



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
MESTRADO EM GEOGRAFIA**

PATRÍCIA PONTE DE FREITAS

**AS VERTICALIDADES E AS HORIZONTALIDADES DO TRANSPORTE
PÚBLICO DE SALVADOR –BA.**

**SALVADOR
2009**

PATRÍCIA PONTE DE FREITAS

**AS VERTICALIDADES E AS HORIZONTALIDADES DO TRANSPORTE
PÚBLICO DE SALVADOR –BA.**

**Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau Mestre em
Geografia pela Universidade Federal da
Bahia.**

Orientadora: Prof.^a Maria Auxiliadora da Silva

SALVADOR

2009

PATRÍCIA PONTE DE FREITAS

**AS VERTICALIDADES E AS HORIZONTALIDADES DO TRANSPORTE
PÚBLICO DE SALVADOR –BA.**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia.

Aprovada pela Banca Examinadora em 30 de outubro de 2009.

BANCA EXAMINADORA:

**Prof^a. Dra. Maria Auxiliadora da Silva – UFBA
Orientadora**

Prof^a. Dra. Guiomar Inês Germani – UFBA

Prof. Dr. Juan Pedro Moreno Delgado - UNEB

AGRADECIMENTOS

Ao CNPQ, por ter apoiado minha produção acadêmica através da concessão de bolsas de pesquisa durante a graduação e o mestrado;

Aos professores e colegas do Mestrado em Geografia, pelas suas contribuições;

Aos professores e colegas que fizeram parte da minha passagem pelo Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental da UFBA (MEAU), lugar onde tive a oportunidade de descobrir novos horizontes para esta pesquisa;

A todos os entrevistados que cederam seu tempo e atenção a este trabalho, em especial a Nazareno Affonso, Manolo e Carlos Pronzato;

Às amigas Flávia, Sandra, Cláudia, Gilma e Flavinha, por estarem ao meu lado, cada uma a sua forma, cada uma num certo momento;

A Maurício, pelo amor e companheirismo, e por sempre ter acreditado em mim e no meu trabalho;

Agradecimentos especiais aos professores membros da banca, Guiomar Inês Germani e Juan Pedro Moreno Delgado, pela riqueza de suas contribuições e pela disponibilidade com que aceitaram participar desta dissertação; ao professor e amigo Clímaco Dias, pela generosidade em dividir suas ideias, sempre querendo ver em mim uma geógrafa melhor; e à professora orientadora Maria Auxiliadora da Silva, pela estima, confiança, amizade e por ter sempre acompanhado e apoiado minha caminhada acadêmica;

A todos que, de alguma forma, incentivaram e acreditaram nesta pesquisa e em sua autora;

E, sobretudo, a Deus, por ter me proporcionado força e saúde para alcançar meus objetivos.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as ações dos agentes públicos e privados e da sociedade civil nas questões referentes ao transporte coletivo de Salvador – Ba. Para tanto, utilizou-se como referencial teórico o **território usado**, proposto por Santos (1999), a partir do qual averíguam-se as ações dos diferentes atores do território, sob o ângulo dos acontecimentos homólogos, complementares e hierárquicos, que dão origem as verticalidades e horizontalidades do espaço geográfico. Os procedimentos metodológicos adotados são constituídos de entrevista com diversos grupos envolvidos com o tema, como técnicos dos órgãos municipais de gestão do transporte, promotores públicos, representantes dos movimentos estudantis, das associações de bairro entre outros. Através da análise do planejamento de transportes em Salvador e das recentes decisões neste âmbito, assim como das manifestações sociais reivindicativas por transporte público – com destaque para o movimento conhecido como a “Revolta do Busu”, ocorrido em 2003 –, procura-se mostrar que, antes da técnica, são as relações políticas que de fato influenciam os processos decisórios no setor de transporte.

Palavras-chave: transporte público, verticalidades, horizontalidades, sociedade civil.

ABSTRACT

This work seeks to analyze the actions of public and private agents, as well as civil society, in the questions related to public transports in Salvador (Bahia/Brazil). Therefore, it was used as theoretical reference the concept of “used territory”, created by Santos (1999), from which we apprehend the actions from different actors of the territory, under the perspective of homologous, complementary and hierarchical events which originates vertical and horizontal space. The methodological procedures used were interviews with several groups involved with the theme, as government officials from transport management in town, public prosecutors, representatives from student’s movements, neighborhood associations, etc. Through the analyzes of transport planning in Salvador and of recent decisions in this field, as well as social movements related to public transports – the main example was the manifestation known as “Bus revolt”, in 2003 – we seek to show that, more than the technique, the political relationships really influence the process of decision in the transport area.

Key words: public transport, vertical space, horizontal space, civil society.

LISTA DE SIGLAS

ABES – Associação Baiana dos Estudantes Secundaristas

ANTP – Associação Nacional do Transporte Público

CIAC - Coordenadoria de Informação e Atendimento à Comunidade*

COCAS- Comissão Civil de Acessibilidade de Salvador

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

EBTU – Empresa Brasileira de Trens Urbanos

FABS – Federação das Associações de Moradores de Salvador

GEPRO – Gerência de Projetos da STP**

MPL – Movimento Passe Livre

SETIN – Secretaria de Transporte e Infraestrutura de Salvador

STP - Superintendência de Transportes Públicos de Salvador***

TRANSALVADOR - Superintendência de Trânsito e Transporte do Salvador

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UEB – União dos Estudantes da Bahia

UJS – União da Juventude Socialista

UNE – União Nacional dos Estudantes

* A partir de 2009, a CIAC passou a se chamar SIAC (Sistema de Informação e Atendimento à Comunidade).

** A partir de 2009, a GEPRO passou a se chamar GEPLA (Gerencia de Projetos da TRANSALVADOR).

*** Em 2009, A STP fundiu-se com a SET (Superintendência de Engenharia de Tráfego) formando a TRANSALVADOR.

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	10
1	INTRODUÇÃO	11
1.1	JUSTIFICATIVA.....	18
1.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	19
2	GEOGRAFIA, TRANSPORTES E PARTICIPAÇÃO POPULAR: O TERRITÓRIO USADO COMO EMBASADOR DA ANÁLISE	21
2.1	OS TRANSPORTES URBANOS E AS DIVERSAS CIÊNCIAS.....	23
2.2	A GEOGRAFIA E OS TRANSPORTES.....	27
2.3	SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	32
2.3.1	Movimentos políticos na área de transporte	35
2.4	O TERRITÓRIO USADO.....	38
3	AS VERTICALIDADES DO TRANSPORTE PÚBLICO DE SALVADOR ...42	
3.1	ASPECTOS JURÍDICOS DO TRANSPORTE PÚBLICO.....	42
3.2	BREVE HISTÓRICO DOS MEIOS E DO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES EM SALVADOR.....	45
3.2.1	A política nacional de incentivo ao transporte rodoviário	48
3.2.2	O planejamento de transportes	50
3.2.1.1	O planejamento tradicional de transportes.....	52
3.2.3	O planejamento de transportes em Salvador	54
3.3	ATUAL CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE SALVADOR.....	62
3.3.1	Urbanização de Salvador e criação de novas centralidades	62

3.3.2	O sistema de transporte público de Salvador	70
4	AS HORIZONTALIDADES DO TRANSPORTE PÚBLICO DE SALVADOR	76
4.1	MUDANÇAS SOCIAIS E TRANSPORTES.....	78
4.2	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SALVADOR.....	81
4.3	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	84
4.4	OUVIDORIAS.....	87
4.5	CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES.....	94
4.6	PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO NÃO INSTITUCIONALIZADAS.....	97
4.6.1	A Revolta do Busu	99
5	CONCLUSÃO	110
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118
	Anexo A – Tipos de ônibus urbanos.....	126
	Anexo B – Tipos de faixas e corredores exclusivos para ônibus.....	128

APRESENTAÇÃO

A ideia deste trabalho surgiu em meados de 2003, inspirada em acontecimentos raramente vistos em uma metrópole. No final do mês de agosto e início de setembro daquele ano, uma série de manifestações paralisaram as principais ruas e avenidas de Salvador, bloqueando a passagem dos ônibus e dificultando a dos demais veículos. Estas manifestações contavam com uma logística precisa: sempre nos horários de maior movimento e em pontos estratégicos da cidade. E por mais que ocorressem dia após dia, tinham sempre um efeito surpresa e pouco podia ser feito por parte das autoridades para impedi-las.

O grande diferencial deste protesto eram as pessoas que estavam a sua frente: milhares de estudantes do ensino médio e fundamental, provenientes, especialmente, das escolas públicas. Sem uma organização precisa, sem lideranças ou ideologias a serem seguidas, essa multidão era guiada por sua própria força e principal objetivo: a redução da tarifa do transporte coletivo (que naquele ano havia sofrido dois reajustes).

Naquele ano, acompanhando todos os desdobramentos desta manifestação que foi popularmente conhecida como **A Revolta do Buzu**, e, refletindo (enquanto caminhava para casa, já que os ônibus não circulavam) sobre como tal fato pôde acontecer, tive a sensação de que estávamos vivenciando algo grande. As pessoas queriam se locomover, queriam ter condições para tanto. Deslocar-se pela cidade é uma necessidade básica dos seus habitantes, e aqueles que viam esse direito sendo diminuído, simplesmente resolveram protestar.

Daí surgiu a curiosidade e a necessidade, anos depois, ao iniciar o mestrado, de tentar responder: o que aconteceu depois? Será que existem outras formas de lutar por um sistema de transporte coletivo mais satisfatório além do que a realizada por aqueles estudantes? Ou teria sido deles o maior marco nesta luta? Houve mais avanços ou retrocessos? Que lições foram deixadas? Foram estas indagações que deram origem a presente pesquisa.

1 INTRODUÇÃO

Os transportes urbanos desempenham papel fundamental na vida das grandes cidades. Esse papel baseia-se no fato de os mesmos serem um dos condicionantes da expansão urbana, sendo, simultaneamente, fortemente influenciados por esse processo. Essa dialética entre transportes e cidade é expressa a partir da compreensão dos primeiros como uma atividade-meio, um elemento urbano capaz de promover a conexão com outros elementos, estruturantes do modo de vida urbano. As cidades, desta forma, crescem condicionadas pela disponibilidade dos meios de transporte, e, ao mesmo tempo, seu crescimento orienta novas necessidades de deslocamentos. Têm-se assim, uma íntima relação entre políticas para o uso do solo e para os transportes.

Quer-se desta maneira afirmar a indissociabilidade entre vida urbana e mobilidade, uso do território e acessibilidade à cidade. Estas relações, entretanto, são condicionadas por uma série de fatores sócio espaciais, que se tornaram mais expressivos a partir da intensificação do processo de urbanização brasileiro nas décadas de 50 e 60 do século passado.

Este crescimento urbano acelerado, segundo Santos (1990, p. 47) foi decorrente de um conjunto de processos sistematicamente interligados, entre os quais pode-se citar a integração do território, a desarticulação das economias tradicionais, os novos papéis da circulação no processo produtivo, e o desencadeamento de grandes correntes migratórias, paralelamente a concentração de renda. Esse conjunto de processos foi responsável pela vinda de numerosas parcelas da população que viviam nas áreas rurais e pequenas cidades, alojando-se nas periferias urbanas. Sendo assim, o processo de urbanização no Brasil, teve como uma de suas principais consequências a alocação da população mais pobre nas áreas mais distantes dos novos centros e novos fluxos, originando cidades espraiadas (SANTOS, 1990), decorrentes da combinação da reserva de terrenos urbanos e da especulação imobiliária.

O crescimento das periferias urbanas resultou num processo de concentração de pobreza (o que ocorreu pela primeira vez na história brasileira, visto que antes da urbanização, as manchas de pobreza apresentavam-se relativamente esparsas nas zonas rurais [MARICATO, 2003]) e em uma segregação sócio espacial, que interferem diretamente nas condições de uso do território e na mobilidade dos indivíduos. Segundo Villaça (2001, p.143) o processo mais comum de segregação nas metrópoles brasileiras é o padrão centro-periferia, no qual esta última, como afirma Santos (1987, p. 43), é desprovida de serviços essenciais à vida social e à vida individual Este padrão corresponde, desta forma, a uma segregação por classe sociais¹, que tem implicações profundas sobre a estrutura urbana.

Segundo Ermínia Maricato (2003, p. 152), a segregação urbana é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. Para Sposati (1998), a segregação espacial é um dos efeitos da exclusão social, esta compreendida como “a negação da cidadania”, representada pela carência de serviços públicos essenciais, falta de participação na vida política e precárias condições de vida, concordando com Santos quando este afirma que “o espaço vivido consagra desigualdades e injustiças e termina por ser, em sua maior parte, um espaço sem cidadãos” (1987, p.43). Desta forma, os longos trajetos a serem percorridos diariamente, aliados à precariedade de acesso aos serviços coletivos de transporte são, para os moradores das periferias urbanas um fator limitante às suas condições de mobilidade e conseqüentemente, de uso da cidade.

Paralelamente a essa periferização de uma grande parcela da sociedade, ocorreram uma série de modificações no espaço urbano que visavam instrumentalizar o território para as novas necessidades econômicas dos agentes hegemônicos. Em Salvador, estas novas configurações territoriais são expressas na implementação das avenidas de vale, entre as décadas de 50 e 70 do século XX, que visava uma maior fluidez para as áreas de expansão da cidade, especialmente para a ligação com a nova centralidade do Iguatemi.

¹ Villaça não desconsidera a existência de centros nas periferias e periferias no centro, afirmando, que, de maneira geral, a dicotomia centro-periferia se aproxima da realidade.

Esta fluidez almejada estava voltada para a circulação dos automóveis, em detrimento do transporte público e dos meios de deslocamento individuais não motorizados (pedestrianismo e ciclismo), o que se caracterizou como tendência da urbanização pós-2ª Guerra Mundial. Segundo Guerreiro (2003, p. 14 apud PEREIRA, 2007, p. 56),

Após a segunda guerra mundial o paradigma da cidade industrial está completamente assegurado nos países desenvolvidos, potencializado por diversos contextos: no econômico, pela evolução do modo de produção industrial para processos fordistas; no transporte, pela consolidação do transporte privado como meio de transporte hegemônico, e no contexto do pensamento urbano com a aplicação das ideias do pensamento funcionalista na planificação urbanística da cidade. (tradução)

Pode-se afirmar que hoje, o automóvel é o grande símbolo de uma urbanização atrelada a política de desnacionalização da economia e a abertura aos capitais estrangeiros, que conjuntamente beneficiaram os interesses hegemônicos no planejamento das cidades. Além disso, ele é a representação de uma sociedade cada vez mais individualista onde se perde, gradualmente, a noção de individualidade em face a uma “glorificação do consumo”, como afirmava Milton Santos (1987, p. 35).

É importante considerar também que uma importante causa da grande procura por automóveis se deve pelas precárias condições de funcionamento do transporte público. Quem é dependente desse sistema, sendo refém da baixa qualidade desse serviço, enxerga o automóvel como sinônimo de comodidade, conforto e maior possibilidade de controle do tempo.

Em Salvador (figura 1), 54,5% da população utiliza o transporte público, enquanto que apenas 13,8% utilizam o transporte individual como forma de deslocamento² (ROCHA, 2003). E, no entanto, como foi dito anteriormente, a capital baiana apresenta uma significativa dotação de fixos voltados para a circulação desses veículos (largas avenidas e viadutos), ao passo que possui um sistema de transporte

² Dados da TC/BR. TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S/A. Estudo de demanda do Transporte coletivo de Salvador. Relatório. Salvador: Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Salvador.1997).

coletivo extremamente deficiente e desprovido de infraestrutura básica (como corredores exclusivos, por exemplo).

Existem alguns indicativos que singularizam e originam um contexto especial no que se refere ao transporte público de Salvador:

- Apesar de ser a terceira cidade do país em termos de população, a capital baiana conta com um sistema público de transporte baseado quase que exclusivamente nos ônibus. Enquanto estes são responsáveis por 96% da demanda de deslocamentos, ascensores, trens e transporte hidroviário respondem pelos outros 4% (SALVADOR, 2006). O sistema de metrô ainda não foi inaugurado, e, mesmo quando isso acontecer, sua etapa inicial contará apenas com uma linha, com extensão de 6,5 km.
- Mesmo sendo o principal modal do transporte público, o sistema de ônibus apresenta poucas vantagens ou medidas que melhorem a qualidade do sistema, necessitando ainda de avanços como integração plena, corredores exclusivos e tarifas diferenciadas por dias e horários, medidas comuns em outras cidades brasileiras.
- Mesmo com essas poucas medidas, a tarifa dos ônibus é a mais cara do Nordeste (ANTP, 2008).
- A Região Metropolitana de Salvador apresenta a maior taxa de desemprego do Brasil – 21,7% (PED, 2007).
- Salvador possui um dos maiores percentuais da população com rendimento mensal familiar de até três salários mínimos, no Brasil (IBGE, 2001).
- Os gastos com transporte são a terceira maior despesa das famílias (IBGE, 2003).

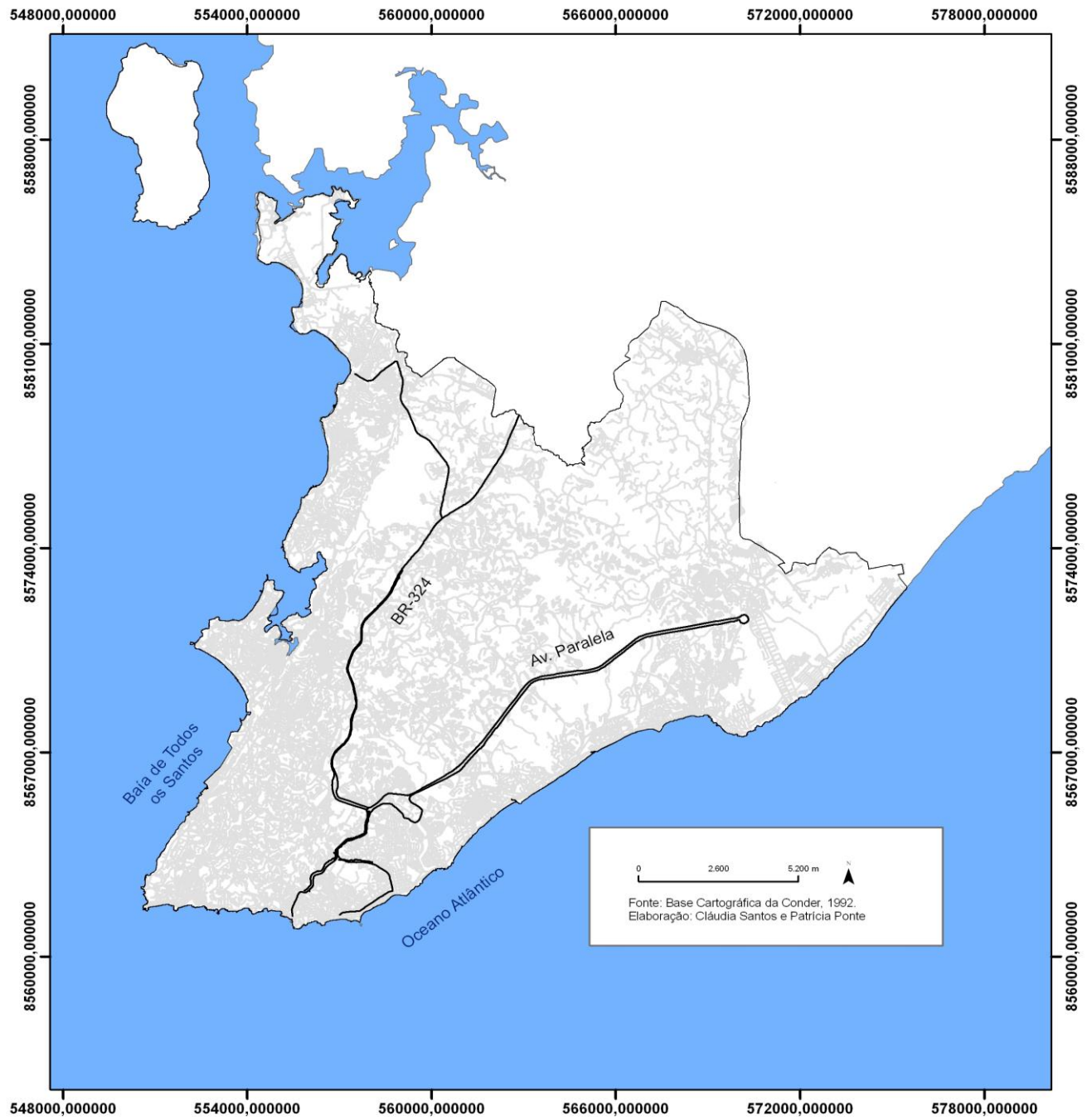


Figura 1 – Mapa de Localização Salvador

Desta maneira, percebe-se em Salvador uma íntima relação entre pobreza e imobilidade relativa, visto que o número de usuários do transporte coletivo vem diminuindo nesta cidade³, e a provável causa encontra-se no preço das tarifas num contexto de desemprego e baixos níveis de renda.

Os dados expostos e as questões levantadas tornam possível notar uma interligação entre pobreza, segregação espacial, meios de transporte e uso da cidade. A compreensão desses elementos sob uma óptica geográfica será feita a partir da análise do **território usado**.

Compreendendo-se o território usado como “um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes”, entendido “(...) como espaço efetivamente usado pela sociedade e pelas empresas”, isto é, um espaço marcado pela complexidade de usos e atores sociais. Neste sistema formado por técnicas e ações, os diferentes usos do território se dão a partir da ação dos agentes hegemônicos, de um lado, e dos hegemonzados, de outro. As práticas dos primeiros se dão nas intervenções e políticas públicas de uso do solo, com apoio do Estado. E em relação às práticas da sociedade civil? Como caracterizar a atuação política da sociedade nas questões referentes à sua mobilidade?

Desta forma, com a presente pesquisa busca-se analisar as práticas políticas por parte da sociedade civil, referentes às suas condições de mobilidade e uso do território, e as **novas horizontalidades** que surgem de tais praticas.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos:

O capítulo 1 contém uma introdução ao tema de pesquisa, a justificativa para o recorte espaçotemporal adotado e o detalhamento dos procedimentos metodológicos utilizados.

³ Em recente reportagem publicada no jornal A Tarde, no dia 24/10/2009, foi divulgado que em 14 anos, de 1995 a 2008, a frota de ônibus cresceu 17,1%, o número de passageiros transportados caiu 9,19% e as viagens diminuíram em 2,9% (Dados da TRANSALVADOR 2007-2009).

No capítulo 2 são apresentadas reflexões acerca da relação Geografia/ transportes, onde são expostos os trabalhos anteriores e o referencial teórico- conceitual adotado.

No Capítulo 3, As Verticalidades do transporte público de Salvador, é realizada uma análise das ações do poder público e dos agentes do mercado e suas consequências na atual configuração do sistema de transporte.

O Capítulo 4, As Horizontalidades do transporte público de Salvador trata das formas de participação e ação da sociedade civil, institucionalizadas ou não, onde se analisam as principais características e problemas de cada espaço de participação.

E o Capítulo 5, a Conclusão.

4.1 JUSTIFICATIVA

A relevância desta pesquisa se dá tanto no contexto acadêmico quanto no social. No primeiro, é visível uma pequena quantidade de trabalhos sobre transportes urbanos elaborados a partir de uma perspectiva geográfica no Brasil⁴, tendo este tema ficado a cargo especialmente, da engenharia, arquitetura e áreas afins.

No âmbito social, a análise da chamada participação popular ou **novas horizontalidades** no contexto das democracias representativas é uma questão fundamental para a compreensão de como é realizado o planejamento urbano atualmente, e de que forma a sociedade civil atua neste processo. Apesar de ser necessário o estudo desta participação em todos os setores do planejamento das cidades, a escolha pelo transporte urbano como objeto desta pesquisa deve-se a dois motivos principais: primeiro, devido a sua posição singular entre os direitos sociais, isto é, por ser ao mesmo tempo um destes direitos e condicionantes para a realização dos demais; e, segundo, pelo fato de ter ocorrido em Salvador, em 2003, uma importante e autêntica atuação por parte da sociedade civil em defesa dos seus interesses na área do transporte público, resultando em conquistas efetivas para a mesma. A partir daí, foi possível notar que as questões envolvendo o transporte coletivo têm um significativo poder de mobilização, o que pode contribuir para um maior envolvimento político da sociedade.

⁴ Entre 1996 e 2006 foram defendidas apenas 10 dissertações de mestrado sobre transporte urbano na área de Geografia. (Fonte: Acervo de dissertações e teses da CAPES, 2006).

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objeto de estudo desta pesquisa – as ações políticas por parte da sociedade civil referentes ao transporte coletivo – foi delimitado nos seguintes recortes: no recorte temporal, a análise compreende o período de 2003 a 2008, sendo 2003 o ano das grandes manifestações ligadas ao transporte que marcaram Salvador e 2008 o fim do primeiro mandato do atual prefeito, o que proporciona uma análise do que foi feito durante uma gestão completa.

O recorte espacial tem a cidade de Salvador como foco, desconsiderando, neste momento, uma abordagem mais aprofundada sobre o transporte metropolitano, por duas razões principais: primeiro, por sua insipiência, visto não haver um sistema de transporte propriamente metropolitano; e segundo, devido ao fato de que a esfera municipal é ainda o espaço da participação institucionalizada, não havendo registros de espaços criados para diálogo num contexto metropolitano.

O levantamento bibliográfico foi realizado a partir da consulta de livros, artigos técnicos e trabalhos acadêmicos sobre o tema, e a pesquisa documental teve como fontes órgãos públicos como a Secretaria de Transportes Públicos de Salvador (STP), Secretaria de Transportes e Infraestrutura de Salvador (SETIN), Secretaria de Planejamento de Salvador (SEPLAN) e Câmara Municipal de Salvador; além de meios de comunicação como jornais e internet.

Um procedimento muito importante para a realização desta pesquisa foi a aplicação de entrevistas de caráter semiestruturado, isto é, com um esquema de perguntas preelaboradas. Mas, ao mesmo tempo, os entrevistados eram incentivados a falar livremente sobre questões que surgiam, o que tornou possível realizar comparações com as informações obtidas em outras entrevistas. Os participantes das entrevistas foram selecionados a partir de seus conhecimentos, experiência e atuação em questões referentes aos processos decisórios do transporte público de Salvador. Foram entrevistados representantes do poder público (STP, SETIN, Ministério Público) e da sociedade civil, incluindo-se organizações estudantis União dos estudantes da Bahia (UEB), professores, representantes de Associações de

Moradores e de associações voltadas diretamente para a questão dos transportes, como o Movimento do Passe Livre (MPL), representante da Comissão de Acessibilidade entre outros.

Para um maior aprofundamento da análise da atuação da sociedade através dos mecanismos de participação institucionalizados, acompanhou-se reuniões promovidas pela Coordenadoria de Informação e Atendimento à Comunidade (CIAC) e pela Gerencia de Projetos da STP (GEPRO) no auditório da STP com a presença de associações de bairro, líderes comunitários, técnicos e representantes das empresas de ônibus e audiências públicas realizadas pela Comissão de Transporte e Trânsito da Câmara.

2 GEOGRAFIA, TRANSPORTES E PARTICIPAÇÃO POPULAR: O *TERRITÓRIO USADO COMO EMBASADOR DA ANÁLISE*

O presente capítulo trata do embasamento teórico conceitual utilizado nesta dissertação. Durante o processo de pesquisa bibliográfica, ficou evidente a escassez de trabalhos direcionados aos transportes urbanos no âmbito da ciência geográfica. Apesar de se terem encontrado uma quantidade significativa de produções relacionadas à referida temática em áreas das ciências humanas como o urbanismo e a sociologia, esses seriam insuficientes para responder as questões de pesquisa propostas em uma dissertação de mestrado em Geografia.

