



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

LEDERVAN VIEIRA CAZÉ

AVALIAÇÃO CRÍTICA DA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO EM
FORTALEZA: ANÁLISE DO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE A
PARTIR DO TERMINAL PARANGABA

FORTALEZA
2014

LEDERVAN VIEIRA CAZÉ

AVALIAÇÃO CRÍTICA DA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO EM FORTALEZA: ANÁLISE DO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE A PARTIR DO TERMINAL PARANGABA.

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- C379a Cazé, Ledervan Vieira.
Avaliação crítica da política de transporte público em Fortaleza: análise do Sistema Integrado de Transporte a partir do Terminal Parangaba / Ledervan Vieira Cazé. – 2014. 182 f: il. color., enc.; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Avaliação de políticas públicas.
Orientação: Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira.
- 1.Transportes e Estado – Avaliação – Fortaleza(CE). 2.Transportes – Aspectos sociais – Fortaleza (CE). 3.Sistema Integrado de Transportes (Fortaleza, CE). I. Título.

CDD 388.4098131

LEDERVAN VIEIRA CAZÉ**AVALIAÇÃO CRÍTICA DA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO EM FORTALEZA: ANÁLISE DO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE A PARTIR DO TERMINAL PARANGABA.**

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira

Data de Aprovação: ___ 26 ___ / ___ 02 ___ / ___ 2014 ___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. (a) Dra. Maria Clélia Lustosa Costa
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Dr. Fábio de Oliveira Matos
Universidade Federal do Ceará - UFC

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Eustógio Wanderley Correia Dantas, cujo exemplo de Intelectualidade e compromisso ainda me encanta e me conduz, como força motriz de conquistas acadêmicas.

A Prof. (a) Mr. Maria Clélia Lustosa Costa, cujo sorriso e sabedoria sempre me pareceram instrumentos que modificam o mundo de todos a sua volta. Inclusive o meu.

Ao Prof. Dr. Alcides Gussi, exemplo de intelectualidade gentil, amabilidade, simplicidade e grandeza de espírito. Foi um privilégio ser seu aluno e lhe sou eternamente grato pelo conhecimento que compartilhou comigo.

Ao Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira, meu orientador, ídolo e amigo, cuja sabedoria me veio como luz nos momentos mais obscuros dessa trajetória acadêmica.

Aos meus amigos, indutores de minhas ações.

Aos meus pais, exemplos de amor incontestável.

A minha esposa, Mithale Dayane, cujos olhos expressam a nobreza de uma rainha.

RESUMO

A presente pesquisa avaliativa problematiza a política pública de transporte urbano na cidade de Fortaleza-CE, pretendendo perceber sua eficiência, qualidade e os impactos na população/alvo a fim de subsidiar um repensar do transporte público como serviço que, verdadeiramente potencializa a necessidade de ir e vir dignamente livre do munícipe. Para isso, realiza a revisão, organização, análise e interpretação de textos teóricos, dados estatísticos, números e publicações oficiais dos órgãos que possuem a concessão para administrar o respectivo serviço, formulando com isso seu desenho institucional. O Transporte Público em Fortaleza, em meio ao caos estabelecido, carece de ruptura com a matriz política e administrativa vigente promovendo novos caminhos desenvolvidos a partir de uma concepção sociológica, uma vez que, a mobilidade é ambivalente, mas assume as formas das relações sociais; ser móvel não quer dizer necessariamente se mover rapidamente.

Palavras chaves: avaliação de políticas públicas, transporte público, sociabilidade.

ABSTRACT

This evaluative research questions the public policy of urban transport in the city of Fortaleza, intending to realize its efficiency, quality and impacts on the target population in order to support a rethinking of public transport as a service that truly leverages the need to go worthily and come free of the citizen. To do so, performs the review, organization, analysis and interpretation of theoretical texts, statistics, numbers, and official publications of the bodies that have the concession to manage their service, thereby formulating its institutional design. The Public Transportation in Fortaleza, in the chaos set lacks break with the prevailing political and administrative matrix promoting new ways developed from a sociological conception, since mobility is ambivalent, but takes the form of social relations; be mobile does not necessarily mean moving quickly.

Key words: evaluation of public policies, public transport, sociability.

LISTA DE FIGURAS

	PAG.
Figura 01: Imagem representativa do SIT-FOR, 2010.	31
Figura 02: Padronização da pintura e o padrão de linha dos ônibus adotados no início do SIT-FOR, 1992.	34
Figura 03: “Congestionamento de coletivos nas ruas do Centro de Fortaleza, 1952”.	68
Figura 04: “Foto panorâmica da escada do Terminal Parangaba (13 de Agosto de 2013)”.	94
Figura 05: ”Lixeiras utilizadas para limpeza do Terminal (09 de Agosto de 2013)”.	96
Figura 06: Placas Indicativas De Linhas No Terminal Parangaba.	99
Figura 07: Áreas operacionais de atuação da política de transporte público.	103
Figura 08: Foto de faixa exclusiva de circulação de coletivos, 2012.	106
Figura 09: “Embarque e Desembarque no Terminal Parangaba, 2013”.	113
Figura 10: Modelo de Ônibus “Caio-Itaipu” de 1977.	120
Figura 11: Modelo de Ônibus “Caio-Vitória” de 1989.	120
Figura 12: Modelo de Ônibus “Ciferal Padron Cidade” de 1998.	121
Figura 13: Variação da Idade Média da Frota em gráfico, 2010.	121

LISTA DE TABELAS E QUADROS	PAG.
TABELA 01: Tipos de Transportes Públicos em Fortaleza, 2010.	32
TABELA 02: Tipos de Linhas de ônibus de Fortaleza.	33
TABELA 03: Tempo e deslocamento para o trabalho/SER do bairro de moradia, 2013.	39
TABELA 04: Números do SIT-FOR (Terminais e Coletivos), 2010.	41
TABELA 05: Órgãos responsáveis pela política de transporte público em Fortaleza (1953 a 2014).	44
TABELA 06: Trajetória da Política de Transporte Público Municipal (1954/2000)	54
TABELA 07: Índices da percepção de qualidade da política de transporte público em Fortaleza por parte da população/alvo, 2013	66
TABELA 08: Aplicação da Pesquisa de opinião e Observação participante no terminal de Parangaba (de 9 a 15 de Agosto).	89
TABELA 09: Números da percepção do item de acessibilidade no terminal Parangaba, 2013.	95
TABELA 10: Números da percepção dos itens ventilação e limpeza do terminal.	97
TABELA 11: Números da percepção do item comunicação visual no Terminal Parangaba, 2013.	99
TABELA 12: Números da percepção do item integração no Terminal Parangaba, 2013.	104
TABELA 13: Números da percepção do item intervalo entre ônibus no Terminal Parangaba, 2013.	107
TABELA 14: Números da percepção do item regularidade de horários no Terminal Parangaba, 2013.	109
TABELA 15: Números da percepção do item embarque e desembarque no Terminal Parangaba, 2013.	114
TABELA 17: Números da percepção do item conservação do local no Terminal Parangaba, 2013.	118
TABELA 18: Números da percepção do item estado dos veículos no Terminal Parangaba, 2013.	122

TABELA 19: Números da violência na SER IV (local de localização do Terminal Parangaba)	123
TABELA 20: Números da percepção do item estado segurança no Terminal Parangaba, 2013	124
TABELA 21: Exposição final dos resultados por atributos e variáveis	126
TABELA 22: Leis que regulamentam o Transporte de Fortaleza, 2014.	128
TABELA 23: Índices de percepção de melhorias por parte dos usuários no transporte público municipal, 2013. (“intervalo de cinco anos atrás”)	147
TABELA 24: Percepção de futuro do transporte público municipal, 2013.	148
QUADRO 01: Vantagens e Desvantagens da Integração Física	134
QUADRO 02: Análise final das características encontradas na Política de Transporte Público em Fortaleza com base na ANÁLISE DOCUMENTAL (Níveis de classificação: POSITIVO e/ou NEGATIVO)	172
QUADRO 03: Análise final das características encontradas na Política de Transporte Público em Fortaleza com base na PESQUISA DE CAMPO	173

LISTA DE GRÁFICOS

	PAG.
Gráfico 01: Divisão modal de viagens motorizadas (2005).	29
Gráfico 02: Demanda mensal de passageiros do SIT-FOR, 2010.	34
Gráfico 03: Condições de Oferta e Demanda do Transporte Público de Fortaleza, 2010.	38
Gráfico 04: Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 09 de Agosto de 2013 (19:00/21:00).	100
Gráfico 05: Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 10 de Agosto de 2013 (08:00/09:00).	100
Gráfico 06: Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15).	100
Gráfico 07: Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30).	101
Gráfico 08: Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 14 de Agosto de 2013 (19:00/20:15).	101
Gráfico 09: Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 15 de Agosto de 2013 (19:00/19:50).	101
Gráfico 10: Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 09 de Agosto de 2013 (19:00/21:00).	109
Gráfico 11: Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 10 de Agosto de 2013 (08:00/09:00).	110
Gráfico 12: Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15).	110
Gráfico 13: Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30).	110
Gráfico 14: Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 14 de Agosto de 2013 (19:00/20:15).	111
Gráfico 15: Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 15 de Agosto de 2013 (19:00/19:50).	111
Gráfico 16: Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 09 de Agosto de 2013 (19:00/21:00).	125

