

Acessibilidade Urbana e Exclusão Social: novas Relações, velhos Desafios

Leandro Cardoso

Doutorando em Geografia (Instituto de Geociências da UFMG)

Ralfo Matos

Professor Adjunto

Departamento de Geografia (Instituto de Geociências da UFMG)

Definição da forma de apresentação: Poster

Indicação da sessão temática: ST1

Acessibilidade Urbana e Exclusão Social: novas Relações, velhos Desafios

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo discutir e estabelecer um diálogo entre os conceitos de acessibilidade urbana e exclusão social, seus processos, interações e condicionantes. Para tanto, considerando-se a influência exercida pela acessibilidade em processos de segregação socioespacial, pobreza e exclusão urbana, pretende-se verificar o papel que políticas públicas relacionadas aos sistemas de transporte e ao uso do solo urbano, balizadas em ações de (re)planejamento, têm desempenhado no sentido de promover a (re)construção de territorialidades urbanas menos divergentes, contraditórias e conflitantes, sobretudo através da análise de algumas experiências realizadas em cidades européias e brasileiras, as quais visam, entre outros, a utilização de formas mais sustentáveis e democráticas de locomoção intra-urbana.

Definição da forma de apresentação: Poster

As ambigüidades e as contradições que caracterizam o desenvolvimento das relações capitalistas de produção interferem no crescimento econômico e põem em marcha o binômio “acumulação e pobreza” no ambiente urbano. Nas periferias do capitalismo, onde a concentração de riqueza, terra e poder contrastam com uma distribuição desigual de renda e benefícios sociais, a reprodução de iniquidades e os problemas resultantes da acelerada urbanização são mais dramáticos, em especial, nas grandes cidades.

No Brasil, assim como em outros países de industrialização tardia, a difusão do desenvolvimento ocorreu de forma desequilibrada, principalmente a partir da expansão econômica iniciada na década de 50, fruto da implantação de indústrias tecnologicamente modernas no território brasileiro, as quais geraram um enorme volume de excedente, mantendo, concomitantemente, salários deteriorados, comprometendo um acesso mais ampliado ao consumo coletivo. Esse cenário fomentou a emergência de disputas sociais, sobretudo no espaço urbano, *locus* “privilegiado” da exclusão social, fenômeno que, paradoxalmente, manifesta a segregação, o abandono e até mesmo a negação de estratos sociais, que, em certa medida, sustentam a reprodução e a continuidade do processo de acumulação capitalista.

Situações de exclusão, resultante e resultado das desigualdades sociais, podem ser agravadas pela manutenção de condições inadequadas de acesso aos meios e equipamentos de consumo coletivo, dentre os quais, o sistema de transportes afigura-se como um componente-chave na ampliação ou na mitigação destas situações. Contudo, um maior aprofundamento nas discussões acerca dessas relações requer um exercício prévio de apreensão dos conceitos acessibilidade – porquanto contempla, entre outros, o próprio sistema de transportes – e exclusão social.

1.1 – Acessibilidade e mobilidade

O conceito de acessibilidade, embora alvo de discussões e reflexões há quase dois séculos¹, é ainda objeto de controvérsias e desencontros, sobretudo por ser amplamente utilizado por uma significativa gama de ramos do conhecimento, sendo, portanto, considerado de forma bastante peculiar tanto nas Ciências

Humanas quanto nas Exatas, por vezes associado – na condição de elemento explicativo – a eventos, temáticas e cenários diversos².

As inúmeras possibilidades que o conceito encerra, balizadas numa variedade de definições fundamentadas em diferentes vertentes teóricas, sinalizam para o alcance do seu uso. A esse respeito, WACHS e KUMAGAI (1973) afirmam que acessibilidade consiste no mais importante conceito relacionado à definição e explicação das formas e funções de uma região.

O amplo emprego do termo é fato gerador de confusões conceituais, as quais podem contribuir para a sua descaracterização. Não raro, os termos *acessibilidade* e *mobilidade*³, quando não considerados sinônimos, são motivo de dúvidas e equívocos. Diante dessa indefinição, JONES (1981) relaciona acessibilidade com a oportunidade que um indivíduo possui para participar de uma atividade em um dado local, sendo tal potencialidade disponibilizada pelo sistema de transporte e pelo uso do solo, o que permitiria que diferentes tipos de pessoas desenvolvessem suas atividades. Ainda de acordo com o autor, o termo mobilidade refere-se à capacidade de um indivíduo de se deslocar e envolve dois componentes. O primeiro irá depender da performance do sistema de transporte, revelada pela capacidade deste interligar locais espacialmente distintos. Já o segundo depende das características do indivíduo, associadas ao seu grau de inserção perante o sistema de transporte, e das suas necessidades. Noutros termos, a acessibilidade associa-se à capacidade de alcançar um determinado lugar, enquanto que a mobilidade está relacionada com a facilidade com que o deslocamento pode ser realizado.