O intuito deste capítulo é propor reflexões acerca da contribuição conceitual da geografia para a temática dos transportes urbanos. É uma tentativa de se pensar o referencial geográfico como substrato para o entendimento do objeto e, conseqüentemente, para orientar a busca de respostas aos problemas de pesquisa elaborados.

O esforço talvez seja ainda maior devido ao caráter do objeto de pesquisa: analisar a atuação política da sociedade civil em relação ao transporte coletivo frente à ação do poder público e dos agentes de mercado. Isto é, insere-se aqui uma nova abordagem que vai além das questões técnicas e de planejamento de transportes, que visa o entendimento da participação popular no setor de transportes.

Tem-se então, a delimitação inicial de conceitos chave para a questão de pesquisa realizada, que seriam: transporte público, planejamento urbano, planejamento de transportes e participação popular. Apesar de tais conceitos serem comumente utilizados em trabalhos geográficos, eles não são **conceitos geográficos**. Como afirmar estar realizando um trabalho de geografia apropriando-se principalmente de conceitos de áreas afins?

Parte-se então do princípio de que uma adequada compreensão do papel dos meios de transportes urbanos, das políticas voltadas para os mesmos e das ações por parte da sociedade civil deve ser baseada na ideia de **totalidade**, ao invés da fragmentação a qual temas, aparentemente diversos, poderiam estar submetidos. Ao optar-se por trabalhar com conceitos parcializados, corre-se o risco de privilegiar análises que se aproximariam mais de ciências afins a geografia, do que da geografia em si. Não se defende com isso o fechamento ou isolamento da ciência geográfica, visto que o diálogo com outras áreas do conhecimento é fundamental, como defendia Milton Santos. Conceitos operatórios e separação dos elementos podem ser úteis para fins analíticos, não podendo, entretanto, prescindir da noção de totalidade.

Dessa maneira, segundo Milton Santos, a categoria capaz de proporcionar às análises geográficas esta totalidade seria o **território usado**, pois o mesmo remete à ideia de espaço banal, de espaço geográfico, onde todos os elementos são considerados na análise.

Na presente pesquisa, os elementos analisados são os meios de circulação urbana, as políticas públicas de planejamento para o setor e a participação da sociedade civil em tais políticas. Optando-se por utilizar o território usado como base teórica, é possível dar conta de uma análise que, embora dialogue e utilize conceitos de outras ciências para fins analíticos, mantenha sua essência geográfica ao basear-se no espaço como *dimensão do acontecer* (BERNARDES et al, 2000).

No Manifesto pelo papel ativo da geografia (BERNARDES et al, 2000), pode-se encontrar argumentos que endossam a importância do território usado para as análises geográficas:

A compreensão do espaço geográfico como sinônimo de espaço banal obriga-nos a levar em conta os elementos e a perceber a inter-relação entre os fenômenos. Uma perspectiva do *território usado* conduz à ideia de espaço banal (...) trata-se do espaço de todos os homens, não importa suas diferenças; o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder. Esse é o espaço (...) de todas as determinações da totalidade social. É uma visão que incorpora o movimento do todo, permitindo enfrentar corretamente a tarefa da análise

Desta forma, as análises que constituíram o corpo desta pesquisa, ao utilizarem os conceitos citados anteriormente, convergem para a investigação das práticas, das ações e das técnicas no território, isto é, para a compreensão do **sistema de objetos e ações**, onde se distinguem os atores sociais e suas relações complementares e de conflito (BERNARDES et all).

A abordagem mais aprofundada sobre território usado e espaço como sistema de objetos e ações será elaborada mais adiante neste capítulo. Antes, comentar-se-á um pouco mais sobre os principais autores e trabalhos voltados para a problemática dos transportes urbanos e da participação popular.

2.1 OS TRANSPORTES URBANOS E AS DIVERSAS CIÊNCIAS

Ficou evidenciado durante a pesquisa bibliográfica uma grande quantidade de trabalhos voltados para os aspectos técnicos e administrativos dos transportes urbanos (elaborados especialmente por engenheiros e arquitetos). Como esse não é o foco da presente dissertação, serão citados apenas alguns trabalhos consultados, especialmente aqueles elaborados no âmbito da sociologia, engenharia, urbanismo e administração, que representam de forma geral as principais vertentes dos trabalhos publicados sobre o tema. Foram selecionados livros, artigos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e material de institutos e órgãos governamentais.

Um dos principais autores voltados para a temática dos transportes urbanos é Eduardo Vasconcellos. Seus livros são referência para um grande número de trabalhos na área⁵. O diferencial de suas publicações é o enfoque sociológico dado ao tema e a preocupação do autor em desvincular-se das análises tradicionais para o setor, especialmente aquelas de enfoque técnico. Eduardo Vasconcellos faz uso de uma abordagem no âmbito das ciências sociais, que tem como objetivo “politizar as análises de transporte e de trânsito, como condição indispensável para o

⁵ Entre os principais trabalhos pode-se citar: *O que é trânsito?* (1992), *Circular é Preciso*, *Viver não é Preciso* (1999), *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas* (2000) e *Transporte urbano, espaço e equidade* (2001).

amadurecimento do esforço analítico, na direção da compreensão adequada dos fenômenos ligados aos deslocamentos humanos” (2001, p.15), e, assim, identificar propostas e ações que venham modificar as estruturas predominantes.

O autor justifica sua escolha de abordagem ao analisar os enfoques dados ao tema, que são: o enfoque técnico, o social e o sociológico (VASCONCELLOS 2001, p. 15).

Enquanto o enfoque técnico se baseia em cálculos gerais sobre quantidades e custos, o enfoque social, apesar de ser mais abrangente, se limita à análise dos impactos sociais decorrentes destes aspectos quantitativos. Ou seja, é uma espécie de acréscimo de dados de natureza social aos aspectos técnicos.

A abordagem sociológica surge para se contrapor às análises técnicas e aperfeiçoar a análise social, acrescentando a esta uma avaliação das relações sociais e das estruturas de poder as quais estão condicionados os padrões de viagens. Existe, desta maneira, uma preocupação a respeito das causas e das formas que são realizadas as viagens e quais foram os condicionantes relativos à oferta e ao uso do transporte.

Os principais elementos considerados neste tipo de abordagem são o de classe ou grupo social, conflitos e convergências, natureza e recurso dos órgãos responsáveis e interesse dos atores públicos e privados (VASCONCELLOS, 2001, p. 16). Desta forma, considera-se a abordagem sociológica como um importante avanço para as análises do transporte urbano, visto a incorporação de elementos políticos e da análise dos interesses dos diferentes agentes sociais, suas ações e repercussões sobre o sistema de transporte.

Além de Vasconcellos, Manuel Castells, Stephen Town e Charles Wright também trabalham com a perspectiva sociológica dos transportes. Castells (1983) e Town (1981, apud VASCONCELLOS, 2001, p. 26) destacam em seus trabalhos a importância da circulação no espaço urbano, através do enfoque sociológico. Em seu livro “A questão urbana”, Manuel Castells aborda a influência dos fatores políticos e econômicos no funcionamento dos transportes e na lógica dos sistemas de circulação (p. 201), ressaltando aspectos como as contradições sociais e a

segregação espacial em sua análise. Town, por sua vez, em seu trabalho *The sociologist's perspective on transport* estabelece como objetos de análise os padrões de viagem, as carências de transporte (incluindo a própria definição de carência), os movimentos sociais em torno dos problemas de transporte, e os processos de planejamento, bem como as características dos grupos sociais que se apoderam dos mesmos e o influencia. Wright (1988), no livro "O que é transporte urbano", desconstrói mitos referentes ao setor e sugere medidas para humanizar, disciplinar e desenvolver o transporte, tendo em vista o bem estar das pessoas.

Aqui, talvez, poderia ser inserido um novo enfoque para as análises do transporte urbano: o enfoque urbanístico, onde se consideraria o transporte como um elemento do urbano, indissociável dos demais elementos das cidades. Um autor que trabalha nesta perspectiva é Moreno (1998), que aborda em suas publicações questões como o papel dos transportes nos processos espaciais, através da análise do surgimento de novas centralidades, da dinâmica do setor imobiliário e da relação entre mercado de transporte e valorização territorial, articulando esses fatores numa análise espacial integrada.

Em relação ao mercado de transportes, um trabalho de grande contribuição é o de Orrico Filho et all (1996), onde são abordados aspectos da regulamentação do serviço a partir de aspectos econômicos e jurídicos.

As publicações de institutos oficiais também são importantes fontes de pesquisa, pois contém inúmeros dados técnicos e reflexões acerca das políticas para o setor. Entre as principais publicações, pode-se citar: o livro Transporte Humano - Cidades com Qualidade de Vida, da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP, 1997); e os relatórios Mobilidade e Pobreza (ITRANS, 2004) e Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas (IPEA, 2003) ambos analisando os problemas de mobilidade como agravantes da exclusão social, defendendo uma adequada provisão dos serviços essenciais (no caso, o de transporte) como instrumento de combate à pobreza.

Em relação aos demais autores brasileiros, dentre os diversos artigos e trabalhos acadêmicos de Mestrados e Doutorados, desenvolvidos em vários estados e áreas do conhecimento e que tratam de aspectos distintos do transporte urbano, pode-se destacar, como exemplo, Paiva (2006) em seu artigo sobre conceitos e indicadores de acessibilidade; Goto (2001), cujo trabalho teve como objetivo analisar a distribuição de acessibilidade ao transporte para indivíduos de diferentes classes e rendas na Região Metropolitana de Belém; Costa (2001) que em seu trabalho fez uma comparação entre as viagens realizadas em diferentes modalidades do transporte coletivo em Jaboatão dos Guararapes, Pernambuco; e Rosa (2006) que em sua dissertação de mestrado analisou a mobilidade da população de baixa renda na Região Metropolitana de São Paulo, visando compreender seus padrões de viagem em face das limitações de renda e da segregação espacial.

Na Bahia, pode-se encontrar um grande número de dissertações referentes ao transporte público de Salvador, nas áreas de administração, arquitetura e, sobretudo, em engenharia, destacando-se a produção do Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da UFBA (MEAU), que conta inclusive com um Pós-Doutorado. Pode-se citar, dentre os trabalhos produzidos nessas áreas, Lima (1996), que aborda a competitividade em segmentos econômicos de serviços públicos como o setor de transporte coletivo em Salvador; Massango (1995), que investiga as estratégias propostas pela Prefeitura Municipal de Salvador, através do Gerenciamento de Qualidade Total – GQT, para melhorar o sistema de transporte coletivo por ônibus; Rocha (2004), que analisa a mobilidade a pé em Salvador e propõe uma nova hierarquia para os meios de transporte na cidade, priorizando os meios não motorizados; e Débora Rocha (2007) que investiga os impactos socioambientais gerados pelo fluxo de veículos produzido por empreendimentos Pólos Geradores de Viagens (PGV), como os shoppings centers.

Além das dissertações citadas, na Bahia, os artigos desenvolvidos por Nascimento (2005, 2007), militante do Movimento Passe Livre de Salvador, abordam questões amplas e diversificadas sobre o transporte público de Salvador, como as manifestações estudantis de 2003, a implementação do sistema de bilhetagem eletrônica Salvador Card e demais temas relacionados às políticas de transporte na cidade.

2.2 A GEOGRAFIA E OS TRANSPORTES

Foram citados até aqui diversos trabalhos sobre transportes urbanos elaborados em diferentes áreas do conhecimento. Analisar-se-á a partir de agora, trabalhos sobre transportes desenvolvidos no âmbito da geografia, para que se possa entender como esta ciência vem tratando o tema e que conceitos são utilizados.

Uma das principais vertentes geográficas na área de transportes, é o estudo das **redes e território**, que se constitui numa abordagem espacial no campo da concepção, análise e gestão das redes territoriais em geral e de transportes em particular, utilizando métodos e instrumentos próprios para agir sobre os nós, as conexões e os processos de regulação, em função de critérios **topológicos**, **cinéticos** e **adaptativos**. A topologia da rede, segundo Rouge (*apud* DUPUY, 1991), aparece na necessidade de prestar serviço ou cobertura a múltiplos pontos, favorecendo, assim, a abertura do espaço urbano e a "descentralização". O critério cinético, por sua vez, define, ao mesmo tempo, o espaço e o tempo, estabelecendo entre eles uma nova relação fundamentada sobre fluxo e velocidade, visando uma circulação com o menor número de obstáculos ou impedâncias (bifurcações, baldeações, etc). E a adaptatividade apresenta a visão sistêmica das redes: a sua adaptação no tempo, a capacidade de evoluir facilitando as ligações solicitadas pelos atores (usuários, reguladores, sócios, etc) e as modificações do meio ambiente. A rede de transporte como forma espacial constitui-se em meio, para a materialização desses fluxos, mas também, regula o espaço, configurando contingências e constituindo-se em resultado da dinâmica social (MORENO, 1995).

Entre os autores que trabalham nesta perspectiva, destacam-se Gabriel Dupuy (1991), criador do grupo de pesquisa *Réseaux* (Redes), e cujos trabalhos situam-se no âmbito das reflexões teórico - práticas sobre as relações entre espaço e redes de transporte e de telecomunicações, e George Amar (1985) , membro da Companhia de Transporte Público de Paris (RATP), que utiliza os modelos em rede visando promover inovações no transporte urbano.

Além da abordagem das redes e território, outros trabalhos sobre transportes desenvolvidos no âmbito da geografia são o de Ramon Duran (1980), que, superando os modelos clássicos da economia espacial, demonstra a inexistência do caráter neutro do espaço, no qual o sistema de transporte é parte integrante da lógica e dos interesses da acumulação capitalista, em suas distintas fases de penetração no território; e Daniels P. W. E Warne A. M. (1983), que analisam a oferta e demanda de transportes e seu impacto no uso do solo urbano.

Para analisarmos mais detalhadamente o uso dos conceitos geográficos nos estudos sobre transportes, foram selecionados três trabalhos de autores brasileiros Pereira (2007); Balbim (2003); e Grotta (2005), e as publicações analisadas são suas teses de doutorado.

Em sua tese intitulada “Percurso urbano: mobilidade espacial, acessibilidade e direito à cidade” Pereira analisa as diferentes condições de mobilidades dos habitantes de Presidente Prudente e como estas diferenciações implicarão em sua acessibilidade à cidade.

Baseando-se principalmente nos conceitos de mobilidade e acessibilidade, a autora insere a problemática espacial a partir da introdução de elementos como segregação sócio espacial, fragmentação urbana, policentrismo, relação espaço-tempo e cotidiano. Os conceitos de mobilidade e acessibilidade utilizados são fundamentados a partir das considerações de Vasconcellos, que defende que os conceitos citados devem ser entendidos de maneira dependente (p.61):

(...) a acessibilidade é entendida como a mobilidade para a realização das necessidades para a reprodução, ou seja, não é simplesmente movimentar-se, mas chegar aos destinos desejados. Nesse sentido, com um enfoque mais amplo que o da mobilidade, ao se tratar de acessibilidade, considera-se que há uma conexão entre a oferta do sistema de circulação e a estrutura urbana, e ela refere-se ao modo como o indivíduo pode usar o espaço da cidade.

Analisando as condições de mobilidade dos entrevistados (meios de transporte utilizados, frequência que realiza suas atividades e áreas da cidade que percorre), a autora propõe a existência de uma relação entre situação espacial e condição

socioeconômica que definirá o meio de deslocamento e o acesso diferenciado à cidade.

Desta forma, a mobilidade e a acessibilidade estão atreladas ao uso de meios de transporte, considerando a relação espaço-tempo, e se encontram vinculadas à estruturação urbana, resultado de políticas e planejamento que direcionam o uso do solo. Quando a acessibilidade não é favorecida, fortalece-se ainda mais a diferenciação sócio espacial

A relação espaço tempo, para a autora, é expressa na **vida cotidiana** (p. 75). Na análise desse cotidiano, são considerados elementos como a relação entre momentos do dia e lugares como a casa, a rua, o bairro, considerando-se a dimensão temporal da existência. É importante considerar também que, no atual período técnico científico informacional:

O tempo se acelera, são redefinidas as relações espaço-tempo, que têm implicações na prática social, alterando as relações do indivíduo com e no lugar, e no seu cotidiano, sendo que através do uso é que ele se relaciona com o lugar e com os outros. Dessa forma, cada um terá possibilidades de apropriações diferenciadas, caracterizando trajetos, percursos e ações nesses lugares (PEREIRA, 2006).

Os conceitos utilizados por Pereira coincidem com os encontrados na tese de Balbim (2003). O autor baseia sua análise em três elementos principais: paisagem, mobilidade e cotidiano. Porém, uma das diferenças em suas pesquisas é o foco: enquanto o foco de Pereira é o transporte coletivo, por ter-se observado que suas condições de uso são dificultadoras de uma acessibilidade à cidade, Balbim concentra sua análise no transporte automobilístico, devido ao fato de ser a organização do espaço destinado ao automóvel a mais determinante no urbanismo moderno.

A análise do conceito de paisagem no trabalho de Balbim fundamenta-se na compreensão do que o autor chama de “Paisagens automobilísticas” (p.143). Primeiramente, distingue-se paisagem de **configuração territorial**, que seria a distribuição do conjunto de objetos que nos cercam, sendo impossível de ser

assimilada sensorialmente. A paisagem, por sua vez, seria o que se assimilaria desse conjunto:

A paisagem é uma representação de uma parcela percebida do espaço banal que os indivíduos apreendem e compartilham através de diversas mídias. A paisagem é fruto da experiência sensorial completa que inclui conteúdos e qualidades reproduzidas nas maneiras e práticas dos habitantes de determinado lugar. Ou seja, a paisagem não é algo estático como a configuração territorial, ela é animada pelo “caldo” cultural e cotidiano do lugar. É através desse “substrato” paisagístico que são conferidas características identitárias, práticas e gestos coletivos e habituais ao lugar. Uma paisagem aprazível induz, na maioria dos casos, a um comportamento tranquilo, enquanto uma paisagem degradada induz a sensações de mal-estar, ao desapego ou à pressa, por exemplo. (BALBIM, 2003, p. 129-130).

Desta forma, a paisagem automobilística seria aquela paisagem originada das intervenções urbanísticas e da introdução de novos objetos e infraestrutura necessários ao uso dos automóveis nas grandes metrópoles.

Outro conceito-chave utilizado pelo autor é o de **mobilidade cotidiana** (p.173), que seria um conjunto de práticas de deslocamento, influenciada por variáveis (estratégias de deslocamento) e relacionada a determinações individuais, como vontades e limitações. Para Balbim, a mobilidade cotidiana “se estrutura a partir da ordem econômica, da diversidade técnica do sistema de transporte, da vida de relações (incluindo os lugares de permanência, os motivos das viagens, etc) e da configuração do território” (BALBIM, 2003, p.176)

Balbim também utiliza como elemento de análise, assim como Pereira, a noção espaço-tempo, empregada na definição dos tipos de mobilidade existentes: a mobilidade cotidiana; as viagens e o turismo; a mobilidade residencial; e as migrações. No caso da mobilidade cotidiana, essa noção seria expressa a partir de “temporalidades curtas, ritmos sociais da vida cotidiana. (...) um tempo recorrente, repetitivo que implica retorno cotidiano à origem. (...) uma repetição [que] forja hábitos e práticas espaciais.” (BALBIM, 2003, p.184)

Desta maneira, o autor afirma que uma análise interligada entre mobilidade e vida cotidiana pode contribuir para que os transportes urbanos tornem-se mais aptos a atender os anseios e necessidades contemporâneas. Ultrapassar as previsões

quantitativas e considerar o comportamento dos deslocamentos corresponderia, na visão do autor, à principal contribuição da geografia urbana às análises de mobilidade.

A preocupação com a contribuição da geografia para os transportes urbanos é observada também na tese de Grotta (2005). No entanto, o autor utiliza outros conceitos para embasar sua análise, a partir do modelo de transporte de **rede integrada**, baseado nas determinantes espaciais e nos pressupostos teórico-metodológicos da geografia, com a justificativa de que estes dois últimos, podem elevar o nível desse serviço e aprimorar a acessibilidade.

Esse padrão baseia-se em um dos modelos básicos de configuração do TCU (transporte coletivo urbano) e que também tem bastante vinculação nos estudos geográficos: o padrão de rede. Grotta faz uma revisão do conceito de rede nas análises geográficas e demonstra que dentre os diferentes padrões de integração (elemento constituinte das redes), a **integração espacial** deve receber atenção especial nos estudos do TCU (p.206)

O autor faz questão de aprofundar a discussão sobre os conceitos e mobilidade e acessibilidade, afirmando que a distinção entre eles pode ser facilmente atingida dentro do campo da ciência geográfica (p.258):

Portanto, podemos inferir que acessibilidade se refere ao que a cidade oferece ao cidadão em termos de disposição e localização das funções urbanas, e mobilidade é o que o transporte oferece ao cidadão. Porém, como ambos são um par dialético, se associam às características urbanas, às necessidades do cidadão, como ser social. É, neste contexto, que o transporte deve atender a ambas as variáveis independentes anteriores, ou seja, o transporte deve se conformar à configuração urbana, e às características geográficas que a engendram, e atender aos anseios dos cidadãos, que dele fazem uso determinado pelas dimensões políticas e socioeconômicas presentes.

A análise desses três trabalhos permitiu observar os conceitos geográficos utilizados nos estudos sobre transportes urbanos. Os conceitos de mobilidade e acessibilidade são amplamente empregados, relacionando-se com demais conceitos comumente trabalhados na geografia, como paisagem, espaço-tempo e rede.

2.3 SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Outro aspecto que deve ser mencionado nesse capítulo é a inserção **da participação popular** nas análises geográficas. Como será visto adiante, esse conceito vem sendo muito utilizado pelas ciências sociais, especialmente depois das transformações políticas que o Brasil vivenciou na década de 80.

Por ser um tema de muita relevância, sua apropriação por diversas ciências passou a ser generalizada, o que tornou até mesmo difícil de especificar qual a área do conhecimento onde o conceito de participação popular teve origem. São inúmeros trabalhos nas áreas do direito, serviço social, administração entre outros, e, em menor número, na geografia.

No tocante à presente pesquisa, existe uma particularidade: o objetivo da dissertação é analisar a participação popular relativa às questões do transporte público. Para se entender como proceder neste caso, é necessário, primeiramente, fazer uma releitura do conceito de **participação**.

Segundo Dias (2007, p. 46), é necessário distinguir **participação política** de **participação popular**. A participação política compreenderia:

toda e qualquer forma, individual ou coletiva, de envolvimento do cidadão em atividades políticas (Dallari, 1985, p. 11 e 81): a eleição de representantes, a militância em partido político, o exercício de função pública, o engajamento em associações de natureza política ou social, a manifestação pública de opinião, ação organizada em grupos de pressão, a fiscalização dos serviços públicos, a realização de denúncias, o trabalho de conscientização política, entre outras.

Segundo a autora, tem-se aqui uma concepção de participação tradicional, vinculada ao ato eleitoral e a atuações esporádicas, deixando pouca margem para se pensar em outras formas de ação política. A escolha pelo termo **popular** pode esbarrar em críticas à sua possível acepção excludente das classes mais favorecidas⁶, o que

⁶ Alguns autores como Teixeira, E. C. (1998) e Daniel, C. (1994, apud DIAS, 2007, p. 46) defendem que o termo **popular** excluiria a participação das camadas “não populares” da sociedade, defendendo inclusive, a utilização do termo “participação cidadã” no lugar de participação popular.

segundo Dias seria improcedente, pois o adjetivo 'popular' é designativo de povo, que, em sentido jurídico, caracteriza o conjunto de nacionais de um Estado.

Assim sendo, participação popular seria (DIAS, 2007, p. 46):

o processo político concreto que se produza na dinâmica da sociedade mediante a intervenção quotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou associações com vista à elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público.

A autora faz questão de ressaltar que, em sua concepção, a participação popular deve ser entendida como um processo, isto é, deve estar inserida no cotidiano da sociedade, não podendo ficar restrita a episódios e momentos políticos excepcionais.

Apesar disso, ela admite a dificuldade em se chegar à prática dessa participação ideal, pois desde o processo de redemocratização brasileiro, muitos discursos vêm se apropriando do termo de forma vaga e limitada, resumindo algumas vezes participação popular à formação de conselhos não deliberativos – que apenas legitimam as ações governamentais – e a ações voltadas para obras do próprio interesse da população – os chamados mutirões – que não passam de uma transferência de responsabilidade pelos serviços infraestruturais por parte do Estado⁷. (p.47).

Esse tipo de participação é considerado por Carvalho (1998, p.9) como uma oferta estatal, e já existia como forma de legitimação das diretrizes estatais até mesmo nos governos militares, incorporada na forma de Conselhos constituídos por uma 'tecnocracia representante do grande capital'. Segundo a autora, uma cultura mais democrática de participação social tem início nas décadas de 70 e 80, com raízes na oposição de diferentes grupos e atores sociais à centralização do regime militar:

⁷ Além disso, segundo Valla (1998), a insistência em praticar o mutirão, principalmente na construção de habitações, escadarias e equipamentos de saneamento básico tem representado comprovadas perdas de dinheiro e energia para quem o executa.

A união de distintos setores sociais, com projetos políticos diferenciados, na oposição a um “inimigo comum”, ditatorial, centralizador, que a todos alijava do poder de **participar da definição dos rumos de um projeto nacional**, dissemina um discurso aparentemente unânime que valoriza a cidadania e a democracia, a descentralização, a participação da sociedade na gestão de seus interesses comuns, o controle social sobre o Estado e que teme e condena o monopólio do Estado sobre a gestão da “coisa pública”. A definição da abrangência dessa participação, de quem deve “participar” e em que amplitude essa participação é desejável, são o divisor de águas que passa a explicitar projetos, mantidos sempre um tanto obscuros, numa permanente disputa de significados

A Constituição de 88 proporcionou as condições necessárias para a criação de formas efetivas de participação, pois, além de restabelecer eleições diretas para presidente, governadores e prefeitos, reforçou a autonomia dos municípios e a cooperação de associações representativas, além de propiciar a elaboração de leis que permitiram a criação, em todas as instâncias governamentais, de conselhos de gestão paritários e deliberativos, a exemplo das Leis Orgânicas Municipais.

Infelizmente, após esse período, o que se pôde notar foi uma apropriação por parte do Estado e dos partidos no poder das propostas de gestão participativa formuladas pela sociedade durante o processo constituinte e no período que o antecedeu. Surgem então, muitas ofertas de canais institucionalizados de participação, como os já citados conselhos não deliberativos.

Uma contradição que tem início nesse processo, é o fato de que, apesar de terem recebido maior autonomia, os municípios – por contarem historicamente, com menos tradição organizativa – criaram espaços de participação desprovidos de uma atuação de qualidade por parte da sociedade, representando, no final das contas, “canais participativos burocratizados, esvaziados de conteúdo democrático, além de muito segmentados” (CARVALHO, 1998, p.10).

Um aspecto importante a ser ressaltado, é o fato de que, embora muito atrelado às práticas estatais e a espaços institucionalizados, a participação popular não se resume a canais como conselhos, orçamento participativo e ouvidorias. É preciso destacar outras formas de participação que não se limitam a uma cogestão e que acontecem fora dessas esferas. São diversas novas formas de participação cidadã

que, apesar de serem mais informais, podem, muitas vezes, ser mais efetivas e ter maior alcance na população.