Gráfico 17: Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 10 de Agosto de 2013 (08:00/09:00).	125
Gráfico 18: Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15).	126
<hr/>	
Gráfico 19: Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30).	126
Gráfico 20: Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 14 de Agosto de 2013 (19:00/20:15).	126
Gráfico 21: Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 15 de Agosto de 2013 (19:00/19:50).	126
Gráfico 22: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 10 de Agosto de 2013 (08:00/09:00).	171
Gráfico 23: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15).	172
Gráfico 24: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30).	173
Gráfico 25: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 14 de Agosto de 2013 (19:00/20:15).	174
Gráfico 26: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 14 de Agosto de 2013 (19:00/20:15).	174
Gráfico 27: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 15 de Agosto de 2013 (19:00/19:50).	175
	176

LISTA DE MAPAS

	PAG.
Mapa 01: Espacialização da cobertura do SIT-FOR, 2010.	35
Mapa 02: Espacialização das paradas de ônibus, 2010.	35
Mapa 03: Espacialização dos Terminais de Integração de Coletivos, 2010.	42
Mapa 04 – Sistema Viário por Classe em Fortaleza, 2010.	43
Mapa 05: Proposta do Sistema de Transporte de Massa para o ano de 1990 (STM), 1972.	58

LISTA DE SIGLAS

ANTP- Associação Nacional de Transportes Públicos
BNDH- Banco Nacional de Habitação
BNB- Banco do Nordeste do Brasil
BNDES- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRT- Bus Rapid Transit
CEPAL- Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
COPPE- Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós Graduação e Pesquisa de Engenharia.
CTC- Companhia de Transportes Coletivos.
DTC- Departamento de Transportes Coletivos de Fortaleza.
EBTU- Empresa Brasileira de Transportes Urbanos.
ETUFOR- Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza S/A.
ETTUSA- Empresa de Trânsito e transporte Urbano S/A.
FDTU- Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos.
FNDU- Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano.
GMC- General Motors Company
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IET- Inspeção Estadual do Trânsito.
IPLAM- Instituto de Planejamento do Município.
IMPARH- Instituto de Planejamento e Recursos Humanos.
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana
MOB – Movimento Organizado dos Busólogos do Ceará
METROFOR - Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PNH – Plano Nacional de Habitação
PET – Programa de Engenharia de Trânsito
PDCF – Plano Diretor da Cidade de Fortaleza
PLANDIRF – Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
PDDF – Plano Diretor Físico de Fortaleza
PDDUFOR – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
PTUF – Programa de Transporte Urbano de Fortaleza
PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana
RMF – Região Metropolitana de Fortaleza
SITFOR – Sistema Integrado de Transporte de Fortaleza
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
STCO – Serviço Transporte Coletivo por Ônibus
STPC – Sistema de Transporte Público Complementar
SMT – Secretaria Municipal de Transporte
SMT – Sistema de Transporte de Massa
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SEINF – Secretaria de Infraestrutura
TRANSFOR – Programa de Transporte Urbano de Fortaleza
TRANSPENHA – Empresa de Transporte Público do Espírito Santo
UFC – Universidade Federal do Ceará
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

	PAG.
1. ASPÉCTOS INTRODUTÓRIOS	16
1.1 Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas	18
1.2 Política Urbana e Política de Transporte Público	24
2. O SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE FORTALEZA (SIT-FOR).	31
2.1 Panorama da Política de Transporte Público local: uma breve história.	43
3. TEORIA E METODOLOGIA	73
3.1 Caminhos para a Avaliação de uma Política/Programa de transporte público.	73
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	85
4.1 Da Pesquisa Empírica: histórico, instrumentalização, aplicabilidade e resultados no Terminal Parangaba.	85
4.2 Infraestrutura/Ambiente	92
4.2.1 Acessibilidade.	93
4.2.2 Ventilação e Limpeza.	95
4.2.2 Comunicação Visual.	98
4.3 Tempo De Viagem	102
4.3.1 Integração	103
4.3.2 Intervalo entre os ônibus	105
4.3.3 Regularidade de horários	107
4.4 Conforto/Qualidade	111
4.4.1 Embarque e Desembarque	113
4.4.2 Lotação	114
4.4.3 Conservação do Local (Terminal Parangaba)	117
4.4.4 estado dos veículos	119
4.4.5 Segurança (“securus”)	122
5. CONCLUSÃO	128
5.1 Síntese Preliminar da Política de Transporte Público de Fortaleza	128
5.2 Reflexão Final	150
 REFERÊNCIAS	 169
 APÊNDICE A: QUADRO 02 – Análise final das características encontradas na Política de Transporte Público em Fortaleza com base na ANÁLISE DOCUMENTAL (Níveis de classificação: BOM e/ou RUIM)	 172
 APÊNDICE B: QUADRO 03 – Análise final das características	

encontradas na Política de Transporte Público em Fortaleza com base na PESQUISA DE CAMPO	173
APÊNDICE C: GRÁFICO 22 – Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 09 de Agosto de 2013 (19:00/21:00).	174
APÊNDICE D: GRÁFICO 23 – Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 10 de Agosto de 2013 (08:00/09:00).	175
APÊNDICE E: GRÁFICO 24 – Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15).	176
APÊNDICE F: GRÁFICO 25 - Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30).	177
APÊNDICE G: GRÁFICO 26 - Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 14 de Agosto de 2013 (19:00/20:15).	178
APÊNDICE H: GRÁFICO 27 - Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 15 de Agosto de 2013 (19:00/19:50).	179
APÊNDICE I: SURVEY (Pesquisa de Opinião)	180

“Neste mundo, companheiros, o pecado que paga seu percurso pode viajar livremente, mesmo sem passaporte; enquanto a virtude, como uma pobre, é detida em todas as fronteiras.”

Herman Melville

1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Abstrair, a partir de uma imagem posta, toda a Política Pública de Transporte Urbano na cidade de Fortaleza é trazer a mente, de imediato, toda ilustração desenhada sob o caos do serviço oferecido no âmbito do Terminal de Ônibus.

É simplesmente pensar nas “enormes filas” dos terminais, no “conflito” dos embarques e desembarques nas plataformas, no “aperto” dentro dos coletivos, na “insegurança”, nos constrangimentos, na falta de cidadania e na intolerância das pessoas que coabitam naquele espaço. Enfim, é inverter a concepção de mobilidade e fabricar um conceito de “imobilidade” para tal realidade.

Nesse viés, não há “meio termo”, independente de qual seja a estação, o usuário sempre será uma vítima acuada da bagunça que se tornou o sistema de transporte público na capital. A dimensão ali ensejada é quase sempre a mesma, pois não se trata simplesmente do lugar, mas do processo inerente àquela forma.

Assim, este trabalho acadêmico trata de compor uma leitura analítica, a partir de uma tese construída no campo de avaliação de políticas públicas, sobretudo, aquela que versa sobre a situação exposta acima. É uma dissertação oferecida ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Neste sentido, estamos diante do desafio intelectual de compor uma avaliação crítica da Política de Transporte Público na cidade de Fortaleza, com ênfase no seu Sistema Integrado de Transporte (SIT-FOR), a partir da percepção construída por sua população/alvo no âmbito do Terminal de Integração.

Não obstante, para esta pesquisa avaliativa utilizamos o Terminal Parangaba, localizado no bairro homônimo, como lócus de nossa observação e aplicação de campo. A abordagem utilizada foi à sociológica, aplicada sob uma leitura multidimensional da respectiva política pública.

Tal esforço objetivou entender, em primeira instância, até que ponto o transporte público local e suas diferentes intervenções estatais foram percebidas por seus beneficiários, como política urbana única. Entender ainda, quais foram os desdobramentos institucionais que trouxeram em seu bojo, a situação de “imobilidade” posta e a “desqualificação” do serviço em si.

Objetivou também, em um segundo momento, mas não menos importante, analisar até que ponto este “mosaico” de programas paralelos, sobretudo, o Sistema Integrado de Transporte (SIT-FOR), percebido desacertadamente como a própria política de transporte público local, comunga forças para oferecer a qualidade desejada aos usuários, marcadamente os menos abastados da periferia no âmbito do Terminal Parangaba.

