
UMA AVALIAÇÃO SOBRE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTE URBANO NO BRASIL

Denise Labrea Ferreira

Geógrafa

Chefe da Seção de Planejamento de

Transportes - SMSU

Resumo: *O transporte urbano é um dos elementos centrais na estruturação do espaço urbano. Portanto, seu planejamento é de fundamental importância, pois conhecendo o histórico do planejamento de transporte urbano no Brasil, podemos avaliar a importância que lhe é dado na política urbana e como atuar a partir da situação encontrada.*

O ESPAÇO URBANO E A PROBLEMÁTICA DO TRANSPORTE URBANO

A problemática do transporte urbano não é detectada apenas por estudos acadêmicos e estudos técnicos mas também sentida por toda a população.

O transporte urbano é um dos fatores agravantes da baixa qualidade de vida urbana. Os altos custos, os grandes tempos de deslocamento, o desconforto e a insegurança são alguns dos inúmeros itens que caracterizam hoje a problemática do transporte urbano no Brasil.

Esta realidade nos leva a pensar que alguma medida deva ser tomada para solucionar estes impasses. No entanto, os órgãos que têm como função a busca de soluções não conseguiram sanar estes problemas. Deve-se, então, buscar as causas desta situação.

O transporte urbano é indiscutivelmente aceito como um dos elementos centrais na estrutura-

ção do espaço urbano. Teóricos como HURD (1930), WINGO (1961), ALONSO (1964) e LOWRY (1964) demonstram em seus estudos, por meio de bases teórico-conceituais, esta afirmação.

No sistema urbano, o transporte urbano é um subsistema e se o seu planejamento não for bem estruturado acarretará em impactos negativos na estrutura urbana como um todo.

HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTE NO BRASIL

O planejamento de transporte urbano no Brasil é muito recente e podemos caracterizá-lo sumariamente em três momentos distintos:

- Desde o início do século até a década de 60
- Fase SERFHAU - Década de 60
- Fase GEIPOT/EBTU - A partir de 1973

No primeiro momento, que é do início do século até a década

de 60, as decisões sobre o transporte urbano eram tomadas como resposta intuitiva às necessidades de mobilidade da população, a qual crescia em ritmo pouco acelerado. Algumas tentativas de planejamento são encontradas na década de 20 a 40, onde foram desenvolvidos alguns planos para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro que nesta época já apresentavam ritmo acelerado de urbanização.

Os estudos e planos foram os seguintes:

São Paulo

1927 - Projeto Light - proposição de interligação das linhas de metrô com linhas de bonde.

1928 - Projeto do Prof. Antônio Carlos Cardoso - recomendação da transformação de estrada de ferro em linha metropolitana.

1928 - Plano de Avenidas - esquemmatizava e propunha avenidas, analisava o transporte ferroviário e linhas urbanas de transporte coletivo rápido.

Rio de Janeiro

1930 - Plano Agache - tinha características de um plano urbanístico e já fazia referência à necessidade de melhorar o sistema ferroviário suburbano e de integrá-lo com as demais modalidades de transporte; considerou, também, questões tarifárias.

Durante a 2^a Guerra Mundial, em razão da crise existente, hou-

ve desaceleração de todos os setores de economia. É nas décadas de 40 e 50 que se voltou a discutir em São Paulo a questão do transporte rápido por meio dos seguintes estudos:

1946 - O Sistema Metropolitano de São Paulo - propunha em anel de irradiação.

1947 - Sistema de Trânsito Rápido - visava o descongestionamento da área central.

1956 - Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido.

1957 - Revisão dos Planos Metropolitanos.

"Nesta fase, a maioria dos estudos e planos não tiveram suas recomendações implementadas, representando algumas experiências isoladas" (GEIPOT/METURB - 1979).

O segundo momento caracteriza-se pelo acelerado processo de crescimento das áreas urbanas e pela necessidade de planejamento da mobilidade deste grande contingente populacional urbano.

