



A QUE PONTO CHEGAMOS? BREVE ANÁLISE DOS PROJETOS DE MOBILIDADE URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2010 E 2016

How Far we have fallen. Brief analysis of Urban Transport Projects in Rio de Janeiro Metropolitan Region between 2010 and 2016

Letícia de Carvalho Giannella

Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0577178048891243>

E-mail: leticiagiannella@gmail.com

Rogério dos Santos Seabra

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7895038409268065>

E-mail: rogerioseabra@gmail.com

Ulisses Carlos Silva Ferreira

Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6382600211034110>

E-mail: ulisses.uff@gmail.com

Trabalho enviado em 28 de setembro de 2021 e aceito em 23 de novembro de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 757-785.

Letícia de Carvalho Giannella, Rogério dos Santos Seabra e Ulisses Carlos Silva Ferreira

DOI: 10.12957/rdc.2023. 62678 | ISSN 2317-7721

RESUMO

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro sofreu grandes transformações no sistema público de transporte urbano, a partir da implantação de diversos projetos entre 2010 e 2016. O objetivo deste artigo é analisar esses projetos, enfatizando a relação entre Estado e setor privado na sua condução. Para isso, foram analisados dados do Censo Demográfico de 2010, traçando um diagnóstico das condições prévias à implementação dos projetos; contratos de concessão e termos aditivos de serviços de transporte público. Ademais, foi realizada entrevista com agente que atuou no setor de transportes públicos. Conclui-se que os deslocamentos metropolitanos na RMRJ estavam entre os piores do país antes da implantação dos projetos de transportes e que, mesmo neste cenário, os projetos implementados tiveram como principal diretriz atender às exigências dos empresários do setor.

Palavras-chave: projetos de transporte; mobilidade urbana; deslocamentos pendulares; Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Censo Demográfico.

ABSTRACT

Rio de Janeiro Metropolitan Region suffered big changes in public system of urban transport by implementation of various transport projects between 2010 and 2016. This paper aims to analyze these urban transport projects, emphasizing the relationship between State and Private sector in their conduct. For this purpose, data from the 2010 Demographic Census and concession contracts were analyzed, besides of interviews with agents that operate in public and urban transport sector. This paper concludes that the metropolitan displacements in RMRJ were among the worst in the country before the introduction of urban and public transport policies and that these had as their main guideline meet the requirements of transport entrepreneurs.

Keywords: transport projects; urban mobility; commuters; Rio de Janeiro Metropolitan Region; Demographic Census.



INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 90, promulgada em 2015, instituiu o transporte como um direito social, nos termos do artigo 6º da Constituição Federalⁱ. Nossa carta magna delega à União a instituição de diretrizes para os transportes urbanos (art. 21, inciso XX), e aos Municípios a organização e prestação de serviços públicos de interesse local, como o transporte coletivo, de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão (art. 30, inciso V).

Na maior parte dos municípios brasileiros, o serviço de transporte coletivo é realizado por meio de concessões do ente público ao setor privado. Tal estrutura torna-se fundamental para possibilitar a reprodução do capital no setor de transportes. Segundo Gregori (2016), o setor privado só pode aceitar a operação do serviço de transportes urbanos considerando-o como um negócio lucrativo e, para tanto, sua participação na definição de políticas de mobilidade urbana torna-se crucial.

Ainda, a dependência das empresas de transporte coletivo em relação aos fluxos de passageiros e infraestruturas espaciais torna a produção de eixos viários “alvos relevantes de disputas políticas, dependendo das características dos instrumentos de remuneração (por passageiro transportado, custo, indicadores de desempenho etc.) empregados para a operacionalização dos serviços” (CAMPOS, 2019, p. 3).

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) foi alvo, entre 2010 e 2016, de uma série de investimentos em mobilidade urbana, cuja finalidade central esteve em adequar a região às exigências do Comitê Olímpico Internacional (COI) para a realização dos Jogos Olímpicos de 2016 na capital do estado.ⁱⁱ Esses investimentos concretizaram-se por meio de algumas medidas envolvendo transportes urbanos, tais como: implementação do Bilhete Único; repasses feitos para a concessionária que administra os trens urbanos; construção da Linha 4 do metrô; compra de novas embarcações e reforma das estações do transporte hidroviário; e implementação das linhas do *Bus Rapid Transit* (BRT)ⁱⁱⁱ e do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)^{iv}.

As condições de mobilidade urbana dos trabalhadores que moravam e exerciam suas atividades laborais em municípios que formavam a RMRJ em 2010, isto é, no período imediatamente anterior à implementação das medidas acima, apresentavam-se como as piores entre as de todas as regiões metropolitanas do país, tal como atestado por pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles (RODRIGUES, 2013).



Frente a esse cenário, surge a questão central que o presente artigo busca responder: as medidas implementadas no período estudado tiveram como finalidade promover a melhoria das condições de mobilidade urbana da população que vive e trabalha na RMRJ ou favorecer o setor privado de transportes urbanos, oferecendo condições para a reprodução do capital?

A fim de responder à questão colocada, o artigo trará inicialmente uma discussão sobre as condições de mobilidade urbana na RMRJ, para em seguida apresentar as medidas envolvendo transportes urbanos citadas acima, buscando enfatizar as relações entre Estado e setor privado na sua consecução. O objetivo central do texto, assim, é analisar os projetos de mobilidade urbana empreendidos no território e sua relação com a lucratividade do setor privado de transportes urbanos, confrontando-os às necessidades da população e à consideração do transporte como um direito social fundamental.

O primeiro passo para a elaboração deste trabalho foi realizar um levantamento bibliográfico da produção acadêmica sobre movimento pendular, tempo de deslocamento casa-trabalho e a relação público-privado no setor da mobilidade urbana. Como fonte de dados foram utilizados os microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010.^v Realizou-se a expansão da amostra para que os dados analisados pudessem representar o conjunto da população em estudo. Em seguida, foram selecionadas na base pessoas que moravam no estado no Rio de Janeiro, e que viviam e trabalhavam em municípios que faziam parte da região metropolitana em 2010. Por fim, foram selecionadas pessoas que estavam ocupadas na semana de referência do Censo Demográfico, 31 de julho de 2010, que trabalhavam em município diferente do que residiam, que retornavam para casa diariamente e que tinham entre 15 e 65 anos.

Com as tabulações dessas informações, foi possível descrever o quadro da mobilidade urbana a partir das pessoas que realizavam movimento pendular intrametropolitano. Nesse sentido, foram analisados dados sobre os saldos dos deslocamentos pendulares, o tempo do trajeto casa-trabalho e os principais municípios de destino de quem realizava esse tipo de deslocamento.

O segundo procedimento metodológico se deu a partir da análise dos contratos de concessão dos serviços de transportes, a fim de identificar, dentro dos limites impostos pelo próprio Estado, o que é ou não responsabilidade do setor público no que se refere à operacionalização desses serviços. Os contratos de concessão e os termos aditivos dos trens, barcas, metrô, e VLT foram fontes primordiais da investigação, uma vez que eles permitiram evidenciar como o setor privado, em diversas situações, deixa de cumprir suas obrigações contratuais, que acabam sendo assumidas pelo poder público. Já no caso do BRT, a principal

estratégia para discorrer sobre a relação entre público e privado se deu a partir de revisão da literatura e também por meio de uma entrevista realizada com um agente diretamente envolvido na condução dessa política na Secretaria Estadual de Transportes do Rio de Janeiro.

DE ONDE PARTIMOS? BREVE DIAGNÓSTICO DAS CONDIÇÕES DE MOBILIDADE NA RMRJ EM 2010

Estudar os deslocamentos pendulares auxilia a compreensão dos desafios contemporâneos da mobilidade urbana, visto que eles apontam aspectos como os volumes, sentidos e direções da mobilidade e refletem aspectos das desigualdades socioespaciais, além de ser um fenômeno comum nas regiões metropolitanas brasileiras (ARANHA, 2005). As informações sobre volumes, sentidos e direções dos deslocamentos devem ser adicionadas considerações a respeito do tempo de deslocamento casa-trabalho de pessoas que realizavam mobilidade pendular, já que esta informação é uma importante aproximação para medir a qualidade dos serviços de transporte (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013).

Como aponta Paganoto (2012), as regiões metropolitanas são áreas que podem ser caracterizadas pela existência de um núcleo dinâmico central e outros municípios que, mesmo independentes administrativamente, compartilham com o núcleo certa dependência, seja dos serviços urbanos, empregos ou lazer. Moura, Branco e Firkowski (2005) adicionam que o estudo da dinâmica metropolitana através dos movimentos pendulares está associado à identificação de áreas com saldos positivos e negativos. Perpetua (2010) afirma que o deslocamento para o trabalho ou a mobilidade espacial propriamente dita é um processo imposto pelo capital que tem como objetivo sua reprodução e que é compreendido através do controle dos fluxos.