Em um terceiro momento, ousou oferecer a partir de leituras construídas no campo, soluções pragmáticas com base na percepção da população/alvo, diante da demanda nunca efêmera por esse desejo natural de deslocar-se no espaço urbano.

Seguindo uma orientação metodológica mais viável para este tipo de trabalho acadêmico, dividimos a pesquisa avaliativa em três etapas distintas e complementares. A primeira consistiu no aparato teórico, com revisão e análise documental, a segunda embasou-se na aplicação de questionários à população/alvo da respectiva política e a elaboração de dados a partir dessa. A terceira, tratou de estabelecer uma reflexão final e avaliativa a partir dos resultados da aplicação da pesquisa.

Por fim, chegamos à conclusão de que a “ideia” de política pública de transporte urbano na cidade de Fortaleza é um conglomerado de ações estatais, regulamentadas juridicamente pela Lei Orgânica Nº 7.163, de 30 de Junho de 1992 e outras complementares, mas que ao longo de diversas gestões municipais, trouxe em seu seguimento “pseudo-soluções” de caráter imediatista sob um viés de descaso para com a população menos assistida e impossibilitada de participar do “projeto de privatização” da mobilidade urbana na cidade.

O transporte público em Fortaleza, sutilmente e ao longo dos anos, ficou sob o julgo das empresas detentoras do seu monopólio e esta realidade, quase sempre, não foi percebida pela população, que faz parte da tríade de

atores que compõem está política pública, mas nunca manifestou seu poder de decisão, mesmo na atualidade com as governanças participativas.

Como reflexão final, interpretamos que a Política de Transporte Público local, mesmo diante das “inações” do poder público municipal, frente sua “função-fim” de mediar à relação público/privado dessa função urbana, continua essencialmente “viva” e “pulsante”. Afinal, ela se adapta ainda com todos os imprevistos de execução aos diferentes momentos e demandas apresentadas pela cidade.

1.1 Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas.

Sob uma conceituação mais técnica, Políticas Públicas são ações que se normatizam mediante elaboração de diretrizes, leis, programas ou linhas de financiamento. Em suma, são sistematizadas ou formuladas em documentos, normalmente com envolvimento de erário público para seu custeio.

Em uma perspectiva mais real, de âmbito social, tais documentos efetivam-se, sobretudo, pela transformação da realidade daqueles cujos anseios motivaram aquela respectiva intervenção a partir de um plano que embasa um planejamento e objetiva um desenvolvimento.

Assim, uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; ou seja, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Todavia, nem sempre ocorre compatibilidade entre tais intervenções e as respectivas ações desenvolvidas. Nesse sentido, devem ser consideradas as “não ações” e as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações daqueles que a formulam, ainda que suas declarações de vontade para o público em geral sejam as mais satisfatórias possíveis.

Segundo Barat (1991), a dicotomia entre planejamento e execução frequentemente ocorre pela contradição entre as boas intenções manifestas na legislação das políticas e as distorções reais no âmbito de suas regulações.

Em virtude disso, há que se questionar, enquanto avaliador, o que realmente motiva o legislador ao formular uma respectiva política pública. Toda

política, enquanto ação do Estado é absolutamente pública, embora relativamente democrática, pois nem sempre consegue atingir o público ou a população/alvo, sobretudo, pela não participação efetiva deste.

Consubstanciando com a premissa acima, Teixeira (2002) afirma que:

Elaborar uma política pública significa definir *quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Segundo o mesmo autor, as Políticas Públicas servem ao propósito de transformar a realidade na qual tais políticas são aplicadas, marcadamente o espaço social dos marginalizados, aqueles cujo sistema considerou vulneráveis. Costa (2007), contribui para este entendimento conceitual da seguinte forma:

Em termos gerais, podemos identificar as políticas públicas como um programa de ação governamental em um setor da sociedade ou em um espaço geográfico voltado para a solução de conflitos, contradições de interesses e preferências dos grupos inseridos em tais processos, isto é, como medidas de ação desenvolvidas pelo Estado para intervenção nos processos sociais (COSTA, 2007, p.93).

Todavia e de forma geral, ainda que suas motivações variem de acordo com a conveniência de certos seguimentos da sociedade, as políticas públicas objetivam “promover o desenvolvimento, criando alternativas [...] como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico”, como as Políticas Urbanas (TEIXEIRA, 2002. p. 3).

Sobre tal concepção Teixeira (2002) coloca ainda que:

As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação (TEIXEIRA, 2002, p.5).

Barat (1991 p.79) coloca que, “[...] o planejamento deve se constituir em processo contínuo de condução de mudanças [...]”, ou seja, há que se

perceber que fazer políticas está muito além de ater-se a números ou formular e reformular programas ou projetos.

Em suma, a concepção geral de planejamento de qualquer ação estatal deve conter em seu bojo diversas fases conceitualmente distintas, mas sem perder-se em conflitos ou protecionismo entre elas.

É notório que ainda é mínimo o estudo de políticas públicas no Brasil, sobretudo, em sua fase avaliativa, mesmo diante do número crescente de produções acadêmicas sobre a temática. Assim, é sempre um desafio desenvolver qualquer trabalho a respeito.

Silva e Silva (2001) chama atenção para a gênese da abordagem avaliativa surgida ainda nos Estados Unidos, aproximadamente na década de 1960, no âmbito dos programas de combate à pobreza e que, no Brasil, ocorrerá somente nos anos de 1980.

No Brasil, a expansão das avaliações de políticas e programas sociais é registrada a partir dos anos 80, quando os movimentos sociais passam a demandar políticas sociais universalizadas, como um direito de cidadania. Nessa mesma época aprofunda-se a crítica ao padrão de políticas sociais desenvolvidas na América Latina e, especialmente no Brasil. Essas críticas se referem, contundentemente, ao mau uso do dinheiro público e a desfocalização dos programas sociais em relação à população mais necessitada (SILVA E SILVA, 2001, p.46).

Segundo Lima (2012) o conceito acadêmico de *política pública*, e sua avaliação, surgiu como um subcampo significativo dentro da disciplina de Ciência Política entre os anos 1960 e 1970 também nos Estados Unidos.

Sabatier (1995), citado ainda por Lima (2012) defende como pioneiros desta novíssima abordagem que surgira, Daniel Lerner e Harold Lasswell, ambos autores de "The Policy Sciences", edição de 1951 (Stanford University). Já Souza (2006), considera que a totalidade da área de políticas públicas contou com quatro grandes fundadores: além de Laswell, Simon, Lindblom e Easton. .

Barreira (2002) coloca que a expansão do uso do método da avaliação ocorreu em decorrência do aumento de políticas sociais e investimentos públicos que intencionavam atenuar a grande demanda provocada pelos desequilíbrios sociais e econômicos ocasionados pelas guerras.

Desse modo, em um primeiro momento a avaliação assumia um papel de aferição de processos e resultados na perspectiva de captar o alcance

de metas ligadas à eficiência e efetividade e foi evoluindo e ampliando suas perspectivas ao incorporar abordagens mais interativas considerando como pertencentes ao processo avaliativo, variáveis contextuais e processuais.

Conceber qualquer ação pública sem sua efetividade operacional, para com sua população/alvo, é perceber e aceitar, a meu ver e em um primeiro momento, a total falta de compromisso do Estado e, em um segundo, a passividade da sociedade diante dessa específica “inércia” estatal.

Neste sentido, tal momento (avaliação) serve também ao propósito maior de controle efetivo por parte dos vários seguimentos da sociedade civil como afirma Silva e Silva (2001). Pois toda política tem como objetivo maior o interesse da coletividade e tem o dever, nunca efêmero, de ser construída sob uma perspectiva de cidadania.

Portanto, ainda que a avaliação seja apontada como atividade secundária quando comparada ao planejamento e a execução dos programas, visto quase sempre as restrições orçamentárias envolvidas, as diversas conceituações sobre a temática apontam que esta se constitui como atividade necessária para o bom desempenho dos programas, projetos e políticas públicas, desde que, os resultados obtidos sejam aproveitados como instrumentos direcionadores na efetivação.

A avaliação é, neste sentido, um instrumento de peso e medida, tal qual uma “balança” da própria efetivação da política pública; de seus objetivos, dos métodos e do rigor metodológico utilizado, da percepção de seus atores, do alcance de suas ações, dos ganhos, das perdas, dos sucessos e dos fracassos envolvidos.

Sobre as alternativas disponíveis a utilização de uma pesquisa avaliativa, Barreira (2002) elenca que:

[...] existem múltiplas alternativas disponíveis para avaliar-se um programa. A escolha de uma abordagem avaliativa é resultado de um processo interativo entre avaliador e os principais interessados na avaliação. Pode ser um processo difícil, porque decidir o que vai ser avaliado significa decidir o que não vai ser avaliado. Tipos diferentes de avaliação respondem perguntas diferentes e focalizam questões/variáveis diferentes (BARREIRA, 2002, p.44).