Estes diferentes espaços e formas de atuação da sociedade são presentes quando se analisa a participação nas questões do transporte urbano. Este, no entanto, apresenta algumas particularidades que definem significativamente os rumos e limites dos movimentos sociais vinculados à sua causa.

2.3.1 Movimentos políticos na área de transporte

Segundo Vasconcellos (2001, p. 75), os movimentos políticos, são “ações feitas por indivíduos ou organizações com o objetivo de mudar as condições existentes ou participar dos processos decisórios”, (lembrando que nem sempre, neste último caso, a participação representa uma ameaça ao *status quo*, podendo, inclusive, constituir uma forma de cooptação).

Ainda segundo o autor, existem três condições específicas que contribuem para a emergência de pressões políticas na área dos transportes:

- a) *Demandas reprimidas*: as necessidades de deslocamento nem sempre coincidem com as possibilidades de viagens existentes.
- b) *Más condições de deslocamento*: insuficiência na oferta de meios de transporte, desconforto, falta de segurança etc. são fatores que contribuem para a insatisfação dos usuários.
- c) *Mudanças nas necessidades de reprodução*: a natureza mutável das necessidades de consumo e a inovação contínua da produção são responsáveis pelo surgimento de novos deslocamentos.

Ou seja, de maneira geral, são as necessidades cotidianas e as condições dos meios de transporte ofertados que influenciarão a avaliação dos usuários quanto ao serviço e quanto as suas necessidades e formas de intervenção e participação.

Outros aspectos a serem analisados, além das motivações para o surgimento de movimentos populares na área dos transportes, são: a natureza política, a organização e a forma de expressão desses movimentos.

Segundo Castells (1997, apud VASCONCELLOS, 2001, p. 77), os movimentos podem ser considerados, segundo sua natureza política, **reformistas** ou **estruturais**. Os primeiros, visam apenas atender demandas momentâneas, sem interferir no processo decisório, enquanto os segundos buscam uma rediscussão de prioridades, em alterações implicando tanto nas condições atuais quanto nas formas de decisão.

Quanto ao nível de organização, os movimentos podem ser individuais (de usuários) ou coletivos. Enquanto o primeiro fundamenta-se nas opiniões pessoais dos usuários e em suas reclamações decorrentes destas, o movimento coletivo baseia-se na ação e nos interesses de organizações formais (partidos, movimento estudantil) ou agrupamentos sociais, como associações de moradores, de deficientes físicos entre outros.

Em relação às formas de expressão, os movimentos podem ser diretos ou indiretos. No primeiro caso, eles se expressam por formas de pressão abertas e explícitas, buscando visibilidade política. São os movimentos de bairros, as manifestações públicas, as passeatas, a interdição de vias entre outros. Eles podem ser pacíficos ou fazer uso de alguma forma de violência, como os chamados “quebra-quebra”, onde ônibus e trens são quebrados ou incendiados. Já os movimentos indiretos contam com formas indiretas e veladas de pressão, normalmente realizadas na esfera tecnocrática.

Desta forma, existem diversos tipos de atuação política (ou formas de participação) por parte da sociedade nas questões de transporte, podendo ser originadas de insatisfações individuais ou coletivas e expressando-se de maneiras explícitas ou

'fechadas'. Segundo Affonso (1987, p.12), os Movimentos Reivindicativos de Transporte Coletivo (MRTC)⁸ surgem, inicialmente, como uma resposta popular aos aumentos tarifários e ao abandono dos ônibus e trens, mas, a partir da experiência desenvolvida nas lutas políticas e em seus embates com o Estado, podem passar a exigir participação direta nos processos de decisão, questionando a legitimidade das estruturas de poder.

Segundo Vasconcellos (2001, p.80), umas das principais características – que pode ser vista como o seu principal problema – dos movimentos políticos em torno dos transportes é que estes:

tendem a limitar-se a situações emergenciais, nas quais situações de extrema carência ou insatisfação geram protestos violentos. Nesse sentido, os movimentos são transitórios e sofrem a mesma condição 'volátil' dos movimentos sociais, tornando muito difícil sustentar a mobilização e a participação após o alcance dos objetivos imediatos.

Uma das possíveis explicações para esta transitoriedade, segundo Manoel Nascimento (2008) é devido ao fato de que os movimentos pelos transportes não apresentam uma 'territorialidade', ao contrario dos demais movimentos sociais, como o de luta pela terra, do movimento sem-teto ou dos movimentos sindicais. Todos estes, segundo o autor, dispõem de 'espaços de convivência' próprios, onde as pessoas vivem ou organizam sua formação política, seja o acampamento, o assentamento ou um sindicato. No caso dos transportes, o que existe é um 'espaço de convivência forçada' – que são os ônibus e os trens – onde, apesar de se formarem alguns vínculos, não são suficiente para que as pessoas se organizem de maneira produtiva.

Sendo assim, seriam essas as duas grandes fragilidades dos movimentos políticos pelos transportes: sua tendência a limitar-se a situações emergenciais e a falta de condições estruturais que impedem sua organização.

⁸ A denominação MRTC foi utilizada por Afonso (1987) em sua dissertação de mestrado para designar os movimentos populares urbanos nas décadas de 1970 e 1980 que reivindicavam melhorias no serviço de transporte coletivo no Brasil. Esses movimentos populares não tinham necessariamente conexão entre si, tendo em comum apenas a causa, não constituindo, desta forma, um movimento único organizado.

2.4 O TERRITÓRIO USADO

Afirmou-se, no início do capítulo, que o território usado seria o conceito que permitiria a análise do problema de pesquisa proposto, a partir do substrato teórico geográfico, sendo utilizado juntamente com conceitos de ciências afins.

Antes de aprofundar o exame sobre o conceito de território usado, é importante deter-se, primeiramente, sob o entendimento do que é espaço. De acordo com a concepção adotada nesta pesquisa, o espaço, segundo Santos, é “um conjunto indissociável, solidário, e também contraditório, de **sistemas de objetos e sistemas de ações**, não considerados isoladamente” (2004, p.63). Os sistemas de objetos e de ações interagem: os primeiros condicionam a forma como se dão as ações e os segundos criam novos objetos e adaptam os antigos. É aí que se encontra a dinâmica e a contínua transformação do espaço.

Feitas essa consideração, é possível entender por que, em seus últimos trabalhos, Milton Santos propôs a revalorização do conceito de território, pois quando considerado como território **usado**, ele representa a dinâmica espacial.

O território usado constitui a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade (objetos) e seu uso (ações humanas, ou seja, o trabalho e a política) (SANTOS e SILVEIRA, 2001). O território revela ações passadas e presentes – congeladas nos objetos – e as ações presentes, constituídas em ações. Sendo assim, é possível transitar do passado ao futuro a partir da análise do presente, isto é, do território vivo, **vivendo**.

Desta maneira, analisar as ações passadas e presentes sobre o território, a forma como os objetos são modificados e as consequências dessas modificações, torna-se procedimento fundamental em um estudo geográfico.

As ações no território expressam-se a partir de determinadas dimensões do acontecer: o acontecer homólogo, o acontecer complementar e o acontecer hierárquico (SANTOS, 2004, p. 166).

O acontecer homólogo é aquele das áreas de produção, onde se cria uma similitude de atividades, gerando contiguidades funcionais que dão os contornos da área assim definida; o acontecer complementar é aquele das relações entre cidade e campo e das relações entre cidades, consequência das necessidades modernas da produção e do intercâmbio geograficamente próximo; e o acontecer hierárquico se faz sob um comando e uma organização que tendem a ser concentrados e impostos de fora.

Nos dois primeiros casos, o território é marcado por um cotidiano compartilhado mediante regras que são formuladas ou reformuladas localmente, enquanto no último caso, tem-se um cotidiano imposto 'de cima', comandado por uma informação que é segredo e poder. Sendo assim, criam-se novos recortes no território: os acontecimentos homólogos e complementares dão origem às **horizontalidades**, e os acontecimentos hierárquicos originam as **verticalidades**. (SANTOS, 2004, p. 168).

As horizontalidades são extensões formadas por pontos que se agregam sem descontinuidade, enquanto as verticalidades – que asseguram o funcionamento global da economia – são pontos separados espacialmente uns dos outros, porém, interdependentes. Essa interdependência acontece de forma hierárquica, através de ordens técnicas e políticas, cuja incorporação pelos lugares pode ter um efeito desintegrador das solidariedades locais.

Para Santos (2004, p. 286):

As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto da contra finalidade, localmente gerada.

Ainda segundo o autor, as horizontalidades são palco de um cotidiano conforme, mas não necessariamente conformista, e é nas solidariedades locais que se encontra uma importante força política.

Apesar do recorte vertical ter um alcance cada vez maior no território, ainda é possível um fortalecimento horizontal dos lugares, ampliando, a partir de ações localmente constituídas, a coesão da sociedade civil e a base da vida comum, com vista à elaboração de projetos de interesse coletivo.

É importante que se retome a noção de espaço banal, o espaço de todos, que se opõe ao território fragmentado, em rede, controlado por normas a serviços de poucos. É nesse contexto, que o território usado torna-se “a arena de oposição entre o mercado – que singulariza – e a sociedade civil – que generaliza” (SANTOS, 2005, p.259).

Essas considerações estão intrinsecamente relacionadas às questões de pesquisa propostas nesta dissertação. O objetivo deste trabalho é analisar as ações políticas por parte da sociedade civil nas questões referentes ao transporte público, isto é, o objetivo desta dissertação é examinar as **novas horizontalidades** relacionadas ao transporte em Salvador, que surgiram após as manifestações estudantis em 2003.

Sendo assim, estas horizontalidades – formadas pela ação da sociedade civil – se opõem às verticalidades constituídas pelos agentes de mercado (no caso, os empresários do setor de transporte), que contam com o apoio do Estado (do governo municipal, que é responsável pelas atribuições desse serviço).

Analisando as ações sobre o território, nas escalas da verticalidade e especialmente da horizontalidade, busca-se compreender quem são os novos agentes, e qual o espaço destinado para a participação da sociedade nos processos decisórios do transporte em Salvador. O embate entre a sociedade e os agentes de mercado torna-se cada vez mais denso, pois, segundo Ribeiro (2005, p.268):

Os sujeitos sociais e a ação política apresentam, agora, maior complexidade, confrontando paradigmas que orientaram, até há pouco tempo, os projetos de transformação social. Estes sujeitos propõem novos híbridos institucionais, atuam em várias escalas, exigem a releitura do Estado, defendem diferentes sentidos de nação, rejuvenescem tradições e impedem a sua completa absorção em instituições da modernidade.

Desta maneira, observa-se que a escolha do território usado como embasador desta análise, permite que se averiguem questões como o planejamento urbano e de transportes em Salvador e a temática da participação popular, visto que, a partir de um enfoque geográfico, elas assumem a forma de verticalidades e horizontalidades, sem perder aspectos de sua relevância analítica.

3 AS VERTICALIDADES DO TRANSPORTE PÚBLICO DE SALVADOR

Neste capítulo, serão analisadas ações propostas e executadas pelo poder público e pelos agentes do mercado de transportes na cidade de Salvador. Intitulou-se o presente capítulo de 'Verticalidades' visto que estas ações, na maioria das vezes, são estranhas, vindas 'de cima', sendo impostas ao lugar, podendo ou não serem absorvidas e aceitas pela sociedade.

A escolha pela formatação em dois capítulos – um sobre as verticalidades e outro sobre as horizontalidades do transporte em Salvador – foi baseada na intenção de sistematizar a análise, e não de fragmentá-la, isto é: no intuito de compreender as interações entre estes conceitos, foi necessário separá-los para analisá-los com destaque.

Antes de adentrar no campo das ações governamentais (as quais, muitas vezes, agem em prol de determinadas ideologias de mercado), é necessário, primeiramente, entender o âmbito jurídico em que está inserido o transporte público, para que se possa ter ciência dos limites legais às ações destes agentes hegemônicos, assim como de suas atribuições e responsabilidades.

3.1 ASPECTOS JURÍDICOS DO TRANSPORTE PÚBLICO

O transporte público é tratado no direito nacional de maneira esparsa. Sua regulamentação encontra-se na Constituição da República de 1988, que prevê princípios e regras gerais, bem como na legislação infraconstitucional, que complementa e especifica as previsões constitucionais.

Na Constituição, embora não haja um tópico específico destinado ao transporte público, pode-se verificar, por meio da análise de diversos dispositivos, suas

diretrizes, especialmente aquelas relacionadas ao serviço público e a seu modo de prestação.

Desta forma, o artigo 30, inciso V, da Constituição dispõe que é competência do Município organizar e prestar, dentre outros serviços de interesse local, o de transporte coletivo, diretamente ou por meio de concessão à particulares. Este inciso destaca ainda a relevância desta prestação, ao mencionar que se trata de serviço de natureza essencial:

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;

Por outro lado, dada a relevância do tema, cabe à União a competência para legislar sobre as diretrizes do transporte coletivo, incumbindo aos demais entes da Federação legislar sobre pontos omissos e de interesse local.

Nota-se ainda a importância do transporte coletivo através de garantias voltadas aos cidadãos, representados, no texto constitucional, por diversos grupos sociais. É o caso do trabalhador (art. 7º, inciso IV), que possui o direito fundamental ao salário mínimo fixado por lei nacional, que garanta suas necessidades vitais, bem como as de sua família. Dentre estas necessidades vitais encontra-se, de forma expressa, o transporte. Além disso, pode-se citar a garantia do transporte como meio de efetivação de direitos voltados aos estudantes (art. 208, inciso VII), aos deficientes físicos (art. 227, parágrafo 2º) e aos idosos (art. 230, parágrafo 2º).

Já o artigo 175 enumera os princípios básicos do serviço público, nos seguintes termos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Como afirmado anteriormente, a Constituição prevê normas gerais, que serão complementadas pela legislação infraconstitucional, que compreende leis complementares, leis ordinárias, dentre outras espécies legislativas. No que concerne ao serviço público, mais especificamente à sua concessão, este papel é desempenhado pela Lei 8.987/95, conhecida como a lei das concessões.

A lei das concessões regulamenta matérias importantes referentes à prestação de serviço público, merecendo destaque, em razão do tema deste trabalho, os que tratam dos direitos e deveres das três partes envolvidas: poder concedente, concessionária e usuários.

É direito dos usuários, por exemplo, receber do poder concedente e da concessionária todas as informações necessárias para defesa de direitos individuais e coletivos, como consta no inciso II do artigo 7º.

Embora existam previsões que garantam a qualidade e a regularidade na prestação, percebe-se que não há dispositivo específico sobre meios de participação direta dos usuários na gestão dos serviços prestados através de concessão.

Esses meios de participação acabam sendo regulamentados por outros mecanismos originados da Constituição, como instâncias municipais de participação (orçamento participativo e conselhos gestores).

3.2 BREVE HISTÓRICO DOS MEIOS E DO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES EM SALVADOR

Com o intuito de compreender as ações que levaram à atual configuração do transporte público em Salvador, faz-se necessário analisar a evolução dos meios de transporte assim como as características do planejamento desta área.

A história do transporte público em Salvador tem início em 1845, com a Lei municipal n. 233, de 3 maio, que concedeu privilégios por dez anos, a quem se interessasse, para o estabelecimento de um sistema de gôndolas na cidade (meio de transporte inventado em Paris, em 1829, que consistia em diligências puxadas por quatro animais). Foi apenas em 1866, mais de vinte anos depois, que esse serviço foi inaugurado, contando com seis carros, numa extensão de três quilômetros (CARVALHO, 1949, apud ROCHA, 2004, p. 54).

As gôndolas (figura2) eram elegantes e nelas só tinham ingresso pessoas bem vestidas e de cartola. Funcionavam com quatro animais (um dos quais levava o cocheiro), e transportava até 24 passageiros. Também existiam naquela época em Salvador, pequenos vapores que partiam da Cidade Baixa em direção ao Bomfim, que transportavam marinheiros, soldados e demais passageiros que não eram bem vindos nas gôndolas.

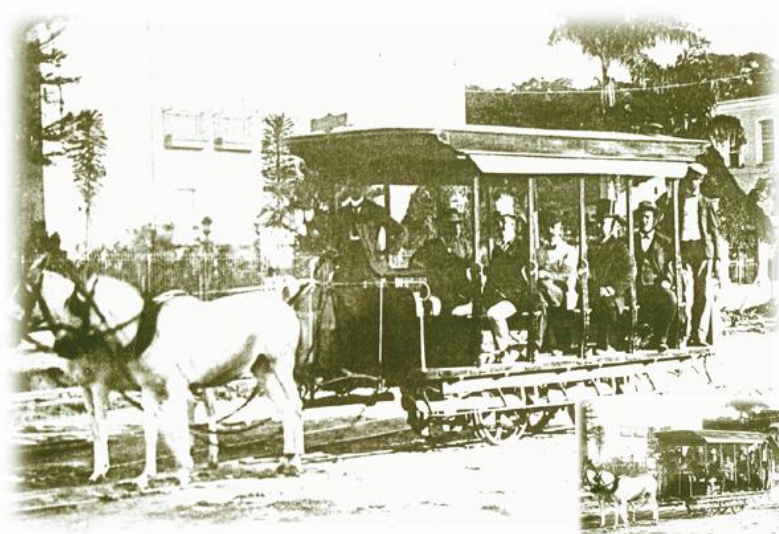


Figura 2- Gôndolas, Campo Grande, séc. XIX
Fonte: SETPS

As gôndolas vão se incorporar a primeira companhia de bondes de burro, transferida para o negociante Antônio Lacerda e denominada “Transportes Urbanos” em 1870. Foi de Lacerda a ideia de implantar um elevador ligando a Cidade Baixa à Cidade Alta; uma alternativa às extensas ladeiras. Em sua construção, foram utilizados materiais importados da Inglaterra, e, em 1873, foi inaugurado o elevador, que funcionava através de sistema hidráulico. (STIEL, 1984).

Em 1897, são introduzidos os bondes elétricos na cidade (figura 3), operados pela Cia. Veículos Econômicos, ligando o Comércio a Itapagipe. Até então, no Brasil, só a cidade do Rio de Janeiro utilizava este serviço. Em 1898, é sancionada a Lei Municipal n. 330, autorizando a substituição da tração animal pela elétrica no transporte coletivo da Cidade Alta.

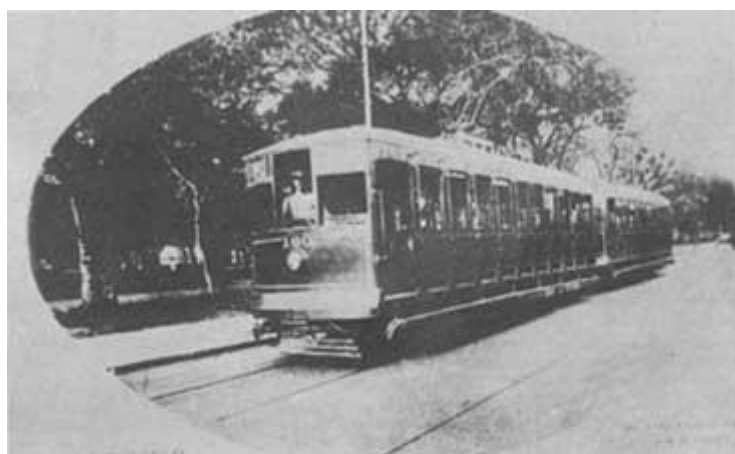


Figura 3 -Bonde elétrico, Salvador, 1920
Fonte: STIEL, W.C.

No início do século XX, o sistema de transporte coletivo por bondes elétricos estava estruturado, com linhas que atendiam diversos bairros das Cidades Alta e Baixa. Porém, em 1929, a Companhia Linha Circular da Bahia passou a assumir todos os bens e serviços do transporte público da cidade, a partir de um processo de licitação em que foi a única corrente. Com o monopólio, diminui o interesse na qualidade do serviço, o qual foi decaindo progressivamente, gerando grandes protestos por parte da população. Em 1955, a Prefeitura encampou todo o patrimônio da Companhia, transferindo-o para o recém criado Serviço Municipal de transportes Coletivos (SMTTC).

No mesmo ano, a Prefeitura Municipal baixou decreto considerando em crise os serviços coletivos de transporte, sendo inaugurados, em 1957, os serviços de trólebus na Cidade Baixa (um espécie de ônibus movido à eletricidade [figura 4]), em tentativa de substituição aos bondes. Em 1961, os bondes foram totalmente extintos e substituídos pelo sistema de ônibus, que contava com forte participação da iniciativa privada (figura 5).



**Figura 4 - Trólebus, Salvador.
Fonte: SETPS**



**Figura 5 – Primeiros ônibus em Salvador
Fonte: SETPS**

Segundo Rocha (2004, p. 74) a trajetória dos bondes em Salvador é similar a de outras cidades da América Latina:

Depois dos pioneiros empreendedores, as concessionárias dos serviços de bondes passam a ser empresas privadas de capital estrangeiro, com importante aporte tecnológico, operacional e de investimento e a concessão de Sá sob regime de monopólio. Após um curto período de manutenção dos bondes pelo poder público, este passa a optar pelo ônibus, assinalando o fim das grandes empresas e o advento da fragmentação da propriedade no serviço de transporte coletivo.

É verdade que os ônibus apresentavam vantagens quando comparados aos bondes: menor custo de implantação (visto que não necessitavam de subestações de energia, cabos elétricos e trilhos); maior flexibilidade de itinerários; e maior confiabilidade (já que não eram prejudicados por eventuais interrupções de energia), mas o fator decisivo para seu estabelecimento foi, sem dúvida, a política brasileira de apoio ao rodoviarismo.

3.2.1 A política nacional de incentivo ao transporte rodoviário

Apesar do primeiro automóvel ter chegado ao Brasil em 1893 (trazido da França por Santos Dumont), o rodoviarismo ganha força no país a partir da década de 50 do século XX, com o governo de Juscelino Kubitschek. Neste intervalo de tempo, no entanto, uma série de políticas públicas que visavam beneficiar o modo de transporte rodoviário foram gradualmente implantadas, contribuindo para que este se transformasse no principal modal de transporte brasileiro.

A expansão das estradas data do governo de Rodrigo Alves (1902 – 1906), época em que o capital estrangeiro penetrava com facilidade no Brasil, especialmente nas áreas de transportes e serviços públicos. Através da Lei 1453, de 30 de dezembro de 1905, o governo brasileiro autorizou a abertura de créditos para a construção de estradas de rodagem que ligassem entre si as capitais dos Estados. Em 1920, com o início da construção da rede rodoviária paulista, a prioridade dada à inserção do

rodoviarismo na política governamental era expressa através da frase “governar é abrir estradas” (OLIVEIRA, 1986, *apud* FARIA, 2001).

A década de 1950 marca a entrada definitiva do Brasil na era rodoviária. Segundo Faria (2001), dois fatores que contribuíram para isso foram a instalação de fábricas de asfalto para a pavimentação de rodovias e a refinaria de petróleo para a produção de combustíveis, ambos derivados da criação da Petrobrás, em 1953.

No governo Kubitschek, a expansão do setor rodoviário é favorecida pela implementação do Plano de Metas, voltado diretamente para aos setores de infraestrutura de transportes e energia. A política de industrialização deste governo baseava-se no setor automobilístico, e as ferrovias foram sofrendo processo de sucateamento, sendo gradualmente substituídas pelas rodovias.

Além disso, segundo Faria (2001), alguns estados como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro receberam grandes doações federais oriundas de recursos do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, o que proporcionou a concretização de grandes obras viárias, como a rodovia Belém-Brasília, a Rio de Janeiro - Brasília, e a Rodovia Fernão Dias, entre São Paulo e Belo Horizonte, incentivando ainda mais o setor rodoviário.

No governo militar, a economia durante o período do ‘milagre brasileiro’ foi fortemente baseada no complexo industrial automotivo, tendo como carro-chefe a produção de automóveis e, paralelamente, a construção de rodovias e vias urbanas.

Até a década de 70, o transporte público não era visto como prioridade, mas com a intensificação dos congestionamentos nas maiores cidades, iniciou-se a construção das primeiras linhas metroviárias no país. O período compreendido entre 1975 e 1979 foi marcado pelo fortalecimento das empresas de ônibus nas cidades, devido ao impulso à fabricação de veículos propélidos à álcool dado pelo governo federal.

As décadas de 1980 e 1990 são marcadas pelo enfraquecimento das ações do Governo Federal no setor do transporte urbano. Com a Constituição de 1988, Estados e Municípios passam a ter maiores atribuições e tem início nesta época, a

exploração privada do setor de infraestrutura brasileiro (especialmente das rodovias federais), gerando venda de estatais e a extinção da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU).

Apesar de todos os problemas originados da priorização do modal rodoviário (congestionamentos, acidentes, poluição), o número de automóveis vendidos no Brasil não para de crescer. No início de 2009, mesmo com a crise econômica, o setor automotivo foi o responsável pela alta da indústria, apresentando crescimento de 40%, estimulado por incentivos governamentais como a redução do imposto sobre produtos industrializados, o IPI (ENNES, 2009). No primeiro semestre de 2009, foram vendidos 1.393.624 veículos novos, número recorde para o período e 4% superior ao do mesmo intervalo de tempo do ano passado.⁹

3.2.2 O planejamento de transportes

O sistema e a infraestrutura de transporte no Brasil, assim como em outros países da América Latina, seguiram uma linha histórica bem definida: primeiro, baseavam-se nas companhias estrangeiras de transporte ferroviário e de bondes, responsáveis pela provisão do transporte coletivo. Após o término da Segunda Guerra Mundial e o grande apoio dado pelo governo ao sistema rodoviário, estas estruturas foram sendo desmanteladas, e não tendo mais como competir com os ônibus e caminhões, foram substituída por operadores privados e públicos. Com uma política econômica altamente voltada para indústria automobilística, a ênfase dada ao transporte público por parte do governo era insuficiente, o que ocasionou a alta dependência deste setor aos operadores privados de ônibus.

Neste período pós-Segunda Guerra o planejamento urbano e de transportes foi baseado em técnicas, ideologias e metodologias originadas nos países

⁹

Fonte: Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores – Fenabrave.

desenvolvidos e executadas pelo Estado com o intuito de privilegiar a expansão do transporte individual em detrimento do coletivo.

O planejamento de transportes (PT) não é uma área do conhecimento independente, estando vinculada a dois outros setores: o planejamento urbano (PU) e o planejamento de circulação (PC), que podem ser assim caracterizados:

- 5 O planejamento urbano: define os usos e ocupações do espaço, e ao estabelecer limites para a propriedade privada, torna-se o centro de grandes disputas políticas. Seus produtos são as leis e os códigos que estabelecem os usos dos espaços desejados.
- 6 O planejamento de transportes: define a infraestrutura de circulação, constituída de ruas, calçadas, vias férreas e terminais, e, em relação ao transporte público, veículos, linhas e frequência de viagens. Esta infraestrutura irá permitir o deslocamento de pessoas e mercadorias e definirá a oferta de veículos.
- 7 Já o planejamento da circulação: define como a infraestrutura viária será utilizada pelas pessoas e pelos veículos, envolvendo elementos como a legislação (Código de trânsito), engenharia de tráfego, educação no trânsito e fiscalização.

É natural que, baseando-se em suas definições e competências, estabeleça-se uma certa hierarquia entre as três técnicas de intervenção, estando o planejamento de transportes urbano no topo dessa hierarquia, seguido, respectivamente, pelo planejamento de transportes e o de circulação. Porém, Vasconcellos (2001, p. 50) afirma que esta interpretação corresponde a uma visão tradicional, visto que as decisões sobre um setor influenciam os outros e é impossível dissociar uso do solo e demandas de transporte. Este vem a ser um dos principais equívocos cometidos pelas administrações municipais, como no caso de Salvador, onde, nos últimos anos, e, culminando com a aprovação do PDDU em 2008, observou-se a intensificação da construção de empreendimentos imobiliários e comerciais de grande porte sem considerar o impacto no trânsito e na demanda de transporte (além do impacto ambiental) oriundos deste adensamento.