Em verdade, não há pleno consenso acerca da definição de acessibilidade, tendo em vista a diversidade de olhares provenientes de diferentes formações. Na Geografia Urbana, entretanto, o conceito tem sido comumente empregado na explicação de transformações socioespaciais, sendo fator decisivo no estreitamento das relações existentes entre transporte, renda, uso e valorização dos terrenos urbanos e o crescimento das cidades. Nesse contexto, VILLAÇA afirma que a *“acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda e qualquer terra o tenha em maior ou menor grau. Os diferentes pontos do espaço urbano têm diferentes acessibilidades a todo o conjunto da cidade”* (VILLAÇA, 1998,

p. 74). Da mesma forma, HANSON (1995) comenta que uma maior acessibilidade reflete-se numa maior valorização da terra. Corroborando e complementando essa assertiva, KOWARICK (1979) descreve a lógica da dinâmica especulativa no ambiente das cidades:

“A especulação imobiliária (...) adotou um método, próprio, para parcelar a terra da cidade. Tal método consistia (e consiste) no seguinte: o novo loteamento nunca era feito em continuidade imediata ao anterior, já provido de serviços públicos. Ao contrário, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixava-se uma área de terra vazia, sem lotear. Completado o novo loteamento, a linha de ônibus que o serviria seria, necessariamente, um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passa pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização” (KOWARICK, 1979: p. 33).

Valorizando a dimensão social do conceito de acessibilidade, HANSEN (1959) afirma que a acessibilidade pode ser medida pela quantidade de oportunidades de trabalho disponível a uma dada distância da residência de cada indivíduo. TAGORE e SIKDAR (1995) completam que a acessibilidade consiste na combinação da localização dos destinos a serem alcançados e as características do sistema de transporte que interliga os locais de origem e destino, devendo-se considerar ainda a localização e as características da população em questão, a distribuição geográfica e a intensidade das atividades econômicas. RAIJA Jr. *et al.* (1997), por seu turno, apontam que a acessibilidade possibilita o acesso dos indivíduos aos pontos de emprego, educação, lazer e equipamentos públicos, tanto em função do uso do solo como em razão das características do sistema de transportes.

Importa ressaltar que a idéia de acessibilidade está intimamente relacionada à capacidade de alcançar destinos desejados e/ou necessários do que propriamente ao movimento *stricto sensu*. Assim, LEVINE (1998) observa que a acessibilidade é maior entre destinos mais próximos, ainda que a velocidade da viagem seja reduzida, resultando num processo que HANSON (1995) define como acessibilidade de lugar, o qual se refere à facilidade com que determinados locais podem ser

atingidos. Considerando-se ainda que “*a propensão de interação entre dois lugares cresce na medida em que o custo de movimentação entre eles diminui*” (RAIA Jr., 2000, p. 19), equipamentos e serviços urbanos serão mais acessíveis se estiverem próximos às áreas residenciais, estando a acessibilidade potencializada também pela utilização de modos de transporte não motorizado, incluindo o andar. Destarte, o andar consiste no mais simples e barato meio de transporte humano e representa também uma das formas mais peculiares de vivenciar uma cidade.

Entretanto, a dimensão do caminhar acaba por ser preterida no ambiente das grandes cidades, em razão da extensão e formatação do tecido urbano, pela inadequação dos espaços públicos ao *desenho universal*⁴ e pela lentidão dos (embrionários) processos de descentralização de atividades, fato que tende a comprometer o acesso das populações de menor renda aos serviços e equipamentos urbanos essenciais, em geral, situados nas áreas centrais. Tal realidade contrasta com o que HANSON (1995) denomina de acessibilidade de pessoas, a qual se relaciona à facilidade com que uma pessoa – ou grupo de pessoas – pode alcançar determinados locais de atividades. Como agravante, TORQUATO e SANTOS (2004, p. 1304) argumentam que “*a dotação da mobilidade pode ser resolvida no plano individual, enquanto que a acessibilidade não se pode negar a pessoas e sim a coletivos*”. Com efeito, num contexto de pobreza, tônica dos países periféricos, a parca incidência de modos alternativos de transporte que independam de financiamento, como o próprio caminhar, além de problemas relacionados à limitada integração física e tarifária entre os diversos modos coletivos componentes dos sistemas de transporte (os quais são responsáveis pela maioria dos deslocamentos intra-urbanos), resultam num processo de discriminação geográfica, uma vez que os indivíduos de menos posses têm dificultadas suas oportunidades de trabalho, estudo, consumo e lazer, justamente por não conseguirem alcançar pontos diversos da cidade pagando uma única passagem.

Seguindo essa lógica, a noção de acessibilidade, enquanto indicador e valor socioeconômico, permite ainda uma interpretação que transcende o acesso aos sistemas de transporte, motorizados ou não. Nessa direção, MUMFORD (1998) esclarece que o processo de integração na sociedade pode ser (in)viabilizado tanto pelos elementos que compõem a rede de transporte – infra-estrutura e modos de

transporte – quanto pelas muralhas, as quais representam, ainda que num plano abstrato, segurança, defesa, prisão, separação e também segregação de classes sociais. Dessa forma, a acessibilidade torna-se fundamental na (de)limitação dos anseios de inserção sócio-econômico-espacial dos indivíduos, sobretudo nos grandes centros urbanos, podendo o conceito protagonizar a metáfora das portas, representando, de acordo com MARX (1945), as “entradas” e as “saídas” da cidade, ou seja, a condição de inclusão ou exclusão social.