Holanda (2006) destaca ainda, como benefícios da avaliação, a possibilidade de realização de ajustes necessários, tanto no decorrer da aplicação dos recursos como na própria operacionalização dos programas respectivos.

Para Ala-Harja e Helgason (2000) os principais benefícios obtidos com a avaliação são: as possibilidades de melhoria do processo de tomada de decisões, alocação apropriada de recursos e maior responsabilidade dos envolvidos, para assim promover mudanças nas políticas.

Holanda (2006) sintetiza ainda que, o processo de construção avaliativa em etapas distintas segue uma sequência lógica, sendo necessária a definição dos objetivos para montar um plano de pesquisa ou de trabalho que facilite a operacionalização de suas etapas planejadas e sistematizadas de todas as condições essenciais para as etapas de execução da pesquisa. Para tanto, inclui-se fatores como recursos materiais, humanos, financeiros, organizacionais, gerenciais e o próprio tempo, quase sempre limitado pela busca dos resultados.

Em suma, segundo Secchi (2010), a discussão sobre o tema certamente ainda vai durar muito tempo, pois existem muitas divergências conceituais e é necessário discutir, pensar e repensar sobre o assunto.

Contudo e desde já, cabe-nos colocar ainda no primeiro momento deste texto que acreditamos em uma abordagem multicêntrica para o conceito de Políticas Públicas e suas diversas facetas, uma vez que, nessa abordagem o que interessa é a origem do problema a ser enfrentado e a sua consequência coletiva, portanto de caráter público.

Nesse sentido, é notória a existência de diversos interessados, dentre eles gestores, operacionalizadores, beneficiários e financiadores, e que, tal diversidade de perspectivas a ser incluída na avaliação pode contribuir para enriquecê-la além de propiciar o fortalecimento do diálogo entre os implementadores e os beneficiários. Objetivo que está na vanguarda de qualquer avaliação.

Um processo de avaliação deve envolver todas as pessoas que possuem propósitos ligados ao programa para assim permitir que definam, de forma mais participativa, seu papel junto a este.

A observação citada nos parágrafos acima foi necessária para antagonizar a abordagem estatística (*state-centered policy-making*) que, de forma genérica, monopoliza a gênese de políticas públicas aos atores estatais. (LIMA, 2012).

É facilmente percebido que tal interpolação já não dá mais conta da complexibilidade social e política vigente, pois o Estado Ampliado (gramichiano) contempla muitas esferas e sofre influência dos mais diversos atores.

A abordagem multicêntrica, por sua vez e segundo Secchi (2010, p. 2), considera:

[...] organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com atores estatais, são protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; REGONINI, 2001 *in* SECCHI, 2010 p. 2).

Em suma, o autor coloca que política pública é um problema público e recebe este adjetivo, se tem a intenção de responder a um problema da mesma natureza.

Nesse sentido, trazemos algumas características peculiares ao processo de desenvolvimento das políticas públicas que explicam as dificuldades existentes nos processos de avaliação e a complexidade que envolve esta atividade:

De forma geral deve-se ter que a ideia de que política pública é um conjunto de decisões e não uma decisão isolada. Rua (1997, p. 20) afirma que “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”.

É basilar a premissa exposta no parágrafo acima que as relações de interesse e poder sempre permeiam a possibilidade de tomar decisões políticas que tenham maior exposição e vulnerabilidade à opinião pública em geral.

Sobre esse viés Silva e Silva (2001), coloca:

[...] o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem no processo, sendo estes orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear. Esses interesses são mediados pelo estado, especificamente pelo sistema político [...] (SILVA E SILVA, 2001, p.40-41).

Na análise da citação acima percebemos que diferentes conveniências e a contradição recíproca dos distintos atores que compõem as políticas públicas externalizam as relações de poder envolvidas na sua essência. Esse respectivo poder é singular, sobretudo, na tomada de decisão.

Assim, Teixeira (2002 p. 02), coloca que “[...] as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder [...]”.

Genericamente, relações de poder são entendidas como conflitos sociais de interesses distintos. Nesse sentido, consubstanciando com a reflexão sociológica e agregando ao leque de conhecimentos que versam sobre políticas públicas é notório a “[...] necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia” (TEIXEIRA, 2002 p. 03).

Em uma análise macro, a elaboração de uma Política Pública é um processo dinâmico, onde as tais relações de poder discutidas no parágrafo acima surgem e esvaziam-se diante de seus respectivos momentos. Assim, alianças, coalizões, pressões, mobilizações e, sobretudo, negociações nos diferentes setores que compõem a sociedade ditam o ritmo do planejamento, da implantação, da execução e da própria avaliação.

1.2 Política Urbana e Política de Transporte Público.

A conceituação mais simples para este leque de Políticas específicas que chamamos de Políticas Urbanas se expressa etimologicamente pela conjuntura de suas funções. Tal qual, tratar do modo de organização das cidades visando, com isso, o desenvolvimento urbano.

Ressalta-se ainda, que é necessário, desde já, diferenciar Política Urbana de Política de Desenvolvimento Urbano, uma vez que a segunda pressupõe investimentos e direcionamentos específicos motivados sob um respectivo viés.

Segundo Andrade (1976), o surgimento de Políticas Urbanas no Brasil, enquanto planejamento político-administrativo, perpassou o período histórico da ditadura militar e teve como condicionantes o regime autoritário de então, os fluxos e refluxos experimentados pelo sistema econômico do período e, sobretudo, o contexto da rápida e desordenada urbanização.

Segundo Moysés (2003), o respectivo problema urbano é caracterizado pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) da

seguinte forma: “O crescimento demográfico nas cidades processa-se de modo tumultuário, num ritmo médio de expansão de 63% no decênio 1950/1960, que desfigurou-lhe a fisionomia pela falta de planejamento e ordenação do desenvolvimento comunitário” (MOYSÉS, 2003, p. 17).

De forma geral, podemos perceber que as cidades brasileiras têm sido alvos constantes de preocupações governamentais, através da adoção de políticas que intervêm na estrutura física e, também, de outros instrumentos voltados para o urbano.

É unânime entre os cientistas que debatem a temática que tais abordagens político-administrativas da atualidade advêm, sobretudo, como consequências de um passado recente onde o processo de urbanização desorganizado fora marcante em todo território nacional.

Parafraseando Moysés (2003, p. 17), é natural perceber que “a passagem de um Brasil com população predominantemente rural para um país predominantemente urbano [...] influenciou largamente os planos de governo e a tomada de decisões sobre políticas voltadas para as cidades”.

Neste sentido, também não é radical afirmar que as políticas urbanas no Brasil foram fruto de uma necessidade estrutural, de uma logística urbana que outrora não existia, mas que se fazia urgente diante da demanda dos grandes centros que surgiam.

Assim, as políticas urbanas também se tornaram fragmentadas, embora dirigidas a um mesmo espaço administrativo, compartilhando toda complexidade dos novos espaços urbanos nas suas mais diferentes nuances.

Dessarte, em virtude da disparidade entre demanda pública, tendencialmente crescente e a diminuta oferta de recursos, se fazia relevante à discussão macro de como o Estado se disponibilizaria para cumprir suas responsabilidades com a população. Pois, em um dado momento na história das políticas urbanas, os altos custos da cidade e a fraca organização da população exigiram e exigem maior conhecimento e acompanhamento por parte das várias instâncias de governo (MOYSÉS, 2003).

Ainda citando Andrade (1976), de forma sucinta, a política urbana brasileira fraguimentava-se principalmente para privilegiar o caráter habitacional na cidade. Em suma e de forma genérica, segundo o mesmo, a política habitacional fora a matriz das políticas urbanas.

O respectivo autor, citando Frankenhoff, diz que: “A política de desenvolvimento urbano no Brasil é um rebento do sistema nacional de habitação”. Assim, com o advento da Lei Federal nº 4.380, de 21 de Agosto de 1964 que instituiu o Plano Nacional de Habitação (PNH), o Banco Nacional de Habitação (BNDH) e criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), nasceu então à política urbana do país.

Contudo, dentro de uma lógica urbana, no contexto desorganizado da urbanização de outrora, não podemos simplesmente dissociar da perspectiva a participação vital do transporte diante do “agigantamento” dos grandes centros, uma vez que, as necessidades sociais e econômicas das pessoas requerem seu deslocamento no espaço, principalmente naquele em expansão.

Nesse sentido, abre-se margem para as Políticas de Mobilidade e de Transporte Urbano, sobretudo, os de utilidade pública como pressuposto de implantação de uma infraestrutura para a sustentação do incipiente parque industrial pós década de 1950, para as transformações estruturais no urbano que surgiam a partir de 1960 e para todo desenvolvimento que se objetivava atingir (VASCONCELLOS, 2011).