3.2.2.1 O planejamento tradicional de transportes

Os Estados Unidos foram o país em que o processo de planejamento de transportes teve maior abrangência, influenciando diversos países – incluindo o Brasil. A origem deste planejamento – conhecido como *Urban Transportation Planning System* - está na criação do “*Highway Act*”, de 1962, um programa que impulsionou a construção de rodovias pelo país, e conseqüentemente, constituía-se em uma política de apoio ao uso do automóvel.

Segundo Dimitriou (1992, apud VASCONCELLOS, 2000, p. 65), o processo de planejamento de transportes nos EUA passou pelas seguintes etapas:

- 8 Desenvolvimento conceitual (1946 – 1955)
- 9 Desenvolvimento operacional (1955 – 1964)
- 10 Estabilidade conceitual (1964 – 1969)
- 11 Revisão crítica (nos países desenvolvidos) e uso disseminado nos países subdesenvolvidos (1969 – 1976)
- 12 Renovação (desde 1976)

O mais interessante é perceber que o processo de reformulação conceitual e crítico do planejamento de transportes nos países desenvolvidos coincide com o momento em que ele passa a ser amplamente empregado nos países pobres.

As principais críticas a esse planejamento referiam-se ao fato de que ele era baseado na elaboração de modelos de previsão a longo prazo, de baixa confiabilidade, além de contar com pouca participação da sociedade. Passa-se a questionar a característica exclusivamente técnica do planejamento, orientada para a reprodução do sistema econômico baseado nas rodovias. Os modelos que apresentavam essa característica tendiam apenas a reproduzir a situação atual, de expansão de consumo dos automóveis, sem considerar novos cenários e dando pouca ênfase aos outros modais.

Desta forma, não é difícil perceber que a introdução desse modelo considerado ultrapassado de planejamento nos países subdesenvolvidos, e, somada as particularidades destes países, teve como resultado um processo de planejamento

extremamente deficiente, sobre o qual as principais críticas podem ser resumidas no quadro 1:

Quadro 1 – Críticas ao planejamento de transportes nos países subdesenvolvidos

Área	Críticas	Consequência
Técnica	<p>Dificuldade de fazer previsões, falta de dados</p> <p>Condições socioeconômicas instáveis; inflação – SP, Índice de Mobilidade (viagens/dia/pessoa): 1967 – 1,2; 1977 – 1,5; 1987 – 1,1; congestionamentos em 1986 (Plano cruzado).</p> <p>Falta de procedimentos para modelar a demanda de ônibus e transporte não motorizados.</p> <p>Pesquisa O-D: redução para efeitos de cálculos não abrangem a complexidade dos condicionantes de viagens.</p>	<p>Erros graves de previsão</p> <p>Desperdício de recursos públicos</p> <p>Análise deficiente da demanda</p> <p>Modais negligenciados</p>
Estratégica	<p>Propostas a longo prazo – propostas inexecutáveis, adiadas para um horizonte indefinido, implantadas parcialmente ou abandonadas. (Mario Kértz e os bondes modernos).</p> <p>Diferenças entre os horizontes de raciocínio dos planejadores e políticos.</p>	<p>Propostas irrealistas</p> <p>Impossibilidade de trabalho continuado</p>
Política	<p>A adoção do SPTU americano negligência a realidade política, sem questionamentos dos seus pressupostos.</p> <p>Falta de democracia – amplo poder para o Estado, força da burocracia e da tecnocracia</p> <p>Posição privilegiada das classes médias</p> <p>Negligência e repressão das organizações populares, permanecendo afastadas das arenas decisórias.</p>	<p>Decisões distorcidas</p> <p>Apoio indevido ao automóvel</p> <p>Negligência do transporte público e não motorizado</p>
Ideológica	<p>Reprodução das condições presentes, sem atender a demanda reprimida e as novas alternativas de transporte = aumento da oferta e do uso do automóvel.</p> <p>Ideia de mobilidade como progresso</p> <p>Completa desconsideração ao transporte não motorizado; o sistema de ônibus recebeu um tratamento técnico pobre.</p> <p>Uso do SPTU como prova de racionalidade e neutralidade.</p>	<p>Negligência do transporte público e não motorizado</p> <p>Apoio indevido ao automóvel</p>
Econômica	<p>Forma de avaliação econômica dos projetos (benefícios e custos). Dificuldade em medir-se a extensão dos impactos</p> <p>Construção de novas vias indutoras de velocidade (avenidas de fundo de vale em São Paulo) – aumento dos acidentes fatais, da poluição, dos impactos sobre o transporte não motorizado.</p> <p>Uso de salários diferentes para avaliar propostas de transporte</p>	<p>Avaliação distorcida e irrealista</p>

3.2.3 O planejamento de transportes em Salvador

A história do planejamento de transportes em Salvador tem início na década de 1970, com a elaboração do primeiro plano para o setor, o Estudo do Uso do Solo e Transporte (EUST), desenvolvido pela CONDER. Este estudo, onde foi feito o primeiro levantamento completo da situação do transporte público da Região Metropolitana de Salvador – e os demais que o seguiram – incorporaram os paradigmas do Sistema de Planejamento de Transporte Urbano americano, o *UTPS*, apresentando alguns dos seus problemas característicos, apontados anteriormente.

Ao longo de décadas, foram desenvolvidos uma série de planos e estudos que primavam pelas análises quantitativas e pelas previsões a longo prazo. Além disso, estavam mais voltados para a formulação de propostas para a ampliação da infraestrutura viária do que para a análise das causas e origens dos problemas.

O principal problema das previsões a longo prazo, ao invés de dar prioridade às análises das condições existentes, é que, nos países pobres, devido à instabilidade econômica (especialmente na década de 1980), essas previsões raramente se concretizavam. Um exemplo está na cidade de São Paulo: seu índice de mobilidade era de 1.2 viagens/dia/pessoa em 1967, aumentado para 1.5 em 1977 (devido ao ‘milagre’ brasileiro) e chegando à 1.1 em 1987, reflexo da crise econômica (VASCONCELLOS, 2000, p.75). Esta redução era totalmente inesperada no contexto de otimismo da década de 70, e os planos elaborados neste período basearam-se em prognósticos que viriam a se mostrar equivocados.

Outro exemplo, também em São Paulo, diz respeito ao aumento de viagens provocado pela rápida melhoria das condições econômicas derivada do surgimento do Plano Cruzado, em 1986, quando a inflação no Brasil caiu para zero. Foram registrados nestes poucos meses um aumento de tráfego diário médio de 15% (um valor raramente encontrado nas experiências de transporte) e de 30% no tempo de percurso no sistema viário principal, quando comparado ao ano anterior. Ambos os aumentos desapareceram com a crise do plano e o retorno da inflação (VASCONCELLOS, 2000).

Voltando ao caso de Salvador, o enfoque dos trabalhos e pesquisas desenvolvidos, ao se concentrar quase exclusivamente nos aspectos técnicos e econômicos, desconsiderou os âmbitos políticos e sociais, que já demonstravam insatisfação com o sistema de transporte público da cidade. Na falta de outros meios de participação, a forma encontrada para expressar esta insatisfação foi a quebra de vários veículos em 1981, movimento que ficou conhecido como o “Quebra-quebra dos ônibus”.

Pode-se dizer que tanto as recomendações contidas no EUST como aquelas presentes nos demais trabalhos realizados sobre o setor, ficaram apenas no papel. Uma exceção foi o Estudo de Transporte Coletivo por Ônibus de Salvador (TRANSCOL), que teve parte de suas recomendações implantadas, como a construção dos terminais da Lapa, Aquidabã e Rodoviária. Na verdade, a construção da Lapa tomou proporções maiores do que o inicialmente previsto no estudo, transformando-se, de um terminal provisório, para a maior estação de ônibus de Salvador (ROCHA, 2004, p. 93).

No Quadro 2 foram reunidos os principais planos para o transporte de Salvador e seus principais objetivos:

Quadro 2: Principais planos para o transporte de Salvador e objetivos.

Plano/ Estudo	Ano	Objetivos
EUST	1975 – 1977	Realizar levantamento completo da situação dos transportes coletivos da RMS, para 1975, assim como projeções de desenvolvimento regional e de transporte a médio e longo prazo (respectivamente, para os anos de 1985 e 2000). Era prevista a implantação de um sistema de transporte coletivo tipo ferroviário, concomitantemente à criação de subcentros e de um novo núcleo urbano ao norte de Salvador,
PLANDURB (Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador)	1976-1978	Neste plano, o transporte de massa se constituía num elemento de caráter estruturador, e objetivava-se consolidar os vetores de expansão da cidade. O plano propunha também um sistema de vias primárias “em grelha”, descentralizando o terciário em novos subcentros.

PDTU (Plano Diretor dos Transportes Urbanos da RMS)	19878 – 1982	Propunha estratégias de transporte a longo, médio e curto prazo para a RMS.
TRANSCOL (Estudo de Transporte Coletivo por Ônibus de Salvador)	1975 – 1977	Trazia propostas para o transporte de Salvador a curto prazo. A principal proposta era centrada num sistema coletivo por ônibus baseado na criação de quatro estações de transbordo em torno de uma área central, formando um “anel de contorno”, juntamente com a criação de um serviço de linhas circulares para atender aos deslocamentos internos desta área. Apresentava também soluções para os principais pontos de estrangulamento da cidade.
Estudo de Alternativas Tecnológicas para o Transporte de Massa em Salvador	1979 – 1980	Definia duas variáveis para a efetiva implementação do transporte de massa na cidade: traçado e tecnologia. Selecionou algumas tecnologias (dentre elas, ônibus, trólebus e VLT) que pudessem atender, individualmente ou em conjunto, às demandas das áreas e corredores selecionados nos planos anteriores.
Projeto Transporte de Massa de Salvador	1984 – 1985	Detalhava um projeto de mais de 50 km de corredores de transporte, que utilizariam diversas tecnologias (inclusive metrô).

Fonte: ROCHA, 2004. Adaptação: Patrícia Ponte.

No final dá década de 1990 surge um grande projeto, o Metrô de Salvador, que trás em sua concepção aspectos herdados dos trabalhos anteriores sobre transporte de massa desenvolvidos desde a década de 1970, como por exemplo, tecnologia, traçado das linhas e integração com o modal ferroviário.

É possível afirmar que pouca coisa pôde ser aproveitada de todo esse material elaborado por órgãos municipais e estaduais; material este, que, certamente, requiriu muita pesquisa e verba pública. Essa afirmação é também expressa por Rocha (2004, p. 94):

a institucionalização dos planos de transporte elaborados para Salvador seguem caminhos muito diversos daqueles imaginados por seus formuladores. No final, a totalidade do plano parece ser apenas uma hipótese de trabalho, da qual são extraídas uma ou outra recomendação para serem implantadas efetivamente na cidade, de acordo com os mais diversos interesses dos dirigentes da ocasião, na grande maioria das vezes, desvinculadas do contexto técnico-teórico em que foram formuladas

No entanto, existe na história do planejamento de transporte de Salvador, um plano viário que foi realizado com bastante sucesso, tendo sido executado a partir do Decreto-Lei n. 701 de 1948, que visava dotar a cidade de uma nova rede de circulação, baseada na construção de avenidas de vale. Apesar de não apresentar propostas para o transporte coletivo, veio a influenciá-lo decisivamente, contribuindo para sua atual configuração.

O Decreto-Lei n. 701 teve origem com o Escritório de Planejamento Urbanístico da Cidade de Salvador (EPUCS), implantado em 1943. Este plano tem suas raízes nas primeiras iniciativas de planejamento urbano, iniciadas em 1935, com a Semana de Urbanismo, que teve como objetivo identificar os principais problemas da cidade – dentre eles, destacaram-se a estrutura urbana obsoleta e as graves condições sanitárias. Depois das primeiras discussões em 1935, e da inauguração do EPUCS em cinco anos depois, foi aprovado, em 1948, o Decreto Lei, que regulamentava o Loteamento, Parcelamento e Uso do Solo em Salvador. (PENTEADO FILHO, 1991).

O início do novo sistema viário proposto ocorreu com a inauguração da avenida Amaralina, em 17 de março de 1949. Nos quase vinte anos que se seguiram, foram construídas outras importantes avenidas, como a Centenário, Vasco da Gama, Contorno e Barros Reis, mas as obras passam a ser executadas, em maior ritmo, a partir de 1967, na gestão do prefeito Antônio Carlos Magalhães, acompanhando o novo momento por que passava Salvador, de crescimento econômico, industrialização e modernização, que, conseqüentemente, exigiam maior fluidez na circulação.

Esse fase de modernização foi possível mediante a conjuntura favorável dos anos do “milagre brasileiro”, durante os quais o Estado da Bahia deteve o maior

crescimento econômico do país. A prefeitura, aproveitando o aumento de sua receita, concentra-a no programa de obras, fazendo com que a porcentagem deste programa, em relação ao orçamento total, passe de 19% em 1966 para 49% em 1969 (SCHEINOWITZ, 1998, p. 25). Nos anos seguintes à posse do novo prefeito, foram inauguradas as avenidas Antônio Carlos Magalhães (figura 6), Luis Viana Filho (Paralela), Mário Leal Ferreira (Bonocô), Tancredo Neves, Magalhães Neto, Garibaldi etc.



Figura 6: Implantação da avenida Antônio Carlos Magalhães, 1975.
Fonte: Fundação Gregório de Matos

A construção destas avenidas, na maior parte, de vale – visto que o programa também incluía a construção de avenidas de cumeada e viadutos –, teve muitos impactos na circulação urbana, como, por exemplo, o aumento do número de automóveis na cidade. Segundo SCHEINOWITZ (1998, p. 26), enquanto em 1967 eram vendidos 60 carros por semana, em 1969 este número dobra, chegando, em 1970, a 320 veículos comercializados semanalmente, o que corresponde a um aumento de mais de 500% em três anos.

Este dado é uma evidência do objetivo da construção dessas obras viárias: proporcionar uma maior fluidez para os automóveis, sem considerar a

implementação de melhorias para o transporte coletivo (como vias exclusivas para ônibus). Atualmente, com o agravamento dos problemas de tráfego na cidade, essa ausência de infraestrutura própria para o transporte público tenta ser remediada com a demarcação de faixas preferenciais, que, na prática, não impedem a circulação dos automóveis.

Voltando ao acervo de planos para o transporte público da cidade, é interessante notar que algumas das principais questões que afligem o setor são destacadas e, por vezes, vastamente analisadas, mas, dificilmente, as soluções para as mesmas são postas em prática. O que se observa é um reaproveitamento de propostas em contextos diversos – bastante influenciado pela situação política –, que não necessariamente resolvem os problemas ou trazem melhorias para o sistema de transporte da cidade.

Um exemplo disto são os projetos para a reativação dos bondes. A implantação do VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), também conhecido como bonde moderno (movido à eletricidade, como sua última geração a funcionar na cidade na década de 1950) foi prioridade na gestão do prefeito Mário Kertész, entre os anos de 1986 e 1988, e sua responsabilidade estava a cargo da recém criada Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais. O projeto de transporte de massa para Salvador consistia na criação de vias por onde circulariam ônibus articulados, trólebus e o VLT, tendo sido realizadas obras de construção destas vias mas que, posteriormente, foram abandonadas. A obra viária completa e a implantação dos modais de transporte jamais ocorreu, deixando, no entanto, dívidas de aproximadamente 160 milhões de dólares para as gestões subsequentes (DANTAS NETO, 2000, p. 70 *apud* FERNANDES, 2004, p.126).

Na última campanha para a prefeitura da cidade, em 2008, eis que ressurgiu o projeto VLT, sendo um dos pontos de destaque das propostas eleitorais do candidato do PT, Walter Pinheiro. Apesar da derrota do petista nas urnas, o projeto foi reaproveitado pelo governo do Estado, tendo sido apresentado como proposta de reformulação do sistema viário de Salvador para a Copa do Mundo de 2014 (figura 8). No entanto, a prefeitura também elaborou seu próprio projeto para a Copa, o que causou um certo “desconforto” entre as instâncias estadual e municipal.

A criação desses projetos foi estimulada pelo PAC da Copa, que atenderá as cidades sedes da Copa do Mundo de 2014, abrangendo obras de habitação, saneamento e no sistema viário. Uma das principais críticas feitas à vinculação do PAC da Mobilidade Urbana à Copa do Mundo é devido ao fato de que serão priorizados os investimentos nas ligações com os aeroportos ou com os locais de jogos, o que não corresponde às principais necessidades de intervenção no sistema viário das cidades. Um exemplo disto, é o projeto viário apresentado à FIFA pela Prefeitura de Salvador, o Rede Integrada de Corredores de Transportes de Salvador (RIT), que contemplará 120 km de vias, nos quais 38 km serão corredores exclusivos para ônibus (figura 7). Nele, fica evidente a intenção de valorizar ainda mais determinadas áreas da cidade, como aquelas cortadas pelas avenidas ACM, Paralela, Tancredo Neves e Juraci Magalhães, além de importantes corredores viários, como as avenidas Bonocô e Vasco da Gama, fortalecendo o padrão radial e centralizado do sistema viário na cidade e desconsiderando áreas populosas e extremamente carentes de melhorias no sistema de transportes, como o Subúrbio Ferroviário e o Miolo da cidade.

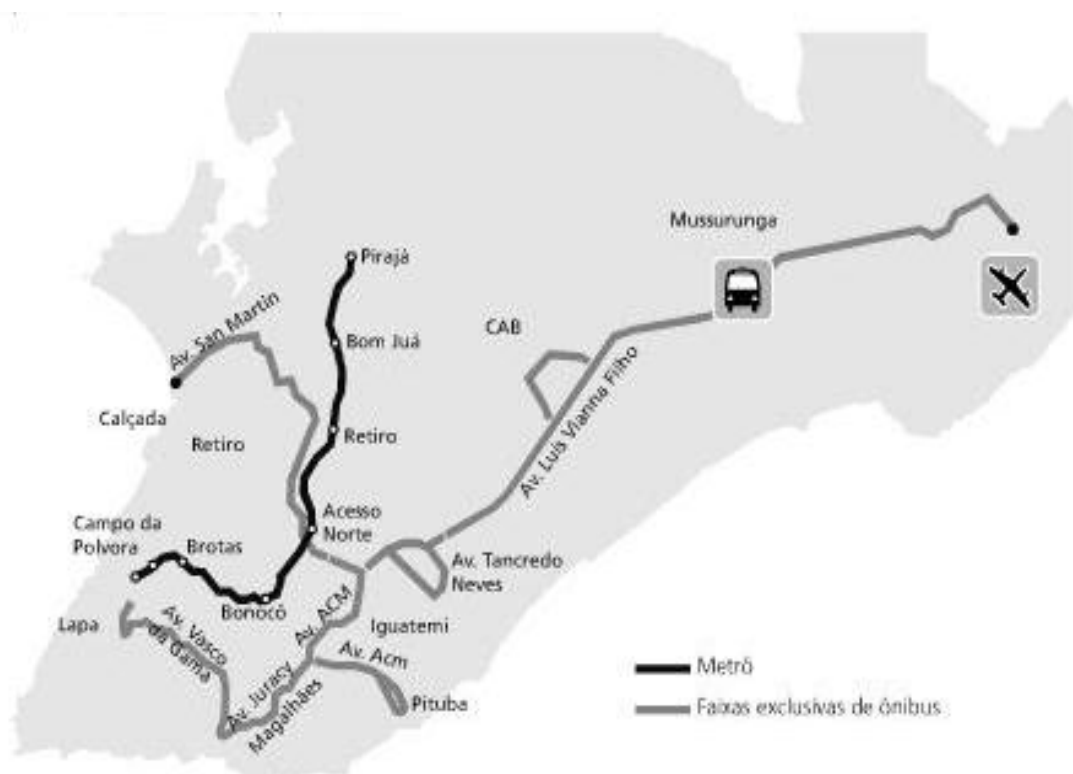


Figura 7: Proposta da Prefeitura para novo sistema viário de Salvador - RIT
Fonte: Jornal A Tarde, 2009

Já a proposta do governo do Estado, apesar de ser mais coerente, por ser baseada na integração de diferentes modais como o VLT, o trem e o metrô, abrangendo áreas mais carentes da cidade, não é mais considerado como uma possibilidade, ficando, de fato, o RIT como projeto oficial de Salvador para a Copa do Mundo. Este fato evidencia o papel das verticalidades no território, onde o interesse de determinados agentes econômicos se sobrepõe, com o apoio do Estado, as reais necessidades de locomoção da população.

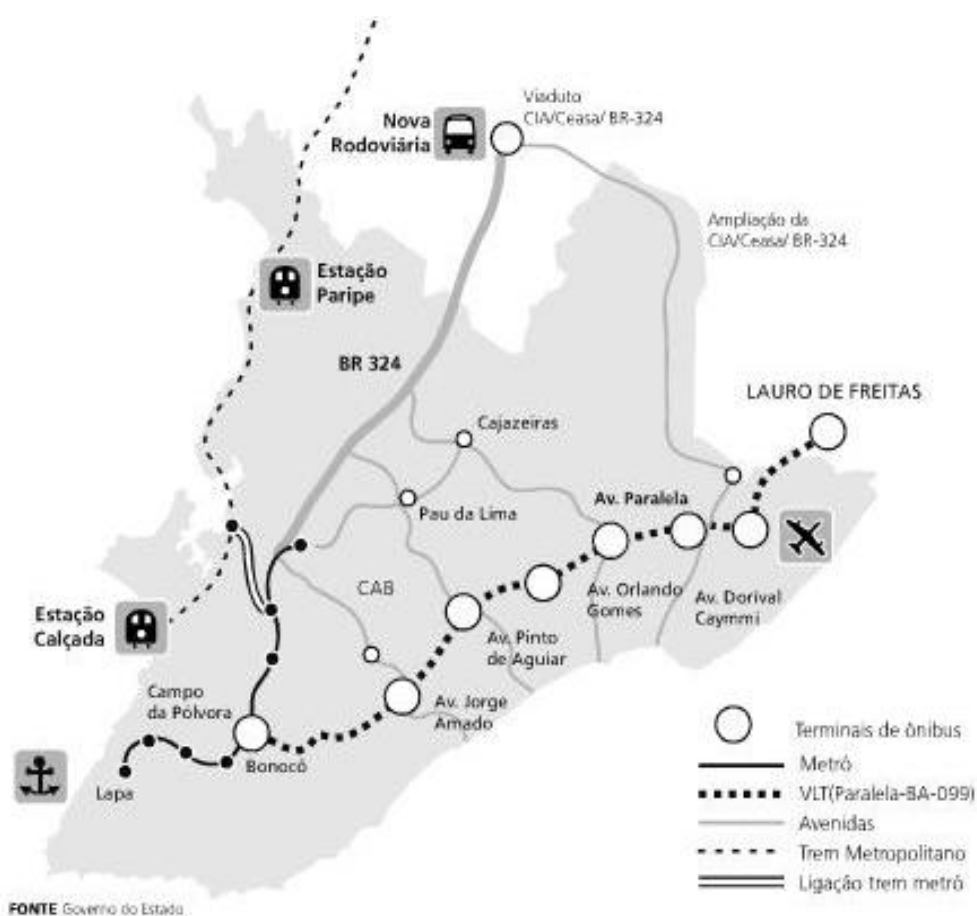


Figura 8: Proposta do Governo do Estado para novo sistema viário de Salvador
 Fonte: Jornal A Tarde, 2009

3.3 ATUAL CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE SALVADOR

Antes de se analisar as características do sistema de transporte público de Salvador, faz-se necessário, primeiramente, conhecer como a cidade está estruturada, quais foram as principais modificações ocorridas a partir do processo de urbanização e como estas modificações alteraram a orientação dos fluxos e deslocamentos da população. Essa compreensão é fundamental para o entendimento dos transportes, visto que estes participam de uma relação dialética, sendo, simultaneamente, condicionantes da expansão urbana e fortemente influenciados por esse processo. Dessa maneira, as cidades crescem condicionadas pela disponibilidade dos meios de transporte, ao mesmo tempo que seu crescimento orienta novas necessidades de deslocamentos, tendo-se como resultado uma íntima relação entre políticas para o uso do solo e para os transportes.

3.3.1 Urbanização de Salvador e a criação de novas centralidades

A partir da década de 1960, algumas ações executadas em Salvador vieram a redefinir sua forma urbana, alterando significativamente a disposição de fixos e fluxos na cidade. Como parte destas ações, destacam-se a instalação do COPEC, a abertura das novas vias, a alocação de infraestrutura para a área do vale do Camurugipe (Iguatemi) e a instalação do CAB na avenida Luis Viana Filho. Estas ações contribuíram para uma reorientação dos fluxos na cidade, a partir da desconcentração funcional do centro antigo da cidade e da criação de uma nova centralidade na região do Iguatemi (considerando-se os bairros do Caminho das árvores, Pituba e Itaigara). (ver figura 9)



Figura 9 – Novas centralidades de Salvador

Apesar de manter sua importância econômica e cultural para a cidade (e de ainda concentrar grande parte dos seus fluxos¹⁰), o centro tradicional - que até a década de 1970 concentrava a maior parte dos principais serviços da cidade - é superado pela nova centralidade do Iguatemi (considerando-se os bairros do Caminho das árvores, Pituba e Itaigara) no que diz respeito ao número de estabelecimentos comerciais e ao percentual de Imposto Sobre Serviço (ISS) arrecadado (quadros 3, 4 e 5).

Quadro 3 - ISS recolhido por bairro

BAIRROS	2006	2007	2008*
	ISS Total Recolhido	ISS Total Recolhido	ISS Total Recolhido
BARRA	6.857.670	5.029.729	4.124.247
CAMINHO DAS ÁRVORES	27.011.116	34.270.169	24.523.424
CENTRO	1.170.809	1.097.618	1.042.609
COMÉRCIO	20.733.889	22.894.232	16.783.364
ITAIGARA	6.129.703	6.539.585	5.272.392
PITUBA	29.796.824	31.987.062	26.026.608
ISS TOTAL RECOLHIDO SALVADOR	211.388.982	228.490.136	181.833.743

*2008 - período janeiro a outubro.
Fonte: SEFAZ

Quadro 4 - ISS – Arrecadação por bairro (em %)

BAIRROS	2006	2007	2008*
	% arrecadação por bairro	% arrecadação por bairro	% arrecadação por bairro
BARRA	3,24%	2,20%	2,27%
CAMINHO DAS ÁRVORES	12,78%	15,00%	13,49%
CENTRO	0,55%	0,48%	0,57%
COMÉRCIO	9,81%	10,02%	9,23%
ITAIGARA	2,90%	2,86%	2,90%
PITUBA	14,10%	14,00%	14,31%

*2008 - período janeiro a outubro.
Fonte: SEFAZ

¹⁰ Em trabalho anterior (PONTE, 2006), a autora realizou uma análise sobre os fluxos em direção às centralidades de Salvador considerando três aspectos: o número de linhas de ônibus passantes, o percentual destas áreas sobre o número de viagens de transporte coletivo e a circulação diária de automóveis nos principais corredores. Como resultados, observou-se que o centro tradicional apresentava a maior quantidade de linhas passantes (201, sobre 188 da região do Iguatemi) e correspondia a 35% das viagens realizadas diariamente na cidade. A centralidade Iguatemi só superou o centro tradicional no fluxo de veículos particulares.