Em 1964 surge com o Banco Nacional de Habitação (BNH) o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) como primeira tentativa de coordenar a nível nacional o desenvolvimento urbano. Nestes programas o setor de transporte era contemplado com 25% dos recursos programados. Nesta fase abordavam-se pela primeira vez aspectos setoriais do desenvolvimento urbano. Os planos urbanos para as cidades de médio e grande porte no período de 1967 a 1972 abrangiam os aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais. Porém o setor de

transportes urbanos não era abordado de forma integrada com os demais setores. A ênfase era apenas dada à análise do sistema viário, portanto as proposições apresentadas referiam-se à construção de vias expressas, avenidas e expansão da rede viária bá-

sica, respondendo apenas a demanda por transporte individual que era estimulada "pela política geral de desenvolvimento econômico influenciada pelo auge automotor" (GEIPOT/METURB - 1979).

Os estudos significativos desta fase foram os seguintes:

CIDADE	ESTUDO	ANO BASE	ANO META
Belo Horizonte	Plano Metroplitano de Belo Horizonte	1970	1990
Campo Grande	Plano de desenvolvimento Integrado de Campo Grande	1970	1985
Fortaleza	Plano de desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza	1970	1990
Joinville	Plano Diretor do Sistema de Transporte Urbano em Joinville	1972	1990
Recife	Estudo de transporte do Grande Recife	1972	1980

"Nesta fase também é baixo o nível de implementação das recomendações" (GEIPOT/METURB - 1979).

O terceiro momento é a fase GEIPOT/EBTU, caracterizada pela atuação destes órgãos, e tem início em 1973 através do Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) da região Metropolitana de Porto Alegre.

Esta fase surge frente à elevação dos preços internacionais do petróleo; a crise no se-

tor de transporte urbano obriga o Governo Federal a reformular a política dos transportes urbanos, na busca de integração com uma política urbana mais abrangente de uma priorização aos transportes coletivos urbanos; e com urgência da adoção de um planejamento mais sistemático que permitisse à alocação de recursos de maneira mais eficiente.

Na fase anterior (fase SERFHAU) a participação das con-

sultoras privadas era grande, diferindo da fase GEIPOT/EBTU. Os planos desenvolvidos por este órgão obedecem, para cada município ou região metropolitana, a uma seqüência de três etapas correspondentes a estes tipos de estudo: Programa de Ação Imediata em

Tráfego e Transporte (PAITT), Estudo de Transporte Coletivo (TRANSCOL) e Planos Diretores de Transporte Urbano (PDTU).

Nesta linha, no período de 1973 a 1985, os estudos significativos que foram elaborados pelo GEIPOT são os seguintes:

LOCAL	TIPO DE ESTUDO		
	PAITT	TRANSCOL	PDTU
Porto Alegre		X	X
Florianópolis	X	X	X
Pelotas	X	X	
Caxias do Sul	X	X	
Salvador	X	X	X
Recife	X	X	X
Belém	X	X	
Fortaleza	X	X	X
Maceió	X	X	X
Distrito Federal	X	X	X

Desta fase sabe-se que em relação aos PDTUs pouco foi implementado.

Portanto, dos três momentos que caracterizam o planejamento de transporte urbano no Brasil, observa-se que a maior parte dos planos realizados não foram implementados, e esses planos somente contribuíram para o conhecimento dos problemas de transportes urbanos, para coleta de informações mais abrangentes sobre as áreas urbanas, para treinamento de equipes multidisciplinares e finalmente para a formação de uma consciência da necessidade de planejamento dos transportes urbanos, esta afirmação é reforçada por estudos como GEIPOT/METURB - 1979 e por técni-

cos da área entrevistados no decorrer do desenvolvimento do trabalho.