Na íntegra, segundo estudo realizado pela CEPAL e pelo IPEA, organizado por Vasconcelos (2011), a grande transformação na mobilidade das pessoas nas cidades brasileiras começou a ocorrer na década de 1960 quando o processo intenso de urbanização se associou ao aumento do uso de veículos motorizados, tanto os automóveis, quanto os ônibus.

Podemos afirmar que os anos compreendidos entre 1960 e 1970 presenciaram a gênese e o momento de maturação dessas políticas urbanas no Brasil.

Sobre a afirmativa, Moysés (2003) coloca:

Os anos 60 e 70 foram particularmente ricos na produção de políticas urbanas e regionais. Procurava-se alcançar níveis altos de crescimento econômico [...] fomentar a capitalização das regiões [...] dotando-as de infraestrutura de estradas [...] criar cidades que pudessem dar suporte político-administrativo ao processo que estava instalado (MOYSÉS, 2003, p.12).

Este novo momento da sociedade brasileira acompanhou diversas mobilizações que tinham como objetivo promover a reforma urbana. Já na

década de 1960, havia críticas pela falta de normas gerais que tratavam do transporte urbano.

Mesmo no final da década de 1980, as legislações esparsas ainda não eram suficientes face à realidade local que se apresentava. Observa-se a queda no uso do transporte público de 68% para 51% do total de viagens motorizadas e o aumento no uso do automóvel de 32% para 49%, segundo Vasconcellos (2011).

Em suma, a partir do momento histórico citado acima, observa-se uma tendência de perda de competitividade do transporte público urbano rodoviário. Estímulos ao transporte privado, associados a aumentos de custos e ausência de políticas de priorização do transporte coletivo acabam gerando perdas de demanda e receitas para os sistemas públicos, impactando a tarifa cobrada, que, por sua vez, gera mais perda de demanda (VASCONCELLOS, 2011).

Em Fortaleza, a política urbana de cunho desenvolvimentista, no contexto do “governo das mudanças” (A partir de 1990) promoveu uma reestruturação urbana de fato, marcadamente associada ao desenvolvimento da infraestrutura para o advento da indústria. Aqui um tanto quanto tardia.

Todavia, em virtude das “transferências negociadas” esse desenvolvimento deu-se de forma tendenciosa e associada à política neoliberal. Sua marca de descentralização fora vinculada a transferência de subvenções sociais para entidades indicadas, com critério “político eleitoral”, pulverizando recursos sem priorizar a real necessidade de sua população/alvo.

Consubstanciando com o contexto local, refletimos a partir de um entendimento macro que, as políticas baseadas no neoliberalismo têm como pressupostos a intervenção mínima do Estado referente aos interesses sociais. Todavia, este mesmo Estado que se coloca ausente na intervenção social, se faz presente em defesa dos interesses das classes dominantes participantes do cenário político.

Fortaleza privilegiou na sua política urbana a adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem estar social e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

As políticas de transporte local, a exemplo do resto do país, foram subsidiadas, em parte, também por investimentos provenientes do Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), respondendo em menor escala pelos custos dos programas. Criado pela Lei no 6.261/1975 este financiamento era gerenciado pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e constituía aproximadamente 75% do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU) (MELLO, 1981 *in* VASCONCELLOS 2011).

Carrazza (2008), citando o Ministério das Cidades, chama atenção para a atual conjuntura da cidade de Fortaleza e destaca os seguintes fatores da desordem urbana em Fortaleza, a partir de 1960: o êxodo rural; os assentos habitacionais periféricos; os movimentos migratórios no interior da cidade; a comercialização de loteamentos clandestinos, alheios às normas urbanísticas; e a produção de espaços de segregação social.

Nesse sentido, tal urbanização desordenada, a exemplo dos outros grandes centros urbanos do país promoveu a gestão do caos, refletida marcadamente pela “imobilidade” de seus munícipes quando fazem valer seu direito fundamental de liberdade pela locomoção.

Não obstante, segundo Mello (1981) *in* Vasconcelos (2011), já durante as décadas de 1970 e 1980 a maior parcela de responsabilidade pelo desenvolvimento urbano estava a cargo dos municípios, este nível de governo era o que menos arrecadava, ficando as cidades impossibilitadas de promover melhorias em suas infraestruturas e sistemas de transporte sem a contribuição de recursos federais.

Tal situação agravou-se quando, a partir de segunda metade dos anos 1980 e início dos anos 1990 houve uma estiagem nas fontes de recursos com a crise fiscal do estado, a partir de 1982.

Assim, a escassez de fundos setoriais de financiamento suscitou a discussão em torno de fontes alternativas de financiamento e a rediscussão do próprio conceito de tarifa e sua relação com teoria da produção no setor de transporte urbano (VASCONCELLOS, 2011 *apud* LIMA, 1992).

Embora a tarifa assumisse, cada vez mais, o papel da principal e mais permanente fonte de recursos, a fim de cobrir despesas de operação e custeio do transporte urbano, a falta de fontes extras de financiamento estava para provisão de infraestrutura adequada. E, em suma, a ausência de uma

política de financiamento para o setor conduziu à estagnação quase total dos investimentos ao longo da década de 1990 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Nesse viés, o transporte público em Fortaleza, apesar de alguns investimentos específicos, surgira no contexto de insuficiência e permaneceu sob o patamar da baixa qualidade. Tem experimentado uma crise estrutural constante, ligada principalmente à incompatibilidade entre custos, demanda e oferta de serviços, gênese da deficiência na gestão e na operação.

Tal sistema foi permanecendo relativamente negligenciado, em uma pedagogia negativa para afastar a sociedade do seu uso como alternativa mais viável de transporte motorizado.

De forma geral, estruturar o transporte coletivo é obrigação municipal conforme descrito na Constituição Federal. São de competência da gestão municipal a organização e a prestação deste serviço público, mediante concessões ou permissões. Contudo, a cidade de Fortaleza foi adaptada, nas últimas décadas, para o uso prioritário do automóvel. O que condicionou o “projeto de privatização” da mobilidade.

A afirmativa acima é consubstanciada por Vasconcelos (2011) em observação a tendência nacional de queda no uso do transporte público de 68% para 51% do total de viagens motorizadas e o aumento no uso do automóvel de 32% para 49%.

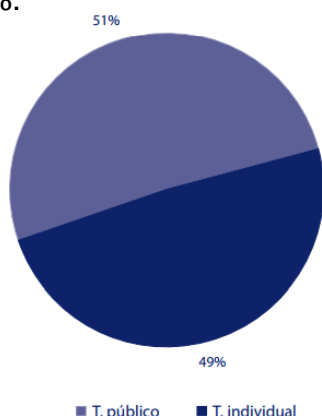


Gráfico 01: Divisão modal de viagens motorizadas (2005)

Fonte: Vasconcellos, 2011.

Essas mudanças estruturais tiveram enormes consequências nos gastos dos usuários, no consumo de energia e na geração de externalidades negativas, como a poluição, o congestionamento e os acidentes de trânsito, a exemplo de outros grandes centros urbanos (VASCONCELLOS, 2011).

Com o advento do modo capitalista de reordenar as relações sociais o automóvel foi o mais privilegiado em muitas cidades. Talvez sustentado pelo sonho e pela falsa promessa de que todos teriam acesso a um, mais cedo ou mais tarde.

A consequência mais lastimável foi que o deslocamento dos usuários no transporte público ficou em segundo plano, embora cidades que tenham adotado as Redes Integradas de Transporte tenham uma experiência muito mais positiva.

Segundo pesquisa do Programa de Engenharia de Transportes (PET) do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE), vinculado a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) realizada no Rio de Janeiro e em Porto Alegre, que analisou o percurso de duas pessoas que percorriam 7 km para ir ao trabalho e outros 7 km para voltar para casa durante dois meses em um trajeto de 14 km, em que o tempo gasto foi de 70' minutos de ônibus, 60' minutos de carro e 50' minutos de bicicleta.