Quadro 5 - Número de estabelecimentos ativos por bairro

	2006	2007	2008
	nº empresas	nº empresas	nº empresas
BARRA	606	653	666
CAMINHO DAS ÁRVORES	1989	2357	2581
CENTRO	280	424	562
COMÉRCIO	2036	2664	3015
ITAIGARA	769	850	878
PITUBA	1597	1801	1873
RIO VERMELHO	696	781	810
TOTAL DE PRESTADORES DE SERVIÇOS ATIVOS	18.297	21.228	22.499

Fonte: SEFAZ

Estes dados demonstram que Salvador concentra a maior parte dos serviços, dos fluxos e dos equipamentos culturais (figuras 10, 11 e 12) em apenas duas grandes áreas. Este dado torna-se relevante ao se considerar as questões de deslocamento na cidade e o contexto em que os mesmos são realizados, visto que esta intensa concentração de atividades, aliada às medidas de planejamento que priorizam a circulação dos automóveis, tem como resultado a captura dos momentos de vida social, a segregação pela distância e a coação da população por um sistema de transportes público deficiente (ROCHA, 1999).

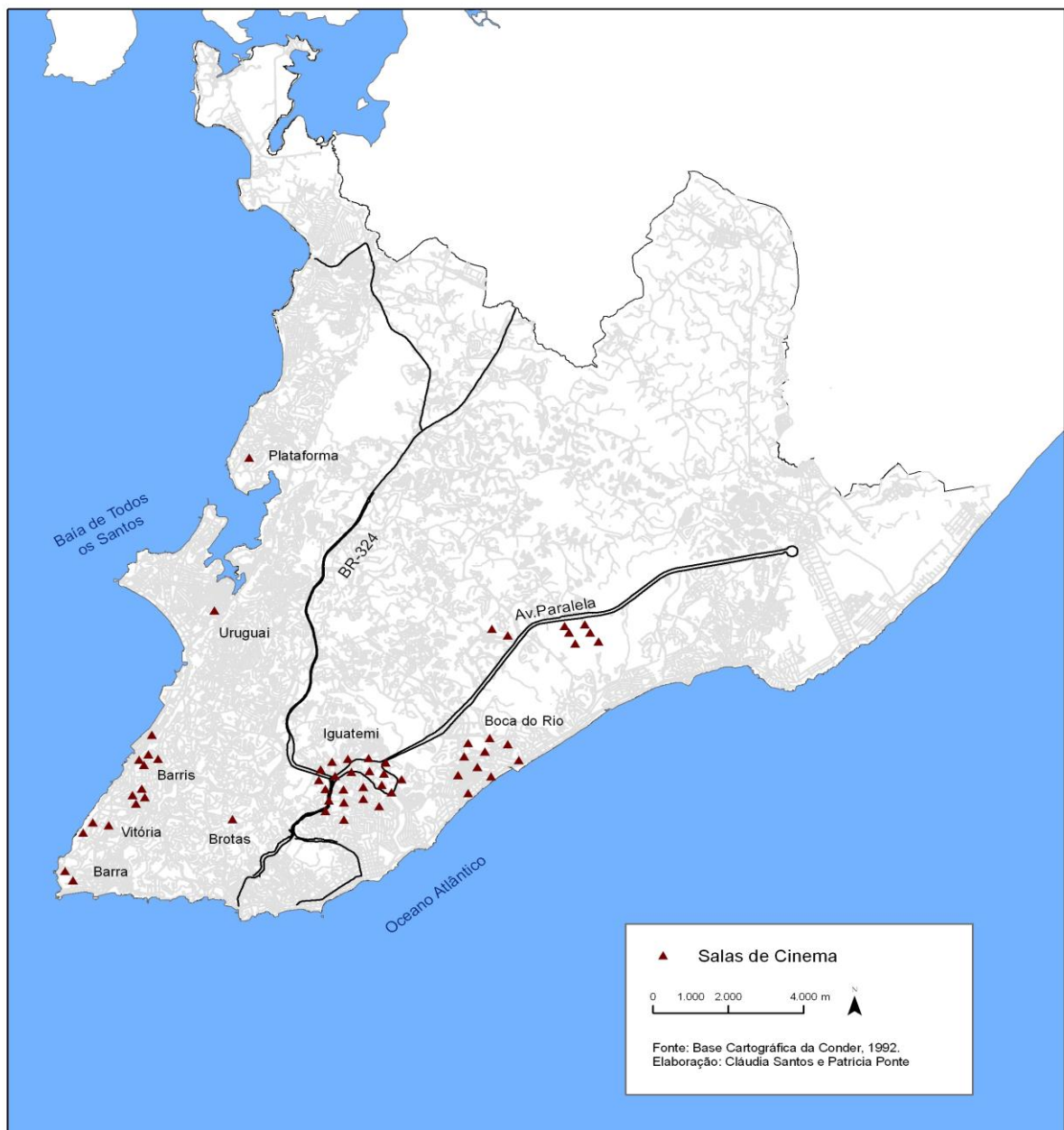


Figura 10 – Salas de Cinema em Salvador
Fonte: Fundação Gregório de Matos, 2009.

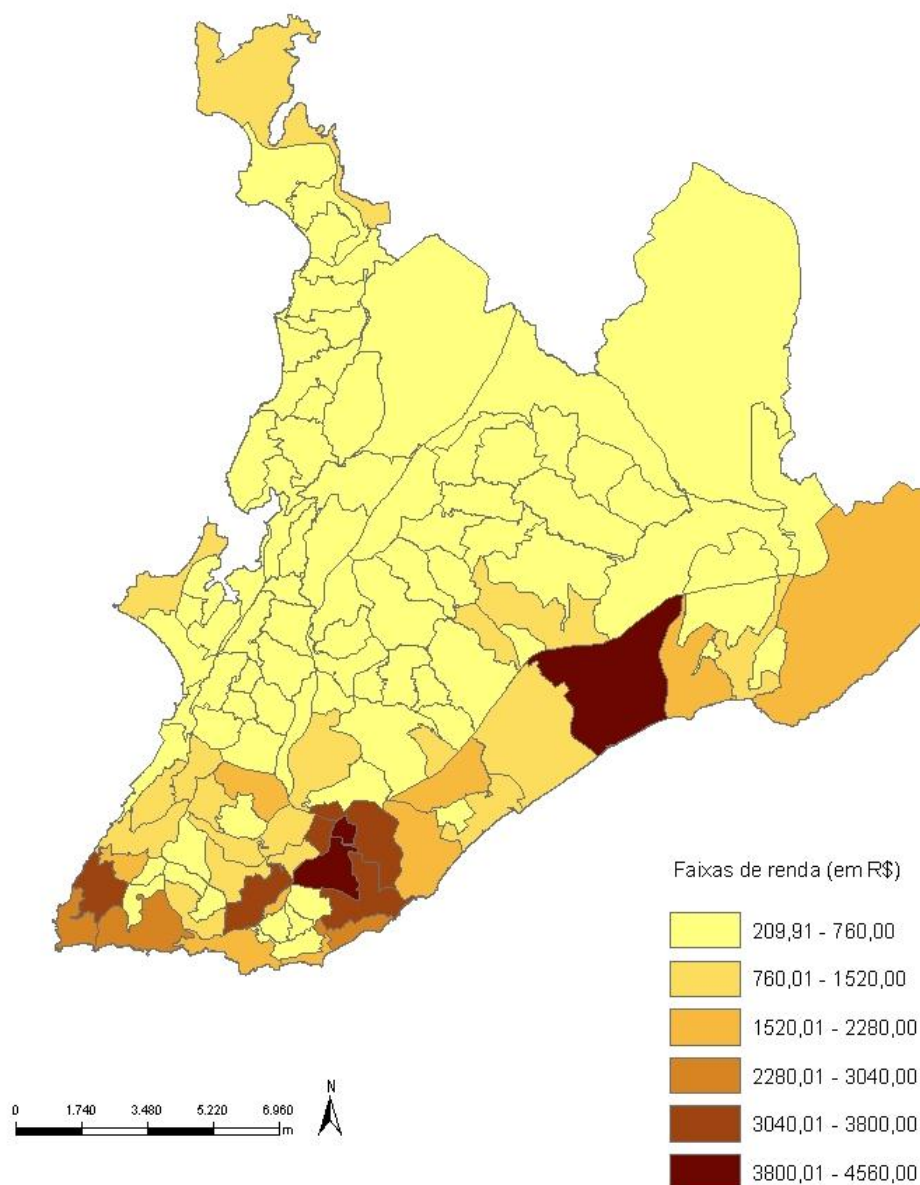


Figura 11 – Teatros em Salvador
Fonte: Fundação Gregório de Matos, 2009.



Figura 12 – Galerias em Salvador
Fonte: Fundação Gregório de Matos, 2009.

Aliada à concentração de serviços, fluxos e equipamentos culturais, observa-se também uma concentração dos mais elevados níveis de renda na centralidade do Iguatemi, estendendo-se pelos bairros da orla marítima (figura 13), evidenciando a desigual dotação de fixos e a segregação espacial às quais está submetida a maior parte dos habitantes da cidade.



Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2000.
Base Cartográfica CONDER, 1992.
Elaboração: Patrícia Ponte e Leonardo Dias

Figura 13: Faixas de Renda em Salvador, 2000.

3.3.2 O sistema de transporte público de Salvador

O sistema de transporte público de Salvador é constituído atualmente por três modais: rodoviário, ferroviário e hidroviário. No entanto, estes dois últimos correspondem a um percentual ínfimo de usuários comparado ao percentual do transporte rodoviário – o que é comum à maioria das cidades brasileiras.

No Brasil, cerca de 95% dos deslocamentos por transporte coletivo são realizados em ônibus (ANTP, 2003), considerando-se quatro modalidades: os ônibus convencionais de duas portas; o padron, de três portas; os ônibus articulados; e os biarticulados. Existem ainda os trólebus (ônibus elétricos, semelhante ao padron) e os micro-ônibus. (ver anexo)

Em Salvador, a demanda por ônibus corresponde à 96% dos deslocamentos por transporte público (STP, 2006), ficando os 4% restantes para os trens, as lanchas e os ascensores.

Esses elevados índices, tanto em Salvador como no Brasil, são explicados, como citado anteriormente, pelo favorecimento ao transporte rodoviário em detrimento do transporte de massa (trens e metrô) e pela eliminação abrupta dos bondes. A opção pelo transporte público de massa no Brasil sempre foi relegada a segundo plano, visto que a consolidação da indústria automobilística estimulou o uso do ônibus como principal meio de transporte público e do automóvel como transporte particular.

Apesar de apresentar vantagens comparativas aos demais modais, os ônibus apresentam uma série de desvantagens que fazem com que os mesmos não se configurem como primeira opção ideal para o transporte público de uma grande cidade. Entre essas desvantagens, pode-se citar: irregularidade dos horários, devido aos congestionamentos, velocidade comercial normalmente baixa, e maiores dificuldades administrativas (maior número de pessoal empregado) (BARAT, 1978, p. 309), e, no caso de Salvador, um fator que diminui sua eficiência é a topografia acidentada da cidade.

Estas desvantagens poderiam ser atenuadas e os ônibus poderiam assumir características de um transporte de massa (mas com menor capacidade de escoamento) se fossem segregados dos automóveis, o que não acontece, efetivamente, em Salvador. Foi há apenas alguns anos que se implantaram faixas preferências para os ônibus na pista da direita de algumas avenidas da cidade, como a Paralela (figura 14), Dique e Manoel Dias da Silva, mas que falham em sua função por não serem exclusivas e isoladas dos automóveis¹¹ além de não contarem com uma fiscalização que iniba o uso por outros veículos. (apenas a avenida do Dique conta com câmeras). (Os tipos mais eficientes de vias exclusivas para ônibus podem ser encontrados nos anexos deste trabalho).



Figuras 14 e15 - Faixa preferencial para ônibus na pista da direita da Avenida Paralela (à esquerda) e via exclusiva para ônibus, também na Avenida Paralela.

Fonte: skycrapercity.com e Jornal A Tarde.

O sistema de transporte por ônibus em Salvador é operado por 19 empresas, contando com 523 linhas e frota de 2.805 veículos (sendo apenas 336 adaptados com elevador), com idade média de 4,78 anos. São realizadas em média 460,509 viagens por mês, transportando diariamente 1.531.361 passageiros nos dias úteis, 1.109.957 passageiros aos sábados e 711.957 aos domingos.

A principal forma de pagamento, mesmo com a implantação da bilhetagem eletrônica, é ainda em espécie, correspondendo a 43,65% do total. O vale transporte

¹¹ Com exceção de um pequeno trecho inaugurado às vésperas da última eleição municipal, no início da Avenida Paralela, que, por sua descontinuidade e pequena extensão, não apresenta uma contribuição significativa para a fluidez dos ônibus (figura 15).

eletrônico corresponde a 23,99%, o passe escolar a 20,55%, as gratuidades a 10% e o bilhete avulso a apenas 0,45%. As gratuidades têm como beneficiários a categoria dos rodoviários, deficientes físicos, idosos, policiais militares e civis, servidores da justiça, carteiros etc.

Existe uma importante discussão acerca dos custos das gratuidades, que, no atual sistema, incidem sobre o preço da passagem de ônibus. A Câmara Municipal de Salvador elaborou duas leis que repercutem na desoneração da passagem: a primeira, a Lei 6.900/2005, acaba com a gratuidade para diversas categorias, exceto idosos e deficientes (mas ainda não foi regulamentada); e a segunda, a Lei 7.2001/07, que é relativa especificamente aos direitos dos deficientes. O que falta são ações por parte do executivo que viabilizem estas ações e outros subsídios, como a redução de impostos e do preço do óleo diesel. Atualmente a tarifa de ônibus em Salvador (R\$ 2,20) é a oitava mais cara do país, sendo a mais cara do Nordeste (a tarifa mais alta é a de Campo Grande, que custa R\$ 2,50).

Em relação à bilhetagem eletrônica, percebe-se que seu uso é ainda pequeno. Dos usuários que não utilizam vale transporte eletrônico ou o cartão de meia passagem estudantil, apenas 0,45% fazem uso dos bilhetes avulsos. Mesmo tendo-se aumentado o número de postos na cidade que vendem esses bilhetes, a procura é ainda baixa, provavelmente, por falta de divulgação por parte da prefeitura, resultando na falta de informação dos passageiros (que muitas vezes desconhecem que, apenas com a bilhetagem eletrônica é possível usufruir o benefício da integração, da qual falar-se-á adiante).

Além dos ônibus, os usuários do transporte coletivo contam com poucas alternativas, que transportam um número relativamente pequeno de passageiros. Entre essas alternativas estão os ascensores (Elevador Lacerda e os Planos Inclinados Liberdade/Calçada, Pilar [figura 16] e Gonçalves), que transportam uma média de 1.054.476 passageiros por mês¹²; o transporte hidroviário representado pela lanchas, que realizam a travessia Plataforma-Ribeira (desativada há mais de duas décadas e reinaugurada em 2007 [figura 17]), com demanda anual de 339 mil

¹² Em realidade, a demanda pelos ascensores vem diminuindo. De 1989 a 2008, houve uma redução de 16,18% no número de passageiros.

passageiros; e o transporte ferroviário, que transporta mensalmente uma média de 339,115 passageiros. Este sistema foi transferido em Novembro de 2005 para a Prefeitura de Salvador (antes era de responsabilidade da CBTU), possui 13,5 Km de extensão, e o custo da tarifa é R\$ 0,50. O sistema atende à população do subúrbio ferroviário, assim conhecido porque se formou no entorno da ferrovia (ver figuras 18 e 19).



Figuras 16 e 17 - Plano inclinado Pilar e Travessia Plataforma Ribeira
Fonte: skyscrapercity.com e Fernando Vivas / Agência A Tarde



Figura 18 - Trem de Salvador
Fonte: Luciano da Matta / Agência A TARDE

Além destes modais, está em construção o metrô de Salvador, cujo projeto completou 10 anos em 2009. As obras tiveram início no ano seguinte. Pelo projeto inicial, a primeira linha do metrô teria 12km da Lapa até a Estação Pirajá, contando com oito estações e uma extensão total de 12 quilômetros. A previsão era de que esta primeira etapa ficaria pronta em 2003; no entanto, uma série de atrasos fizeram com que, até hoje, as obras não estivessem concluídas, e por isso, a primeira etapa foi reduzida para a penas 6 quilômetros e 5 estações, ligando a Lapa à Rotula do abacaxi (ver figura 19)¹³.



Figura 19 - Linha do trem no subúrbio ferroviário e primeira linha do metrô de Salvador
Fonte: CBTU

¹³ E as perspectivas de conclusão das obras estão cada dia mais distantes: sete dirigentes, de três empreiteiras são suspeitos de envolvimento em esquema de corrupção no processo de licitação do metrô. A denúncia do Ministério Público foi aceita pela 17ª Vara Criminal de Justiça Federal em 07/11/2009.

Como é possível notar, os demais modais além do rodoviário têm uma abrangência muito pequena, e o modal que corresponderia ao transporte de massa na cidade, o metrô, não tem previsão para a implementação das próximas etapas, o que o tornará ainda insuficiente no momento da inauguração de sua primeira etapa. Isto quer dizer que, se são buscadas soluções a curto prazo para o melhoramento do sistema de transporte público de Salvador, faz-se necessário que as intervenções se concentrem no sistema de ônibus, que abrange toda a cidade. Com isso não se nega a importância de se pensar na ampliação e melhorias para os demais modais, mas entende-se que ações voltadas para o transporte por ônibus tendem a ser mais efetivas em um menor espaço de tempo.

Uma das ações mais importante é talvez a integração plena do sistema, que, no momento, conta com uma integração parcial, estando atualmente na terceira fase. Este projeto teve início com a implantação do sistema de bilhetagem eletrônica no início de 2007, abrangendo nesta época, apenas a meia passagem estudantil. Na segunda fase, iniciada em fevereiro de 2008, a bilhetagem eletrônica foi estendida para os outros usuários, através do vale transporte eletrônico e do cartão avulso. Na fase atual, o projeto conta com o subsistema local de integração, conhecido como Amarelinho, que será detalhado posteriormente.

A implantação dessas três fases da integração, apesar de ter trazido melhorias para o funcionamento do sistema de transporte público, ainda apresenta deficiências e limitações. No capítulo 4 deste trabalho, serão expostos os processos que conduziram a implementação da bilhetagem eletrônica na cidade e a repercussão desta ação na sociedade. Serão analisados também os processos que deram origem ao sistema de integração local, que, diferente das primeiras e segundas fases, contaram com maior participação das comunidades.

4 AS HORIZONTALIDADES DO TRANSPORTE PÚBLICO DE SALVADOR

No capítulo anterior, foram analisadas as políticas públicas para o setor de transporte em Salvador, o contexto em que foram originadas, os interesses aos quais estavam vinculados e as consequências destas ações para a atual configuração do sistema de transporte público da cidade.

O setor de transportes no Brasil, bem como em outros países do mundo, foi pensado e construído para proporcionar fluidez para os automóveis, através das políticas de investimentos e financiamento em energia e no modal rodoviário – opção que repercutiu significativamente no transporte coletivo. Percebe-se, desta forma, como a ação das grandes empresas e dos agentes hegemônicos foi em certa parte determinante na constituição do transporte público do Brasil, seja pelo incentivo ao uso dos ônibus em detrimento de outros modais mais eficientes, ou pelo estímulo à circulação dos veículos automotivos através da construção de infraestrutura viária urbana voltada para os mesmos.

Em Salvador, estas ações tiveram como principal consequência um sistema de transporte público, seguindo a tendência latino-americana, baseado quase exclusivamente no modal rodoviário e que passou a contar recentemente com políticas de melhorias e benefícios para o setor, como a integração e vias de circulação exclusiva, que, no entanto estão ainda aquém das políticas adotadas em várias cidades brasileiras.

Como as demais ações voltadas para o setor, a implantação destas políticas ocorreu sem um debate maior com a sociedade e com os usuários do sistema, tendo sido configurada a partir das decisões e interesses da prefeitura e, especialmente, do Sindicato das Empresas de Transporte Público de Salvador (SETPS), presidido por Fidel Nuñez Knittel, que recentemente substituiu Horácio Brasil (ex-secretário municipal de transportes na gestão de Mário Kértz).

Aqui cabe mencionar uma série de indícios que evidenciam a autonomia do referido sindicato em relação à prefeitura, como a situação irregular de concessão em que se encontram essas empresas, sem licitação há mais de 15 anos; a ação judicial pedindo a suspensão de pagamentos de tributos à STP em 2007, como a taxa de gerenciamento e multas, alegando déficit gerado entre o valor real da tarifa e o valor sugerido pelo sindicato para cobrir seus custos; a tentativa de impedir que o Procon realizasse fiscalizações nas empresas de ônibus, através de um mandato de segurança em 2008; e a suspeita de repasses ilegais ao advogado Carlos Eduardo Villares Barral, a título de honorários advocatícios, no valor de R\$ 1 milhão por mês para corromper funcionários públicos e profissionais da mídia, apurada nas investigações da Operação Expresso, em novembro de 2009. Estas são apenas as evidências mais gritantes da influência do SETPS sobre o transporte público da cidade, que originou um sistema altamente fechado a questionamentos e participação.

A implantação da bilhetagem eletrônica nos ônibus foi uma das maiores expressões desse processo decisório fechado, em que os usuários são surpreendidos com as alterações no funcionamento do sistema que implicarão diretamente em seu cotidiano. Neste capítulo, demonstrar-se-á que a principal consequência destas inovações implantadas foi a mudança do posicionamento da sociedade, que passou a exigir seu direito à participação nas questões do transporte público.

Esta mudança de posicionamento pode ser entendida pelo fato, segundo Santos (2004, p. 286), de que as cidades são, no geral, o ponto de intercessão entre verticalidades e horizontalidades, e do cruzamento destas lógicas opostas surgem arranjos territoriais próprios de cada lugar, que refletirão, em maior ou menor grau, a aceitação ao discurso dos setores hegemônicos.

Outros fatores também influenciaram uma maior exigência de participação pela sociedade civil, como as mudanças políticas ocorridas nos países na década de 1980, que tiveram repercussões específicas no setor de transporte. Estas repercussões serão analisadas a seguir.

4.1 MUDANÇAS SOCIAIS E OS TRANSPORTES

Segundo Vasconcellos (2000, p.190), nos últimos anos, algumas tendências nas áreas política e social vêm se delineando e fortalecendo, contribuindo para mudanças no setor de transportes. Entre as principais tendências, destacam-se, na área política:

- A melhoria lenta na democracia e cidadania;
- O questionamento do processo fechado de decisão;
- Novas formas de participação dos movimentos sociais.

Aliadas a elas, as tendências ideológicas e ambientais também tem contribuído para transformações no debate sobre os transportes urbanos. A ideia de mobilidade atrelada ao transporte automotivo tem enfrentado críticas e visões ambientais alternativas, e parece estar aí a maior probabilidade de mudanças estruturais a curto prazo nos transportes das grandes cidades. O combate à poluição atmosférica e aos acidentes de trânsito fazem parte de um movimento que atualmente ganha força no mundo inteiro e, apesar de sua principal bandeira ser a defesa do deslocamento não motorizado (e não necessariamente do transporte público, pois os ônibus são ainda muito poluentes), os debates em torno destes aspectos podem alterar de maneira favorável as políticas de transporte centradas no automóvel.

Infelizmente, as mudanças na área política ocorrem de forma mais lenta, pois ainda enfrentam grandes obstáculos. Os processos de decisão estão ainda muito concentrados nas mãos das elites e do setor tecnocrático do Estado, mas novos espaços de participação vem sendo criados e novos movimentos sociais vem surgindo para reivindicar maior inserção nas políticas públicas.

Estes espaços de participação e os novos movimentos sociais têm sua origem nas décadas de 1970 e 1980, onde é possível traçar duas fases distintas:

Segundo Carvalho (1998, p.4), os anos 1970 foram caracterizados pela disseminação das chamadas organizações populares “de base”, que surgiram no

contexto de ausência de diálogo e de espaços legítimos de participação durante os governos militares. Estas organizações assumiram formas diferentes das demais, organizadas em sindicatos e partidos, tendo como espaço e questões de discussão, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça entre outros. Entre esses movimentos, pode-se citar os clubes de mães, as pastorais populares das igrejas, os movimentos populares por creches, por saúde e Contra a Carestia (este último com repercussões sobre a questão dos transportes públicos).

A década de 1980, ainda segundo a autora, marca uma nova fase dos movimentos sociais, caracterizada pela luta pelo **direito a participar da gestão da sociedade**, estimulada pelo processo constituinte. Essa nova fase pode ser resumida como um:

Momento em que as experiências da “fase” anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou “de rua”, são **sistematizadas** e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos **canais institucionais** conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes. “Na luta fazemos a lei” era o slogan de muitos candidatos do campo democrático popular ao Congresso constituinte, revelando seu caráter de espaço de afirmação das mobilizações sociais no plano dos direitos instituídos. (CARVALHO, 1998, p. 4).

A ação destes movimentos foi importante para a criação de uma Constituição onde seja garantida a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semidireta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros espaços institucionalizados de participação.

As características desses movimentos sociais originados na década de 1980 se fortaleceram na década seguinte, ampliando a reivindicação de participação nos processos decisórios e de gestão pública. É provavelmente daí que se desenvolve no Brasil uma tendência a se considerar como formas de participação apenas aquelas onde há cogestão entre Estado e sociedade, como os orçamentos participativos e os conselhos de gestão.

Mas é importante ressaltar que existem outras práticas de participação, que, segundo Carvalho (1998, p 16), “não se voltam para a cogestão e cuja incidência

sobre as políticas públicas, embora muito relevante, não se dá através de canais institucionalizados”. No contexto fora dos espaços institucionalizados, existem novas formas de participação cidadã, mais informais, mas que podem ter maior visibilidade, alcançando um número maior de pessoas.

Inseridos nestes processos, os transportes públicos constituíram-se em uma importante pauta de reivindicação dos movimentos sociais ao longo das últimas três décadas, passando pelas organizações de base, consolidando canais institucionalizados de participação e, recentemente, sendo debatido por novos movimentos sociais.

Desta forma, analisar-se-á em Salvador os **espaços institucionalizados de participação** e as **práticas de participação não institucionalizadas** voltadas para a questão do transporte público, que são, respectivamente: o Orçamento Participativo, as Audiências Públicas, as Ouvidorias e os Conselhos de Gestão; e as Manifestações populares reivindicativas pelo transporte público: o Quebra-bondés em 1930, o Quebra-quebra de ônibus em 1981, e a Revolta do Busu, em 2003.

4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SALVADOR

O Orçamento Participativo é um mecanismo institucional que possibilita maior intervenção por parte da população sobre o orçamento público municipal. A sociedade tem, assim, a oportunidade de conhecer as receitas e despesas do município, participando da distribuição dos recursos e elegendo prioridades para novos investimentos.

De uma forma geral, os OPs funcionam da seguinte maneira:

as populações de algumas cidades brasileiras - especialmente os seus setores mais pobres – passam a discutir os problemas urbanos que afetam suas vidas, as prioridades de investimento do governo municipal e a decidir o que deve ser feito, onde e quando. Depois se organizam grupos de acompanhamento da execução orçamentária e das obras realizadas com esses recursos. Esse procedimento se repete a cada ano: realizam-se assembleias nos bairros, nas regiões e no município, elegem-se as prioridades e os delegados que representarão cada região. Um “Conselho Municipal de Orçamento” discute então a que prioridades deverão ser destinados os recursos disponíveis para o investimento e os delegados de cada bairro ou região acompanham e fiscalizam a realização das obras aprovadas. (CARVALHO, 1998, p. 5).

