1.539.446 pessoas, conforme Tabela 25, as quais buscam o Distrito Federal para trabalho (67%), negócios (12%), lazer (9%), estudos e outros motivos (12%), utilizando-se principalmente de ônibus e lotação (63,37%) e as demais (36,63%) de automóvel, não se verificando deslocamentos a pé em face das longas distâncias.

Em relação a renda per capita apresentada pelos dados da Pesquisa Domiciliar - Transporte, a partir da qual é possível fazer uma estimativa da distribuição do número de beneficiários por classe de rendimento e por modo de transporte utilizado, mostra que a parcela mais expressiva (62% aproximadamente) dos beneficiários do programa deveria ser representada pelas pessoas que se deslocam por meio de ônibus e a pé, havendo também número elevado de pessoas (cerca de 37%) que utiliza automóvel, utilitário e táxi para suas viagens, as quais poderão ser substituídas gradativamente pelo transporte público coletivo.

Segundo o relatório do plano Brasília Integrada (Relatório AAE 2007) o número de pessoas com a renda média citada (US\$ 3,32/dia) que se utiliza desses meios de deslocamento é de 390.000 no DF. Nas Regiões Administrativas com renda per capita igual ou menor que um salário mínimo, a participação desse grupo chega a 90%, enquanto que naquelas com renda per capita acima de 10 salários mínimos essa participação é inferior a 10%; pessoas mais simples e que desempenham atividades menos especializadas, como serviços domésticos e na construção civil, ou se encontram desempregadas, utilizam predominantemente os modos ônibus e à pé; e Quanto menor o grau de instrução, maior o percentual de utilização dos modos ônibus e a pé.

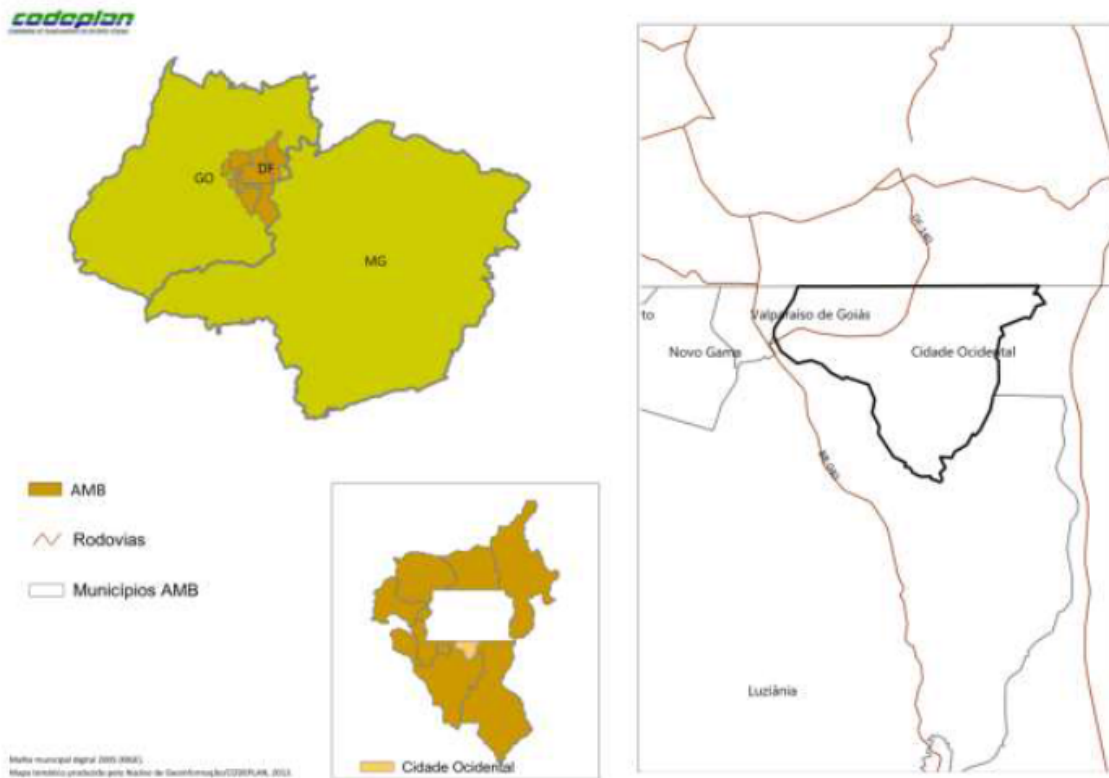
Considerando que a distribuição de renda no Entorno é semelhante à das RAs do Recanto das Emas, Paranoá, Santa Maria, Samambaia, Brazlândia e Planaltina a renda média diária desse conjunto é de US\$ 3,05, muito próxima à do Entorno, de