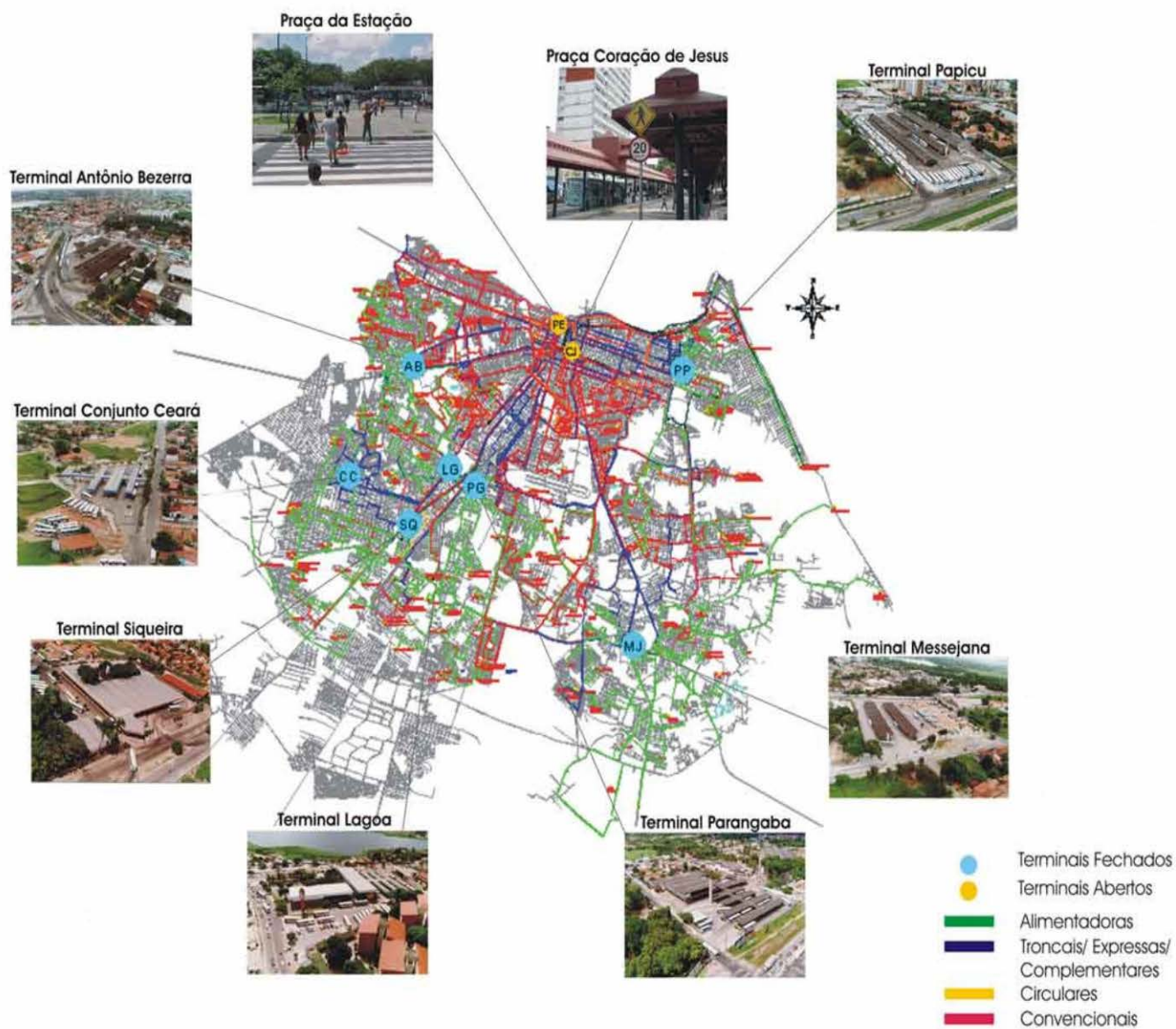
Em uma primeira análise dos resultados, é notória a ideia de que locomover-se de carro é mais vantajoso do que de ônibus. Além de ser mais rápido, é mais cômodo e confortável. Contudo, tal afirmativa deve ser contestada quando colocada, em um segundo momento, sob uma lógica de processo e sob o viés ambiental, diante da caótica situação do trânsito nas grandes cidades brasileiras.

Mesmo em uma abordagem economicista, pautada na premissa “clichê” de que “*tempo é dinheiro*”, o custo da viagem com o automóvel é pelo menos duas vezes mais caro do que viajar de ônibus, quando são contabilizadas as despesas com a aquisição de acessórios, depreciação, manutenção, impostos e custos sociais como acidentes e outros gastos públicos.

Segundo Vasconcellos (2001), desde os anos de 1960 até a fase do *redirecionamento*, onde a sociologia foi agregada à análise da temática como instrumento de mudanças sociais, o planejamento do transporte foi basilar a noção de mercado e manteve-se numa visão unidirecional de Avaliação Custo/Benefício (HEALEY, 1977).

2 O SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE FORTALEZA (SIT – FOR)

Figura 01 – Imagem Representativa do SIT-FOR, 2010.



Fonte: ETUFOR, 2010.

Para um melhor entendimento da política urbana avaliada nesta pesquisa cabe-nos, desde já, ressaltar que é o Transporte Público, mesmo gênero da Política de Mobilidade Urbana local, nosso maior horizonte.

Faz-se necessário, em um primeiro momento, especificar o objeto dessa pesquisa, porque durante muitos anos os sistemas viários e transportes públicos foram conceitos tratados de forma isolada e o planejamento feito em ambas às áreas não tinha a responsabilidade de ser concebido com sintonia entre elas.

Todavia, o atual conceito de mobilidade coloca dentro da mesma matriz o sistema de transportes coletivos, o sistema viário e, prioritariamente, as alternativas de deslocamento através de modos não motorizados.

Segundo a ETUFOR (2010), a mobilidade em Fortaleza é garantida por quatro serviços de transporte público: o serviço de transporte coletivo por ônibus (STCO), o sistema de transporte público complementar (STPC), o sistema de táxi e o de moto táxi.

TABELA 01
Tipos de transportes públicos em Fortaleza, 2010.

MODO	TIPO	DESCRIÇÃO
ÔNIBUS	CONVENCIONAL	As linhas do serviço convencional são operadas por ônibus urbanos e compõem o sistema básico de transporte coletivo, com horários e itinerários pré-definidos.
ÔNIBUS	SELETIVO	Serviço opcional com veículos equipados com ar condicionado, tarifa diferenciada, com horários e itinerários pré-definidos.
COMPLEMENTAR		O serviço é operado por veículos de baixa e média capacidade com 16 linhas que obedecem a itinerários pré-estabelecidos.
TÁXI	COMUM	O serviço de táxi comum é operado por veículos Equipados com taxímetros para o cálculo da tarifa a ser paga pelo usuário.
TÁXI	ESPECIAL	O serviço de táxi especial é feito através de veículos atendendo ao Aeroporto Internacional Pinto Martins com tarifa tabelada por zona de destino
MOTOTÁXI		O serviço de mototáxi é operado por veículos do tipo motocicleta com potência de 125cc a 200cc sem tarifa fixada.

Fonte: Acervo do Autor (2014) com base no Anuário do Transporte Público/ETUFOR, 2010.

Em suma, o transporte realizado por ônibus na cidade encontra-se dividido em dois subsistemas: o SIT-FOR e o Sistema Seletivo. O segundo é composto por duas linhas voltadas para o atendimento basicamente turístico. O primeiro, denominado de **Sistema Integrado de Transportes de Fortaleza (SIT-FOR)** é o objeto de nossa pesquisa e atende todas as outras demandas de deslocamento, configurando-se como a própria ideia de política pública de transporte urbano local.

Embora idealizado em 1991, o sistema entrou em operação em 1992 e dividiu-se em quatro fases distintas de construção e agregação dos terminais de integração ao sistema. Em suma, consiste em proporcionar ao usuário a opção de deslocamento através da integração física (baseada no sistema tronco-alimentador: bairro/terminal – linhas alimentadoras; terminal/centro - linhas troncais ou ainda terminal/terminal) e da integração tarifária (pagamento de tarifa única para acesso a vários pontos da cidade) através do transbordo em estações estratégicas (ETUFOR, 2010).

Na atualidade, mais de um milhão de passageiros por dia utilizam o SIT-FOR, que trabalha com 263 linhas de ônibus regulares, incluindo 22 "corujões"(ETUFOR, 2010).

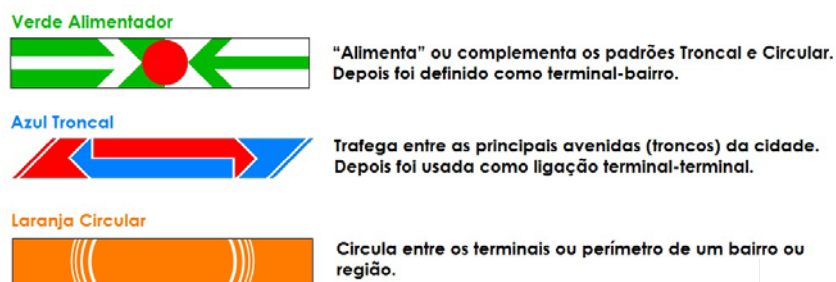
TABELA 02
Tipos de linhas de ônibus de Fortaleza.