1.2 – Exclusão social, pobreza e segregação urbana

A noção de exclusão social ganhou visibilidade teórica e empírica nas últimas décadas do século passado, em decorrência da “reprodução ampliada” das profundas desigualdades socioespaciais associadas ao desenvolvimento e afirmação do capitalismo periférico⁵. A exclusão apresenta-se com relativa frequência – ainda que contraditoriamente – como efeito não esperado de experiências de planejamento urbano, movidas pelo imperativo de (re)criar cidades à luz da ordem, da legalidade, da geometria, da higiene, enfim, da modernidade.

A exclusão social, na condição de realidade urbana (prática), talvez seja mais facilmente identificável do que propriamente enquanto conceito (ideologia), não sendo incomum encontrar na literatura técnico-acadêmica uma estreita vinculação entre os conceitos de exclusão social, pobreza e segregação urbana, sendo estes, em boa medida, apresentados como sinônimos. De fato, o significado social representado pelos termos exclusão e pobreza os torna intimamente relacionados. O mesmo, todavia, não acontece necessariamente com a idéia de segregação, a qual pode apresentar-se sob várias formas, podendo significar segregação urbana, residencial, espacial, separação de classes, etnias, nacionalidades, entre outras, cabendo relativizações, as quais podem gerar imprecisões conceituais.

No tocante à segregação urbana, mesmo sendo comumente considerada moralmente negativa, pode representar situações resultantes de escolhas individuais ou coletivas, o que não desmente as afirmações de CASTELLS quando nos diz que segregação urbana expressa *“a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas, entendendo-se essa disparidade não só em termos de diferença como também de*

hierarquia” (CASTELLS, 2000, p. 203-204). Entretanto, VILLAÇA (1998), que relativiza essa suposta homogeneidade interna, considerando o processo de favelização em “bairros nobres”, entende que tal segregação manifesta-se de forma voluntária ou involuntária, estando a primeira relacionada à iniciativa individual de buscar viver com indivíduos de sua classe social, como em “condomínios fechados”, por exemplo, e a segunda, associada à impossibilidade de um indivíduo ou família residir – ou continuar residindo – em um determinado local da cidade em função de razões variadas, havendo, nesse caso, uma forte tendência a que as camadas menos abastadas residam nas áreas periféricas das cidades, nas quais, em geral, o preço do solo é mais baixo. Ocorrendo de maneira involuntária, *“como a prática deliberada de relegar uma fração da população a áreas apartadas”* (MENDONÇA, 2002, p. 8) pode-se sim, estabelecer uma relação direta, mas não sinonimizada entre segregação, exclusão e pobreza.

A exclusão social, por sua vez, é um conceito que encerra maior abrangência e complexidade, sendo imbuído inclusive das noções de segregação e pobreza. MARICATO – quando associa segregação urbana a segregação ambiental –, estabelece uma relação direta, porém hierarquizada entre situações de exclusão social, segregação e pobreza. A autora nos diz que:

“A segregação ambiental não é somente uma das faces mais importantes da exclusão social, mas parte ativa e importante dela. À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menores oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.” (MARICATO, 1996, p. 56-57).

De modo semelhante, SPOSATI (1988), que também considera a exclusão como a negação da cidadania, estabelece uma importante distinção conceitual entre pobreza e exclusão. Segundo suas observações, enquanto a pobreza refere-se à impossibilidade de obtenção de bens e serviços, a exclusão social está associada à impossibilidade de aquisição de outros elementos de ordem social e comportamental, estando os excluídos submetidos e expostos a problemas como o desemprego, a restrita capacitação, a baixa renda, a precarização da saúde, da habitação e do transporte, a perda de identidade familiar e comunitária, bem como a diversas outras formas de violência, onde se inclui a insegurança.

CASTEL (1991, p. 21-22), ao apontar que *“a exclusão se dá efetivamente pelo estado de todos os que se encontram fora dos circuitos vivos das trocas sociais”*, por outro lado, alerta que o termo, em alguns momentos, é passível de relativização. Tal afirmativa se justifica pelo fato da exclusão também poder significar degradação e/ou vulnerabilidade em relação a um posicionamento anterior, situação esta que pode ou não sofrer interrupção, posto que *“mesmo aquele que está em situação de risco, poderia parecer perfeitamente integrado graças a um trabalho estável e a uma boa qualificação profissional; mas uma dispensa do trabalho faz com que ele perca essas proteções”* (CASTEL, *Op. Cit.*, p. 23).

Diante dessa perspectiva, os representantes dos estratos mais pobres da sociedade estão, de maneira inequívoca, fortemente expostos a tal situação de risco e vulnerabilidade. Nesse sentido, BAHAROGLU e KESSIDES (2001) salientam que a pobreza pode ser considerada sob cinco dimensões: rendimento/consumo, educação, saúde, seguridade e empregabilidade. De modo mais conciso, mas na mesma direção, KOWARICK (2000) estabelece que uma condição de pobreza depende da ação simultânea de fatores como o grau de instrução, o nível de qualificação profissional e o montante de rendimentos. A análise conjunta de ambas as classificações permite considerar que cada uma das instâncias que caracteriza a pobreza pode se expressar cumulativamente, uma incidindo sobre a outra, causando-a ou fomentando a sua existência. Com efeito, um eventual – e provável, no caso de populações pobres – desequilíbrio em alguma dessas dimensões da pobreza, notadamente no tocante ao emprego, pode acarretar na vigência de uma situação de exclusão social.