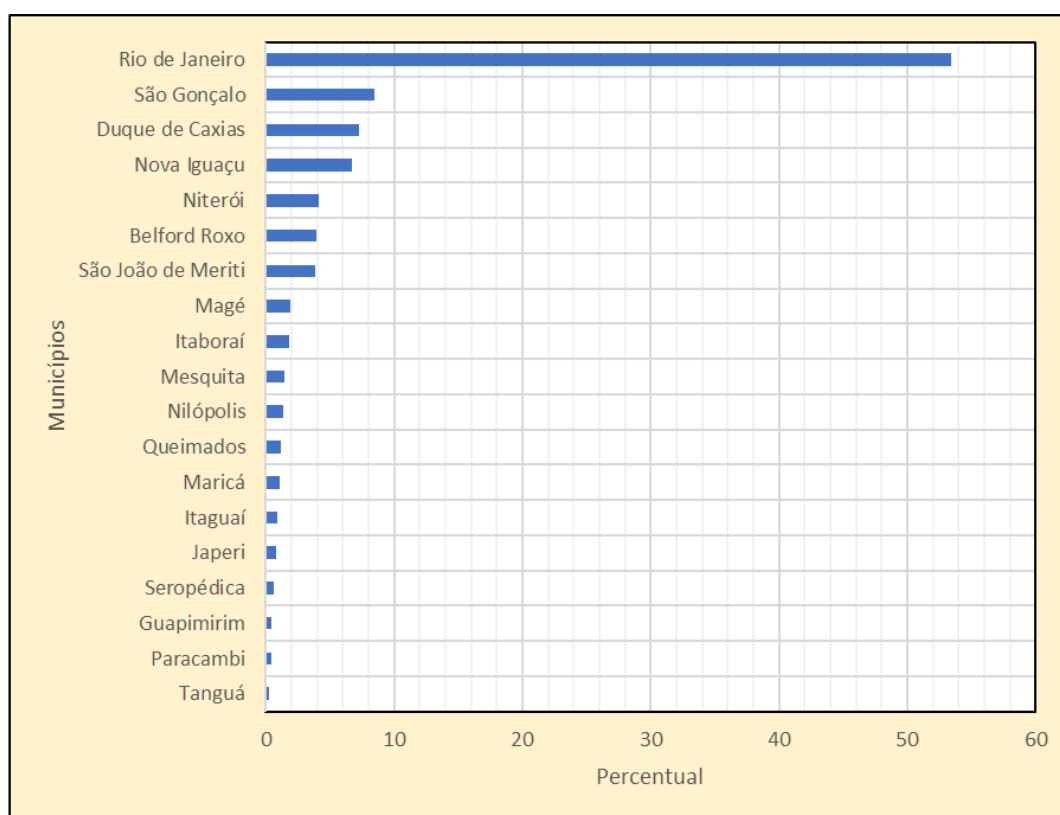
Pero e Mihessen (2013) afirmam que as áreas dinâmicas podem ser definidas como aquelas que possuem uma grande acumulação de oportunidades de trabalho, recursos e infraestrutura. Em geral, tais áreas formam os núcleos metropolitanos, cujo acesso para pessoas mais pobres apresenta-se com maior dificuldade, uma vez que estas vivem, em sua maioria, nas periferias das regiões metropolitanas. Assim, a ocupação do espaço desta forma impõe às famílias de renda mais baixa maiores desafios no percurso diário casa-trabalho-casa.



O caráter concentrador da área central da cidade do Rio de Janeiro, que aglutina parte significativa dos serviços e das oportunidades de emprego, atrai diariamente um grande volume de trabalhadores que moram em outros municípios. Logo, o desenvolvimento de um sistema de mobilidade acessível e de qualidade é primordial, uma vez que o transporte se torna necessário para garantir a participação dessas pessoas no mercado de trabalho, em atividades culturais e de lazer, e na “participação ativa da dinâmica da cidade/região” (Mihessen, Pero e Machado, 2013, p. 19).

Dito isso, a seguir serão apresentados dados referentes à RMRJ, que em 2010 era formada por 19 municípios^{vi}. A região possuía, naquele ano, 11.835.708 habitantes, o que representava 74% da população do estado, e tinha 99,5% da população residente vivendo em áreas urbanas (IBGE, 2010). Na Figura 1, pode ser observada a distribuição populacional nos municípios que formavam a RMRJ em 2010.

Figura 1: Distribuição percentual da população da RMRJ por município em 2010



Fonte: Microdados do Censo Demográfico de 2010 – IBGE

Os dados da Figura 1 mostram que em 2010 o município do Rio de Janeiro continuava a ter destaque no que se refere à concentração populacional, uma vez que, nesse ano, a capital do estado possuía 53,40% da população da região metropolitana. Ainda sob o aspecto populacional, outro ponto que merece destaque é o fato da RMRJ possuir sete dos dez municípios mais populosos do estado em 2010, como mostram Marafon *et al.* (2011).

No que se refere à força de trabalho, foram selecionadas pessoas nos microdados do Censo Demográfico de 2010 com idades entre 14 e 65 anos, representando o que conhecemos como População em Idade Ativa. Dentre elas, 59,7% estavam ocupadas na semana de referência do Censo, das quais 61,4% eram trabalhadores formais e 22,31% realizavam movimento pendular intrametropolitano. Na Tabela 1 é possível analisar, por município, a proporção de pessoas que residiam em um município e trabalhavam em outro município pertencente à RMRJ.

Tabela 1: Proporção de Pessoas que trabalhavam no mesmo município onde residiam e proporção de pessoas que realizavam movimento pendular intrametropolitano em 2010

Município	mesmo município (1)	%	outro município (2)	%
Belford Roxo	50.483	36,07	89.458	63,93
Duque de Caxias	158.975	62,52	95.315	37,48
Guapimirim	11.376	74,55	3.883	25,45
Itaboraí	42.345	58,21	30.400	41,79
Itaguaí	25.186	79,08	6.661	20,92
Japeri	10.015	37,85	16.448	62,15
Magé	41.610	64,16	23.245	35,84
Maricá	27.034	65,68	14.128	34,32
Mesquita	16.522	30,07	38.424	69,93
Nilópolis	20.371	39,52	31.180	60,48
Niterói	119.533	66,71	59.656	33,29
Nova Iguaçu	124.572	54,17	105.385	45,83
Paracambi	9.526	76,75	2.885	23,25
Queimados	16.821	41,30	23.904	58,70
Rio de Janeiro	1.954.150	97,93	41.316	2,07
São Gonçalo	182.436	54,64	151.464	45,36
São João de Meriti	66.747	43,27	87.502	56,73
Seropédica	16.018	65,95	8.270	34,05
Tanguá	5.448	63,93	3.074	36,07
Total	2.899.168	77,69	832.598	22,31

Fonte: Microdados do Censo Demográfico de 2010 – IBGE

(1) Trabalhavam no mesmo município que residiam.

(2) Trabalhavam em um município que fazia parte da RMRJ em 2010, mas não no município de sua residência



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 757-785.

Letícia de Carvalho Giannella, Rogério dos Santos Seabra e Ulisses Carlos Silva Ferreira

DOI: 10.12957/rdc.2023. 62678 | ISSN 2317-7721

A proporção de pessoas que realizavam movimento pendular dentro da RMRJ não parece, a princípio, tão expressiva, pois do total de trabalhadores apenas 22,31% se deslocavam para outros municípios. Contudo, sabendo que a capital do estado concentra a maior parte da população e das oportunidades de trabalho, ao se desconsiderar as informações referentes ao município do Rio de Janeiro, é possível perceber que 45,57% dos trabalhadores que residiam nessa região realizavam movimento pendular. Além disso, em municípios como Belford Roxo, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Queimados e São João de Meriti, todos na Baixada Fluminense, mais de 50% dos trabalhadores exerciam suas atividades em um município diferente do que residiam. Diante disso, as políticas e os projetos de transportes e mobilidade urbana assumem um papel fundamental como um instrumento de garantia do deslocamento dos trabalhadores até seus empregos.

Ainda com base nos microdados do Censo de 2010, podemos afirmar que 862.917 trabalhadores com idades entre 14 e 65 anos se deslocavam para outros municípios para trabalhar, mas, desse total, 832.598 tinham como destino municípios que faziam parte da própria RMRJ, representando 96,49% dos deslocamentos pendulares da região. Além disso, o Rio de Janeiro era o destino de 63,72% das pessoas que realizavam este tipo de trajeto, sendo seguido por Niterói, com 14,26%. Outro resultado importante foi identificar os principais destinos desses trabalhadores a partir do volume de entrada de trabalhadores nos municípios da região (Tabela 2).