US\$ 3,11. Como o percentual médio da população com menor renda nessas seis RA's do DF foi de 35%, esse percentual, aplicado à população do Entorno ( $0,35 \times 817.874$ ), resulta em 286.256 unidades e pode-se concluir que, também para a região do Entorno, o Programa de Transportes Urbanos do Distrito Federal apresenta alcance social indiscutível, embora não esteja inserido no rol dos objetivos que pretende alcançar.

Assim procedendo, se pode avaliar em 974.570 pessoas do Distrito Federal e Entorno, no ano 2000, dependendo de ônibus, lotação ou se deslocavam a pé, grupo em que se concentra a população mais pobre e com menores níveis de escolaridade e qualificação e, portanto, em relação à qual se deve avaliar o alcance social do Programa. Como o número de pessoas com renda abaixo de um salário mínimo dessas regiões em conjunto, estimado anteriormente, atingia o total de 679.263 pessoas no mesmo ano (393.007 no DF e 286.256 no Entorno), pode-se traduzir o grau de inserção social do Programa pelo percentual de 69,7% em 2000, representativo da relação entre o número dessas pessoas e o total que se deslocam predominantemente à pé ou por meio de ônibus e lotação, indicador que precisa ser projetado para os anos seguintes.

Um primeiro problema que nasce é que os planos diretores e de transportes do DF não são integrados com planos diretores das cidades do entorno. Por exemplo a Cidade Ocidental não possui um plano diretor de transportes. Com uma área de 388,162 km<sup>2</sup>, segundo dados do IBGE, a densidade demográfica da região no ano de 2006 era de 28,51 habitantes por km<sup>2</sup>, muito superior à do Estado de Goiás, de 16,52 habitantes por km<sup>2</sup>. Já em 2013 com uma população de 61.552 hab. – 70.832 nas estimativas PMAD da CODEPLAN 2013 com forte imigração externa em parte (60%) de procedência do DF - a densidade passou a 158,57 hab./km<sup>2</sup>. A estrutura básica da Cidade Ocidental não tem uma rodoviária e os serviços financeiros se concentram em três agências (CAIXA, ITAU e BB). Existem dois hospitais (1 público e 1 privado) e postos de saúde concentrados na cidade velha.