Acreditamos que não era necessário fazer estudos para saber que existiam problemas de transportes urbanos, o que realmente aconteceu é que estes planos foram feitos para legitimar a inércia do governo frente aos problemas existentes, e para justificar os recursos gastos no setor, sem objetivar a solução dos problemas encontrados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destas observações surge-nos uma preocupação de âmbito social no que diz respeito até quando a população vai financiar estudos caros para que os ditos órgãos de

planejamento fiquem exercitando suas técnicas sem importar-se com os recursos dispendidos e com o melhoramento da qualidade do transporte urbano e conseqüentemente da qualidade de vida urbana.

É com esta preocupação que voltamos atenção especial a análise do planejamento de transporte urbano, utilizando os PDTUs como instrumento. Como supra citado existem três níveis de estudo de transporte, PAITT, TRANS-COL e PDTU. Este estudo se limitará aos estudos dos PDTUs, por serem os mais abrangentes em relação aos transportes urbanos, por visarem à integração do planejamento urbano com o planejamento de transportes urbanos, por serem planos mais complexos apresentando previsões e diretrizes a longo prazo, que via de regra incorpora e amplia as recomendações nos programas de curto e médio prazo.

Sabendo-se, então da pequena implantação da maioria dos PDTUs realizados, cria-se a necessidade de desenvolver estudos que procurem investigar as causas dessa situação, se estas viriam de um problema institucional ou de falha metodológica, ou de ambos.

Vários estudiosos preocuparam-se em discutir profundamente alguns aspectos da parte metodológica. A maioria dos estudos concentram-se na fase da demanda, em especial do estudo do modelo das quatro etapas e em calibração de modelos. Apenas em 6% do total de teses apresentadas sobre transporte urbano no Brasil a questão do planejamento é o tema central. E segundo ATKINS há uma

ausência de trabalhos retrospectivos que investiguem até que ponto os objetivos dos estudos de transporte foram alcançados.

Tendo como base todas as condições acima descritas em relação ao planejamento de transportes urbanos, o tema abordado neste estudo se justifica porque novamente trará a luz à realidade da problemática do planejamento de Transportes Urbanos no Brasil e poderá contribuir para a tomada de consciência das instituições e dos técnicos da área a fim de desenvolverem estudos que realmente possam ser aplicados nas condições político-econômicas e sociais em que o país se encontra.

Na problemática do transporte urbano seu planejamento pouco tem contribuído para a busca de soluções, e acreditamos ser o seu planejamento a chave mestra para melhorar as condições de mobilidade da população. Voltamos atenção especial ao processo de planejamento, como instrumento de análise para a compreensão das causas da não-implantação dos PDTUs.

É preciso elucidar as principais causas da não-implantação dos PDTUs realizados no Brasil até 1985, e daí estabelecer parâmetros de avaliação do comportamento do planejamento de transporte urbano.

Analisando o processo de planejamento de Transporte Urbano no Brasil, a partir de um estudo de Planos Diretores de Transporte Urbano realizados até 1985, podemos chegar ao porquê da pequena implementação dos planos acima referidos.

A hipótese definida face à evidência disponível é que a maioria das recomendações dos PDTUs não foram implementadas, porque não estavam inseridas em um processo coerente de planejamento de transporte urbano.

Entende-se por processo coerente de planejamento de transporte um processo que tenha as seguintes etapas bem definidas e ininterruptamente seqüenciadas para caracterizar-se como processo:

1) Preparação e organização da ação, incluindo definição clara dos objetivos, projeções de dados usando modelos que representem a nossa realidade, proposição de alternativas compatíveis com os objetivos, com os reais problemas detectados, com os recursos disponíveis, avaliação mais abrangente das alternativas não li-

mitando-se apenas ao cálculo de uma razão custo/benefício, etc.

- 2) Acompanhar a ação para confirmar e corrigir o decidido, isto é, acompanhamento da implementação caso haja necessidade de realimentação quando surgem os imprevistos, etc.
- 3) Revisar a ação e criticar a preparação feita, o que implica uma autocrítica do planejamento realizado para que em novas ações não se esbarre nos mesmos erros e tenha-se pensado nos meios institucionais de realizar o plano.