A primeira cidade a implantar o OP foi Porto Alegre, em 1989, durante a administração de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores. Apesar de outras cidades gaúchas terem desenvolvido anteriormente outras experiências de gestão participativa (sendo Lages a pioneira), foi em Porto Alegre que se desenvolveram condições objetivas para o amadurecimento do projeto Orçamento Participativo, constituindo-se, atualmente, a experiência brasileira mais bem sucedida. (SOUZA, 2004, p. 439),

Entre 1989 e 2004, 269 municípios brasileiros iniciaram a implantação de orçamentos participativos, alguns bem diferentes do modelo de Porto Alegre. É importante ressaltar que, da mesma forma que os processos de implantação do OP são diversos, o mesmo ocorre com o grau de compromisso dos governos que o adotam e com sua eficácia, que dependerá do caráter consultivo ou deliberativo e da

porcentagem dos recursos destinados à deliberação (ou consulta), entre outros fatores.

Segundo a ANTP (2003, p. 56), uma das principais formas da sociedade conhecer e envolver-se com as ações governamentais nas áreas de transporte e trânsito é através da participação na definição original de princípios, objetivos, metas e recursos a serem alocados, referindo-se ao Orçamento Participativo, mas especificamente ao de Porto Alegre:

A experiência tem sido um instrumento eficiente na democratização da gestão do sistema de transporte, permitindo tratar conflitos de uma forma que seja respeitada tanto pela comunidade usuária quanto pelo Poder Público e empresas operadoras. Além de facilitar a implantação dos projetos, a participação popular ajuda o órgão gestor a hierarquizar as demandas, dando prioridade àquelas de maior importância para o conjunto da cidade. Questões pontuais originadas na vontade de uma ou outra liderança ou até mesmo de parlamentares precisam ter o aval do conjunto da população para serem levadas em consideração. A peça orçamentária é estruturada de forma que os participantes possam saber para qual das vinte e três secretarias estão sendo enviados os recursos e qual a destinação dos mesmos, ou seja, se é para gastos com pessoal, gastos com suprimentos ou novos investimentos. É neste último item que a comunidade realmente opina e decide onde serão aplicados os recursos destinados para cada demanda, em que região, em que bairro e em que vias.

Desta forma, é possível observar que o OP constitui-se em um importante canal de participação direta da sociedade nas questões do transporte público, tendo com principais benefícios a divisão do processo decisório entre Estado e sociedade e o compartilhamento da gestão dos conflitos entre os usuários das vias públicas, sejam eles pedestres, operadores, usuários do transporte público etc.

Em Salvador a proposta do OP surgiu, em 1993, na gestão da prefeita Lídice da Mata, do PSDB. O projeto – das etapas anteriores à implantação até desenvolvimento – passou por uma série de dificuldades, fazendo com que não se constituísse como uma experiência de gestão participativa bem sucedida.

Os primeiros problemas surgiram da falta de uma regionalização administrativa na cidade. As 17 Administrações Regionais (AR's) foram criadas com o intuito de

descentralizar a gestão municipal e otimizar a distribuição de recursos para a execução de obras; no entanto, elas não tinham autonomia financeira nem administrativa, não configurando-se, portanto, como unidades gestoras.

Os principais problemas dessa primeira tentativa de implantação do OP em Salvador foram: a falta de comprometimento da prefeitura com o projeto, pois, na realidade, reforçavam-se práticas de planejamento tradicional; a qualidade dos representantes populares, que muitas vezes, estavam ligados à interesses políticos e particulares; e a limitação dos recursos destinados (que era de apenas 27% do recursos disponíveis para investimentos, enquanto em Porto Alegre era de 100%). Juntando-se esses fatores à falta de apoio político (do PT e da câmara de vereadores), o OP de Salvador constitui-se apenas como uma consulta, em que a população não tinha nenhuma garantia de atendimento as suas solicitações e nenhum mecanismo de controle e avaliação das suas decisões (BOSCHI, 1999).

Com a mudança de gestão em 1997 para o governo do então PFL, o OP foi desativado, caracterizando, juntamente com outras ações realizadas durante o mandato de Antônio Imbassahy, uma administração fechada à participação da sociedade, que pode ser expressa na declaração do secretário municipal de planejamento daquela gestão, Manoel Lorenzo:

Democracia pra mim é voto na urna, terminou a eleição, quem venceu leva, e quem perdeu espera a próxima. Para que participação? Deve-se deixar os que possuem a habilidade para administrar o fazerem. A participação mais atrapalha do que facilita para o administrador. (FERNANDES, 2004, p. 204).

Após um segundo mandato, a gestão Imbassahy é sucedida pelo governo de João Henrique, do PDT, que tinha como lema da campanha uma “prefeitura de participação popular”. Slogan passível de controvérsias, ao considerar-se o processo de reativação do OP e seus resultados.

O OP de Salvador foi reativado mantendo seu caráter consultivo, e contava com três etapas, para posteriormente ser enviado para aprovação da Câmara Municipal:

(...) na primeira os delegados são eleitos pela comunidade da região administrativa (que engloba mais de um bairro); na segunda os delegados juntamente com os funcionários das secretarias municipais (técnicos da Prefeitura) visitam as localidades para levantar as necessidades (prioridades) de intervenção do poder público, discutindo-se nesta etapa se tais prioridades são viáveis. Na terceira, os delegados apresentam à comunidade, aonde foram eleitos, a sugestão de projetos (com as prioridades cuja viabilidade foi aprovada pelas secretarias) para serem incluídos na proposta de orçamento da Prefeitura, por fim a comunidade elege quatro prioridades, que nem sempre corresponde com as apontadas pelos delegados. (DAMARES, 2006)

Para cada AR foram estabelecidas quatro prioridades a serem executadas em 2006, sendo a maioria obras de pavimentação e encostas. No entanto, apenas duas destas obras foram realizadas: a conclusão da reforma do Posto de Saúde da Boca do Rio, no início de 2006 e a revitalização da travessia Plataforma/Ribeira, em abril 2007, reativando o transporte hidroviário na cidade.

Essa metodologia empregada não teve continuidade no ano seguinte, pois os delegados se recusaram a estabelecer novas prioridades enquanto as anteriores não fossem executadas. Apesar disso, as reuniões com os conselheiros ainda ocorrem uma vez por mês, mas, segundo Damares, “sem a participação efetiva da população, pois estas só são abertas para os conselheiros; os líderes comunitários, ou qualquer outro cidadão, não tem direito a voz nem a voto, podendo, algumas vezes, assisti-las.”

4.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Segundo Mencionio et al (2005), as audiências públicas consistem em sessões de discussão aberta a toda a população para tratar de qualquer tema de importância para o município, tanto para coleta de opinião no momento de formulação de uma política pública, quanto para debate em uma tomada de decisão.

As audiências estão previstas pela Constituição Federal, Leis Federais e as Leis Orgânicas. Embora algumas sejam obrigatórias, como para a elaboração do Plano

Diretor, a prefeitura pode realizá-las sempre que considerar oportuno, abordando temáticas variadas.

Em Salvador, as audiências públicas sobre o transporte da cidade são promovidas pela Comissão de Transporte e Trânsito da Câmara, criada em 2005. Desse período a julho de 2008, foram realizadas 15 audiências, em que foram debatidos temas como a desoneração da tarifa do transporte coletivo; a situação do metrô; a questão das gratuidades; o transporte ferroviário; o sistema de bilhetagem eletrônica; a segurança nos ônibus etc.

Nas audiências, a prefeitura escuta a manifestação e opinião dos diversos atores sociais e se dispõe a esclarecer dúvidas. Em Salvador, as audiências públicas sobre transporte contam com a presença de representantes do poder público, do sindicato das empresas do setor, ministério público, associações de moradores, professores, movimentos estudantis etc.

É preciso ressaltar que, em geral, as audiências constituem-se como momentos de discussão pública, cabendo ao poder público deliberar sobre os temas em questão. A deliberação por parte da população só acontecerá se estiver previsto em lei.



Foto 1- Audiência pública realizada na Câmara dos Vereadores em outubro de 2007.

Fonte: Foto da autora.

Isso quer dizer que as audiências públicas, apesar de serem um instrumento válido para o diálogo e debate entre o poder público e a sociedade, assumem um caráter apenas consultivo. Apesar disso, os trabalhos realizados pela Comissão de Transporte e Trânsito em sua discussão com a população através das audiências e sessões especiais geraram a implantação de algumas medidas significativas para o transporte público de Salvador (CMS, 2008), como por exemplo:

- A renovação da frota com a operação de 277 ônibus novos. (com isso, a idade média dos veículos caiu de 5,09 anos em 2005 para 4,78 anos em 2008).
- A instalação de câmeras de segurança nos ônibus.
- A implementação de 30 km de faixas exclusivas e preferenciais para os ônibus nos corredores de grande fluxo (apesar de contarem ainda com deficiências, como analisado no capítulo 3 deste trabalho).
- A criação da Lei 6.900/05 que dispõe sobre a transferência do custo das gratuidades para os patrões dos beneficiários (que, no entanto, ainda precisa ser regulamentada).

A inauguração da nova Unidade de Gratuidade da Pessoa com Deficiência (UGPD), que funciona no bairro de Brotas, e onde é realizado o recadastramento dos beneficiários da gratuidade, através de inspeção médica, também é citada como uma das principais medidas adotadas pela Comissão (através da Lei Municipal n. 7201/07). No entanto, existem muitas críticas a criação dessa unidade, como relata Edmundo Xavier, coordenador da Comissão Civil de Acessibilidade de Salvador (COCAS):

(...) montamos uma unidade de passe livre, a unidade funcionava muito bem, as pessoas recebiam seu passe de 24 a 72 horas, não tinha nenhum tipo de problema, aí, os...empresários comungaram com a Secretaria de Transporte (...) e fizeram a lei no final de dezembro do ano passado, tirou todo o poder que tinha a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Desenvolvimento Social e entregou na mão da Secretaria de Transportes, ou seja, entregou na mão do SETPS, aí eles sucatearam, desmontaram, transferiram a unidade de passe livre e botaram do lado SETPS, num espaço...mas aquilo ali é um espaço do Sindicato das Empresas de Transportes, é uma coisa pesada. (...) Aí fui para a perícia, quando eu cheguei diante do perito, entrego o meu atestado médico, o atestado da minha médica, que me acompanha há quase vinte

anos, aí ele olha para a minha cara e pergunta: como é que foi mesmo? Eu disse: 'se o senhor quer que eu conte a minha história, a gente pode passar a manhã toda aqui, não tem problema. Aí eu perguntei a ele: o senhor não está conseguindo ler o atestado não? Então, não tem mais o que lhe contar, eu sou cego total e acabou'. É nesse nível, gente, é uma falta de ética total... (...) A perícia tem que ser feita lá, mesmo se você levar um atestado do seu médico você tem que passar pelo perito lá, se você não passar pelo perito lá você não recebe o passe. (...) se não tiver compatível ao CID da deficiência no atestado médico e o CID não for igual e você não estiver dentro da faixa de renda que a lei coloca, você não vai tirar passe, você pode chegar lá de balão de oxigênio. (Entrevista concedida a autora).

Mais uma vez, fica evidente a influência e o poder de decisão do sindicato das empresas de transporte sobre as políticas para esse setor, que terminam por favorecer os interesses empresariais em detrimento da população, contando com o aval do poder público.

4.4 OUVIDORIAS

Segundo Vaz (1994b), a ouvidoria pública é uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão. É um canal de comunicação direta entre o cidadão e a prefeitura. As ouvidorias funcionam como uma espécie de "controle de qualidade do serviço público", apontando falhas e acertos e auxiliando na busca de soluções para os problemas.

Em relação ao transporte público de Salvador, o órgão que tem função semelhante a uma ouvidoria é a Coordenadoria de Informação e Atendimento à Comunidade (CIAC), estando vinculado à Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura (SETIN). Além de atender os usuários do sistema de transporte público por meio do registro de queixas, informações e solicitações, a CIAC desenvolve um papel que vai além do de uma ouvidoria, porque tem ações executivas, como o encaminhamento dos registros aos órgãos competentes, a coordenação de grupos que trabalham na fiscalização do sistema e na orientação aos usuários e a realização de pesquisas, como a do 'Sobe-desce', em que são analisadas a superlotação de veículos e sua demanda. No órgão, trabalham 100 orientadores, nas estações, nas ruas e na sua

sede, que funciona na Transalvador (antiga STP). Os atendimentos são realizados em balcões nas quatro estações de transbordo de Salvador (Iguatemi, Lapa, Pirajá, Mussurunga), e no terminal da Rodoviária, além da central de telecomunicações.

Como a CIAC não é um órgão gestor, e sim de comunicação entre as diferentes superintendências, ela trabalha em parceria com os setores responsáveis pelo atendimento às demandas, como a Gerência de Projetos da Transalvador (GEPRO). As reclamações e solicitações sobre o transporte coletivo são registradas pela CIAC, (que mantém também um registro dos usuários, associações de moradores e líderes comunitários responsáveis pelas solicitações) e encaminhadas para a GEPRO, onde serão realizadas reuniões entre os solicitantes, os técnicos e os responsáveis pelas empresas de transporte para analisar a viabilidade técnica do atendimento às demandas.

São registrados cerca de 300 atendimentos por dia – a maior parte para informações, realizadas, principalmente, nos balcões situados nas estações, enquanto a maior parte das reclamações e solicitações é feita pela central telefônica. As principais queixas são em relação aos motoristas que não param nos pontos e à irregularidade de horário dos ônibus (existe também muita reclamação com o comportamento dos operadores em relação aos deficientes físicos e aos idosos), e as principais demandas são de acompanhamento operacional e alteração no itinerário (CIAC, 2008).

A análise que se pretende destacar em relação ao funcionamento dessa ouvidoria, por ser mais relevante para a presente pesquisa, é a de como se realiza o processo de participação da população através das suas solicitações, analisando-se o encaminhamento das demandas para os órgãos responsáveis (no caso, a Gepro) e as bases em que se dão o atendimento das mesmas.

O processo funciona da seguinte maneira: quando uma solicitação é realizada, a CIAC a encaminha para a GEPRO, e, em conjunto, marcam uma reunião com o solicitante e demais moradores do bairro (normalmente líderes comunitários ou representantes das associações de moradores) e, recentemente, foi incluída também nestas reuniões a participação de um representante da empresa de ônibus

que atende a localidade em questão. As reuniões são coordenadas pelos técnicos dos dois órgãos.

Para ilustrar como ocorrem essas reuniões, citar-se-á como exemplo, a reunião ocorrida no dia 11 de outubro de 2008, no auditório da Transalvador, cujo tema era a criação de novas linhas e a superlotação dos ônibus nos bairros de Nova Brasília, 7 de Abril e Jardim Esperança.

Pôde-se perceber que os momentos das reuniões são aproveitados pelos moradores para levantarem diversos temas e problemas, o que às vezes, deixa a reunião sem foco. Entre outros assuntos, foram realizadas reclamações quanto a relocação do final de linha dos bairros, a circulação de minibus, e a redução dos ônibus nos fins de semana.

Em relação ao tema da reunião propriamente dito – a criação de novas linhas para esses bairros – foi explicitado tanto pelos técnicos quanto pelos empresários que a política para o transporte público de Salvador, a partir daquele ano, estava baseada na não criação de novas linhas. O objetivo seria fortalecer a 3ª etapa da integração do transporte público, através do projeto Amarelinho, que tinha entrado em vigor alguns meses antes.

O projeto foi explicado para os moradores presentes, e também ficou claro o motivo da impossibilidade de se criar novas linhas, pois, seguindo a tendência das grandes cidades no país, optou-se por otimizar o sistema de transporte com a criação de linhas sublocais, que realizam a integração dos bairros aos corredores de maior fluxo ou entre outros bairros (onde não havia linhas conectantes), com a vantagem de se pagar apenas uma passagem neste sistema. Os técnicos, no entanto, analisaram, juntamente com os empresários, a viabilidade de se alterar ou estender um trecho de determinada linha já existente, caso atendesse as necessidades dos moradores.

De uma forma geral, pode-se dizer que o objetivo principal das reuniões é a análise das demandas, mas, as mesmas, também funcionam como uma oportunidade de esclarecimento das dúvidas. Nessa reunião em particular, dois aspectos ficaram

evidentes: o conhecimento da cidade por parte dos técnicos, que demonstraram real compreensão da dinâmica e circulação dos ônibus em áreas de difícil acesso, considerando-se as habitações, o relevo entre outros, e uma certa resistência por parte dos moradores presentes, ao sistema de integração. O desconhecimento em relação a esse projeto pode ser justificado pela falta de divulgação mais massiva, tanto do projeto em si como dos locais de venda do bilhete avulso (pois a integração sem ônus só pode ser realizada com o bilhete). No entanto, mesmo com a explicação detalhada do funcionamento dos amarelinhos, pôde-se notar resistência na aceitação de um projeto novo, como se o fato de utilizar dois ônibus durante o trajeto fosse um inconveniente.

O projeto amarelinho, muito citado nesta reunião, constitui-se na principal alternativa para os problemas relacionados ao itinerário e à criação de novas linhas, tendo sido realizado a partir da análise das demandas registradas pela CIAC. Com esse levantamento, foram identificadas as principais carências nos bairros, e, a partir delas, foram criadas as linhas do Amarelinho.

Como foi dito anteriormente, o projeto Amarelinho representa a terceira fase da integração do sistema de transporte coletivo na cidade. A primeira fase teve início em 2007, abrangendo apenas a meia passagem estudantil. A segunda fase foi iniciada em fevereiro de 2008, sendo estendida para os outros usuários através do vale transporte eletrônico e do cartão avulso. Nesses dois primeiros momentos, a integração foi realizada de maneira parcial, impondo aos usuários restrições como:

- Limite de 1 hora para a realização da integração.
- Integração não permitida nos serviços seletivos, Minibus e Metropolitano.
- Pagamento de 50% da tarifa na 2ª passagem.
- Delimitação de áreas na cidade para a realização da integração. (Restrição de integração com as linhas da mesma Região).

A cidade foi dividida em quatro regiões (A, B, C e D) correspondendo, respectivamente, às áreas do Subúrbio ferroviário, Miolo, Orla e Centro (figura 20). Ao utilizar um ônibus com a bandeira A, por exemplo, só é possível realizar a integração com ônibus das bandeiras B, C, e D.

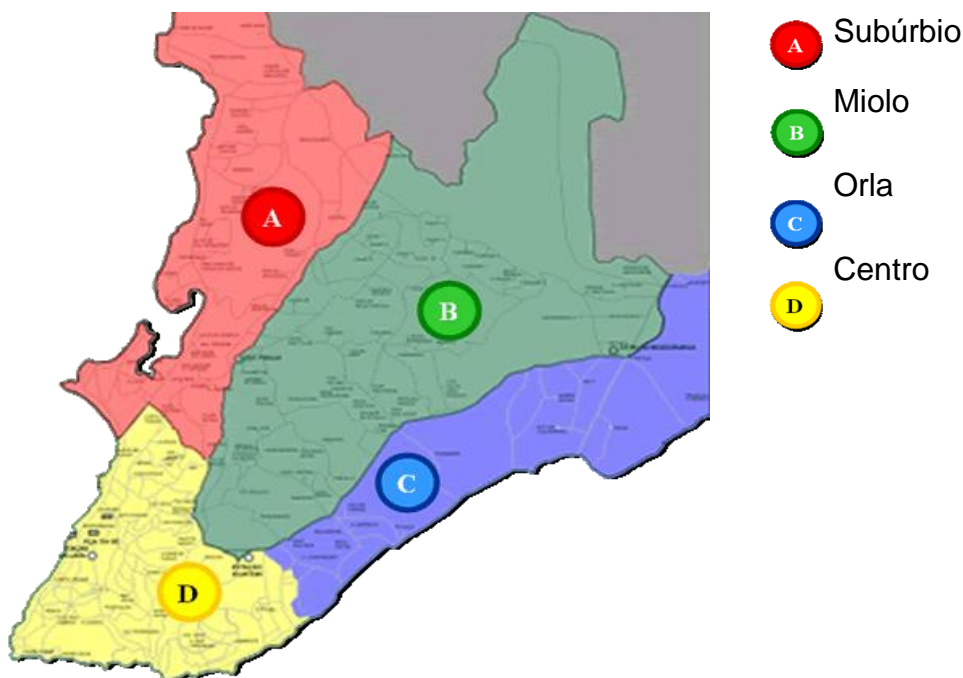


Figura 20 - Regiões de integração do sistema de transporte coletivo de Salvador
Fonte: SETPS; Elaboração: Patrícia Ponte.

A 3ª fase da integração iniciou-se em setembro de 2008, com a inauguração do subsistema local (conhecido como Amarelinho [ver figura 21]), constituído de 100 veículos e 62 linhas alimentadoras integradas às demais linhas convencionais do sistema de transporte coletivo, através do uso do cartão eletrônico, o Salvador Card.

Segundo a Gerência de Projetos da Transalvador, os objetivos da criação do Amarelinho foram o aumento da acessibilidade sem criar novas linhas diretas e sem onerar o custo da viagem para o usuário e a ampliação do benefício da bilhetagem eletrônica, estabelecendo um novo paradigma para o atendimento de futuros pedidos da comunidade e consolidando gradativamente o novo modelo.



Figura 21 - Amarelinho.
Fonte: SETIN.

O usuário que embarcar no Amarelinho e, no intervalo de 1 hora, realizar uma segunda viagem (e vice-versa) , pagará o preço de uma passagem. Além disso, não há restrições quanto as quatro regiões que foram delimitadas na cidade.

Certamente, o mais interessante desse projeto foi a metodologia utilizada para sua implantação, desenvolvida a partir das solicitações dos usuários registradas pela CIAC. Essa metodologia contou com as seguintes etapas:

- Levantamento das solicitações registradas na GEPRO/STP e CIAC/SETIN de novos atendimentos;
- Sugestões das empresas operadoras;
- Verificação das empresas e linhas que atendem, atualmente, aos bairros solicitantes;
- Priorização dos bairros que não tem atendimento via Estações Pirajá e Mussurunga¹⁴;
- Dentro do possível, a não concorrência com as linhas do STEC¹⁵;
- Verificação em campo, das condições de circulação viária;
- Elaboração da Matriz de Atendimento de Origem e Destino.

¹⁴ As estações Pirajá e Mussurunga são as duas únicas estações de ônibus em Salvador que realizam baldeação.

¹⁵ Sistema de Transporte Especial Complementar, realizado pelos micro-ônibus, e que atendem geralmente os bairros periféricos da cidade.

Essa Matriz de Atendimento (ver figura 22) lista as linhas do transporte coletivo convencional que atendem as quatro regiões da cidade, e, do outro, os destinos de viagem mais solicitados pela população, classificados por região.

LINHAS DA REGIÃO A			DESTINOS DE VIAGEM MAIS SOLICITADOS																									
			REGIÃO D													REGIÃO A		Região										
COD	LINHA	EMPRESA	C.Silva/	Bairro	Av. Centenár	Garibaldi	Ondina	Pituba	Itaigara	Rio Vermelho	Lapa	Carlos	Campo	Brotas	liberdade	barroquinha	Amaralina	Iguatemi	Pça da Sé	Suburbio Sul	Paripe	Ribeira	Plataforma	Ponto Seco	São Rafael	Cajaz Veiras	Est. Pirajá	
1667	ALTO COUTOS - RIBEIRA	BOA VIAGEM		x			x							x			x											x
1602	ALTO DE COUTOS-LAPA	BOA VIAGEM		x			x							x			x											x
1636	ALTO DE COUTOS-MIRANTE PERIPERI	PRAIA GRANDE		x			x							x			x											x
1634	ALTO DE COUTOS-PITUBA	BOA VIAGEM												x			x											x

Figura 22 - Matriz de Atendimento de Origem e Destino
Fonte: SETIN.

Desta forma, a implantação do Amarelinho proporcionou a criação de linhas que, apesar da demanda, não eram atendidas pelo serviço convencional, como as linhas passantes por faculdades, colégios, hospitais e por áreas na cidade que não eram servidas por qualquer tipo de serviço de transporte coletivo, como o Loteamento Vila Palmeira em Valéria, o Alto do Cruzeiro de Cosme de Farias, o Marotinho em São Caetano, entre outras¹⁶.

Apesar de poder ser considerado como um avanço no sistema de transporte público de Salvador, a implantação do projeto amarelinho ainda apresenta problemas como: baixa demanda em algumas linhas (mas que já foram revistas), baixa divulgação, má remuneração para quem comercializa os cartões, e dificuldade quanto ao acesso aos cartões avulsos (que muitas vezes, não são encontrados nos pontos de venda). Em relação à criação de linhas de baixa demanda (quando comparadas às linhas convencionais, mas que apesar disso, são necessárias e provenientes de solicitações muito antigas), existiu muito conflito entre a Gerencia de Projetos e os empresários, devido a uma certa resistência dos últimos em atendê-las, pelo fato desse atendimento, muitas vezes, não significar retorno financeiro.

¹⁶ Foram listadas 22 comunidades sem atendimento de transporte coletivo na cidade.

Esses conflitos entre empresários e a Gerencia de Projetos não se resume à implantação dos Amarelinhos, ocorrendo também em relação à circulação de linhas entre empresas diferentes. As reuniões realizadas pela GEPRO e pela CIAC são uma expressão dos conflitos e interesses tanto dos representantes das empresas de transportes quanto dos usuários. Em relação aos conflitos entre os usuários, o gerente de projetos da Transalvador, Moisés Ataíde afirma que as principais divergências são de cunho político e pessoal, agravados em épocas de eleição. Algumas solicitações podem ter fins eleitoreiros, intermediadas, muitas vezes, por vereadores através de “líderes” comunitários que agem como cabos. E não correspondendo ao interesse geral da comunidade. Há o problema também de disputas pessoais entre lideranças comunitárias, o que dificulta o bom encaminhamento das demandas. Na opinião de Ataíde, seria necessário que existissem representações legítimas em cada AR para que elas fossem as responsáveis pelo encaminhamento dos pedidos, neutralizando assim, a concorrência entre lideranças.

4.5 CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES

Os Conselhos de Gestão foram um dos principais canais de participação institucionalizados após a Constituição de 1988. Eles, em geral, são criados a partir de Leis Orgânicas Municipais, e podem ser voltados para diversos setores, como a saúde, educação, cultura etc.

Segundo Vaz (1994a), os Conselhos Municipais de Transporte (CMT) podem ser definidos como “organismos de representação da sociedade civil na gestão da política de transporte”. A atuação dos conselhos, normalmente, é voltada para o transporte coletivo urbano mas, é possível conceber um Conselho que atue, também, na gestão do trânsito e das vias públicas, pensando os três setores de forma integrada.

Em Salvador, o CMT foi criado em 1995, a partir da Lei Orgânica do Município, na gestão de Lídice da Mata. No entanto, só foi regulamentado em 2003, na gestão de

Antônio Imbassahy, como exigência dos estudantes nas negociações que ocorreram durante a Revolta do Busu. Ainda assim, apesar de regulamentado, a primeira reunião do Conselho só ocorreu em 2005, no início do 1º mandato de João Henrique.

A regulamentação do CMT não correspondeu às expectativas iniciais do movimento estudantil, pois a participação da sociedade nas decisões sobre o transporte é restrita, tanto pelo fato do Conselho apresentar caráter consultivo, quanto pela sua formação. Sobre estes pontos, Nascimento (2005) afirma que:

Suas atribuições são as de fiscalizar e propor políticas de transporte para Salvador, mas como o órgão tem caráter apenas consultivo, isso quer dizer que nem a Prefeitura, nem os empresários de transporte são obrigados a obedecer às suas determinações; ou seja, qualquer política de transportes que vá contra os interesses da Prefeitura ou dos empresários de transporte de Salvador não será seguida, por mais ampla e participativa que tenha sido sua formulação. A composição do conselho prejudica a participação do povo pobre: seus membros são indicados, e não eleitos diretamente pelo povo.