### Mapa 3 - Localização do município de Cidade Ocidental - Goiás - PMAD - 2013



Ministério da  
Integração Nacional



SEPLAN  
SECRETARIA DO  
PLANEJAMENTO E  
DESENVOLVIMENTO



#### Anexo II – Quadro de Conformidade de Uso e Ocupação do Solo Urbano

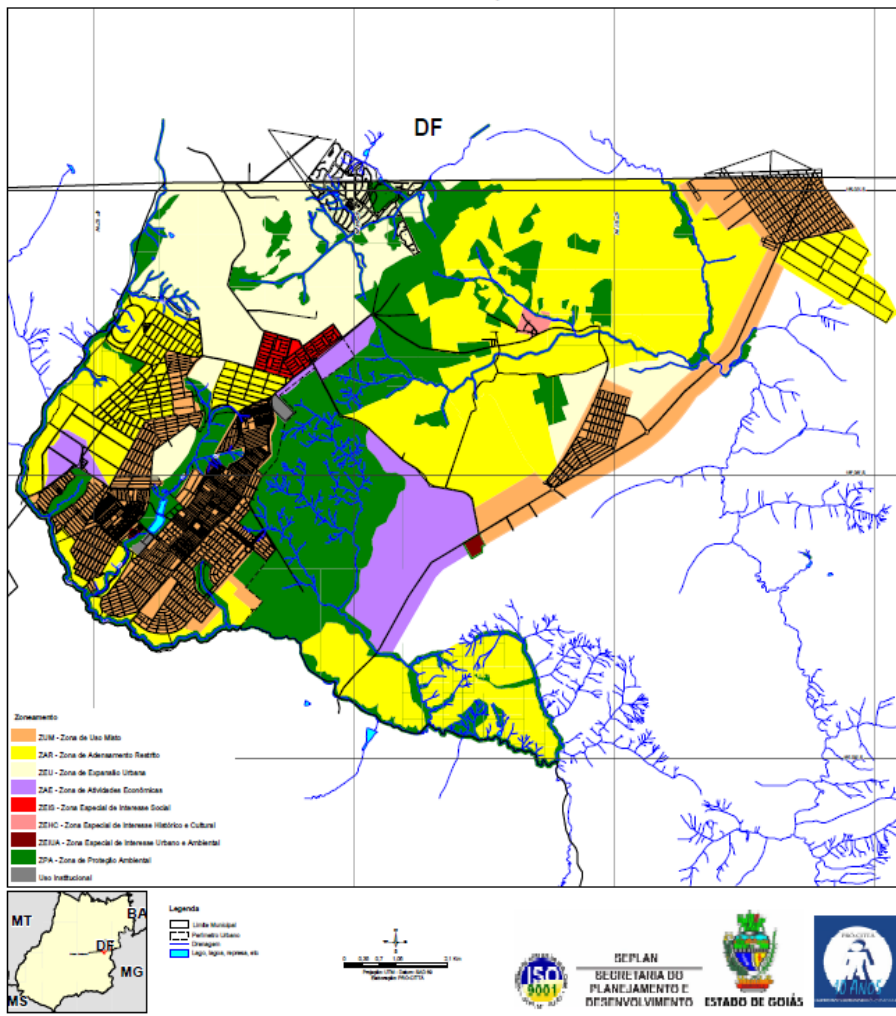
ZONAS	ZEIHC	ZUM 1	ZUM 2	ZUM 3	ZUM 3AR	ZAR	ZAE	ZPA	ZEU	ZEIS	ZEIUA
<b>USOS</b>											
Residencial Unifamiliar	A	A	A	A	A	A	NA	NA	A	A	NA
Residencial Multifamiliar Horizontal	A	A	A	A	A	A	NA	NA	A	A	NA
Residencial Multifamiliar Vertical de Baixa Densidade	NA	NA	A	A	A	NA	NA	NA	AC	AC	NA
Residencial Multifamiliar Vertical de Média Densidade	NA	NA	NA	A	NA	NA	NA	NA	AC	NA	NA
Econômico de Pequeno Porte	A	A	A	A	A	A	A	NA	A	A	NA
Econômico de Médio Porte	AC	NA	A	A	A	NA	A	NA	AC	AC	NA
Econômico de Grande Porte	NA	NA	NA	A	A	NA	A	NA	AC	NA	NA
Misto	A	A	A	A	A	A	NA	NA	A	A	NA
Institucional	A	A	A	A	A	A	AC	AC	A	A	AC
Institucional de Maior Impacto	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC

A= Admitido;

NA= Não Admitido;