A importância maior desta avaliação está em mostrar a urgência de se retomar o processo de planejamento do transporte urbano, uma vez que o custo que lhe advém é repassado à população que dele pouco se beneficia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEN, Jonh G. Post classical transportation studies. *Transportation Quartely*, 39(3):451-63, july, 1985.

ARMANDO, Jorge O.C. Introdução ao método de planejamento do urbano. ETURB/CPM, 1983, mimeo. (apostila de treinamento)

ATKINS, Stephen T. Existem perspectivas para o planejamento de transportes? *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, 1 (1) n° 47, set.1978.

DEEN, T.; KULASH, W; BAKER, S. Decisões críticas no processo de planejamento dos transportes coletivos. Trad. e Cond. Elmir Germani. *Revista dos Transportes Públicos*. São Paulo 5(17) n° 47, set. 1982.

FERREIRA, F. Whitaker. *Planejamento sim e não*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GEIPOT/METURB. *Estudos e pesquisas da metodologia do transpor-*

te urbano. 1979, v. III, partes 1,2,3.

(CODEPLAN) e Conselho Regional de Economia, 11. região, 1985.

WRIGHT, C e NETTO, A.M.F. Estudos sobre as alternativas de transporte de pessoas no Distrito Federal. Brasília: Companhia de Desenvolvimento do Planalto

SCARINGELLA, Roberto S. Uma revisão no gerenciamento de mobilidade urbana. *Revista do Servidor Público*, 1(8), jan/mar, 1983 (ano 40)

Parcece que retorna, revivendo agora de novo apegado, aquele movimento mundial pelo "internacionalização da Amazônia", iniciado na década de 50; encorajado pela Europa, com ecos e repercussões nos Estados Unidos.

A questão da ocupação da Amazônia ganha outra dimensão não apenas no âmbito nacional, mas também no exterior. Nessas entidades de defesa do meio ambiente, declarações de políticos e autoridades sobre as agressões à floresta amazônica, como sobre a presença de índios, invasões de "posseiros" e de outros intrusos, assassinatos de ecologistas, despejos e/ou incompetência de certos órgãos de tutela e proteção, etc., tudo isso tem tempo relativamente curto, contribuiu para essa "onda" de denúncias e protestos, aqui e lá fora, de tal forma que o BIRU, pressionado inclusive por políticos e autoridades americanas, suspendeu temporariamente empréstimos (e autorizações) para projetos brasileiros na própria Amazônia. Até o governo japonês ameaça de exercer pressão direta do presidente americano para não liberar empréstimos que sejam usados na construção da estrada que ligaria o Acre ao Peru (BR-41), que já está em construção (com a ajuda ainda

da desambolso, do BIRU), por onde se pretende exportar produtos agrícolas para a Ásia (Japão, China, Formosa, etc).

Embora não seja fácil apontar concretamente erros inarredáveis na ocupação da Amazônia (sobretudo nestas três últimas décadas), levando em conta a necessidade de sua ocupação e o aproveitamento de seus recursos, não é difícil constatar que houve certa precipitação nesse processo, falta de conhecimento e planejamento suficientes, descontinuidade de recursos financeiros, abandono de projetos mal iniciados, certo desleixo ou incúria brasileiros, certos exageros e até cobardia desmedida.

Hoje, se torna mais fácil uma revisão geral de toda essa questão, convocando a participação da comunidade técnico-científica do país, entidades ecológicas e preservacionistas, inclusive representantes dos vários grupos sociais existentes na Amazônia. Se no passado a definição de políticas para essa região foi engendrada em gabinetes e comissões fechadas, hoje o Brasil pode tratar do assunto de maneira com liberdade de espírito. O que se quer é que essa questão seja tratada com seriedade, competência e responsabilidade; não com levandade.