Tabela 2: Total de entradas e saídas em municípios que compõem a RMRJ por trabalhadores que realizaram movimento pendular em 2010



Município	Entradas (E)	% (E)	Saídas (S)	% (S)	Saldo (E-S)
Belford Roxo	10.795	1,30	89.458	10,74	-78.663
Duque de Caxias	50.165	6,03	95.315	11,45	-45.150
Guapimirim	758	0,09	3.883	0,47	-3.125
Itaboraí	6.448	0,77	30.400	3,65	-23.952
Itaguaí	6.879	0,83	6.661	0,80	218
Japeri	1.634	0,20	16.448	1,98	-14.814
Magé	3.573	0,43	23.245	2,79	-19.672
Maricá	2.094	0,25	14.128	1,70	-12.034
Mesquita	5.117	0,61	38.424	4,61	-33.307
Nilópolis	11.063	1,33	31.180	3,74	-20.117
Niterói	118.693	14,26	59.656	7,17	59.037
Nova Iguaçu	35.390	4,25	105.385	12,66	-69.995
Paracambi	862	0,10	2.885	0,35	-2.023
Queimados	4.893	0,59	23.904	2,87	-19.011
Rio de Janeiro	530.554	63,72	41.316	4,96	489.238
São Gonçalo	21.475	2,58	151.464	18,19	-129.989
São João de Meriti	18.741	2,25	87.502	10,51	-68.761
Seropédica	2.900	0,35	8.270	0,99	-5.370
Tanguá	564	0,07	3.074	0,37	-2.510
Total	832.598	100	832.598	100	----

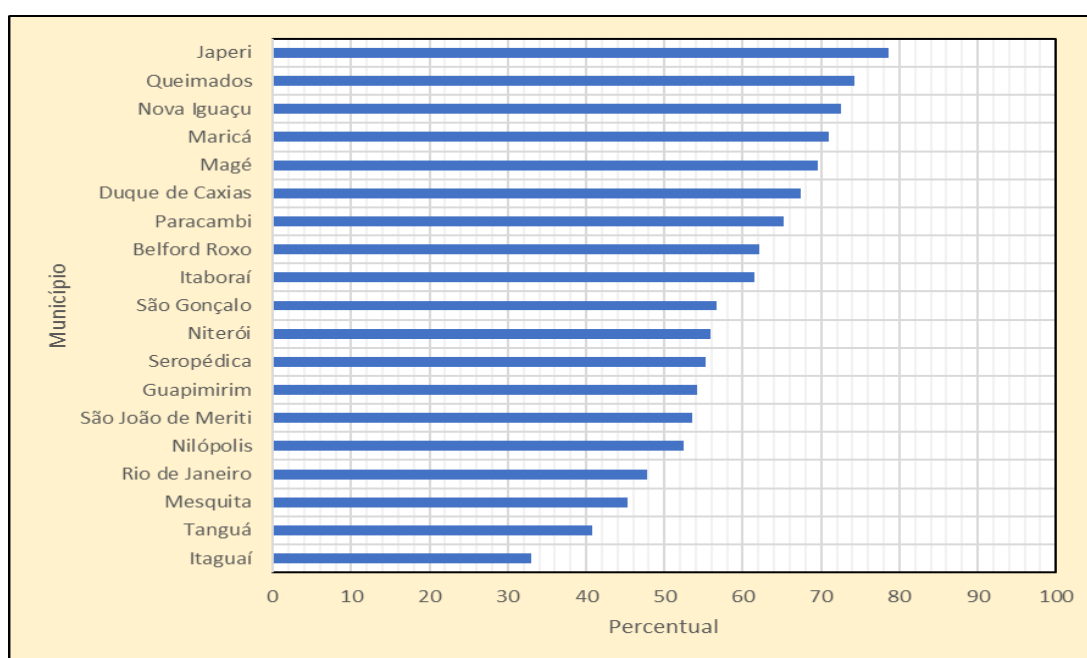
Fonte: Microdados do Censo Demográfico de 2010 – IBGE

A partir da Tabela 2 é possível concluir que quatro municípios atraíam diariamente 88% dos trabalhadores que realizavam movimento pendular: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias e Nova Iguaçu. É possível também perceber que os demais municípios possuíam uma característica menos relevante na atração dos trabalhadores que exerciam suas atividades em outras municipalidades. Estes seriam então aqueles que se destacavam pela expressiva saída de pessoas diariamente para trabalhar em outros municípios, dado que fica mais compreensível ao se analisar a informação referente às saídas e ao saldo do movimento pendular, calculado a partir da diferença entre as entradas e saídas de trabalhadores desses municípios. A Tabela 2 ainda indica que, tanto Duque de Caxias quanto Nova Iguaçu, que são municípios que possuíam como características a atração de um grande volume de trabalhadores, apresentavam saldo

negativo e, como esperado, por formarem a área mais dinâmica da RMRJ, Rio de Janeiro e Niterói possuíam saldos positivos.

Além de observar com se deslocavam os trabalhadores que realizavam movimento pendular intrametropolitano no Rio de Janeiro em 2010, também é interessante descrever a variável tempo de deslocamento para o trabalho. No Censo Demográfico de 2010 esta foi uma pergunta realizada que teve como possibilidade de resposta cinco categorias: até cinco minutos; de seis minutos até meia hora; mais de meia hora até uma hora; mais de uma hora até duas horas; e mais de duas horas. Nesta pesquisa, trabalhou-se com o agrupamento dessas categorias em duas mais abrangentes: pessoas que demoravam até uma hora para chegar ao trabalho e pessoas que demoravam mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho por município. Os dados são apresentados nas Figuras 2 e 3.

Figura 2: Percentual de trabalhadores que demoram mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho na RMRJ em 2010

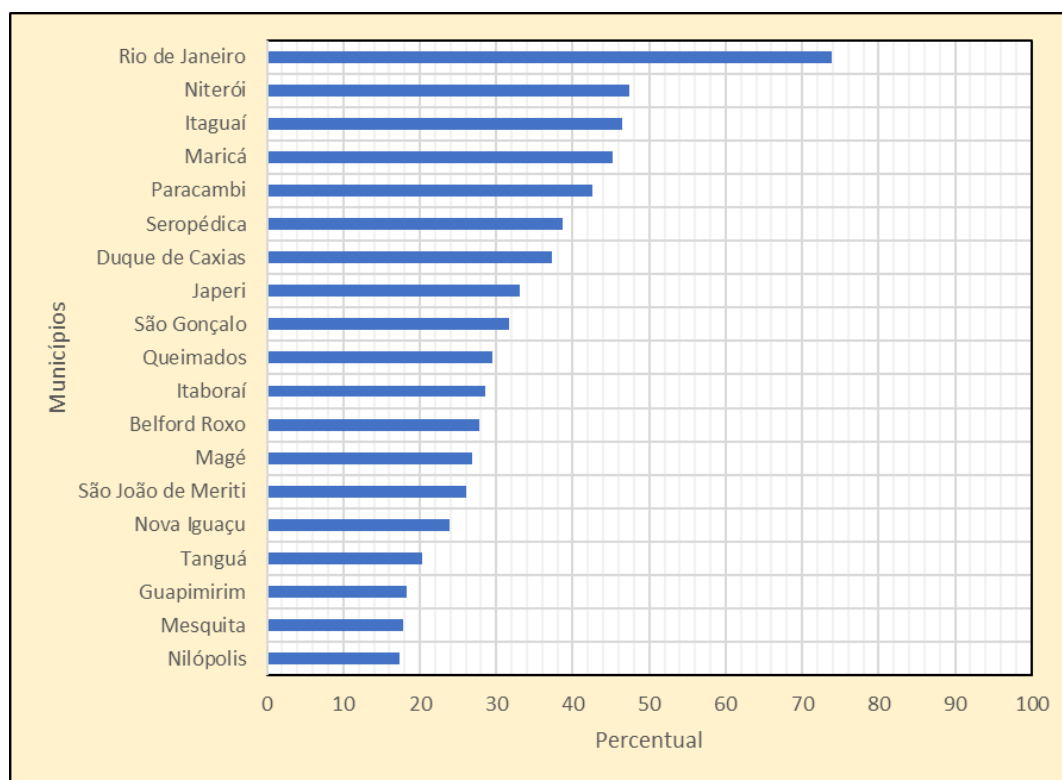


Fonte: Microdados do Censo Demográfico de 2010 - IBGE

Ao se analisar as informações referentes ao tempo de deslocamento para o trabalho os resultados indicam um resultado bastante crítico, dado que mais de 60% dos trabalhadores da RMRJ precisam se deslocar por mais de uma hora para chegar até o trabalho. Ainda, somente em quatro dos dezenove

municípios da região menos da metade dos trabalhadores que realizavam movimento pendular demoravam menos de uma hora no percurso casa-trabalho: Itaguaí, Mesquita, Rio de Janeiro e Tanguá. Soma-se a isso o dado referente ao município de Japeri, município onde está localizada a última estação de trem da RMRJ. Já a Figura 3 apresenta o tempo de deslocamento para os municípios de destino, ou seja, o percentual de pessoas que trabalhavam nos municípios em questão e que demoravam mais de uma hora no trajeto.

Figura 3: Percentual de trabalhadores que demoravam mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho por local de destino de trabalho na RMRJ em 2010



Fonte: Microdados do Censo Demográfico de 2010 – IBGE

Ao se analisar a Figura 3 é possível perceber que as pessoas que trabalhavam no município do Rio de Janeiro necessitavam em média de mais tempo para chegar ao trabalho, uma vez que mais de 70% dos residentes no Grande Rio realizavam o percurso em mais de uma hora nesse deslocamento. Do total de trabalhadores que tinham Niterói como destino, por sua vez, que em 2010 atraía o segundo maior volume de trabalhadores que realizavam movimento pendular, 45% apresentavam tempo de deslocamento acima de uma hora. No entanto, grande parte do volume que se dirigia ao município de Niterói tinha como origem São

Gonçalo, sendo ambos bem próximos geograficamente. Esses dados podem ser lidos como uma “herança” do processo de formação da RMRJ, pois a configuração dessa região é marcada pela centralidade que o município do Rio de Janeiro teve ao longo de sua história desde o período colonial. Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) deixam evidente essa concentração dos trabalhos, pois entre 2010 e 2016 a capital concentrava por volta de 75% dos empregos formais.