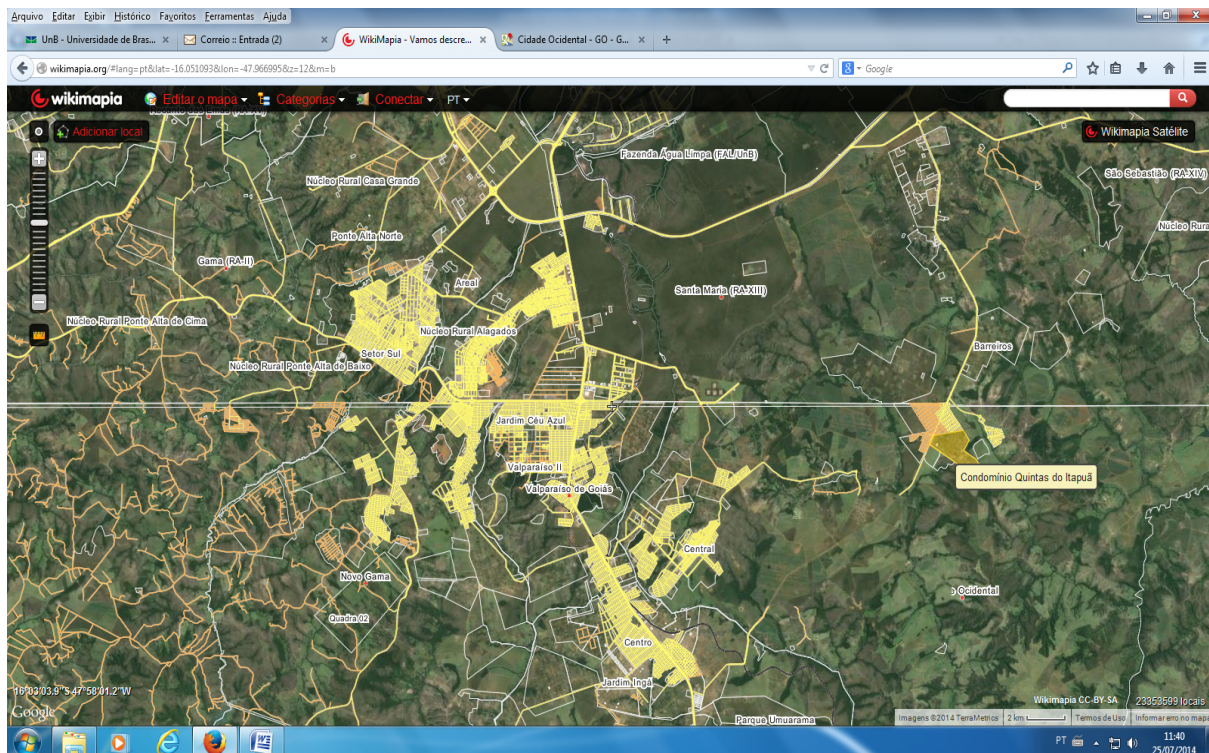
AC= Admitido sob Condições.

Macrozoneamento Urbano do Município de Cidade Ocidental



O PDOT do município é carente na definição do uso do solo para área fora da sede municipal<sup>6</sup> que é possível verificar está sendo apropriada para condomínios e empreendimentos sobretudo na direção de Brasília na GO 521 que vira ser a DF140.

<sup>6</sup> <http://wikimapia.org/#lang=pt&lat=-16.009681&lon=-47.859192&z=13&m=b>



Considerando o PDOT de Brasília deve-se pensar que na direção GO521-DF140 há a previsão de um crescimento abitacional para o DF. Esta área que já contém vários núcleos habitados como Mansões Fazendeiras, Barreiros, Santa Mônica, Tororó, vai se posicionar ao norte do município da Cidade Ocidental no núcleo Jardim ABC/Parque América e áreas ao redor em construção chamadas Jardim de Oliveira, Brasília Sul, Residencial Dama I e II, Residencial Quintas de Itapuã, Alfaville 1 e 2 com uma população estimada no PMAD da CODEPLAN em 2013 de 11.021 habitantes e segundo as estimativas somente da alfaville pular por mais de 200.000 em 15 anos gerando 77.000 empregos.