Por outro lado, um acesso limitado a algumas – ou mesmo a todas – das dimensões citadas não assegura uma condição de inclusão plena na sociedade. Nesse sentido, MARICATO (1996, p. 56) alerta que “*não há como definir um limite preciso entre o ‘incluído’ e o ‘excluído’*”, destacando, como exemplo, que a participação no mercado de trabalho formal não garante necessariamente a inclusão do trabalhador no mercado imobiliário, uma vez que uma condição de baixa remuneração pode forçá-lo a residir em periferias espacial e materialmente precarizadas. A reprodução desse cenário, por sua vez, contribui para a consolidação da chamada *espoliação urbana* (KOWARICK, 1979), situação que pode resultar, entre outras, na superexploração da força de trabalho dos segmentos sociais mais pobres, já que os seus salários, em geral, não permitem um acesso ampliado aos bens de consumo coletivo. Talvez por isso, estes se vejam impelidos a participar de tentativas autogestionárias de busca pela moradia, construindo e/ou reformando suas unidades habitacionais (sob a forma de mutirão e/ou autoconstruções) nos períodos que deveriam ser reservados ao descanso e ao lazer.

A apropriação e a utilização desigual do espaço urbano, evidenciadas principalmente pelo déficit habitacional associado à segregação socioespacial (involuntária), traduzem uma das dimensões mais marcantes e visíveis da exclusão social. Nesse sentido, os acentuados desequilíbrios verificados no consumo do espaço-mercadoria redundam na formação de novas (des/re)territorialidades, denominadas por HAESBAERT (2000) de *aglomerados de exclusão*, caracterizados pelo caos, insegurança e desorganização, pelo volume, crescimento desordenado e miséria, pela desestruturação, degradação e inércia social.

A formação e a vigência dessas microterritorialidades, refletem, ainda que de maneira localizada, as patologias (e respectivos sintomas) das contradições urbanas reproduzidas no ambiente da cidade, dando azos à emergência dos movimentos sociais urbanos. Segundo CASTELLS (2000, p. 482), que considera a cidade como o palco da luta de classes, que se expressa em movimentos sociais, “*não há estruturas que não sejam outra coisa senão um conjunto de relações sociais contraditórias e conflituais, mais ou menos cristalizadas, mas sempre em processo*

de mudança”. Tais contradições, que acabam por resultar em processos de exclusão, seriam apenas novas expressões do conflito de classes.

No interior das contribuições de estudiosos marxistas e neomarxistas, LEFEBVRE (1991), de modo singular, acredita que os problemas urbanos representam um novo eixo de antagonismos sociais, substituindo a clássica oposição entre capital e trabalho. Já LOJKINE (1979), cujo direcionamento teórico é convergente com as idéias de CASTELLS – não por acaso também justifica os problemas urbanos como expressão da luta de classes – acaba por estabelecer, numa certa medida, uma conexão conceitual deste com LEFEBVRE, associando as contradições urbanas ao desenvolvimento do capitalismo monopolista, o qual coloca ao lado das contradições principais – capital e trabalho –, outras, inúmeras e secundárias, relacionadas ao conflito no tocante ao acesso e a distribuição dos meios de consumo coletivo. Sendo assim, as contradições secundárias tornam-se tão importantes quanto as principais, manifestando-se também como lutas urbanas.

No caso brasileiro, o caráter excludente do desenvolvimento industrializado tardio se expressa principalmente nos grandes aglomerados urbanos, em especial, nas regiões metropolitanas, cenário em que *“se processam as lutas e os embates sócio-econômicos e políticos fundamentais para a efetiva superação da porção subdesenvolvida da sociedade brasileira”* (KOWARICK e CAMPANÁRIO, 1994, p. 54). Tais desequilíbrios, entretanto, embora reproduzidos amplamente na América Latina e acirrados ao longo do século XX, em face da expansão do capitalismo periférico, transcendem os marcos do capitalismo, uma vez que carregam heranças que remontam ao período colonial e a contextos regionais mercantis de acentuados e recorrentes processos de concentração de riqueza e poder.

Esse padrão de (sub)desenvolvimento, associado à manutenção de extremas desigualdades socioespaciais, suscita questões relevantes para a compreensão dos processos de (re/des)construção do espaço das cidades brasileiras e para desejáveis correções de rumo: Os países periféricos estariam fadados a reproduzir indefinidamente toda a sorte de desequilíbrios e iniquidades? As grandes aglomerações urbanas estão fadadas a ser o *locus* da pobreza e da exclusão? E,

por fim, parafraseando ROLNIK (2002, p. 53), “*é possível uma política urbana contra a exclusão?*”

1.3 – Acessibilidade urbana e exclusão social

A acessibilidade urbana é condicionada pela interação entre o uso do solo e o transporte e se constitui como um importante indicador de exclusão social, ao lado, entre outros, da mobilidade, da habitação, da educação e da renda. Nesse sentido, a acessibilidade, ao ser parte integrante e fundamental da dinâmica e do funcionamento das cidades, passa a ser um elemento que contribui para a qualidade de vida urbana, na medida em que facilita o acesso da população aos serviços e equipamentos urbanos, além de viabilizar sua aproximação com as atividades econômicas.