Outro problema é o fato de que metade dos conselheiros é indicada pela Prefeitura ou pelos vereadores da Câmara Municipal. A outra metade é indicada pelas entidades representativas dos trabalhadores e por entidades da sociedade civil, mas daí surge um importante questionamento: que entidades da sociedade civil são consideradas aptas para participar do Conselho? Os membros indicados por essas entidades são de fato os mais capacitados para a função? Nas palavras de Nascimento (2005):

Se os conselheiros podem apenas ser indicados, e não eleitos diretamente pelo povo, isso significa que serão escolhidos entre aqueles mais próximos dos vereadores, da Prefeitura ou das “entidades da sociedade civil” – ou seja, entre uma cúpula política marcada pelo clientelismo, pelo fisiologismo e outros hábitos de burocratas. Há grande risco das vagas no Conselho serem transformadas em moedas de barganha política para vereadores e para a Prefeitura.

Existiram no Brasil experiências bem sucedidas de Conselhos de Transporte, que tiveram uma atuação significativa da sociedade civil, como ocorreu na cidade de Santo André /SP – um exemplo de deliberação por parte da população, otimizando

os recursos proporcionados neste espaço de participação. Comparando o CMT de Salvador com um modelo de Conselho consistente e efetivo descrito por Vaz, tem-se como resultado o Quadro 6, no qual é possível observar que dentre as atribuições necessárias a um bom funcionamento desse tipo de conselho, (como fiscalizar as atividades da prefeitura e estabelecer diretrizes para a formulação da política de transporte municipal), nenhuma delas está prevista para o CMT de Salvador, que tem como funções apenas a avaliação, participação nas discussões, e emissão de pareceres sobre as tarifas e as políticas do transporte públicos na cidade.

Quadro 6 - Modelos de Conselho Municipais de Transportes

	Modelo descrito por VAZ, J. C.	CMT Salvador
Atribuições	<p>Fiscalizar as atividades da prefeitura municipal na área de transportes;</p> <p>Estabelecer diretrizes para a fiscalização das atividades de empresas concessionárias de serviços públicos na área de transporte;</p> <p>Estabelecer diretrizes para a formulação da política municipal de transporte;</p> <p>Elaborar - obrigatória ou facultativamente - pareceres sobre projetos de impacto significativo no transporte coletivo, trânsito e vias públicas;</p> <p>Fiscalizar a aplicação de recursos destinados ao investimento e custeio de serviços de transporte;</p> <p>Apresentar propostas de ação.</p>	<p>Aprovar o Plano Diretor de Transporte Urbano de Salvador</p> <p>Fiscalizar e acompanhar a implantação do Plano Diretor de Transportes Urbanos de Salvador;</p> <p>Participar da discussão da política de tarifas do Sistema de Transportes Coletivos</p> <p>Emitir parecer sobre a política de Transportes Urbanos da Cidade do Salvador;</p> <p>Avaliar o Termo de Permissão para execução e exploração dos serviços regulares de Transportes Coletivos, bem como sugerir ao Poder Executivo municipal a revisão dos Termos de Permissão que não cumprem as normas estabelecidas no Decreto 8.394, de 10 de agosto de 1989.</p>
Quem participa	<p>Além de membros do poder público, representantes dos usuários, dos empresários e dos trabalhadores em transporte (autônomos, das empresas e da prefeitura). É necessário considerar também entidades sindicais expressivas no município, associações de moradores, comerciantes e estudantes.</p>	<p>07 (sete) pelo Executivo Municipal;</p> <p>07 (sete) pelo Legislativo Municipal;</p> <p>14 (quatorze) pelas entidades representativas dos trabalhadores e da sociedade civil: CUT, FABS, UNE, UMES, Associação Comercial da Bahia, Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários; SETPS, CREA, FETRABASE UEB, OAB, APAE, ABES.</p>

Fonte: VAS, J. C (1994a); Adaptação: Patrícia Ponte.

A última reunião do CMT de Salvador ocorreu em 2007. Durante seu breve período de funcionamento, as discussões ficaram restritas às políticas tarifárias dos ônibus, concentrando-se, basicamente, no processo de elaboração e na apreciação da planilha de custos elaborada pelos empresários do transporte coletivo, como afirma Samuel Nonato, representante da FABS (Federação das Associações de Bairro de Salvador) no Conselho:

Mas a discussão do Conselho Municipal de Transportes, infelizmente, ela foi muito tomada só pelo índice de aumento de passagem de coletivo, só, nós não discutimos em hipótese alguma a qualidade de transporte, o empresário querendo aumento, em contrapartida não se discutia que tipo de transporte nós queremos... (entrevista concedida a autora).

Ainda segundo Nonato, não houve mais reuniões devido a uma ação impetrada por um dos membros do Conselho, alegando que existiam no mesmo duas entidades com o mesmo perfil de atuação. A partir de liminar concedida, ficaram suspensas todas as atividades do CMT de Salvador.

4.6 PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO NÃO INSTITUCIONALIZADAS

As práticas de participação não institucionalizadas são consideradas, neste trabalho, como **manifestações populares reivindicativas**, sendo diretas (expressando-se por formas de pressão explícitas) e coletivas, podendo variar quanto à natureza política, sendo reformistas (mais imediatistas) ou estruturais (buscando alterações mais profundas e duradouras).

Na história de Salvador, houve três grandes manifestações reivindicativas pelo transporte público: o Quebra-Bondes, em 1930; o Quebra-Quebra, em 1981, originado do Movimento Contra a Carestia; e a Revolta do Busu, em 2003.

Existem diferenças entre estas manifestações que devem ser destacadas. As duas primeiras, como os próprios nomes já dizem, caracterizam-se como movimentos

reformistas, que visavam apenas atender demandas momentâneas, sem interferir no processo decisório. São exemplos clássicos de expressão da insatisfação popular em relação às condições do transporte coletivo, utilizando formas de violência em seus protestos. Já a Revolta do Buzu, apresenta um diferencial, pois, apesar de ter surgido como uma reação imediata a um aumento de tarifa, não se concentrou apenas neste aspecto, desenvolvendo um caráter estrutural e sem fazer uso de violência.

O Quebra-Bondes ocorreu em 1930, originado do descontentamento da população em relação à baixa qualidade do sistema dos bondes àquela época. Sobre esta revolta popular, Jorge Amado (1970, apud STIEL, 1984, p. 397) escreveu:

Em 1930 o povo tocou fogo em cerca de 60 bondes da Companhia Linha Circular de Carris da Bahia. Grande era a raiva do povo contra a companhia que cobrava caro e servia mal. Resultado: a Circular acionou o governo, ganhou a questão, recebeu o dinheiro e não colocou novos bondes. Assim, durante bastante tempo, a cidade de Salvador foi uma das mal servidas de transportes urbanos em todo o Brasil. (AMADO,

Já o Quebra-Quebra de ônibus surgiu das manifestações promovidas pelo Movimento Contra a Carestia (MCC)¹⁷ em 1981, contra o aumento de 61% no preço da tarifa e a má qualidade do serviço do transporte coletivo. No total, os ataques aos ônibus duraram duas semanas, resultando em 10 ônibus incendiados e mais de 500 danificados, numa frota de 1.400 veículos. As manifestações tomavam proporções cada vez maiores, e, dois meses depois do seu início, o prefeito recua no aumento da tarifa, chegando mesmo a reduzi-la, através de subsídio (AFFONSO, 1987, p. 104).

Apesar de ter obtidos resultados favoráveis, o Quebra-Quebra de ônibus em Salvador ainda se caracteriza como um movimento reformista, pois depois de atendida a sua principal reivindicação, o mesmo não teve continuidade. Pode-se dizer então, que a Revolta do Buzu foi a única prática de participação reivindicativa do transporte público que superou o imediatismo, resultando em conquistas mais amplas, que serão analisadas a partir de agora.

¹⁷ Organização popular que denunciava a alta do preços dos alimentos durante a ditadura militar, criada pela professora Irma Passoni.

4.6.1 A Revolta do Busu

Acusados por uma literatura sociológica repetitiva, de orientação para o presente e de incapacidade de prospectiva, são os pobres, que, na cidade, mais fixamente olham para o futuro (SANTOS, 2004, p. 325)

A Revolta do Busu foi o nome dado às manifestações que ocorreram entre o fim de agosto e o início de setembro de 2003, promovida, em sua maioria, por estudantes secundaristas de escola públicas. O motivo para o início das manifestações foi o segundo aumento da tarifa dos ônibus em menos de um ano, passando de 1,10 para 1,30 em janeiro e depois para 1,50, em agosto daquele ano.

Se hoje o sistema de transporte público de Salvador conta com algumas melhorias, àquela época, nada ainda havia sido realizado. Desta forma, não é difícil imaginar que este aumento de cerca de 27% em um período tão curto não haveria de ser bem aceito, especialmente considerando-se o quadro de deficiência do transporte coletivo da cidade.

Ainda assim, provavelmente, nem a prefeitura nem os empresários do setor poderiam prever a dimensão que esse movimento tomaria. Ele se iniciou com passeatas pontuais dos alunos que estudavam nos colégios do centro da cidade, e que se encaminhavam para a estação da Lapa (figura 24). Nos dias seguintes, aumentava o número de estudantes nas ruas, provenientes de diversas áreas da cidade. A tática utilizada era apenas uma: impedir a circulação dos ônibus e limitar a dos demais veículos, criando assim extensos engarrafamentos nas vias de maior fluxo (figura 25), atraindo a atenção – com o passar dos dias e do aumento de proporções do movimento – não só de Salvador, mas de todo o país para a sua única reivindicação: a diminuição do preço da tarifa dos ônibus.

Em um movimento que atinge grandes proporções e ganha muita visibilidade, surgem controvérsias, pessoas e entidades buscando liderança, contradição nos

objetivos. Com quatro dias de cidade completamente parada, a prefeitura decidiu negociar, visto que a repressão – às vezes, fazendo uso de muita violência – não havia adiantado, e o próprio governo do Estado começava a se preocupar com as consequências daquelas que pareciam simples passeatas estudantis.

Há muito tempo não se via em Salvador uma manifestação popular como aquela, e com o diferencial de ter partido de estudantes, a maioria, talvez com 15, 16 anos (mas também era possível encontrar nas ruas aqueles com 10, 11 anos). É verdade que alguns não sabiam ao certo o que faziam lá, mas iam sendo levados pelos outros que mesmo sem qualquer experiência em movimento estudantil, engajaram-se na causa da “tarifa é 1 real”¹⁸ (figura 23).



Figura 23 – Manifestações dos estudantes
Fonte: Centro de Mídia Independente, 2003.

A população já demonstrava desgaste e sinais de reprovação ao movimento, pois ter que voltar a pé para casa, não importando a distância, estava se tornando rotina. Mesmo assim, os estudantes não recuavam. Foi neste momento que surgiram as maiores divergências internas pois, alguns setores tinham interesse em negociar com a prefeitura, abrindo mão da diminuição do preço da passagem, enquanto para outros, essa era condição *sine qua non* para o fim das manifestações.

¹⁸ Os estudantes, ao paralisarem os ônibus, arrancavam do vidro o adesivo com o valor da passagem (R\$ 1,50) e riscavam em seu lugar o valor de 1 real, valor simbólico adotado em suas reivindicações.



Figura 24 - Manifestações dos estudantes na estação da Lapa, centro de Salvador
Fonte: CMI, 2003.



Figura 25 – Protestos para o trânsito no bairro do Costa Azul
Fonte: CMI, 2003.

Para que se possa entender essa divergência de objetivos, é preciso identificar os grupos que participavam desse movimento. De um lado, havia as entidades do movimento estudantil – UNE, UBES e ABES –, juntamente com alguns DCE's e grêmios das escolas. Do outro, estava “a base”, isto é, os estudantes que não eram filiados e não tinham qualquer contato com estas entidades. Da existência destes dois grupos com interesses diferentes, surge uma importante questão: havia

lideranças no movimento? Algum grupo ou entidade ditava as orientações na condução das manifestações e posteriormente, das negociações com o poder público? Sobre este assunto, as opiniões são divergentes: segundo Juremar Oliveira, presidente estadual da União da Juventude Socialista (UJS), e que esteve envolvido diretamente com as manifestações, as entidades estudantis eram responsáveis pelas organizações e mobilização dos demais estudantes, funcionando como a cabeça do movimento:

Íamos chamar a turma das escolas pra ocupar as ruas, e dar e defender o porquê, né? Não existe esse dito 'espontaneísmo' da massa...Eles (a 'turma das escolas') até iriam, mas não de forma conseqüente. **Eles não iriam, na minha opinião, se não houvesse o chamado das entidades** (grifo da autora). E depois que o clima foi construído, eles, gente que ficava sabendo que teve passeata dos estudantes, se organizava. Mas se as entidades não chegassem até lá, podia perder um pouco dos seus objetivos, e ficar mais um movimento pelo movimento, e quanto mais o movimento crescia, mais trabalho para as entidades estudantis de ter que correr atrás pra fazer o debate com os estudantes de forma qualificada e dizer: o que é que nós queremos? Qual o nosso objetivo? Como é que nós vamos organizar pra conquistar isso?

Já Manoel Nascimento, do Movimento Passe Livre de Salvador (MPL), que esteve igualmente presente nas manifestações, discorda dessa interpretação:

Ai você tinha o conflito entre espontaneidade e organização, ou seja, há mobilizações que são dirigidas pela organização e outras que não são. Essas espontâneas, tem gente que desqualifica totalmente, tem gente que pensa que são necessárias, mas que o partido tem que entrar nelas, pra fazer algum tipo de direcionamento, e por ai vai. Eu diria que ao invés de pensar em espontaneidade ou não, houve foi uma policentralidade dentro da manifestação. Porque de um lado você tinha gente da UJS, do PSTU, do PT, do PMDB, do PSDB também, pensando suas formas de intervenção naquela mobilização. Por outro lado você tinha uma imensidão de gente que participava da mobilização sem qualquer vínculo a qualquer forma de organização, ia porque ia. (...) **E isso faz com que ela (a mobilização) não seja controlável por organizações políticas, influenciável, como qualquer mobilização, ela é, mas não controlável** (grifo da autora) (...) da forma como as organizações políticas tradicionalmente lidavam com as manifestações, ela sofreram uma rasteira violenta e tiveram que refazer toda sua pratica a partir disso. E muita gente ficava perdida, perdida. Gente com 10, 20 anos de militância que não sabia o que fazer quando via uma galera de uns 5 que começava a parar uma rua paralela a que tava sendo paralisada, e já queria paralisar o trafego da outra, 'não pode não pode!'

O que muito admitem, inclusive alguns membros das entidades estudantis, era que estas entidades não faziam parte do cotidiano da maioria daqueles estudantes que

estavam nas ruas, por isso eles recusavam sua interferência nos rumos da manifestação:

...no caso dos secundaristas, o que aconteceu muito foi, as entidades que eu terminei chamando naquela época de entidades gerais, a Abes e a Ubes, seriam uma coisa meio descolada da base, ou seja, você tem lá um grêmio, que resolve as questões do cotidiano escolar, então ele tem uma certa legitimidade, enquanto entidades que estão fora dessa visão cotidiana, tem uma legitimação muito mais complexa, e pra quem estava nas escolas, ninguém sabia o que era Abes, o que era Ubes, só sabia que era um monte de gente que quando tava um monte de gente na rua, aparecia de para quedas pra resolver alguma coisa. (Manolo Nascimento, membro do MPL Salvador)

tinha muita rejeição pelas entidades de base, até no final da revolta também, teve as entidades que negociaram com Imbassahy na época... sempre tem uma sensação assim, da base, que as entidades não representam, que muita gente dentro do movimento, até quem é organizado dentro da entidade, fala muitas vezes de crise de representatividade (...) na época a base toda tava na rua... e tinha inclusive divergência de direção que o movimento deveria ter (...) se ele tinha ou não tinha que ter direção, tinha os que achavam que o movimento não deveria ter direção, que deveria ser um movimento auto organizado, e entre aqueles que defendiam que deveria ter uma direção política, era defendido pelas entidades, maior parte... na disputa pra ver quem vai dirigir, todas as forças políticas disputavam quem é que ia dirigir aquela base gigantesca que tava na rua (...) todo mundo queria dirigir uma base dessa, todo mundo queria ter uma base dessas... (Emanuel Freire, vice presidente da União dos Estudantes da Bahia).

De fato, pôde-se perceber que, independente do papel que as entidades estudantis desempenharam no movimento, existia o desejo de aproveitar o momento e as dimensões a que se havia chegado para colocar em pauta antigas reivindicações, o que foi posto em prática ao participarem das negociações com a prefeitura e com os empresários, colocando em segundo plano, o objetivo que deu início ao movimento (a redução da tarifa):

Então nós tínhamos um conjunto de pontos, apresentado, debatido com o movimento estudantil, entendíamos que aquele movimento era forte, mas ele não ia durar a vida inteira (...) Então que é que a gente pensou: nós temos que sair daqui com algumas construções, algumas vitórias que sejam duradouras, que prevaleçam além disso. (Juremar Oliveira, presidente estadual da União da Juventude Socialista (UJS),

...no dia 02 de setembro, uma comissão formada pela Une, pela Ubes, pela Abes foi pra prefeitura pra tentar fazer um acordo pra ampliar a meia passagem, que não resultou na redução da tarifa (...) um verdadeiro cala-

boca (...) Essa questão dessa pauta entrar na Revolta do Busu é uma prova cabal de como o movimento estava falido. Porque passar de 96 até 2003 sem nem pautar isso, isso estava longe de qualquer discussão, nem se tocava no assunto, era muito mais importante ocupar o aparelho, fazer campanha para estar nos cargos que pautar essa questão. **Ai quando vem uma mobilização que surge com a participação das entidades, mas bastante independente delas, vem a pauta prontinha e aprovada.** (Manolo Nascimento, membro do MPL Salvador)

Depois de uma negociação com o prefeito Antônio Imbassahy e com o sindicato das empresas de ônibus, membros das entidades estudantis (que estavam lá como representantes do movimento das ruas) aceitaram acabar com as mobilizações mediante a concessão do direito a meia passagem aos domingos, feriados e férias (estendendo o benefício para alunos de mestrado e doutorado) e a reabertura do Conselho Municipal de Transportes.

Mesmo após esta reunião ter sido anunciado o fim das manifestações, muitos estudantes da base, insatisfeitos com o acordo realizado, continuaram nas ruas por mais alguns dias, para demonstrar que ainda objetivavam a redução da passagem. Esta, no entanto, não chegou a ocorrer, e as manifestações foram cessando gradualmente.

Entende-se aqui que independente de não estar na pauta inicial do movimento, e mesmo sendo uma reivindicação antiga das entidades estudantis que foi 'inserida' no contexto da Revolta, a ampliação da meia passagem representou uma importante conquista para os estudantes, talvez mais significativa a longo prazo do que a redução da tarifa dos ônibus. No entanto, compreende-se que conseguir a pauta inicial seria mais simbólico e teria maior efeito, pois representaria a conquista do objetivo da maior parte dos estudantes que participou das manifestações.

Esses embates entre estudantes não filiados e entidades estudantis voltou a acontecer dois anos depois, em 2005, quando o SETPS implantou o sistema de bilhetagem eletrônica na cidade, o Salvador Card, abrangendo, naquele momento, apenas os cartões de meia passagem estudantil. Com o Salvador Card, para utilizar a meia passagem, não era mais possível realizar o pagamento em espécie, e sim, apenas com o uso do cartão que deveria ser carregado em um dos três postos

criados na cidade, o que tinha como consequência um custo a mais de deslocamento para os estudantes realizarem as recargas, considerando-se especialmente que a maioria não poderia realizá-las em grandes quantias, aumentando ainda mais o número de idas aos poucos postos.

Da maneira que foi implantado, sem discussões prévias e com funcionamento bastante deficiente, o Salvador Card foi alvo de novos protestos que paralisaram as ruas da cidade, em um novo movimento que lembrava a Revolta de dois anos atrás. Havia, no entanto, uma diferença: desta vez, as entidades estudantis já vinham travando acordos com a prefeitura e o sindicato, apoiando e participando da implantação do novo sistema, pois ganhariam com a possibilidade de transformar o cartão de meia passagem em carteira estudantil, que levaria o selo das entidades:

Não teve debate não... o Salvador card era o seguinte, a gente discutiu dentro da UEB e na ABES também. Hoje eu digo que foi errado, e eu era dirigente na época do movimento, era vice presidente da UEB, mas na época, acho que não percebi o que significava o Salvador Card, porque se fosse hoje, eu acharia que o caminho que se criou o Salvador Card foi um erro gigantesco... qual era o acordo na verdade, qual era o debate que a gente tinha dentro da UEB: tinha uma crise natural que era se relacionar com o SETPS, mas tinha uma discussão que era unificar a meia passagem com a meia entrada (que é aquele selinho que tem hoje no Salvador Card) Aí, na época, além dessa discussão de unificar a meia passagem com a meia entrada, tinha a questão dessa entidades cartoriais, de legitimar essas entidades... (...) aí, depois de 2005, a discussão que foi trazida lá pela UJS era que a gente aperfeiçoasse isso... como foi demonstrado na prática que as entidades não tinham capacidade organizativa nem técnica de fazer as carteiras, ia passar isso pro SETPS e a gente ia ficar com a parte de receber os repasses, ia facilitar, ia ter muito mais gente fazendo carteirinha da UNE, da UBES em Salvador e ainda ia dar uma queda nas cartoriais (...). Só que na prática, isso não foi discutido com a base, foi feito só dentro da entidade. (Emanuel Freire, vice presidente da União dos Estudantes da Bahia).

Porque essa questão de modificação na forma de bilhetagem eletrônica nem se colocava pra ninguém. E num dia chuvoso, aparece já no jornal a Une, a Ubes, a Abes, todo mundo concordando que o Salvador Card era uma maravilha, dizendo que ia melhorar tudo, que a passagem passava a ser unificada (...) é a carteira de estudante... os caras foram geniais, eles sabiam que ia dar bomba quando botasse o Salvador Card, entraram em acordo antes com as entidades estudantis, chamaram pra colocar o selinho no Salvador Card como forma de deslegitimar todas as outras entidades que fazem carteira e como são as principais entidades, que apesar dos pesares ainda chamam gente pra rua, mataram qualquer possibilidade de mobilização". (Manolo Nascimento, membro do MPL Salvador)

Contra o Salvador Card, se formou uma grande frente, que reunia partidos desde o PMDB até o PSTU, envolvendo diversos grupos, como a AGES (Associação dos Grêmios Estudantis de Salvador), o MPL, até as entidades cartoriais, que queriam permanecer fabricando carteiras de estudante. Essas manifestações em 2005, diferente da Revolta do Busu, só não contavam com as entidades estudantis. Não se tinha um movimento coeso, e os objetivos eram muitos – cada grupo defendendo interesses próprios. Segundo Nascimento (2008), as manifestações contra o Salvador Card eram diferentes da Revolta, pois se caracterizavam quase como uma mobilização tradicional, onde um núcleo de pessoas se articula e delibera a respeito de trajeto e da forma de manifestar, e depois chama as pessoas para rua (entrevista concedida à autora).

Após algumas “concessões” por parte do SETPS, exigidas pelo Ministério Público, (como a extensão do prazo de validade da recarga para um ano), alguns grupos deram-se por satisfeitos, e a prefeitura deu sinais que não estava disposta a negociar com os manifestantes. Assim, o movimento foi enfraquecendo gradualmente, e o sistema de bilhetagem eletrônica vem sendo ampliado com o passar dos anos.

Apesar destas manifestações contra o Salvador Card em pouco lembrarem a Revolta do Busu, pode-se dizer que esta teve papel fundamental no cenário dos movimentos pelo transporte público, com repercussões possivelmente mais amplas no Brasil do que propriamente em Salvador. Em 2004, a Revolta da Catraca, em Florianópolis, foi inspirada nas manifestações de 2003, tendo sido inclusive organizada previamente a partir de exhibições nas escolas do documentário “A Revolta do Busu”, de Carlos Pronzato. Em Florianópolis, os estudantes foram às ruas com a mesma reivindicação de Salvador – a revogação do aumento das tarifas naquele ano (objetivo que alcançaram). Além disso, foi depois destas manifestações que se consolidou o Movimento Passe Livre¹⁹, com organização em 25 cidades brasileiras.

¹⁹ Segundo Silva (2008), “uma das principais bandeiras do MPL é a migração do sistema de transporte privado para um sistema público, garantindo o acesso universal através do passe livre para todos os setores da população. Reivindica também o passe livre aos estudantes para seu acesso pleno a todo tipo de atividade cultural, desportiva e de desenvolvimento humano, como bibliotecas, teatros, cinemas e, principalmente, as escolas”.

A Revolta do Busu configurou-se como um importante exemplo de ação das novas horizontalidades, que têm as grandes cidades como local ideal para seu surgimento. Isso é explicado pelo fato de que nestas cidades, existe, comumente, um convívio de diversas lógicas, desde as hegemônicas às locais, fazendo com que sejam o ponto de interseção entre verticalidades e horizontalidades. (SANTOS, 2004, p. 286).

Apesar da tendência atual ser a união vertical dos lugares, é possível que se reforcem as lógicas horizontais – o que dependerá do arranjo espacial e do momento histórico de cada lugar. Em Salvador, existiram condições propícias para esse fortalecimento horizontal, originadas das ações dos empresários e do poder público no setor de transportes ao impor à população um aumento tarifário abusivo em um curto período de tempo, que pode ter tido a função de um agente despertador para a situação em que se encontrava o sistema de transporte coletivo. Esse processo de tomada de consciência não é homogêneo, nem por lugares, nem por indivíduos e, segundo Santos (2001, p. 168) :

A velocidade com que cada pessoa se apropria da verdade contida na história é diferente, tanto quanto à profundidade e à coerência dessa apropriação. A descoberta individual é, já, um considerável passo à frente (...) O passo seguinte é a obtenção de uma visão sistêmica, isto é, a possibilidade de enxergar as situações e as causas atuantes como um conjunto e de localizá-los como um todo, mostrando sua interdependência.

É a partir dessa visão sistêmica, originada do empírico, que se encontram as noções de lugar e de mundo. Esse processo, como dito anteriormente, é propício nas cidades, consideradas, por Santos (2001, p. 322), como o maior **espaço banal** de todos, onde vetores de todas as ordens e finalidade entrelaçam-se no espaço comum, fazendo com que diferentes capitais, trabalhos e formas de organização possam conviver e prosperar. Por permitir e favorecer essa convivência de lógicas contraditórias, as grandes cidades tornam-se o espaço de subsistência dos **homens lentos**, oferecendo-lhes condições para o despertar e livrando-os de uma racionalidade destinada aos ricos e as classes médias:

Nos tempos de hoje, a cidade grande é o espaço onde os fracos podem subsistir. Na grande cidade, hoje, o que se dá é tudo ao contrário. A força é dos "lentos" e não dos que detêm a velocidade (...). Quem, na cidade, tem mobilidade - e pode percorrê-la e esquadrinhá-la - acaba por ver pouco, da

cidade e do mundo. Sua comunhão com as imagens, frequentemente pré-fabricadas, é a sua perdição. Seu conforto, que não desejam perder, vem, exatamente, do convívio com essas imagens. Os homens "lentos", para quem tais imagens são miragens, não podem, por muito tempo, estar em fase com esse imaginário perverso e ir descobrindo as fabulações (SANTOS, 2004, p. 325).