Considerando informais os serviços de transporte coletivo para mobilidade que não se encaixam no regime da concessão ou da permissão, deve-se relatar que não sempre os serviços podem ser regularizados ou ativados colocando as empresas em um regime de autorização judicial na espera da regularização. A discussão sobre formalidade e informalidade de transportes, com base nestas considerações deve ser assim dividida em duas dimensões: a primeira trata do problema do modelo e a segunda dos efeitos na gestão da mobilidade.

O modelo brasileiro se caracteriza legalmente para ser um sistema de concessão ou permissão e por o fato que no território brasileiro não existe uma única instituição que coordena e se responsabiliza para fornecer o serviço público para toda a comunidade local. Isso quer dizer que em áreas metropolitanas não existe um único poder público que pode regulamentar no mesmo tempo toda a mobilidade do território. Esta situação é resolvida em alguma cidade como São Paulo e em Goiás – Goiânia - com a criação de consórcios que são instituições de interesse público coletivo<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> LEI No 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.

Em relação ao modelo e ao ambiente em que se coloca o problema da mobilidade há três elementos em que o direito a mobilidade pode ser realizado: primeiro um bom zoneamento do território, isso quer dizer planejamento urbano, possivelmente evitando a criação de assentamentos informais como as favelas; segundo uma boa infraestrutura, ou seja um estrutura viária que possibilita o fluir dos fluxos de transito; terceiro um sistema institucional que permita gerir o serviço, ou seja elementos jurídicos e de gestão que, quando coordenados entre se, fornecem em maneira eficiente e eficaz o serviço necessário a população local ou que transita no território.

Em relação as modalidade de gestão e as decisões necessárias para fornecimento dos serviços e resposta a demanda a mobilidade em geral abrange transporte privado e público de mercadoria e pessoas. No caso de pessoas no mesmo tempo que há a oferta do serviço de transporte coletivo público como ônibus há o privado regulado (por exemplo taxi) mas também serviços chamados de informais ou “piratas”, “perueiros” em São Paulo ou “lotações” em Brasília. Esse transporte informal público como serviços-microônibus, vans, táxis, carrinhas, três rodas e motocicletas que se encontram em muitas cidades do Brasil são o resultado principalmente da falta de política pública e de gestão do serviço de mobilidade urbana nas metrópoles em crescimento rápido que levam privados a ofertar serviços públicos coletivos sem regulamentação e fiscalização.

Com isso não há definição simples de transporte informal pois, se argumenta, depende da legislação local e não sempre do governo das cidades. Por um lado o transporte informal proporciona benefícios importantes, especialmente para quem não tem muito dinheiro a gastar e quem não tem alternativa e para empresários improvisados que criam trabalho para a cobertura dos serviços de baixa qualificação e para novos imigrantes que fornecem serviços para outros imigrantes do mesmo país em áreas desprovidas de trânsito formal. Por outro lado essa modalidade contribue ainda mais para o congestionamento da circulação, a poluição atmosférica e sonora, e acidentes de trânsito. É por causa da natureza de custo-benefício pouco compreendido do transporte informal que algumas autoridades locais, principalmente nos países em desenvolvimento e subdesenvolvido, simplesmente desistem de tentar fazer alguma coisa para controlar o setor e deixam-lo existir à margem da sociedade.

Pode-se considerar informal todo transporte privado e público que não preenche os requisitos formais dos regulamentos de transito em uma localidade. Como esta definição inclui tanto quem viaja sem carteira quanto os vans que fornecem serviços de transporte para turistas, no atual trabalho foca-se a tensão no transporte coletivo informal, ou seja o transporte que é usado para a maioria da movimentação diária urbana: trabalho, educação e compras da população diariamente e que substitui uma oferta pública inexistente.

Entre a informalidade, segundo essa classificação, deve-se dividir o que está sendo feito de forma de gerar um valor adicionado gratuito para sociedade, por exemplo formas de carona e assistência, e outros que visam um valor adicionado para o cliente e um lucro para quem fornece o serviço. Os dois casos são punidos na mesma forma mas evidentemente proporcionam diferentes resultados e servem a população em maneira diferente.