Tipos de Linhas	Descrição
Alimentadora	Levam demanda dos bairros aos terminais.
Troncais	Coletam a demanda dos terminais e levam até a área central.
Complementares	Complementam o sistema tronco-alimentador fazendo a ligação direta de bairros mais distantes aos terminais.
Convencionais	Ligam diretamente os bairros ao centro, sem passar pelos terminais.
Circulares	Ligam diversos terminais passando pelos bairros, evitando o tráfego das regiões centrais.
Corujões	Realizam o transporte de passageiros a partir das 00h00min quando as demais linhas cessam a operação.
Especiais	Linhas usadas em situações especiais, quando ocorre uma alta demanda por transporte.

Fonte:

ETUFOR, 2010.

Figura 02 - Padronização da pintura e o padrão de linha dos ônibus adotados no início do SIT-FOR, 1992.



Fonte: ETUFOR, 2010.

Em 2010, segundo o Anuário de Transportes de Fortaleza, o SITFOR era composto por uma frota de 1.850 ônibus e 289 linhas, transportando mais de 900 mil passageiros por dia. A evolução mensal da demanda desde 2000 é apresentada no gráfico abaixo.

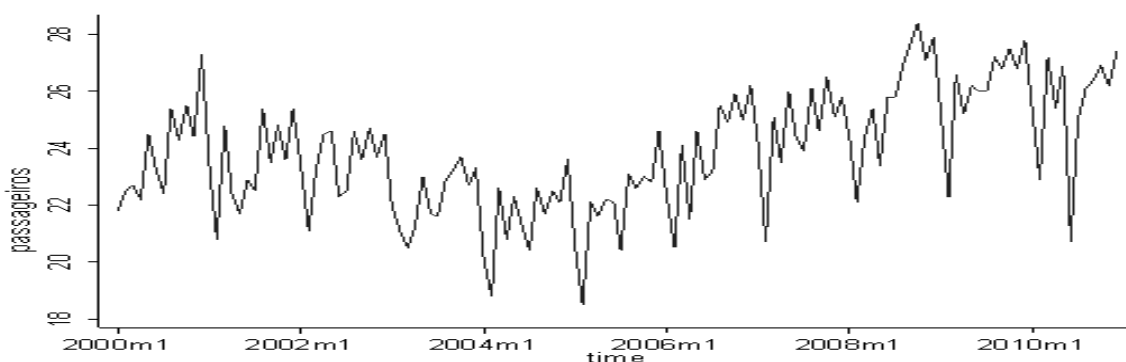


Gráfico 02: Demanda mensal de passageiros do SIT-FOR, 2010.

Fonte: ETUFOR, 2010.

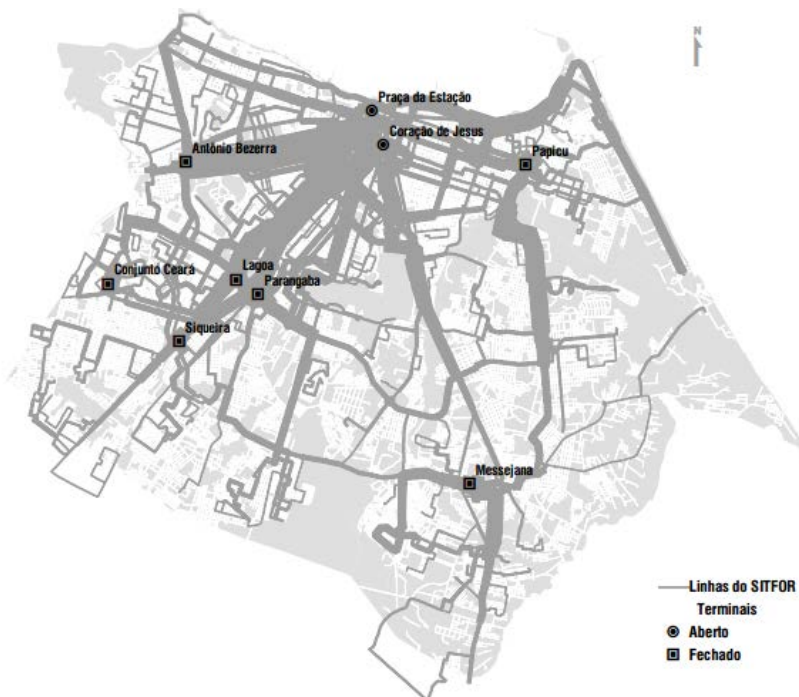
Ao avaliarmos a execução do SIT-FOR, enquanto política urbana, no âmbito dos Terminais de integração, percebe-se, nas nuances de suas formas, toda materialização de suas funções enquanto objetivos deste mesmo programa, uma vez que, a extensão linear de cobertura do programa, considerando somente suas linhas diurnas, chega a 920 km de extensão resultando num índice estimado de cobertura de 23,3% da malha viária urbana total da cidade (ETUFOR, 2010).

O acesso ao SITFOR se faz por um conjunto de paradas de ônibus, também compartilhado pelo Sistema de Transporte de Passageiros Complementar. O levantamento cadastral disponível identificou a existência de

4.551 pontos de paradas de ônibus, contando com 1.377 abrigos distribuídos em 1.263 (27,8%) desses pontos (ETUFOR, 2010).

A cobertura do sistema citado acima é complementada com a cobertura espacial dos pontos de paradas, observada no mapa 02 desta página, onde se sobrepuseram raios de 300m e 500m a cada parada.

Mapa 01 - Espacialização da cobertura do SIT-FOR, 2010.



Fonte: Anuário do transporte público/ETUFOR, 2010.

Mapa 02: Espacialização das paradas de ônibus, 2010.



Fonte: Anuário do transporte público/ETUFOR, 2010.

Neste sentido, quando analisamos a atual conjuntura sobre o transporte nos grandes centros, sob uma abordagem socialmente específica nos arriscando a repetir o “enfadonho” e dicotômico discurso entre transporte público e transporte privado, ressaltamos a vigente e notória tendência à individualização dos meios de transportes.

Contudo, é necessário esclarecer que tal argumento está, quase sempre, associado à liberdade de ir e vir em virtude das distâncias entre locais, espaços, territórios e afins, externalizando a legítima soberania do homem no seu desejo de deslocar-se mais rápido e melhor.

Ainda que não seja o objeto de nossa discussão, tal argumento perpassa ainda, numa perspectiva geográfica, pelo debate entre a necessidade de uma cidade mais compacta em detrimento à mega cidade dispersa (Metrópoles) a fim de potencializar a melhoria dos recursos urbanos. Inclusive o transporte urbano e seus deslocamentos “inúteis”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013).

Esse discurso é subsidiado ainda pela atual carência de repensarmos políticas públicas numa dimensão de rede, onde ocorra uma maior integração destas para o bem maior dos cidadãos. O que é, na opinião deste avaliador, a própria essência de política urbana, ou seja, um somatório de políticas setoriais.

Retomando o fio da meada e refletindo, principalmente sobre a rotina do deslocamento espacial de casa para o trabalho, nas relações sociais de produção e na necessidade de uma reforma da matriz modal do automóvel verificamos que, como fluxo alimentador da grande base produtiva da cidade, a atual condição do transporte público deve ser repensada sob uma lógica mais humana.

Ainda que esta seja analisada sob a “luz fosca” do racional capitalismo teríamos que dinamizar este recurso urbano diante da conjuntura atual de caos estabelecido que, dificulta o deslocamento e, conseqüentemente, prejudica o processo produtivo da cidade.

Tal premissa, em um primeiro momento, justifica o argumento de que a flexibilização dos movimentos leva à liberdade e a diversidade, portanto, conduz ao uso do automóvel, veículo que, em tese, melhor responde a

necessidade do tempo do capital e configura-se como símbolo máximo de independência e de poder aquisitivo (RAMALHO, 2010).

Assim, na lógica do sistema vigente quem depende de transporte coletivo fica preso e limitado no tempo e no espaço em virtude do “tempo corrido” encurtado e justificado pela busca desenfreada das taxas de lucro; para usar um conceito marxista.

Contudo, hoje, depois de 58 milhões de veículos fabricados em nosso país percebemos que algo deu errado. A frota cresceu vertiginosamente em um espaço físico incompatível á sua curva tão ascendente (RAMALHO, 2010).

Descompasso e desequilíbrio entre demanda produtiva e estruturação urbana, patrocinado também por incentivo aos financiamentos e pela precarização do transporte público de qualidade nas grandes capitais promoveram a situação atual de “imobilidade urbana”, nacional e local, sitiada e desumana.

Este crescimento trouxe para as urbes um conjunto de problemas inimagináveis na época da criação do automóvel: a violência no trânsito, os acidentes, a poluição atmosférica, a poluição sonora, os gigantescos congestionamentos e altos níveis de stress, são alguns dos problemas oriundos do número excessivo de automóveis nos centros urbanos.