Desta forma, nos acontecimentos homólogos existentes nas grandes cidades, o cotidiano é compartilhado mediante regras formuladas ou reformuladas localmente, onde interesses em comum – mais facilmente percebidos por aqueles que não têm acesso às vantagens oferecidas pelas lógicas hegemônicas – criam uma solidariedade ativa, manifestada em formas de expressão que podem gerar uma ação política. Nesse sentido, a mídia (jornais, rádio, televisão) representa “um testemunho desse movimento pelo qual as forças oriundas do local, das horizontalidades, se antepõem às tendências meramente verticalizantes” (SANTOS, 2004, p. 288) (figura 26).



Figura 26: Capa do jornal A Tarde do dia 2 de setembro de 2003 destacando as manifestações estudantis da Revolta do Buzu

Fonte: A Tarde online

Ainda de acordo com Santos, essa ação política que surge de uma determinada atividade ou interesse – que no caso de Salvador foi o transporte público – podem representar apenas um primeiro momento, a partir do qual, são originados novos debates que interessem a sociedade como um todo, tendo como resultado “a busca de um sistema de reivindicações mais abrangente, adaptado às contingências da existência comum, no espaço da horizontalidade”.

É cedo para afirmar que a Revolta do Buzu deixou sementes para o nascimento de um novo debate por parte da sociedade, que ultrapasse a discussão do tema específico dos transportes, mas é possível verificar o surgimento de novas horizontalidades em diversas cidades do país, originadas das manifestações em Salvador, e que têm nos estudantes sua principal voz e expressão. Ficou evidente também que, a partir do interesse pela temática do transportes, muitos jovens desenvolvem a necessidade de entender mais a cidade e seus processos, a partir da dinâmica do lugar, fortalecendo as solidariedades locais.

CONCLUSÃO

Através do entendimento desse conteúdo geográfico do cotidiano poderemos, talvez, contribuir para o necessário entendimento (e, talvez, teorização) dessa relação entre espaço e movimentos sociais, enxergando na materialidade, esse componente imprescindível do espaço geográfico, que é, ao mesmo tempo, uma condição para a ação; uma estrutura de controle, um limite à ação; um convite à ação (SANTOS, 2004, p. 321).

A problemática envolvendo o transporte público das grandes cidades é uma questão que deve ser analisada além dos aspectos técnicos. É fundamental considerar, em primeiro lugar, os fatores políticos que interferem tanto nos processos decisórios referente ao setor quanto, numa visão mais ampla, na configuração espacial das metrópoles, que ditará as necessidades de deslocamento e os meios de transporte priorizados.

No Brasil, a partir do início do século XX, foram forjadas as condições que proporcionariam o estímulo à indústria automobilística, através do sucateamento do malha ferroviária e da extinção dos bondes. O rodoviarismo tornou-se o maior modal do transporte brasileiro, seja na promoção dos ônibus como principal meio de transporte público, ou seja, no incentivo ao automóvel como principal meio de transporte individual.

Essa política de transporte estava aliada a um planejamento urbano baseado no padrão centro-periferia, no qual novos centros funcionais eram criados a partir da dotação dos principais fixos, concentrando a maior parte dos serviços e redefinindo a direções dos fluxos nas metrópoles. Do outro lado, a periferia era ocupada em grande parte por migrantes que chegavam às capitais, caracterizando um processo de segregação sócio espacial, agravado pelas distancias e pelas más condições do transporte coletivo.

Esse padrão refletiu-se em Salvador, especialmente a partir da década de 1960, período de expansão da área urbana, aumento de população e redefinição da configuração espacial, com o surgimento da centralidade do Iguatemi e crescimento dos bairros periféricos. Nesse contexto, foi dada atenção especial à infraestrutura voltada para os automóveis, com a construção de amplas avenidas de vale.

Pode-se dizer que, atualmente, Salvador reforça seu padrão centralizador, com o continuo aumento do número de investimentos comerciais e imobiliários nas proximidades do Iguatemi. Desta situação origina-se a necessidade de extensos deslocamentos permanentes em direção às áreas centrais, o que aumenta a importância do papel do sistema de transporte coletivo na cidade. Contraditoriamente, este é um serviço ao qual foi relegado pouco interesse, estando atrás em termos de qualidade de muitas cidades brasileiras.

A principal crítica a ser tecida ao sistema de transporte público de Salvador é em relação à utilização quase exclusiva do modal rodoviário, correspondendo a aproximadamente 96% dos deslocamentos realizados por transporte coletivo (o que se repete na maioria das cidades). No entanto, mesmo com a importância dos ônibus para o transporte coletivo na cidade, são ainda poucas as medidas adotadas em seu benefício visando o aperfeiçoamento nas condições de funcionamento e o aumento da qualidade do serviço.

Como o transporte de massa ainda é algo sem previsão de conclusão na cidade, será necessário contar com alternativas que beneficiem o sistema se ônibus caso busquem-se melhorias a curto prazo. O sistema de transporte público por ônibus pode contar com medidas como a integração aberta e atemporal e entre modais, a redução da tarifa em determinados horários e dias, a construção de vias exclusivas etc., mas foi apenas recentemente, em 2006, que Salvador começou a implantar projetos como estes, mas especificamente, a integração do sistema (embora ainda esteja em uma fase de muitas restrições e limitações).

Mas estas seriam apenas ações paliativas, não apresentando-se como alternativas de caráter mais amplo e estrutural. Dentre as ações mais efetivas que visam diminuir

os problemas de mobilidade nas grandes cidades, pode-se citar algumas diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003):

- Incentivar, fomentar e **apoiar a implantação de sistemas estruturais de transporte de grande capacidade em corredores próprios nas cidades de grande porte e nas Regiões Metropolitanas, implementando mecanismos de integração intermodal** que assegurem condições universais de acesso e de circulação
- Promover programas de financiamento junto aos Estados e Municípios que implantarem **medidas de redução do uso do automóvel**, principalmente nos centros urbanos e corredores de transportes.
- **Promover a articulação efetiva e obrigatória entre as políticas públicas de transporte e trânsito** e aquelas definidas para o desenvolvimento urbano em geral e meioambiente, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, que reduza as necessidades de deslocamentos.
- **Apoiar a promoção de políticas urbanas que disciplinem a implantação de empreendimentos de impacto urbano, sob a ótica da geração de deslocamentos de pessoas e de mercadorias.**

Ações mais efetivas para o transporte público urbano, visando também uma gestão participativa para o setor, também estão presentes no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001):

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

Art. 41, Cap. V, § 2º:

No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Desta forma, observa-se que Salvador segue um caminho oposto às medidas nacionalmente (e internacionalmente) aceitas como planos de ação para a constituição de uma mobilidade sustentável nas grandes cidades. Com a aprovação do PDDU em 2008, nas bases em que foi elaborado, fortaleceu-se as políticas de incisivo ao uso do automóvel, na medida em que se adensam progressivamente

áreas na cidade, como a avenida Paralela, sem que se planeje alternativas para um transporte público eficaz ou que ao menos acompanhe as novas demandas. Então o que fica evidente é uma desarticulação entre as políticas de uso do solo e de transporte, além de não serem proporcionadas as condições necessárias a uma participação popular legítima no processo de elaboração e execução dessas políticas.

No presente trabalho, foram analisadas as atuais formas de participação da sociedade nas questões do transporte público em Salvador, e alguns pontos devem ser destacados:

A participação da sociedade nas questões do transporte público pode ocorrer de duas maneiras: através dos canais institucionalizados, criados a partir da Constituição de 1988, ou através de práticas não institucionalizadas. Estas diferentes formas podem ser ainda classificadas segundo os modos de intervenção, o número de pessoas envolvidas e os objetivos reivindicados.

No que se refere aos canais institucionalizados de participação, existem ainda muitas deficiências, algumas bastante graves. Mas de forma geral, podem-se apontar duas questões principais: a estrutura de funcionamento e a representatividade nestes canais.

Em relação ao funcionamento, o principal problema é o fato de espaços como o Orçamento Participativo e o Conselho Municipal de Transportes não serem deliberativos. O OP de Salvador, desde suas origens, não pode ser considerado um instrumento de inserção da população na gestão municipal, pois não existem garantias de que as propostas elaboradas serão realizadas, além do projeto contar com um percentual muito pequeno do orçamento municipal para investimentos. Acontecem problemas semelhantes no CMT, pelo fato de também apresentar caráter meramente consultivo, e, de durante seu breve período de funcionamento, ter se concentrado apenas na questão da política tarifária, sem discutir temáticas mais amplas.

Quanto às audiências públicas, sua função prevista em lei, é de informar, não sendo um canal destinado às deliberações populares. Acredita-se que seu objetivo é cumprido, mas a atuação da Comissão de Transporte e Trânsito da Câmara é passível de críticas, como no caso da aprovação Lei n.7201/07, que ao invés de melhorar o acesso à gratuidade dos portadores de deficiência, dificultou e burocratizou o mesmo, que é um direito previsto na Constituição Federal.

No que se refere às ouvidorias, existem pontos positivos a se comentar na atuação da CIAC em parceria com a Gerência de Projetos da Transalvador. A CIAC desenvolve funções que extrapolam as atribuições de uma ouvidoria, participando em conjunto com a GEPRO do atendimento às demandas da população. Recentemente, a dinâmica das reuniões promovidas pelos dois órgãos vem sendo favorecida com a presença dos representantes das empresas de ônibus. Além disso, é notável o conhecimento e a capacidade dos técnicos no que concerne à realidade dos bairros de Salvador e à busca de soluções para os problemas do transporte coletivo. Infelizmente, o principal problema que atinge o funcionamento da CIAC e da GEPRO é o mesmo dos outros canais institucionalizados: a questão da representatividade.

No Orçamento Participativo, a eleição dos delegados é realizada apenas com a população presente nas reuniões. É preciso considerar que este ainda é um percentual pequeno. Depois, durante todo o processo de formulação de prioridades e na condução das reuniões, só podem ser considerados o voto e a palavra dos delegados, cabendo a população em geral e aos líderes comunitários apenas o “direito” de observar.

No Conselho Municipal de Transportes, a participação também não é aberta à população em geral, sendo mais passível de críticas do que o que acontece no OP, pois, se nele questiona-se a forma como os delegados foram eleitos, no Conselho não há eleição dos membros, apenas indicação. Outro fato é o da escolha das entidades da sociedade civil que representam metade da formação do conselho. Essa escolha foi acordada entre prefeitura, empresários e representantes destas entidades que estavam presentes nas reuniões de negociação durante a Revolta do

Busu, não dando chance de inserção para outras entidades e até mesmo para a participação de qualquer cidadão.

Nas reuniões com a CIAC e a GEPRO, as demandas são realizadas por alguns representantes comunitários, mas também demonstrou-se que existem muitos conflitos e muitas pessoas intitulando-se líderes, tendo objetivos, em realidade, que não correspondem ao interesse geral do bairro, e sim, a questões de cunho político.

Existira, desta maneira, alguma forma de contornar o problema da legitimidade de representação? Seriam as práticas de participação não institucionalizadas uma maneira de contornar esse problema e proporcionar um direito à participação mais equitativo? A resposta a que se chegou com esta pesquisa, é de que talvez sejam; pelo menos, são as formas mais próximas disto. Para demonstrar como se chegou a tal conclusão, volta-se a analisar alguns aspectos do maior exemplo deste tipo de prática reivindicativa, a Revolta do Busu.

A Revolta do Busu foi uma volta aos movimentos de base comuns na década de 1970, em que as manifestações concentravam-se nas ruas. Ainda assim, certos grupos participantes tinham interesse em transformá-la em um movimento mais característico aos das últimas décadas, nos quais o objetivo principal era a participação social na gestão pública. Mas a reflexão que deve ser feita a partir de uma experiência como essa, é: será que o objetivo mais importante de um movimento social é a obtenção de um espaço institucionalizado de participação? A principal conquista resume-se à construção de um Conselho Gestor? Analisando-se o caso de Salvador, em que o saldo de uma manifestação da magnitude da Revolta do Busu foi a formação de um conselho consultivo, com uma série crise de representatividade, a resposta será negativa.

Era sabido por parte das entidades estudantis que a reabertura do Conselho seria feita mediante condições prévias deliberadas pela prefeitura e já existentes na Lei Orgânica do Município, que moldavam o CMT com caráter consultivo e cujas possíveis alterações só poderiam ser feitas pelo poder municipal. Ou seja, tinha-se ciência que o Conselho, mesmo sendo reaberto, não poderia mudar sua estrutura de funcionamento. O que se pôde notar é que o verdadeiro interesse das entidades era

a ampliação do benefício da meia passagem estudantil, sendo a reabertura do Conselho um aspecto secundário, apenas um “bônus”, oferecido pelo poder público e aceita por aqueles que estavam presentes nas negociações.

Apesar de serem vistos como um movimento desorganizado, sem estrutura e grandes pretensões, os estudantes “da base” eram provavelmente os detentores da razão, pois, em nenhum momento, pensaram em interromper as manifestações em troca da concessão desse espaço institucionalizado, até porque eles não teriam direito a participar do mesmo, como de fato ocorreu.

Voltando ao problema da legitimidade de representação, tudo indica que a aparente “desordem” que caracterizou a Revolta do Buzu seja o reflexo de como ocorre uma verdadeira representatividade: caótica, conflituosa mas que no entanto, dá voz e espaço a qualquer um que esteja presente, diferente da representação engessada que ocorre no CMT e no Orçamento Participativo. Durante a Revolta, caso fossem necessários representantes para falar com a mídia, ou para qualquer outra situação, eles eram escolhidos na hora, no grito; qualquer um que subisse em um banco improvisado como palanque estava apto.

Sendo assim, fica claro que a inserção de algumas entidades com mais prática política e dos próprios partidos políticos muitas vezes serve para diluir a essência dos movimentos populares. Pelo resultado das manifestações em Salvador, o que se extrai de mais importante com certeza foi a volta do uso das ruas como espaço de práticas reivindicativas, com o diferencial de terem sido feitas por pessoas tão jovens e sem vícios políticos.

Apesar da importância que teve, a Revolta do Buzu poderia ter crescido mais, até mesmo ter se transformado em uma grande manifestação envolvendo toda a sociedade civil, e não apenas os estudantes. Pode-se dizer que um dos fatores que não permitiu que isso ocorresse foram as tentativas de desmoralização por alguns setores da mídia (atribuindo-lhes atos violentos que na verdade não ocorreram), que contribuíram ainda mais para a formação de uma opinião negativa das manifestações por parte da população.

Considerando-se que a Revolta do Buzu não foi a única prática reivindicativa na história do transporte público em Salvador, qual seria a diferença dela em relação às experiências anteriores? Pode-se citar alguns fatores: No caso da manifestação popular conhecida como Quebra-quebra de ônibus, primeiramente, ela fazia parte de um contexto político de uma época de intensas manifestações populares, provenientes da luta contra a repressão política e a ausência de participação. Segundo, foi originada de um movimento organizado, o MCC. E por último, fez uso de violência em seus protestos, o que - independente de análises e julgamentos - favorece uma repercussão negativa por parte da sociedade. Já a Revolta de 2003, ocorreu em um contexto de escassas manifestações populares, não sendo originada de nenhum movimento ou organização prévia (podendo-se no máximo afirmar que ela sofreu influência de uma outra manifestação promovida também por estudantes e ocorrida na Bahia, o 16 de maio, dois anos antes), e tendo sido, por fim, um movimento que não fez uso de violência, totalmente pacífico, e que ainda assim, foi alvo de intensa repreensão policial.

Esse e os outros fatores descritos fizeram com que, mesmo sem ter alcançado seu objetivo inicial, a Revolta do Buzu pudesse ser considerada um movimento ímpar, uma grande expressão do conflito e da oposição das lógicas hegemônicas e locais nas grandes cidades, e que, apesar de não contar com um amadurecimento, colaborou para a criação de uma nova forma de participação social, fugindo do formato dos movimentos tradicionais e proporcionando o surgimento de novas horizontalidades e de uma nova rede de movimentos populares pelo transporte coletivo. A partir das manifestações originadas em Salvador, jovens de diversas cidades passaram a atuar de maneira mais significativa neste segmento e hoje, pode-se afirmar que dentre todos os setores da sociedade, os estudantes – representando uma parcela dos homens lentos – são o grupo de maior visibilidade nas questões de transporte coletivo no Brasil. E são estes resultados que se constituem na real importância e contribuição desse movimento.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Nazareno S. **Chega de enrolação, queremos condução: movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo: 1979 – 1982/83**. v.1. Brasília: EBTU, 1987.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Transporte Humano: cidades com qualidade de vida**. Coordenadores: Ailton Brasiliense Pires, Eduardo Alcântara Vasconcellos, Ayrton Camargo e Silva. São Paulo: A N T P, 1997.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES PÚBLICOS E MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Perfil da Mobilidade, do Transporte e do Trânsito dos Municípios brasileiros**. 2003

_____. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana**. 2008.
Disponível em: www.antp.org.br

BALBIM, Renato. **Práticas Espaciais e Informatização do Espaço da Circulação. Mobilidade Cotidiana em São Paulo**. Tese de Doutorado, FFLCH-USP, São Paulo, 2003.

BARAT, Josef. **A evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE: IPEA, 1978.

BERNARDES et all. **O papel ativo da geografia: um manifesto**. XII Encontro Nacional de Geógrafos. Florianópolis, julho de 2000.

BOSCHI, Renato Raul. Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas. In: M.A. Melo. (Org.). **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999, p. 255-284.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: Lei n. 10.257, de 10/jul./01, que estabelece diretrizes da política urbana. Brasília: Câmarados Deputados/Coord. de Publicações, 2001.

CACCIA-BAVA, Silvio. **Participação, representação e novas formas de diálogo**. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 52p.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. Participação social no Brasil hoje. In: **Pólis Papers**. n.º 2. São Paulo: Instituto Pólis, nov, 1998.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CIAC. **Relatório Anual**. 2008.

CMS. Comissão de Transporte e Trânsito. **Transporte e Trânsito: Ações e Resultados 2005 – 2008**. Salvador, 2008.

COSTA, João Marcelo Souza Pereira da. **Contribuição para a comparação de meios para transporte urbano**. São Carlos. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. 2001.

DAMARES, Flávia e SILVA, Ma. Auxiliadora da. **Orçamento participativo em Salvador**. (Relatório de pesquisa). Salvador, 2006.

DANIELS P. W. e WARNE A. M. **Movimiento en ciudades – transporte e tráfico urbanos**. Madri: Instituto de estudios de administracion local, 1983.

DIAS, Solange G. Reflexões acerca da participação popular. **Revista Integração**. Jan - mar. 2007, ano VIII, n. 48, p. 45 – 53.

DUPUY, G. **L'Urbanismo des Reseñar**. ArUrbanismen EdEditeurParis, 1991.

DURAN, R. **Transporte, Espacio y Capital**. Madrid: Nuestra Cultura, 1980

ENNES, Juliana. **Setor automotivo sustenta alta da indústria em janeiro, diz IBGE**. Folha on line. 06/03/2009. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u530449.shtml>

FARIA, Eloir de Oliveira. O transporte rodoviário no Brasil. In: **MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Caminhos do Brasil. Brasília, 2001.**

FERNANDES, A. S. Araújo. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986 – 2000)**. São Paulo, Annablume: FAPESP, 2004.

GOTO, Massa. **Uma análise de acessibilidade sob a ótica da equidade – O caso da Região Metropolitana de Belém**. São Carlos. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. 2001.

GROTTA, Carlos A D. **O transporte urbano e a circulação na abordagem espacial: análise do transporte coletivo urbano da Região do ABCD, Grande São Paulo**. 2005 1v. 371p. Doutorado. Universidade Est. Paulista Júlio De Mesquita Filho/Rio Claro – Geografia.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO EM TRANSPORTE. **Mobilidade e Pobreza** (Relatório Final). Dez. 2004.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**.2001.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares**. 2002-2003.

IPEA. **Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos Para Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2003.

LIMA, Mario Jorge P. de Castro. **Formação da competitividade em serviços públicos oligopolizados: um estudo do sistema de transporte urbano de**

Salvador. Salvador. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA. 1996.

MASSANGO, Salatiel Feliciano. Gerenciamento **de qualidade total em transporte coletivo: o caso da Secretaria de Transporte Público de Salvador.** Salvador. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA. 1995

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados, 2003, vol.17, n. 48. p. 151 – 167.

MENCIO, Mariana et all. **Realizar audiências públicas nos municípios.** Boletim DICAS - Ideias para a Ação Municipal. n. 229, São Paulo: Instituto Pólis, 2005 . Disponível em:
http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=229

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Anteprojeto de Lei da Política nacional de mobilidade Urbana.** Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Departamento de Regulação e Gestão. Versão final de 6 jul. 2006. Disponível em: http://www.ntu.org.br/APL_MobUrb_060706cm.pdf

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Departamento de Cidadania e Inclusão Social. **Evolução Das Tarifas De Ônibus Urbanos** 1994 a 2003. 2004.

MORENO, J. P. **Mobilidade Urbana, Rede de Transporte e Segregação.** IX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes - ANPET, São Paulo, 1995.

MORENO, J. P. L'Impact des Effets Intermédiaires du Transport Urbain et les Politiques de Financement du Secteur. In: **CODATU VIII**, 1998, Cidade do Cabo. CODATU VIII. Paris : CODATU, 1998.

NASCIMENTO, Manoel. **O Conselho Municipal de Transportes pode resolver o impasse em Salvador?** 2005. Disponível em:
<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2005/09/330020.shtml>

NASCIMENTO, Manoel. Transporte coletivo urbano e luta de classes: um panorama da questão. In: **Caderno do CEAS**. Salvador: CEAS, n. 226, abril-junho 2007.

ORRICO FILHO, R. D et all (orgs) . **Ônibus Urbano: regulamentação e mercados**. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1996. v. 1.

PAIVA, Carlos . Acessibilidade - Alguns Conceitos e Indicadores. **Revista dos Transportes Públicos**, v. 112, p. 77-86, 2006.

PED – **Pesquisa de Emprego e Desemprego**. Set. 2007.

PEREIRA, Sílvia R. **Mobilidade espacial e acessibilidade à cidade**. Revista OKARA: Geografia em debate. V.1, n.1, p.43-76, 2007.

PONTE, Patrícia. **A expansão do terciário e o policentrismo em Salvador**. UFBA: 2006. (monografia).

RIBEIRO, A. C. T. Pequena reflexão sobre categorias da teoria crítica do espaço: território usado, território praticado. In: **Território brasileiro: usos e abusos**. SOUZA, M. A. A. de. (org.) Campinas: Territorial, 2003. p. 29 – 40.

RIBEIRO, A. C. T. Outros territórios, outros mapas. In: **OSAL: Observatorio Social de América Latina**. Año 6 no. 16 (JANEIRO-ABRIL 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 263 – 272.

ROCHA, Alexandre Souza da. Espaço e política na centralidade da periferia. . In: **O espaço no fim do século: a nova raridade**. CARLOS, Ana Fani A., DAMIANI, Amélia L. *et all* (orgs). São Paulo: Contexto, 1999. p.160 - 164.

ROCHA, Francisco Ulisses Santos. **A mobilidade a pé em Salvador**. Salvador: UFBA, 2004. (Dissertação de Mestrado em Arquitetura).

ROCHA, Débora C. **Gerenciamento da mobilidade em empreendimentos polos geradores de viagens: *shopping center* em Salvador**. UFBA: 2007. (Dissertação de Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana).

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada**. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. **A natureza do espaço**. 4ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

_____. **Por uma outra globalização**. 6ª ed. Record: Rio de Janeiro, 2001.

_____. **A urbanização brasileira**. 5ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. O retorno do território. In: **OSAL : Observatório Social de América Latina**. Año 6 no. 16 (JANEIRO-ABRIL 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. A. **Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2005

SALVADOR. SECRETARIA DE TRANSPORTES E INFRAESTRUTURA. STP. **Anuário de Transportes urbanos de Salvador**. Ano 18, 2006.

SALVADOR. SECRETARIA DE TRANSPORTES E INFRAESTRUTURA. TRANSALVADOR. **Anuário de Transportes urbanos de Salvador**. Ano 20, 2008.

SALVADOR. TRANSALVADOR. **Informativo técnico**. Ano XIII, n. 08, maio de 2009.

SCHEINOWITZ, A.S. **O Macro Planejamento da Aglomeração de Salvador.** Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, EGBA, 1998.

SILVA, Roberta Iara R. da. O Movimento Passe Livre e a luta por transporte coletivo no Brasil: o caso do MPL Joinville. In: **Caderno do CEAS.** Salvador: CEAS, n. 230, abril-junho 2008.

SOUZA, Marcelo J. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SPOSATI, A. **Exclusão social abaixo da linha do Equador.** Seminário de Exclusão Social, PUC/SP, 1998.

STIEL, W. C. **História do transporte urbano no Brasil.** São Paulo: Pini: EBTU, 1984.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas.** 4ª edição. São Paulo: Annablume, 2000.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas.** 3ª edição. São Paulo: Annablume, 2001.

VAZ, J. C. **Conselho Municipal de Transportes.** Boletim DICAS - Ideias para a Ação Municipal. São Paulo: Instituto Pólis, 1994a. Disponível em: http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=192

VAZ, J. C. **Ouvidorias públicas.** Boletim DICAS - Ideias para a Ação Municipal. São Paulo: Instituto Pólis, 1994b. Disponível em: http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=209

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.

WRIGHT, Charles L. **O que é transporte urbano**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ANEXO A – TIPOS DE ÔNIBUS URBANOS



Ônibus convencional de duas portas



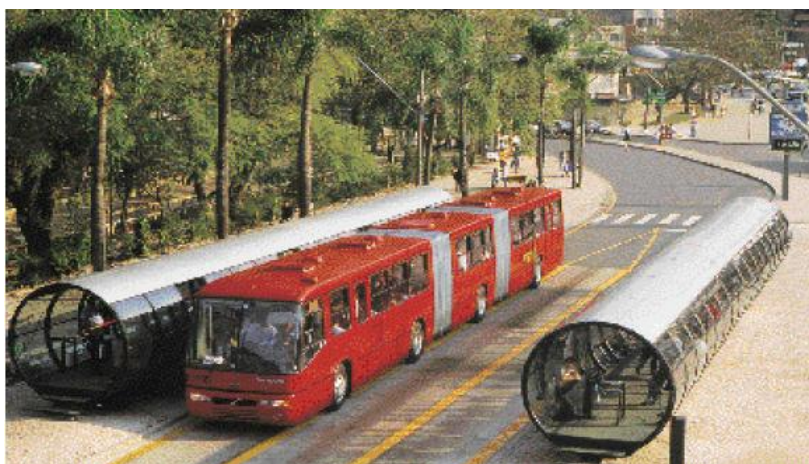
Onibus padron (três portas)



Trólebus (ou ônibus elétrico)



Ônibus articulado



Ônibus biarticulado

Fonte: ANTP. Transporte Humano: cidades com qualidade de vida.

ANEXO B – TIPOS DE FAIXAS E CORREDORES EXCLUSIVOS PARA ÔNIBUS



Faixa exclusiva junto ao canteiro central, com ônibus com portas à esquerda e plataformas elevadas - São Paulo



Faixas exclusivas de ônibus no contra fluxo em corredores - Av. Brig. Luiz Antônio, São Paulo



Faixas exclusivas para ônibus junto ao canteiro central – Av. Brasil, Rio de Janeiro



Faixa exclusiva de ônibus junto ao meio-fio em Belo Horizonte, com pista dupla nos aclives para privilegiar o transporte coletivo

Fonte: ANTP. Transporte Humano: cidades com qualidade de vida.