No caso em que os fornecedores de serviço criam uma empresa (ou seja compram vans e ônibus para esta atividade) eles são um grupo de interesse coletivo, que por lei, sendo ilícita, é uma quadrilha ilegal, para atuar no mercado em concorrência com o Estado ou com outras empresas outorgadas de direitos, nesse caso, de monopólio de transporte em uma data área.

Estes grupos se chamam de mafia e se contrapõem a “mafia” formal e licita dos monopólio em transportes público definidos entre grupos empresariais e políticos e seus contratos que também são chamadas de parcerias público-privada. Dependendo do tamanho do negocio e dos lucros há portanto conflito de pequeno ou grande porte que ativa ou menos o poder policial e judiciario.

Em outras palavras o informal não sempre é ilícito, no caso de carona por exemplo é licito mas pode ser punido conforme a regulamentação de transito que proibe formas de transporte público não regulamentado. Também pode existir um transporte formal ilícito dependendo das relações e das formas em que as empresas fornecem esta atividade, por exemplo isso pode acontecer para transporte regulamentado no caso de falta de alavará dos ônibus. Poderia também se configurar um transporte público do governo local ilícito se a atividade fosse questionada pelo poder judiciario em algum fato juridico relacionado a gestão.

O espaço do transporte informal se amplia assim na análise de mobilidade e acessibilidade dos cidadãos no meio urbano e rural. Isso quer dizer que além dos meios de transportes (motocicletas, vans, carros, ônibus, e outros meios) e da frequência do fenômeno em uma área, é necessario avaliar o serviço público e o uso do solo que determinam a formalidade. Sem entender o meio fisico urbano e o tipo de serviço ofertado nos diferentes lugares é difícil entender por que por exemplo é usado um van ou um ônibus e porque o trajeto é de grande ou de pequeno porte, local ou intermunicipal ou interestadual.

A maioria das cidades e metrópoles que têm serviços informais tem uma urbanização não planejada e rápida. A dificuldade de acesso aos locais de trabalho, de ensino ou de comercio, depende da arquitetura e do planejamento urbano e por isso uma primeira análise deve definir as características físicas dos bairros onde se encontra esta modalidade. Há favelas onde mesmo querendo organizar um transporte é impossível pelo fato que não tem o espaço fisico para o uso de meios além de motocicletas e bicicletas. O transporte da mercadoria é difícil e outros serviços urbanos inexistem. A formação defensiva desses bairros de um lado evita invasões (sobretudo do poder público) mas de outro lado impede o acesso aos serviços públicos de transporte coletivo.

Uma segunda análise deve considerar o tipo de sociedade e sua cultura. Por exemplo na India é bastante aceitável uma superlotação de ônibus e falta de serviços para deficientes e mulheres enquanto no Brasil há reclamações e intervenções do poder público por criar áreas especiais para mulheres. Também o tipo de transporte difere das nações. Por exemplo na China e na India se usa muito a bicicleta mesmo em vias de transito normal, enquanto no Brasil é maior o uso da motocicleta e se pretende ciclovias públicas sobretudo para lazer.



Há que ser considerado que uma parcela significativa da população urbana brasileira vive em assentamentos urbanos informais que apresentam enormes desafios para a provisão de uma oferta estruturada de transportes. A pesquisa acadêmica não se desenvolve para entender os padrões de mobilidade dos habitantes das favelas por que não se estudam os assentamentos por sua estrutura, mas por seus relacionamentos sociais. Assim os estudos mais importantes sobre os problemas de mobilidade física são de engenheiros que estudam, por exemplo, no Rio de Janeiro sistemas com propulsão a cabo tipo ART e CPT que além de não resolver o problema social têm custos relativamente elevados de implantação e operação. Os meios mais usados nesses assentamentos são as motos.

As motos são os meios que têm o maior índice de acedentes e acidentes mortais nas rodovias brasileiras. Este efeito negativo deve ser considerado no calculo das necessidades de meios para a demanda. Se tiver mais oportunidades de transportes coletivos muitos acabariam não usar as motos e, portanto, isso implica uma redução de acidentes. A relação entre segurança e mobilidade deve ser considerada inclusive explorando a relação do uso da moto em relação a classe de renda dos trabalhadores, onde se vê claramente que o uso de moto é fundamental para trabalhadores de baixa renda.