Considerando-se, em termos gerais, que o conceito de acessibilidade refere-se à facilidade com que os indivíduos interagem com locais espacialmente distintos por meio da utilização do sistema de transporte, levando em conta ainda o grau de atratividade desses lugares e o custo dispendido no deslocamento, a provisão de acessibilidade pode compor um dos pilares do planejamento urbano e de transportes, visando a inclusão social e o desenvolvimento.

SMOLKA (1992) observa que o próprio mercado imobiliário, por vezes atuando sob o olhar negligente do Estado, se encarrega de produzir acessibilidade(s), ao invés de “simplesmente” distribuir imóveis ou atividades, uma vez que as espacialidades são distribuídas e dimensionadas respondendo a determinados interesses. Desse modo, forma-se uma clara tendência à consolidação de processos de segregação e hierarquização socioespacial, que propiciam maior atratividade das áreas dotadas de maior acessibilidade, sendo estas, portanto, mais valorizadas. Ademais, GUTIÉRREZ e GÓMEZ (1999) apontam que a acessibilidade tem um valor econômico e social, na medida em que mantém íntima associação com qualidade de vida, índices de satisfação e a própria viabilização do desenvolvimento econômico.

Nas grandes cidades brasileiras, por exemplo, o território urbano é comumente estruturado no binômio acumulação/miséria, notadamente em razão dos

fortes incentivos do Estado ao capital industrial. De toda a forma, o urbano se reproduz geralmente por meio de áreas centrais (re)planejadas, legais, regulares e bem assistidas no tocante à infra-estrutura urbana (morfologia também comum em bairros de orla nas cidades litorâneas), e periferias marginais, dependentes, conurbadas, improvisadas, carentes dos mais diversos bens e serviços de consumo coletivo, suburbanas e até mesmo rurais, embora insistindo em se tornar urbanas – salvo no caso das novas periferias segregadas voluntariamente, as quais são produzidas e ocupadas pelas classes de maior renda.

Reforçando essa lógica, as políticas públicas, em geral, tendem a privilegiar a eficiência econômica em detrimento da equidade. Assim, é a partir das divergências das forças que atuam na localização de pessoas e atividades econômicas que se consolida o processo de distinção econômica e demográfica entre centro e periferia, levando a uma lógica cumulativa de incremento das desigualdades socioespaciais, confirmando tendência já apontada por HIRSCHMAN (1958), quando afirma que o desenvolvimento econômico não se processa concomitantemente em todos os lugares e é necessariamente desequilibrado.

Entretanto, como atestam ROSADO e ULYSSÉA NETO (1999), a acessibilidade encerra um grande potencial de interação espacial, representando uma vantagem própria de uma localidade no tocante à superação a alguma forma de resistência à mobilidade. HOGGART (1973) complementa, afirmando que a acessibilidade não é dependente exclusivamente da localização de oportunidades, mas também da facilidade com que se ultrapassam as (de)limitações espaciais existentes entre os locais de origem e destino. Dessa forma, a provisão de acessibilidade pode contribuir para a (re)inserção de populações periféricas dispersas no contexto socioeconômico mais amplo das grandes cidades, embora tão somente investimentos em infra-estrutura de transportes não sejam garantia de desenvolvimento, uma vez que restrições na acessibilidade representam apenas uma das faces da exclusão urbana.

No Brasil, de modo geral, as dificuldades em alcançar oportunidades espacialmente distribuídas encontram esteio na excessiva concentração de atividades socioeconômicas nas áreas centrais de grandes cidades, sendo

geralmente potencializadas por configurações radiocêntricas dos sistemas de transportes. Tal morfologia radial tenderia a ser vantajosa caso as modalidades de transporte de massa fossem majoritárias. No entanto, os históricos incentivos – públicos e privados – ao rodoviarismo no país, os quais fizeram emergir disputas entre os modos de transporte individual e coletivo pelo consumo do espaço viário urbano, resultaram na intensificação de congestionamentos, de acidentes de trânsito, de desperdício de recursos energéticos e de impactos ambientais e psicológicos, com reflexos diretos e indiretos na qualidade de vida da população.

GHANNOM (1997), por outro lado, sustenta que a reprodução do mesmo padrão de configuração urbana em algumas cidades dos Estados Unidos, onde prevalece a centralização de atividades socioeconômicas e postos de trabalho, a manutenção de vultosos investimentos em modos de transporte de alta capacidade fomentou uma minimização dos congestionamentos e demais conflitos referentes à circulação. Nesse sentido, as deficiências verificadas na acessibilidade urbana – as quais se refletem nas (im)possibilidades de mobilidade social (ascendente), uma vez que um acesso restrito às oportunidades, sobretudo de educação e trabalho, tende a comprometer, entre outros, o processo de inclusão social –, estariam relacionadas aos padrões de ocupação do território urbano e também ao planejamento e às formas de intervenção na configuração da infra-estrutura viária e nos sistemas de transporte. Assim, a adoção de práticas e estratégias alternativas de (re)dimensionamento das relações entre uso do solo e transporte, poderia contribuir para minorar processos de exclusão social e para um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável do espaço urbano.