Essa concentração populacional e de empregos no município do Rio de Janeiro pode ser explicada por vários motivos, entre eles está o fato de ter sido capital do país, o que dotou a cidade de infraestrutura, e tornou-a sede de grandes empresas e de atividades culturais e de lazer, o que persistiu mesmo com a transferência da capital do Brasil para Brasília nos anos 1960. Essa condição resulta, historicamente, em uma grande concentração de investimentos no setor de transportes no município do Rio de Janeiro, o que se intensifica com as políticas de mobilidade desenvolvidas no período analisado. Rodrigues (2016) mostra que os projetos do trem, metrô, BRT e VLT foram orçados em 17 bilhões de reais. Todavia, a maior parte dos recursos foi aplicada em transportes inseridos dentro dos limites administrativos da capital (Figura 4).

Figura 4: Principais projetos de transportes urbanos na RMRJ

PROJETOS	DESCRIÇÃO	CUSTO (EM R\$)
 TRENS	RENOVAÇÃO DAS ESTAÇÕES, DO SISTEMA DE SINALIZAÇÃO DAS VIAS FERROVIÁRIAS, EXTENSÃO DE ALGUMAS LINHAS, AQUISIÇÃO DE NOVOS TRENS	2,4 BILHÕES
	MODERNIZAÇÃO DA LINHA 1	438 MILHÕES
 METRÔ	MODERNIZAÇÃO DA LINHA 2	384 MILHÕES
	CONSTRUÇÃO DA LINHA 4 (ZONA SUL - BARRA DA TIJUCA)	7 BILHÕES
	TOTAL METRÔ	7,8 BILHÕES
 BRT	TRANSBRASIL	1,3 BILHÃO
	TRANSCARIOCA	1,5 BILHÃO
	TRANSOESTE	1 BILHÃO
	TRANSOLÍMPICA	1,6 BILHÃO
	TOTAL BRT'S	5,4 BILHÕES
 VLT	VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS DO CENTRO E ZONA PORTUÁRIA	1,5 BILHÃO
 TELEFÉRICOS	COMPLEXO DO ALEMÃO	210 MILHÕES
	MORRO DA PROVIDÊNCIA	75 MILHÕES
	ROCINHA	700 MILHÕES
	TOTAL TELEFÉRICOS	985 MILHÕES
TOTAL GERAL		18,1 BILHÕES

Fonte: RODRIGUES (2016, p. 52).

Ainda que esses meios de transportes urbanos tenham caráter metropolitano, apenas os trens atendem diretamente municípios da região metropolitana fora da capital. Além disso, vale destacar que as três linhas de metrô em funcionamento atualmente estão inseridas nos limites do município do Rio de Janeiro, bem como as linhas do BRT e do VLT. Diante desse quadro, a investigação a respeito do deslocamento na área metropolitana do Rio de Janeiro passa a ter um papel extremamente importante, pois as condições de mobilidade entre os diferentes grupos sociais da região se dão em circunstâncias bem distintas, nas quais os moradores de áreas centrais possuem mais e melhores condições de se deslocar. Para Lago (2007) “a distância casa-trabalho e o tempo gasto nesse percurso são indicadores relevantes na compreensão dos mecanismos reprodutores das desigualdades socioespaciais” (p. 286).

Os dados analisados e apresentados nesta seção apresentam o quadro da mobilidade urbana na RMRJ em 2010, em que mais de 800 mil pessoas realizavam movimento pendular intrametropolitano, representando 45% dos trabalhadores da região com idades entre 14 e 65 anos que estavam ocupados, seja em trabalhos formais ou informais. É a partir desse cenário que o poder público empreende as políticas de mobilidade urbana que serão debatidas na próxima seção. Além disso, os dados discutidos até aqui reforçam o diagnóstico realizado pelo Observatório das Metrópoles que aponta para a RMRJ como a que apresenta o pior indicador de mobilidade em comparação com outras regiões metropolitanas do país (RODRIGUES, 2013). Vale destacar que a maior parte dos deslocamentos em transportes coletivos na RMRJ ocorriam, em 2011, por meio de ônibus municipais ou intermunicipais, seguidos pelos deslocamentos através de metrô e trens, como pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3: Divisão modal dos transportes coletivos na RMRJ em 2011

Modo de Transporte	Viagens Diárias (x1000)	%
Ônibus Executivo	70	0,63
Ônibus Municipal	6672	60,5
Ônibus Intermunicipal	1781	16,2
Ônibus Pirata	16	0,14
Metrô	665	6,04
Trem	568	5,16
Transporte Escolar	428	3,88
Transporte Fretado	55	0,5
Barcas	105	0,95
Van	658	5,97
Total	11018	100

Fonte: MATELA (2014, p. 13), a partir de dados do Plano Diretor de Transporte da RMRJ



Segundo Pereira e Schwanen (2013), a RMRJ, entre 1992 e 2013, sempre apresentou tempo médio de deslocamento para o trabalho acima da média nacional. Os autores pontuam também que em 2010 o Grande Rio apresentava um tempo médio de deslocamento para o trabalho de 42,6 minutos, resultado inferior somente ao observado na Região Metropolitana de São Paulo, que foi de 42,8 minutos, como pode ser visto na Tabela 4.

Tabela 4: Características das maiores RMs do Brasil e do Distrito Federal em 2010

Região metropolitana	População	Área total (Km ²)	Densidade demográfica (Km ²)	PIB <i>per capita</i> (2008)	Taxa de motorização ¹	Tempo médio de deslocamento casa-trabalho (em minutos) ²
São Paulo	19.443.745	7.943,8	2.447,7	30.349,52	38,1	42,8
Rio de Janeiro	11.835.708	5.643,8	2.097,1	19.762,04	20,8	42,6
Belo Horizonte	4.883.970	14.415,9	338,8	19.540,41	29,6	34,4
Porto Alegre	3.978.470	9.800,2	406,0	23.225,00	31,2	27,7
Recife	3.870.004	2.768,5	1.397,9	13.592,95	15,3	34,9
Fortaleza	3.615.767	5.783,6	625,2	11.715,26	14,7	31,7
Salvador	3.573.973	4.375,1	816,9	17.721,18	16,0	33,9
Curitiba	3.223.836	15.418,5	209,1	22.953,67	41,6	32,1
Distrito Federal (DF)	2.570.160	5.801,9	443,0	45.873,47	37,3	34,8
Belém	2.101.883	1.819,3	1.155,3	9.228,27	11,2	31,5

Fonte: PEREIRA e SCHWANEN (2013, p. 12)

Este cenário evidencia o tamanho dos desafios da mobilidade urbana dos trabalhadores do Grande Rio. No entanto, o motivador central para a elaboração dos projetos de mobilidade urbana entre 2010 e 2016 não foi este diagnóstico, mas sim o atendimento às exigências do COI para a realização dos Jogos Olímpicos na cidade, como afirmam o agente entrevistado em 2017 e a própria Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro (FETRANSPOR)^{vii} em sua página eletrônica. Tratou-se, assim, da priorização de diversos interesses em relação às necessidades dos usuários de transporte na região, como ver-se-á a seguir.

O QUE PERCORREMOS? OS PROJETOS DE TRANSPORTE URBANO NA RMRJ ENTRE 2010 E 2016

Ao longo do período analisado, uma série de projetos de mobilidade urbana entrou em vigor, transformando a paisagem do Rio de Janeiro. Entre essas medidas, segundo o agente da Secretaria Estadual de Transportes (2017) entrevistado, o BRT era o que mais poderia contribuir com a melhoria na rede de



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 757-785.

Letícia de Carvalho Giannella, Rogério dos Santos Seabra e Ulisses Carlos Silva Ferreira

DOI: 10.12957/rdc.2023. 62678 | ISSN 2317-7721

transportes, além de garantir a aprovação pelo COI como cidade apta a organizar as Olimpíadas, pois era a maneira mais rápida para melhorar o sistema de transporte de alta capacidade.

A partir disso, um ponto que merece atenção especial é a relação entre o setor privado de transportes urbanos e o Estado, pois ao longo do período estudado há evidências de que as demandas apresentadas pelos empresários de transportes foram atendidas tanto no planejamento quanto na consecução dos projetos de mobilidade. O Bilhete Único, por exemplo, foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) em dezembro de 2009, começando a vigorar em fevereiro de 2010. De acordo com Teixeira et al. (2011), o custo dessa política só no ano 2010 foi de 200 milhões de reais, somado a 80 milhões em 2011. Segundo o agente da Secretária Estadual de Transportes (2017), o primeiro procedimento para colocá-lo em prática foi realizar uma reestruturação tarifária, já que havia, no Grande Rio, mais de 200 tarifas diferentes que foram então reduzidas para onze. Gregori (2016) pontua que a tarifa é o que torna o serviço de transporte um bem privado, pois é o que garante a saúde financeira das empresas e restringe o serviço a quem pode pagar por ela, diferenciando-se do como ocorre na educação ou saúde pública, em que os usuários não precisam pagar pelo serviço.