### **3. CONCLUSÃO**

A pesquisa na BR040 usando a Cidade ocidental como exemplo, mostra que para entender a informalidade deve-se avaliar o problema de governança típico de Brasília. As instituições devem trabalhar em maneira coordenada e permitir aos administradores locais escolher as melhores modalidades para fornecer o serviço aos moradores em segurança e com boa qualidade. A relação econômica e de direito entre formalidade e informalidade nasce seguindo esse raciocínio da questão do uso e gestão do solo e em geral da conceição patrimonialista do território da cultura política brasileira.

Uma solução para infra-estrutura e fluxos aos problemas de mobilidade poderia ser de aumentar empregos no município e usar rotas alternativas. Fica fundamental atrair um investidor para construção de um centro comercial como âncora. Isso leva mais taxas para o município e aumenta o numero de trabalhadores locais. A negociação do governo com as empresas deve priorizar os comerciantes atuais na cidade para que possam transformar suas atividades sem subir a concorrência improvisa. Também é prioritário ativar e construir estradas que possam atingir Brasília por outros caminhos. Por exemplo, um uso da GO 521 que encontra a DF002 perto do Jardim ABC é uma alternativa viável, mas deve ser modificada na pavimentação, iluminada e sinalizada.

De um ponto de vista de governança deve ser desenvolvido um pacto municipal em que se possa construir conjuntamente uma visão do desenvolvimento do eixo BR040 dos próximos anos e um pacto com os outros núcleos urbanos na área metropolitana que de outro lado é previsto nas novas leis que tratam do planejamento metropolitano mas que até agora não foram cumprida para nenhum governo. Cabe ao nível do poder executivo local colocar limites a atividade econômica e práticas dominantes nos lugares e quando é conveniente para pública utilidade local. Um planejamento com essas bases de visão do futuro e objetivos sócio-econômicos precisa de liderança

política e de apoio da população para que o município se torne no futuro um lugar privilegia para sua qualidade de vida.

A informalidade assim deve ser discutida não como uma causa ou um problema, mas uma conseqüência deliberada das ações do poder e da cultura política local e ser parte da gestão da mobilidade, como indicador da eficiência e também para não aumentar a exclusão dos cidadãos.

## **BIBLIOGRAFIA**

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. transporte no Brasil: história e reflexões. Coord. Oswaldo Lima Neto. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2001.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. (2003) "Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas". Texto para discussão IPEA, n.º. 960, Brasília, DF, jul. 2003.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros. Câmara de Deputados. Brasília: Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em:  
<http://xa.yimg.com/kq/groups/21701392/385615534/name/gratuidades.pdf>. Acessado em:  
22 de agosto de 2013.

ITRANS - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO EM TRANSPORTE. (2004) Mobilidade e pobreza - relatório final. Belo Horizonte, MG: ITRANS.

LADEIRA, R. M. Como acabou o transporte clandestino em Belo Horizonte. revista dos transportes Públicos - AntP, São Paulo, ano 26, p.61-68, 2º trimestre 2004. Seção Administração de Transporte.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – “Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável” – Cadernos Ministério das Cidades nº 6 – Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – “Mobilidade Urbana é Desenvolvimento Urbano” – Ministério das Cidades, Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004a) Evolução das tarifas de ônibus 1994 a 2003. Brasília, DF: Ministério das Cidades.

\_\_\_\_\_. (2004b) Sistematização do seminário de mobilidade urbana em regiões metropolitanas. Brasília, DF: Ministério das Cidades.

PLANO DE TRANSPORTE URBANO (PDTU). Diário Oficial do Distrito Federal Nº 85, quinta-feira, 5 de maio de 2011.

PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (PDOT) – Lei Complementar nº 17/2011, que altera a Lei Complementar nº 803/2009 – PDOT