Nos últimos anos, no intuito de promover a utilização de formas mais sustentáveis – e democráticas – de locomoção, sobretudo em cidades européias, vem sendo realizada uma ampla revisão e avaliação de conceitos relacionados à mobilidade intra-urbana. Isto tem resultado na promoção de inúmeras intervenções urbanas, ilustradas, entre outros, pela crescente impedância de circulação de automóveis e pelo incentivo ao uso de modalidades coletivas de transporte, além dos modos não-motorizados, ações estas que influem diretamente nos níveis de acessibilidade urbana. Nesse ambiente, foi desenvolvido o conceito de *gerenciamento da mobilidade*, a fim de incentivar uma progressiva adoção de

“alternativas de transporte causadoras de menor impacto à rede viária, desestimular o uso excessivo do carro privado e ainda re-organizar a utilização do espaço urbano de modo a garantir que os deslocamentos, quando necessários, sejam realizados da forma mais racional possível” (PEREIRA *et al.*, 2003, p. 164). Tais práticas representam uma tentativa de devolver as cidades às pessoas, em face da perda do pleno direito de usar e viver livremente (n)as cidades desde a Revolução Industrial, quando o aumento das necessidades de deslocamento a maiores distâncias, no menor tempo possível, fez surgir, primeiramente em Londres e Paris, os embrionários serviços de transporte público urbano movidos a tração animal.

Dentre as ações de resgate da mobilidade, inúmeras convergem para a diminuição do tráfego de veículos particulares, através de medidas restritivas, associadas à ampliação dos modos de transporte coletivo e incremento da sua utilização, a exemplo de Belfast e Oslo. Além de intervenções do gênero, outras cidades vêm investindo sistematicamente em processos de (re)valorização dos centros urbanos, através da proibição de circulação de automóveis privados nessas áreas (Bolonha e Milão); na construção de estacionamentos subterrâneos sob os espaços públicos, favorecendo a circulação de pedestres (Lyon); e na implantação de ruas de pedestres e ciclovias (Barcelona, Copenhague e Drachten). De modo mais abrangente, Montpellier e Grenoble optaram pela promoção de melhorias significativas nos serviços prestados pelos transportes públicos; Estrasburgo apostou em um modelo de planejamento urbanístico que objetiva potencializar uma acessibilidade sustentável, (re)distribuir (descentralizar) e diversificar as atividades no território urbano, viabilizando a circulação de pedestres e modos não motorizados de transporte, justamente por gerar proximidades; Berlim e Mainz investiram na implementação de moderadores de tráfego no sistema viário, conhecidos como *traffic calming*, a fim de reduzir os conflitos evidenciados entre automóveis e pedestres; e Berna e Zurich promoveram uma integração física e tarifária entre diferentes modos de transporte, reajustaram os valores cobrados pelo estacionamento nas áreas centrais e adotaram políticas de conscientização dos cidadãos acerca dos prejuízos causados pela utilização indiscriminada do transporte individual (GEHL e GEMZOE, 2001; PEREIRA *et al.*, 2003).

1.3.1 – Algumas experiências recentes no Brasil

Algumas cidades brasileiras vêm paulatinamente adotando práticas e intervenções semelhantes às européias, embora de modo tímido, pontual e, em geral, sem um caráter metropolitano. Belo Horizonte, por exemplo, após a consolidação do processo de municipalização dos transportes públicos e a instituição do Plano Diretor da cidade (ambos durante os anos 90) – atendendo a prerrogativas da Constituição Federal de 1988⁶ –, adotou medidas de impacto sobre o sistema de transportes e o trânsito da cidade, sobretudo através da criação do Plano de Reestruturação do Sistema de Transporte Coletivo do Município de Belo Horizonte (BHBUS) e do revigoramento do Plano da Área Central (PACE). A partir de então, começaram a ser realizadas intervenções importantes – algumas ainda em curso e restritas tão somente à Capital mineira –, como a reorganização de cores, numerações e itinerários das linhas de ônibus, no intuito de racionalizar a operação do sistema, culminando com a implantação dos sistemas Tronco-Alimentador e Interbairros; a criação de estações de ônibus em regiões periféricas e de grande demanda de usuários – algumas delas integradas ao Trem Metropolitano (metrô) –, a implementação de pistas exclusivas para ônibus na área central da cidade e em grandes corredores viários; a criação do Serviço de Transporte Suplementar de Passageiros, concebido com a função de coibir o transporte clandestino na Capital, sendo realizado por microônibus; entre outras (CARDOSO, 2003).

Na mesma linha, Porto Alegre elaborou um Plano Diretor setorial de transporte coletivo no município, o qual resultou, entre outros, na implementação de faixas exclusivas para ônibus em corredores estruturantes da cidade e na realização de pesquisas periódicas acerca da qualidade dos serviços prestados pelos sistemas de transporte. Além disso, a Capital gaúcha conta com um sistema de transporte coletivo de menor capacidade, regulamentado e integrado (sistema de lotação), e com um sistema de alta capacidade realizado sobre trilhos (metrô) (BIANCHI e SILVA, 2000).