Além disso, é importante ressaltar que esse sistema carrega a lógica de promover empréstimos por parte dos usuários à administradora do RIOCARD,^{viii} que recebe diariamente um “empréstimo” a juro zero, uma vez que os descontos aplicados no uso do cartão são devolvidos pelo governo do estado e prefeituras. Soma-se a isso o total controle da empresa sobre a utilização do Bilhete Único, pois é também responsabilidade dela repassar ao governo os descontos concedidos sem nenhum controle direto por parte do poder público. A esse respeito, Rodrigues (2016) aponta:

A falta de transparência é outra característica muito presente no setor de transportes urbanos no Brasil. No Rio de Janeiro, conforme constatou o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ), o Bilhete Único, que permite que o passageiro pegue dois ônibus sem ter que pagar pelo segundo num tempo de duas horas e meia, custou em subsídios e repasses cerca de R\$ 2 bilhões entre 2010 e 2014. Entretanto, como verificou o próprio TCE, faltam informações para saber quantas viagens são realizadas de fato. Sobre isso, a própria Secretaria de Transportes do Rio de Janeiro admitiu que o funcionamento do Bilhete Único é pouco transparente (p. 46).

Outro ponto importante a se destacar é que, para fazer uso do benefício, é preciso possuir um cartão eletrônico do Sistema de Bilhetagem Eletrônica instituído pela Lei estadual nº 4.291/04. Essa questão é relevante porque ajuda a compreender a relação do Estado com os agentes privados, uma vez que esses

bilhetes são administrados pela RioCard, uma empresa privada que faz parte do Grupo RioPar, que também administra o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), o grupo CCR Barcas, que administra o transporte hidroviário, o Rio Terminais, que é uma empresa especializada em gestão de terminais de transporte público, e também a RioCardTI que é uma empresa de tecnologia da informação especializada em pagamentos eletrônicos e que é responsável pela administração do Bilhete Único do estado do Rio de Janeiro.

Diante disso, os usuários necessitam vincular seu Cadastro de Pessoa Física (CPF) ao bilhete eletrônico; o mesmo deve ser feito pelos empregadores que concedem o vale-transporte aos seus empregados. Dessa forma, fica garantido que cada pessoa poderá ter somente um bilhete que garante o benefício do desconto nas integrações intermunicipais. Para as empresas, esse sistema de bilhetagem eletrônica permite uma melhor racionalização do serviço e previsibilidade da demanda e consequentemente dos custos, como aponta Teixeira et al. (2011).

Exemplos desse tipo também podem ser apontados quando se analisam as medidas aplicadas no serviço de trem. A renovação do contrato de concessão com a Supervia^{ix} até 2048 foi realizada sem licitação, como aponta o oitavo termo aditivo do contrato de concessão dos serviços ferroviários de transporte de passageiros assinado em 29 de novembro de 2010 (RIO DE JANEIRO, 2010). A concessionária que administra o transporte por trem teve sua dívida paga com a empresa de energia elétrica com a aprovação da Lei nº 7173/2015, e o governo do estado se comprometeu em investir 1,2 bilhão na compra de noventa novos veículos, como aponta o oitavo termo aditivo ao contrato (RIO DE JANEIRO, 2010). O agente da Secretaria Estadual de Transportes (2017) acrescenta que houve por parte do governo estadual investimentos no processo de modernização do sistema de comando e controle da Supervia e a reforma de algumas estações. Todavia, no contrato de concessão de 1998 previa-se que essas reformas seriam de responsabilidade do grupo que iria administrar o serviço.

No momento da concessão para a iniciativa privada, o contrato previa uma série de obrigações, tanto pela empresa que ficaria responsável pelos transportes por trens quanto pelo estado. Caberia à empresa, segundo a cláusula décima, inciso VIII, por exemplo, “promover a reposição ou aquisição dos bens operacionais necessários à prestação adequada dos SERVIÇOS” (s.p.) e, de acordo com o inciso XXXI da mesma cláusula, “executar o programa de recuperação de material rodante” (s.p). Já no que se refere às obrigações do Estado, podemos citar como exemplos: a prorrogação do contrato de acordo com os termos do contrato

de concessão; realização de intervenções na concessão quando necessário, para a garantia da prestação de um serviço de qualidade; e também a extinção da concessão sob os termos do contrato.

Destaca-se que o serviço de transporte de passageiros por trens recebe um grande volume de pessoas por dia, o que garante, em certa medida, uma importante arrecadação para a empresa que é responsável pelo serviço. A Tabela 4 mostra que esse volume cresceu de forma contínua entre 2011 e 2016, mas só atingindo o volume pré-concessão em 2016, após um grande volume de investimentos públicos.

Tabela 4: Movimento anual de passageiros embarcados por subsistemas do sistema ferroviário entre 2011 e 2016

Subsistema	Extensão (1) (Km)	Número de Estações	Passageiros Transportados (números em mil)					
			2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total do Sistema	169,34	84	142.270	143.592	152.334	163.856	177.941	181.010
Deodoro	22,93	20	66.918	67.133	71.193	75.439	83.838	86.339
Santa Cruz	32,72	16	21.760	22.333	24.165	26.823	28.748	29.983
Saracuruna	37,17	17	14.081	14.780	17.386	20.953	24.020	24.116
Belford Roxo	28,60	16	7.044	7.101	7.045	7.510	7.423	7.381
Japeri	47,93	15	32.466	32.245	32.545	33.132	33.912	33.191

Fonte: Companhia Fluminense de Trens Urbanos e SuperVia Concessionária de Transportes S.A. – Extraído DATA RIO – Adaptado. (1) Trata-se das distâncias entre as estações considerando a origem e sequência de trajetos nos subsistemas.

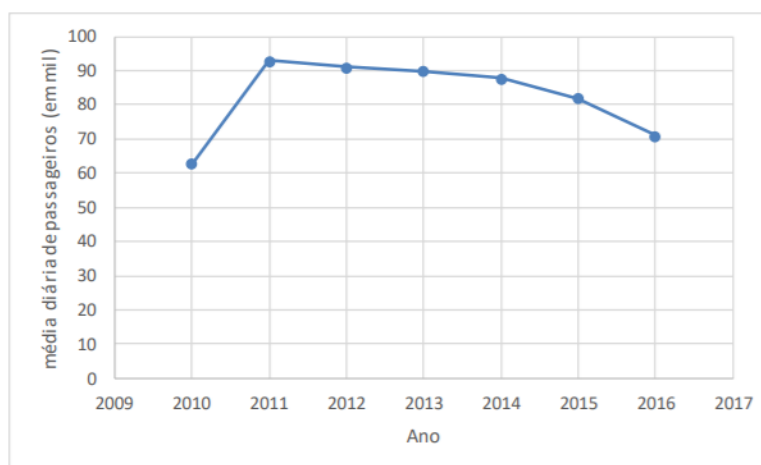
O caso das barcas se assemelha muito com o que aconteceu no serviço de trem, pois essa modalidade de transporte também foi concedida à iniciativa privada por 25 anos em 1998. Da privatização até 2016 foram publicados sete termos que modificavam o contrato inicial, dos quais cinco foram firmados entre 2011 e 2015. Com o terceiro termo aditivo, assinado em 17 de março de 2011, o estado retirou a obrigatoriedade de o serviço funcionar sem interrupção nas 24 horas do dia, autorizando que o período entre meia-noite e cinco horas da manhã passasse a ser reservado para a manutenção e limpeza das embarcações (RIO DE JANEIRO, 2011).

No quarto termo aditivo, assinado em 16 de fevereiro de 2012, o estado se compromete em adquirir nove novas embarcações até 2016 e ampliar e modernizar duas estações, a localizada na Praça XV no município do Rio de Janeiro e a estação Araribóia, no centro de Niterói. Vale dizer que tanto as estações quanto as novas embarcações são de titularidade do estado do Rio de Janeiro, mas foram cedidas à concessionária durante a vigência do contrato. Os demais termos aditivos se referem à baixa patrimonial da concessionária e à mudança do índice de reajuste das tarifas para o IPCA (Índice de Preço ao Consumidor Amplo) calculado pelo IBGE. É importante apontar que, das novas embarcações, sete tinham a capacidade de

transportar dois mil usuários e foram destinadas para atender os deslocamentos entre o Rio de Janeiro e Niterói e duas embarcações com capacidade de 500 passageiros foram para Angra dos Reis. Porém, a compra de novas embarcações é uma medida que deveria ser realizada pela concessionária que explora o serviço de transporte hidroviário, visto que é uma determinação do contrato de concessão. Outro benefício concedido à concessionária pelo governo em 2011 foi a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) através do Decreto Estadual nº 42.897/11. Dessa maneira, o estado estava abrindo mão de uma arrecadação por volta de três milhões de reais por ano.

A Figura 5, por exemplo, mostra que, entre 2010 e 2011 houve um expressivo crescimento do número médio de passageiros por dia, porém entre 2011 e 2016 há pequenas quedas ano a ano. Essa mudança coincide com o ano em que o governo do estado aprovou a não obrigatoriedade do funcionamento do serviço por 24 horas e autorizou o aumento da passagem de R\$2,80 para R\$4,50.

Figura 5: Média diária de passageiros transportados por barcas entre 2010 e 2016



Fonte: BARCAS S.A. e Transporte Marítimo – Extraído DATA RIO.

O governo do estado aprovou em 2011 um aumento nas tarifas, que passaram de R\$ 2,80 para R\$ 4,50 (60,71%). Esse aumento foi baseado numa resolução da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários do Estado do Rio de Janeiro (Agetransp) que indicava a necessidade do governo atuar em favor do equilíbrio econômico da concessionária de serviços de transportes por barcas, dado que a agência reconhecia um desequilíbrio financeiro de R\$ 106.584.837,69 referente ao serviço prestado entre 2003 e 2008 conforme consta na Deliberação nº 323 de 29 de setembro

de 2011 do Conselho Diretor da agência reguladora (AGETRANSP, 2011). Vale dizer que, com essa variação na tarifa, o estado assumiu o repasse de R\$ 1,30 nos pagamentos realizados através dos bilhetes eletrônicos, cabendo, portanto, aos usuários o pagamento de R\$ 3,10 através do cartão RioCard. No entanto, aqueles passageiros que realizavam a compra de passagens sem o bilhete eletrônico precisavam desembolsar o valor integral da tarifa, incidindo sobre eles, dessa forma, todo o reajuste tarifário aprovado pelo governo do estado conforme consta na Lei nº 6.138 de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011a).

Desse modo, tais investimentos públicos são mais indícios de que o Estado atua em benefício dos empresários do setor, responsabilizando-se até mesmo por custos que o setor privado deveria assumir, conforme estabelecido no contrato de concessão. Destaca-se também que tais ações não refletiram, por exemplo, no aumento do número médio de pessoas transportadas pelo serviço de barcas, já que em 2011 esse meio transportava pouco mais de 90 mil passageiros e em 2016 esse quantitativo foi pouco maior de 70 mil passageiros por dia (IPP - DATA RIO, 2018).

Já no que se refere à expansão do sistema de metrô, os projetos de ampliação da rede não são recentes, tendo quatro novas linhas pensadas para serem executadas: a Linha 3, que faria a ligação do centro do Rio de Janeiro com Itaboraí, na área leste da região metropolitana; a Linha 4, unindo Botafogo à Barra da Tijuca; a Linha 5, que conectaria os dois aeroportos da capital do estado; e a Linha 6, que poderia unir o Aeroporto Tom Jobim à Barra da Tijuca ou à Ilha do Governador, até a Taquara (GUEDES, 2014, p. 146).

Os investimentos para a expansão do metrô foram majoritariamente públicos, mas ressalta-se a concepção de um sistema de transporte voltado para atender à lógica das Olimpíadas. No plano inicial dos investimentos em transportes para as Olimpíadas, a construção da Linha 4 não estava prevista, tendo sido uma demanda apresentada pelo ex-governador Sérgio Cabral ao então secretário estadual de transportes, Júlio Lopes, conforme relatado pelo agente em entrevista para esta pesquisa. Ainda de acordo com o agente (2017), o custo para a expansão do metrô era considerado muito elevado e a implantação do BRT foi cogitada, porém o grau de intervenção na paisagem da Zona Sul do Rio de Janeiro seria muito alto e essa opção foi descartada. Em suas palavras ele afirma:



[...]o metro não estava previsto porque o metrô era muito caro, mas nós queríamos fazer e nós dissemos ao Comitê Olímpico que nós iríamos entregar o metrô que trazia o pessoal de Copacabana, que é a zona turística mais hoteleira, para olimpíadas nós íamos levar de metrô que isso foi o Cabral que tinha determinado que fosse assim. Ele queria que fosse e tal, nós poderíamos levar de BRT também, mas teria que fazer mais uma galeria no túnel Zuzu Angel para poder o BRT passar com duas rotas e fazer uma intervenção pesada ali para passar com o BRT para Barra como foi feito posteriormente depois do segundo túnel, mas o primeiro que é o Zuzu Angel não foi feito (agente da Secretaria Estadual de Transportes, 2017).

Outro dado importante sobre a Linha 4 é que, apesar de ter sido inaugurada no dia 30 de junho de 2016, ela só pôde ser utilizada pelo público geral em 17 de setembro de 2016. Isso ocorreu porque durante o período dos Jogos Olímpicos, o trajeto somente poderia ser utilizado pelo público da competição, ou seja, aqueles que detinham o ingresso para assistir a algum evento de competição ou partidas olímpicas.

Portanto, a ampliação do metrô foi um processo diretamente ligado aos interesses da adequação do Rio de Janeiro ao projeto olímpico, uma vez que a expansão da rede de alta capacidade era uma exigência para ter chances reais de eleição. Destaca-se também que tal projeto também foi executado para atender a demanda dos turistas que viriam para o Rio de Janeiro participar dos jogos e de um setor de alta renda que vive na Zona Sul e precisa se deslocar até a Barra da Tijuca para trabalhar, que é para onde se expande atualmente a área dinâmica do núcleo metropolitano.

Esse processo também é um componente que ajudou a promover a valorização imobiliária da região da Barra da Tijuca, tendo como prioridade a aplicação de um grande volume de recursos em infraestrutura de transportes direcionados ao bairro, que passou a ser atendido pela Linha 4 do metrô e mais três linhas do BRT. Sendo a realização dos grandes eventos como os Jogos Olímpicos uma forma de lançar as bases para o processo de valorização daquela região, tudo isso ocorre, obviamente, com intensa participação do Estado, garantindo que tal evolução prossiga tendo este como principal financiador de todo o processo. Por fim, a oportunidade aberta com a ampliação do sistema de metrô, de modo que esta atendesse de forma mais homogênea os diferentes grupos sociais da RMRJ, não foi sequer debatida. Dessa maneira, o atendimento aos grupos sociais mais ricos se manteve com a política de implementação da Linha 4 do metrô.

O BRT é um sistema de transporte por ônibus articulados que circulam em vias segregadas. Essa modalidade foi apontada pelo governo como a “grande sacada” para reverter a média de pessoas transportadas por dia, pois se acreditava que isso seria suficiente para que o quadro dos transportes não fosse mais uma vez o motivo para o COI reprovar a candidatura do estado. Ao longo do período em estudo foram planejadas quatro linhas do BRT e apenas uma não constava no plano Olímpico, a TransBrasil, que é

exatamente a que mais teria potencial em atender a demanda de trabalhadores que saem da Baixada Fluminense rumo ao centro do Rio de Janeiro e que até o momento atual ainda não foi inaugurada (agente da Secretaria Estadual de Transportes, 2017). Como havia grande interesse em organizar a Olimpíada no Rio de Janeiro, o governo não poupou esforços para que o BRT entrasse em vigor. Rodrigues (2016) afirma que apenas na TransOeste os investimentos públicos foram de quase 2 bilhões de reais, sendo 90% oriundos do BNDES.

Todas as transformações provocadas pelos grandes projetos de transporte têm gerado expectativas em torno dos benefícios que essas ações do Estado podem oferecer. No entanto, a opção pelos BRTs e as estratégias de localização colocam também em xeque a capacidade do poder público. Além disso, o espaço metropolitano do Rio de Janeiro apresenta uma geografia de deslocamentos cotidianos extremamente complexa que demanda soluções que vão além da simples implantação de corredores expressos de ônibus, sejam através de BRS's ou BRTs (RODRIGUES, 2016, p. 58).

Por último, temos as ações em favor dos empresários que atuam na gestão do VLT. O sistema foi planejado para transportar cerca de 300 mil passageiros por dia, mas se esse contingente não for atingindo, não resulta em grandes problemas para o consórcio que administra o serviço, pois no contrato de concessão do serviço, a prefeitura se compromete em pagar a diferença caso o número de usuários não chegue ao valor esperado. Ou seja, além do poder público investir mais de um bilhão de reais na construção desse sistema, ele garante aos empresários do setor o lucro através de repasses quando não se atinge a arrecadação prevista (RIO DE JANEIRO, 2013). Dessa forma, o projeto do VLT foi um grande projeto de transporte, financiado com dinheiro público, onde a garantia do lucro é uma cláusula contratual.

Esse é administrado por um consórcio que ganhou a disputa do edital lançado pela prefeitura do Rio de Janeiro em 2012, vencido por um grupo formado pelas seguintes empresas: Actua – CCR; Invepar; OTP – Odebrecht Transportes; RioPar; RATP; e Benito Roggio Transporte, que conquistaram o direito de explorar o serviço por 25 anos com possibilidade de renovação. Um ponto importante a ser ressaltado é que o grupo CCR também administra o serviço de barcas; a Odebrecht Transportes detém a exploração dos serviços de trem, administrando a Supervia; e a RioPar é uma empresa ligada à FETRANSPOR. Desse modo, um pequeno grupo de empresários controla todos os meios de locomoção na RMRJ, detendo força suficiente para impor um modelo de mobilidade urbana na região.

Conforme consta no contrato de concessão assinado em 14 de junho de 2013, a remuneração da concessionária se dá em três instâncias: recolhimento das tarifas, receitas alternativas e financeiras, e contraposições pecuniárias ou mensalidades pagas pela prefeitura. As tarifas são reguladas pelo governo municipal que garante reajuste anual de acordo com o índice de inflação, o número de gratuidades e indicadores de qualidade da prestação do serviço; as receitas alternativas têm por objetivo complementar o montante arrecado pelo valor cobrado nas passagens através da exploração de atividades dos serviços; e as mensalidades são pagas de duas maneiras, com a finalidade de complementar as receitas do consórcio.