Em meio às experiências brasileiras, no entanto, os planos e práticas evidenciados na cidade de Curitiba, a credenciam como a única capital do país a implementar efetivamente preceitos e recomendações relacionados ao conceito de *gerenciamento da mobilidade*. Nesse sentido, na Capital paranaense difunde-se a

premissa da necessidade de uma política global de planejamento urbano sustentável, na qual a busca por patamares elevados de qualidade de vida passa pelo controle do rápido crescimento urbano da cidade. As políticas referentes ao transporte público e o uso de solo urbano são planejadas e elaboradas de maneira integrada e sistêmica, resultando na aplicação de medidas tais como a realização de campanhas de conscientização da população sobre a importância da utilização racional dos automóveis; a implantação de corredores exclusivos de ônibus, visando atenuar o impacto do tráfego de veículos nas áreas centrais e (re)orientar o crescimento da cidade de modo linear; a adoção de integração física e tarifária entre diferentes modos de transporte; e a preservação do centro histórico, notadamente através da criação de ruas de pedestres e da restrição do crescimento interno da cidade (PEREIRA *et al.* 2003).

Conclusões

O processo de desenvolvimento socioeconômico das cidades passa também pelo incremento das condições de mobilidade, e, conseqüentemente, pela melhoria da acessibilidade. Contudo, convém salientar que eventuais problemas referentes à mobilidade intra-urbana podem ser resolvidos individualmente, dependendo das características e necessidades de cada indivíduo, bem como o seu grau de inserção no sistema de transporte(s). Noutros termos, sua mobilidade será proporcional à sua condição e/ou disponibilidade de utilizar um veículo próprio, um táxi, um ônibus, ou mesmo um trem. A acessibilidade, por sua vez, transcende a iniciativa e/ou o potencial individual, conquanto refere-se à disponibilidade de infra-estrutura viária e serviços de transporte, em especial, coletivos. Dessa forma, a acessibilidade deverá ser provida coletivamente, sendo um elemento fundamental da dinâmica urbana, uma vez que refere-se a um valor de uso essencial.

Diante do exposto, conclui-se que o planejamento urbano integrado, holístico e participativo, apoiado na *“democratização da gestão urbana”* (ROLNIK, 2002, p. 60), e concebido com o intuito de promover um desenvolvimento eqüitativo das cidades, pode (re)construir territorialidades urbanas menos divergentes, contraditórias e conflitantes, onde os diferenciais de renda não representem necessariamente uma padronização hierarquizada e desigual em termos de consumo do espaço urbano, de modo a relativizar a máxima de que *“os ricos podem*

comandar o espaço, enquanto os pobres são prisioneiros dele” (HARVEY, 1976, p. 171). Em tese, a acessibilidade nesse cenário pode se estabelecer como uma ferramenta importante na busca pela superação da exclusão social, seja pela viabilização progressiva de processos de descentralização de serviços e atividades, (re)valorizando e dinamizando as precarizadas periferias urbanas (atenuando as pressões pelo acesso a atividades e serviços nos centros urbanos), seja pela implementação de modos diversos e integrados de transporte, pensados em escala metropolitana e adaptados às necessidades e públicos específicos, o que otimizaria o alcance e ampliaria as oportunidades. Com isso, pode-se enfrentar os desafios referentes ao planejamento metropolitano e procurar novas fronteiras para a resolução de adversidades relacionadas à expansão descontrolada do tecido urbano, aos congestionamentos, à degradação ambiental e à segregação socioespacial.

Referências Bibliográficas

- BAHAROGLU, D.; KESSIDES, C. *Urban Poverty*. World Bank, Washington, USA, 2001.
- BIANCHI, I. M. e SILVA, R. M. Transporte seletivo de Porto Alegre – quem é o usuário? Caracterização sócio-econômica, migrações intermodais e exigências na utilização de sistemas diferenciados. *Revista dos Transportes Públicos – ANTP*, São Paulo, ano 22, n. 88, 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 de maio de 2007.
- CARDOSO, L. *Transporte alternativo: riscos e possibilidades*; Reflexões sobre o caso de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais, 2003 (Dissertação, Mestrado em Geografia).
- CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C. (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. 2 ed., São Paulo: EDUC, 2000.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. 1ª reimpressão, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA/MG; PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE – PBH. *Guia de acessibilidade urbana*. Coordenação: Flávia Pinheiro Tavares Torres. Belo Horizonte, 2006, 96p.
- GEHL, J., GEMZOE, L. *New city spaces*. Copenhagen: The Danish Architectural Press, 2001.
- GHANNOUM, M.J. Impact of employment decentralization on metropolitan road networks. *Transportation Research*. 31A, no. 1, 1997, p 79.
- GUTIÉRREZ, J.; GÓMEZ, G. The impact of orbital motorwayx on intra-metropolitan accessibility: the case of Madrid's M-40. *Journal of Transport Geography* 7, 1999, p. 1-15.

- HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, C.C., CORRÊA, R.L. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- HANSEN, W.G. How accessibility shapes land use. *Journal of the American Institute of Planners*, v.25, n.2, 1959, p.73-76.
- HANSON, S. Getting there: urban transportation in context. In: HANSON, S., ed. *The geography of urban transportation*. New York/London, The Guilford Press. p.3-25, 1995.
- HARVEY, D. *Social Justice and the City*. London, Edward Arnold, 1976.
- HIRSCHMAN, A.O. *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1958.
- HOGGART, K. *Transportation accessibility: some references concerning applications, definitions, importance and index construction*. Monticello, Council of Planning Librarians: Exchange Bibliography 482, 1973, 42p.
- JONES, S.R. Accessibility measures: a literature review. *Transport and Road Research Laboratory*, Laboratory Report 967, 1981.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- KOWARICK, L.; CAMPANÁRIO, M.A. São Paulo, metrópole do subdesenvolvimento industrializado: do milagre à crise econômica. In: KOWARICK, L. (Org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- LEVINE, J. Rethinking accessibility and jobs-housing balance. *Journal of American Planning Association*, v.64, n.2, 1998, p.133-149.
- LOJKINE, J. O papel do Estado na urbanização capitalista. In: FORTI, R. (Org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. Estudos Urbanos, Série Arte e Vida Urbana. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1996.
- MARX, M. *Cidade Brasileira*. São Paulo, 1ª ed., Ed. da Universidade de São Paulo, 1945.
- MENDONÇA, J.G. *Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: UFRJ. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2002 (Tese, Doutorado em Planejamento Urbano e Regional).
- MUMFORD, L. *A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1998.
- OLIVEIRA, F. Acumulação monopolista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, J.A. et al. (Orgs.). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 65-76.
- PEREIRA, C.M.C. et al. Integração de sistemas de transportes como estratégia para o gerenciamento da mobilidade. *Transporte em Transformação VII – Trabalhos Vencedores do Prêmio CNT Produção Acadêmica 2002*. Brasília: LGE, 2003, p. 162-179.
- RAIA Jr., A.A. *Acessibilidade e Mobilidade na Estimativa de um Índice de Potencial de Viagens utilizando Redes Neurais Artificiais e Sistemas de Informação*. São Carlos: Universidade de São Paulo – USP, Escola de Engenharia de São Carlos, 2000 (Tese, Doutorado em Engenharia Civil – Transportes).

RAIA Jr., A.A. et al. Comparação entre medidas de acessibilidade para aplicação em cidades brasileiras de médio porte. In: CONGRESSO DE ENSINO E PESQUISA EM TRANSPORTES, 11. 1997. *Anais*. Rio de Janeiro, ANPET. v.II, p.997-1008.

ROLNIK, R. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: *Serviço Social e Sociedade*. n. 72, ano XXIII, nov. 2002.

ROSADO, M.C.; ULYSSÉA NETO, I. Determinação de índices de acessibilidade a serviços de educação utilizando Sistema de Informação Geográfica. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES ANPET, 13, 1999, São Carlos. *Anais...* São Carlos, v.1, 1999, p. 29-39.

SMOLKA, M.O. Estrutura intra-urbana e segregação social no espaço: elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica. IPPUR, UFRJ, cit. em *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 9, n. 1, jan./jul., 1992.

SPOSATI, A.O. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

TAGORE, M.R.; SIKDAR, P.K. *A new accessibility measure accounting mobility parameters*. Paper presented at 7 th WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH. The University of New South Wales, Sydney, Austrália, 1995.

TORQUATO, A.M.S.C. e SANTOS, E. Políticas de transporte e pobreza urbana: reflexões e evidências em um bairro periférico de Natal. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES ANPET, 18, 2004, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, novembro/2004.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Lincoln Institute/Fapesp/Studio Nobel, 1998.

WACHS, M.; KUMAGAI, T.G. Physical accessibility as a social indicator. *Socio-Economic Policy Sciences* 7, 1973, p. 437-456.

¹ RAIA Jr. (2000) aponta que o primeiro trabalho analisando aspectos relacionados a modelos teóricos de processos espaciais envolvendo acessibilidade data de 1826.

² O termo acessibilidade é encontrado com frequência na literatura, figurando com destaque no planejamento urbano e de transportes; no acesso ao local de trabalho, na localização de equipamentos urbanos; na localização residencial; na localização industrial; na localização de sistemas educacionais e sistemas de saúde; como agente e medida de segregação socioespacial; como indicador de acesso de pedestres à infra-estrutura de circulação; entre outros.

³ Isoladamente, o conceito de mobilidade também é carregado de indefinições, notadamente por sugerir movimento, mudança, transformação. Desse modo, o termo pode assumir inúmeras interpretações, podendo estar relacionado à mobilidade social, espacial, residencial etc. No presente trabalho, contudo, o conceito, via de regra, deverá estar associado à idéia de deslocamento, relacionando-se principalmente à disponibilidade individual por modos de transporte.

⁴ O desenho universal pressupõe “a concepção de espaços, artefatos e produtos que visam atender simultaneamente todas as pessoas, com diferentes características antropométricas e sensoriais, de forma autônoma, segura e confortável, constituindo-se nos elementos ou soluções que compõem a acessibilidade” (CREA e PBH, 2006, p.13).

⁵ Embora o conceito de exclusão esteja, em geral, relacionado à descrição da realidade social de países em desenvolvimento, por vezes, reflete também situações vivenciadas em países centrais. Na França, por exemplo, o termo ganhou vulto a partir do final de 1992 – meses antes das eleições presidenciais, a serem realizadas em março de 1993 –, momento em que o número de desempregados no país ultrapassou os três milhões, fato que motivou a emergência de um balanço acerca dos “avanços sociais” propiciados pelos governos de cunho socialista (CASTEL, 1991).

⁶ A Constituição Federal, em seu artigo 30, parágrafo V, delega aos municípios a organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, “os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.” Já o parágrafo VIII, torna responsabilidade municipal a promoção e a adequação do “ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.