A primeira forma de repassar as mensalidades é a que o contrato define como sendo do tipo A, que tem por objetivo complementar as receitas da concessionária, tendo sido fixada no valor de R\$ 5.959.364,29 na base de junho de 2012, e será paga em 270 parcelas mensais, ou seja, durante 22,5 anos. Já a segunda forma de complementação é chamada de tipo B, que ocorre quando a arrecadação do sistema do VLT for menor do que a arrecadação das tarifas e/ou houver risco de diminuição de demanda, essa parcela será paga durante todo o período de funcionamento do sistema toda vez que for necessário.

Um ponto importante a se destacar sobre o pagamento das parcelas das contraposições pecuniárias é que o contrato de concessão permite que o valor das mensalidades do tipo A ocorram de modo direto quando a arrecadação do sistema VLT for maior do que a arrecadação por meio das tarifas, porém, quando tal arrecadação for menor que a receita tarifária, fica sobre responsabilidade de a prefeitura realizar a complementação por meio do pagamento das parcelas referentes ao tipo B.

Segundo Rodrigues (2016), a demanda diária esperada de passageiros era de 300 mil pessoas para uma rede de VLT que teria 28 quilômetros de trilhos e 32 bondes cobrindo área central do município do Rio de Janeiro. Essa demanda seria atendida pelas duas linhas que ligam, principalmente, a região do Porto Maravilha ao centro econômico da cidade. No Projeto Funcional do VLT, havia a previsão de se construir 6 linhas operacionais, mas até o momento há somente duas linhas em operação e das linhas que foram planejadas, atualmente, só existe a expectativa para a construção de uma terceira rota que ligaria as Barcas ao Aeroporto Santos Dumont. Sobre as rotas que estão em funcionamento, a Linha 1 foi inaugurada poucos meses antes da realização dos Jogos Olímpicos em 2016. Esta contava com 12 quilômetros de trilhos, 19 paradas e fazia a ligação da Rodoviária do Novo Rio ao Aeroporto Santos Dumont. A Linha 2 foi inaugurada em fevereiro de 2017. Percorrendo pouco mais de 9 quilômetros de trilho, possui também 12 pontos e conecta a Praça XV com a Rodoviária Novo Rio de modo perpendicular à Linha 1. Quanto ao investimento, o

aporte público se deu a partir da aplicação, por parte do governo federal, de 532 milhões de reais que consta no contrato de concessão, recurso esse advindo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade; outros 625 milhões de reais foram aplicados a partir de uma Parceria Público Privada (PPP) da Prefeitura do Rio de Janeiro, totalizando assim um investimento de pouco mais de um bilhão de reais.

AONDE CHEGAMOS?

Os resultados apresentados no artigo evidenciam a relação entre Estado e setor privado na condução das políticas de mobilidade urbana na RMRJ entre os anos de 2010 e 2016. Referimo-nos a um processo em que, nitidamente, a ação do Estado deu-se no sentido de beneficiar as empresas envolvidas com o setor, colocando em segundo plano as necessidades da população que vive na região e sofre cotidianamente com as precárias condições de mobilidade urbana em seus deslocamentos diários.

Embora as autoridades falassem num legado para toda a população, os dados apontados por Pereira (2018) mostram que esses investimentos foram incapazes de melhorar a mobilidade dos mais pobres, pois estes continuaram a ter acessos de menor qualidade aos serviços de transportes em comparação com os grupos de pessoas de maior renda.

Trata-se da estruturação de um sistema de concessões públicas para empresas privadas que alegam arcar com prejuízos na administração dos serviços de transportes urbanos caso o Estado não intervenha a seu favor. Casos como o pagamento da dívida da Supervia com a prestadora de serviços de eletricidade (Light) pelo Estado, ou como o contrato de concessão do VLT, no qual a prefeitura do Rio de Janeiro compromete-se com a garantia de um nível de arrecadação mínimo para o consórcio que opera o sistema, são bastante emblemáticos para desnudar o processo em tela. Evidencia-se que o Estado, portanto, não é simplesmente um instrumento de regulação da atividade, mas sim um garantidor da saúde financeira das empresas do setor, investindo dinheiro público e garantindo a acumulação privada dos empresários do setor de transportes.

Todavia, tal grau de imbricação público-privada não deve ser visto como algo pontual ou isolado, mas sim como a essência da sociedade capitalista. Entendendo a forma política estatal como a instância responsável por garantir as condições para a reprodução do capital (MASCARO, 2013), concebe-se o Estado como um agente que não é neutro e carrega, portanto, intencionalidades específicas do modo de produção

capitalista. Trata-se, assim, de um campo de forças que tende a reproduzir, no poder, a dominação das classes hegemônicas sobre as demais frações da sociedade.

No Brasil, este cenário ganha contornos ainda mais dramáticos. Nossa formação socioeconômica, que conta com revoluções sempre conduzidas “pelo alto” (COUTINHO, 2006), resultou, historicamente, na hiperacumulação de poder político pelas elites brasileiras, que, por sua vez, configuraram-se sob a condição de dependência do capital externo (FERNANDES, 2005). Este processo de modernização conservadora, como denominado no campo da teoria crítica social, é fundamental para explicar o grau de penetração dos empresários do setor de transportes na dinâmica decisória sobre as prioridades no planejamento urbano/metropolitano brasileiro. O mecanismo de favorecimento de políticos tanto do poder executivo quanto do poder legislativo aos empresários do setor, devido a dívidas contraídas tanto no âmbito da legalidade quanto por meio de processos que envolvem corrupção, nada mais é do que a materialização do nosso processo de formação socioeconômica.

Sendo assim, o debate trazido neste artigo é representativo de algo que é estrutural em nossa sociedade, não se reduzindo, portanto, ao Rio de Janeiro e nem mesmo ao período de tempo escolhido para análise. Entretanto, o que contribuiu para agudizar ainda mais essas contradições estruturais, no caso em tela, foi a realização dos Jogos Olímpicos na cidade. Este grande evento resultou na constituição de um regime de exceção, onde as políticas passaram a ser pautadas, legitimadas e consensuadas à luz da proclamada urgência e inexorabilidade do processo, ignorando as demandas e necessidades dos usuários do sistema de mobilidade urbana da RMRJ e priorizando políticas voltadas para os territórios já historicamente favorecidos do município do Rio de Janeiro. Tanto é assim que, quatro anos após o fim dos jogos, o cenário das intervenções de mobilidade que tinham sido propostas para a região como um todo é de abandono e descaso.

Em um contexto de crise sanitária, como a que vivemos atualmente em decorrência da pandemia do Covid-19, esse cenário torna-se ainda mais dramático, pois os indivíduos que realizam movimentos pendulares, na sua maior parte, compõem o grupo dos trabalhadores informais e, sendo assim, não possuem condições de permanecer em isolamento social, submetendo-se cotidianamente, desta forma, aos riscos associados aos longos períodos de tempo confinados em meios de transporte superlotados.

Finalizamos este texto indicando a necessidade de aprofundamento de algumas análises, tais como: a compreensão dos meandros do processo de tramitação legislativa das políticas; o desvelamento da estrutura de recursos investidos em cada intervenção; e a atualização sobre as obras/intervenções após a realização dos Jogos Olímpicos.

Por fim, ressaltamos a importância da realização integral do Censo Demográfico em 2022, a fim de que possamos mensurar as transformações no sistema de mobilidade urbana na RMRJ levados a cabo na década de 2010 à luz dos impactos efetivos sobre a vida cotidiana daqueles que deveriam ser os grandes beneficiários dessas políticas, ou seja, os trabalhadores que dependem cotidianamente deste sistema precário para sobreviver. Nesse sentido, querer uma mobilidade de qualidade passa por pensar em novas bases pelas quais os planos de transportes se orientam, colocando como norte não as concessões baseadas em maximizar os lucros a qualquer custo ou atender de modo prioritário as demandas que fazem parte dos interesses desse grupo. Mas desenvolver meios que garantam uma gestão democrática dos serviços de transportes, bem como o controle social desses instrumentos, como prevê a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587 de 2012.

ⁱ No rastro das manifestações de junho de 2013, que se iniciaram a partir do Movimento Passe Livre, em São Paulo, cuja pauta central estava na universalização do transporte coletivo.

ⁱⁱ Vale destacar que o Rio de Janeiro havia perdido a eleição para sediar os jogos em outros dois momentos e, segundo um agente da Secretaria Estadual de Transportes entrevistado para essa pesquisa (2017), nessas primeiras tentativas o principal obstáculo apontado pelo COI foi justamente a falta de estrutura de transportes de massa para a cidade receber eventos de grande porte.

ⁱⁱⁱ BRT é um sistema de transporte por ônibus que é organizado a partir da segregação de vias exclusivas para esses transportes

^{iv} VLT é um sistema de transporte que opera por vias segregadas através de trilhos sobre os quais o veículo trafega.

^v Destaca-se que dados sobre os deslocamentos para o trabalho em nível municipal só estão disponíveis de forma “bruta” – sem nenhum tipo de tabulação anterior – no Censo Demográfico e, por isto, informações mais atualizadas deste fenômeno – nesse nível de análise – só estarão disponíveis após a realização do próximo Censo Demográfico, em 2022. Com a atualização dos dados, abrem-se também outras possibilidades analíticas tais como o impacto efetivo da implantação das políticas de mobilidade aqui analisadas.

^{vi} Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. Ressalta-se que a RMRJ passou a ser formada por 22 municípios a partir da Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018.

^{vii} Federação que reúne sindicatos dos empresários de transportes do Rio de Janeiro. Nesta federação estão representados os empresários que controlam 80% do transporte público regular do estado do Rio de Janeiro. Vide: <https://www.fetranspor.com.br/sobre-a-fetranspor/>. Acesso em 29 de junho de 2020.

^{viii} Cartão administrado por uma empresa ligada a FETRANSPOUR que concede descontos aos usuários nas tarifas de transportes públicos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

^{ix} Empresa que administra o serviço ferroviário na RMRJ.

REFERÊNCIAS

AGETRANSP. Deliberação nº 323 do Conselho Diretor. 2011

Agente da Secretaria Estadual de Transportes do Rio de Janeiro . Entrevista: agente da secretária estadual de transportes do governo do estado do Rio de Janeiro. Setembro de 2017. Entrevista concedida.

ARANHA, Valmir. Mobilidade Pendular na Metrópole Paulista. **São Paulo Perspectiva**. São Paulo, v. 19, n. 4, 2005. p. 96-109.

BRASIL. Lei nº 12.587, 3 de Janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasil, 2012.

CAMPOS, Marcos Vinicius Lopes. Os “altos círculos” no mercado de transportes em São Paulo. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v11/2175-3369-urbe-11-e20170213.pdf> - acesso em 09 de fevereiro de 2010

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gêneses, crise, alternativas. LIMA, J. C. F. & NEVES, L. (Org.). **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. p. 173-200.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaios de interpretação sociológica 5a ed., v.1, Rio de Janeiro: Editora Globo, 2005.

GREGORI, Lúcio. A Luta Pela Universalidade das Políticas Públicas de Transporte. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís. Número Especial. 2016, p. 117-125

GUEDES, Eliane. **O Metrô do Rio de Janeiro: interesses, valores e técnica em projetos estruturais de desenvolvimento urbano**. 1a ed., v.1, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010). **Censo Demográfico** - 2010. Rio de Janeiro: IBGE. 2010.

Instituto Pereira Passos – IPP (2018). **DATA RIO** - Transporte Terrestre. Rio de Janeiro: IPP. 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/> - acesso em 05 de outubro de 2019

LAGO, Luciana Correa do. Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**. v. 18, 2007. p. 275-293.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 757-785.

Letícia de Carvalho Giannella, Rogério dos Santos Seabra e Ulisses Carlos Silva Ferreira

DOI: 10.12957/rdc.2023. 62678 | ISSN 2317-7721

Lei n. 7173, de 28 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o resgate, pelo estado do Rio de Janeiro, de obrigações da Supervia – Concessionária de Transporte Ferroviário S/A oriundas do fornecimento de energia elétrica e autoriza sua compensação com créditos tributários já constituídos ou que venham a ser constituídos contra a Light S.E.S.A. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

MATELA, Igor Pouchain. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, v. 16, p. 151-169, 2014.

MASCARO, Alisson. **Estado e forma política**. 1a ed., São Paulo: Boitempo, 2013.

MARAFON, Glaúcio; RIBEIRO, Miguel Angelo, CORRÊA, Renata; VASCONCELOS, Vinicius. **Geografia do Estado do Rio de Janeiro: da compreensão do passado aos desafios do presente**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Gramma, 2011.

MIHESSEN, Vitor., MACHADO, Danielle; PERO, Valéria. (2014). Mobilidade urbana e mercado de trabalho na região metropolitana do Rio de Janeiro. In: 42o Encontro Nacional de Economia. **Anais do 42o Encontro Nacional de Economia**. Niterói: ANPEC. 2014. p. 1 – 20.

MOURA, Rosa; BRANCO, Maria; FIRKOWSKI, Olga. (2005). Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. **São Paulo Perspectiva**. São Paulo, v. 19, n. 4, 2005. p. 121-133.

PAGANOTO, Faber. Crescimento Econômico na Periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Reorganização dos Deslocamentos Espaciais da População. In: **III Congresso Internacional do Núcleo de Estudo das Américas**. Rio de Janeiro: NUCLEAS, 2012.

PEREIRA, Rafael; SCHWANEN, Tim. Tempo de Deslocamento Casa - Trabalho no Brasil (1992-2009): Diferenças Entre Regiões Metropolitanas, Níveis de Renda e Sexo. **Texto para Discussão – IPEA**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

PEREIRA, Rafael. Transport Legacy of mega-events and the redistribution of accessibility to urban destinations. **Cities**, 81, 2018. p. 45-60.

PERO, Valéria; MIHESSEN, Vitor. Mobilidade Urbana e Pobreza no Rio de Janeiro. **Revista Econômica UFF**. Niterói. v.15, n. 2. 2013. p. 23-50.

PERPETUA, Guilherme. Movimentos Pendulares e Acumulação de Capital. **Revista Pegada Eletrônica (Online)**. São Paulo, v. 11, 2010, p. 132-155

RIBEIRO, Marcelo; RIBEIRO, Luiz. Capítulo 1: Procedimentos Metodológicos do Índice de Bem Estar Urbano. RIBEIRO, Marcelo; RIBEIRO, Luiz. (Org.). **IBEU – Índice de Bem Estar Urbano**. 1a. Ed., v.1, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.



RIO DE JANEIRO. Oitavo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão para a Exploração de Serviços Públicos de Transporte Ferroviário de Passageiros, que entre si fazem o Estado do Rio de Janeiro e a Supervia – Concessionária de Transporte Ferroviário S/A, com a interveniência da Rio Trens Participações S/A, da CENTRAL, da FLUMITRENS em liquidação e da Agência Reguladora de Transportes Públicos concedidos - AGETRANSP. 2010 Recuperado em 08 de outubro de 2019 de:

<http://www.agetransp.rj.gov.br/documents/10181/37991/8%C2%BA+Termo+Aditivo+ao+Contrato+de+Concess%C3%A3o+SuperVia+de+29+de+novembro+de+2010.pdf/598ed347-0823-4a7d-92cc-8eb7e72a4b71>

RIO DE JANEIRO. Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Serviços Públicos de Transporte Aquaviário que entre si fazem o Estado do Rio de Janeiro e a Barca S/A – Transportes Marítimos, com a interveniência da Agência Reguladora de Transportes Públicos concedidos - AGETRANSP. 2011. Recuperado em 08 de outubro de 2019 de:

<http://www.agetransp.rj.gov.br/documents/10181/54893/3%C2%BA+Termo+Aditivo+ao+Contrato+Concess%C3%A3o+BARCAS+SA.pdf/cfa8af9c-f12a-449d-830b-ae666bad2ef2>

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.138 de 28 de dezembro de 2011. Altera a Lei nº 2.804, de 8 de Outubro de 1997, e autoriza o poder executivo a instituir nova estrutura tarifária para o serviço público de transporte aquaviário no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2011a. Disponível em: <https://guiadamonografia.com.br/como-fazer-citacao-de-lei/> - acesso em 09 de fevereiro de 2020.

RIO DE JANEIRO. Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Serviços Públicos de Transporte Aquaviário de Passageiros que entre si fazem o Estado do Rio de Janeiro e a Barca S/A, com a interveniência da AGETRANSP. 2012. Recuperado em 08 de outubro de 2019 de:

<http://www.agetransp.rj.gov.br/documents/10181/37795/4%C2%BA+Termo+Aditivo+ao+Contrato+de+Concess%C3%A3o+Barcas+SA+de+16+de+fevereiro+de+2012.pdf/a137f983-4a7c-4f6a-b7dd-cb44e759e37f>

RIO DE JANEIRO. Contrato de Parceria Público-Privada – PPP na modalidade de concessão patrocinada CVL Nº 010008/2013. Porto Maravilha. 2013. Recuperado em 04 de fevereiro de 2020 de: <https://www.portomaravilha.com.br/documentos>

RODRIGUES, Juciano. Mobilidade Urbana. In: Luiz César de Queiroz Ribeiro (Org.). **IBEU – Índice de Bem-Estar Urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RODRIGUES, Juciano. O estado da mobilidade urbana no Rio de Janeiro. In: Marilene de Paula e Dawid Danilo Bartlet (Orgs.). **Mobilidade Urbana no Brasil: desafios e alternativas**. 1a ed., v.1, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016.

TEIXEIRA, Eunice; BARROS, Paula; CABRAL, Richele; CÁS, Felipe. O Bilhete Único Intermunicipal do Rio de Janeiro - Impactos e Benefícios. In: **Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito, Rio de Janeiro**, 2011.



Sobre os autores:**Letícia de Carvalho Giannella**

Doutora em Geografia Humana pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora em Informações Geográficas e Estatísticas do IBGE.

Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0577178048891243>

E-mail: leticiagiannella@gmail.com

Rogério dos Santos Seabra

Doutor em Geografia pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador em Informações Geográficas e Estatísticas do IBGE

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7895038409268065>

E-mail: rogerioseabra@gmail.com

Ulisses Carlos Silva Ferreira

Doutorando e Mestre em População, Território e Estatísticas Públicas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE). Bacharel em Estatística pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor Substituto do Departamento de Ciências Atuariais e Finanças (DCA) da UFF.

Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6382600211034110>

E-mail: ulisses.uff@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.