A sociedade atual, em meio ao trânsito caótico, carece de mudança e de reformulação sociológica para o desenvolvendo de novas alternativas de mobilidade urbana.

Kaufman (2008) estabelece alguns parâmetros essenciais quanto à temática do debate. Segundo o respectivo autor, a mobilidade é ambivalente, mas assume as formas das relações sociais; “ser móvel não quer dizer necessariamente se mover rapidamente, nem muito, pois, aqueles que se movem mais rápido não são necessariamente mais livres”.

O respectivo autor também coloca que:

[...] mobilidade é essencial para a inclusão social, uma vez que, a mobilidade se estende a partir da mobilidade das pessoas e por influência da mobilidade vamos abandonar muitos preconceitos sócio-espaciais (KAUFMAN, 2008 p. 37).

Dessa premissa emerge o justo anseio por uma política de deslocamentos que deva permitir o pluralismo da qualidade de circulação, uma

vez que, o automóvel é marcadamente excludente e favorece certos deslocamentos em detrimento da mobilidade coletiva de redistribuição espacial da população.

Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (ANTU), cerca de 61% da população brasileira usa o transporte público; 42% o utiliza como a mais recorrente forma de deslocamento de casa ao trabalho. O ônibus ainda é o principal meio de transporte utilizado pelos brasileiros. Os dados foram divulgados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), em agosto 2011.

Segundo o IPECE (2013), no ano 2000, a quantidade de uso do transporte individual no estado do Ceará chegou a 286,4 milhões, e, em 2010, este quantitativo saltou para 306,4 milhões, ou seja, um crescimento de 7%.

A mesma pesquisa revelou que a oferta de transporte público na capital, em dez anos, teve um aumento de 0,7%. Há 13 anos a cobertura deste serviço era de 129 mil Km rodados e, em 2010, foi de 130 mil Km.

Observa-se a partir do gráfico abaixo que a oferta de transporte público permaneceu praticamente inalterada durante a última década, apesar da retomada do crescimento da demanda a partir de 2005.

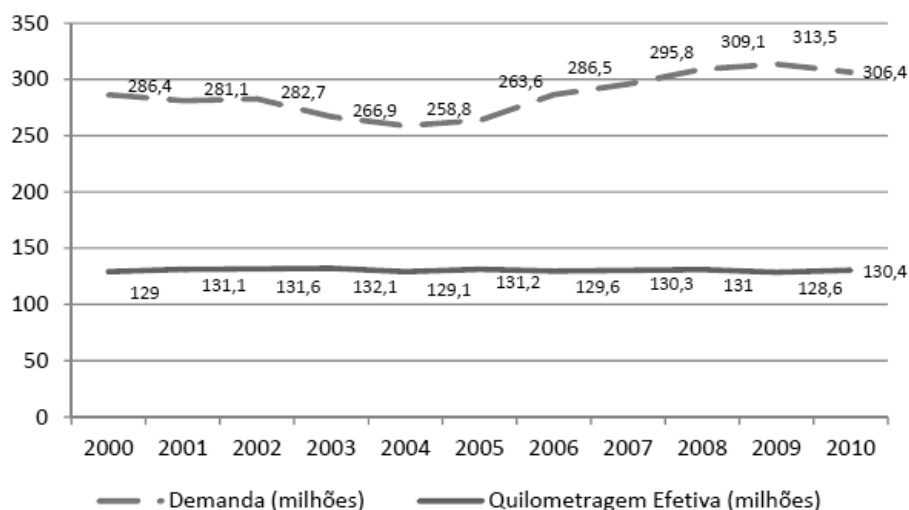


Gráfico 03 - Condições de Oferta e Demanda do Transporte Público de Fortaleza, 2010.

Fonte: ETUFOR, 2010 *in* Governo do Estado Do Ceara/IPECE, 2013.

Com base na reflexão acima e na análise da Tabela abaixo, percebemos que o percentual de pessoas que gastam mais de uma hora aumentou consideravelmente, sobretudo, entre aquelas que dependem do

transporte público no deslocamento para o trabalho. O que demonstra, a meu ver, a existência de um sistema de transporte público ineficiente, que provoca perda de bem estar e potencializa as carências diversas que caracterizam a população socialmente vulnerável (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ/IPECE, 2013).

TABELA 03
Tempo de deslocamento para o Trabalho/SER do bairro de Moradia, 2013.

Regional	Tempo	Quantidade	Percentual
SER I	Até meia hora	56.134	55,6
	Mais de meia hora até uma hora	33.079	32,7
	Mais de uma hora	11.799	11,7
SER II	Até meia hora	87.270	66,9
	Mais de meia hora até uma hora	36.019	27,6
	Mais de uma hora	7.225	5,5
SER III	Até meia hora	74.901	53,8
	Mais de meia hora até uma hora	48.487	34,8
	Mais de uma hora	15.941	11,4
SER IV	Até meia hora	34.174	57,3
	Mais de meia hora até uma hora	20.026	33,6
	Mais de uma hora	5.437	9,1
SER V	Até meia hora	67.514	40,2
	Mais de meia hora até uma hora	61.905	36,9
	Mais de uma hora	38.328	22,8
SER VI	Até meia hora	96.585	53,6
	Mais de meia hora até uma hora	62.268	34,6
	Mais de uma hora	21.353	11,8
CENTRO	Até meia hora	8.453	66,7
	Mais de meia hora até uma hora	3.860	30,5
	Mais de uma hora	354	2,8

Fonte: Microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010 – IBGE in Governo do Estado Do Ceará/IPECE, 2013.

Em suma, as variações negativas na demanda pelo transporte público em Fortaleza, marcadamente pelo SIT-FOR, podem ser explicadas, genericamente, por efeitos associados ao aumento do poder aquisitivo e ao crescente aumento da indústria automobilística, mas, sobretudo, pela substituição do transporte público pelo individual, em virtude da perceptível inferioridade do primeiro.

Com o advento do modo capitalista de reordenar as relações sociais, o automóvel, foi o mais privilegiado em muitas cidades. Como outrora citado, talvez pela utopia de que todos teriam acesso a um, mais cedo ou mais tarde. Nessa lógica, as facilidades de uso do automóvel incentivam a expansão

urbana. As distâncias aumentam e novas vias são necessárias (VASCONCELOS, 2011).

As redes de equipamentos públicos como água, esgoto, iluminação expandem-se e tornam-se mais caras e algumas áreas tornam-se críticas, com um transporte público altamente deficitário aproximando-se da insustentabilidade, mesmo com os exemplos positivos de redes integradas de transporte, através dos terminais de ônibus (Integração Física) em algumas cidades.

Segundo Holanda (1986), “Terminal de integração é um conjunto de edificações e construções onde se processa a transferência de passageiros entre mais de um meio de transporte para prosseguimento da viagem”.

Terminais ou Estações são componentes importantes dos sistemas de transporte público, uma vez que representam pontos de contato com as áreas vizinhas e com os outros modos de transporte (privados, públicos ou semipúblicos). Assim, têm grande impacto na ocupação do uso do solo e no meio ambiente, havendo, portanto, necessidade de um planejamento cuidadoso quanto a sua implantação (FERRAZ, 2001).

A definição mais comum dada aos terminais de transporte coletivo é que se configuram como pontos onde pessoas e/ou objetos começam ou terminam suas viagens. Genericamente, o objetivo é realizar uma viagem de um ponto ao outro.

Todavia, essa definição simplista do terminal, enquanto edificação de uma política urbana, como ponto de transferência de população e/ou objetos, não pode ser aplicada quando na peculiaridade da cidade de Fortaleza. Pois, se a política de transporte público local, na atualidade, é confundida com o programa SIT-FOR, este, por sua vez, é interpretado apenas de dentro do Terminal de Integração.

Segundo Nabais (2005), o planejamento adequado de uma integração, através de terminais tem o objetivo de alcançar os principais benefícios de uma boa viagem, ou seja, rapidez, conforto, segurança e economia. A correta utilização dessas estações resulta benefícios para todas as partes.

Nesse sentido, estas edificações simbólicas, ainda que estáticas, são instrumentos condicionadores das relações sociais que ocorrem no seu

interior e da forma como a própria política urbana de transporte público é percebida por sua população/objetivo.

Em sentido *lato*, a análise desta pesquisa se faz a partir do entendimento de como o usuário vê e sente os espaços e serviços oferecidos pelo SIT-FOR a partir dos terminais numa abordagem metodologicamente participativa.

Nesse contexto, Carlos (2003) afirma:

As construções poderiam ser tomadas como os elementos estáticos da paisagem. Se observarmos seu tipo, grau de conservação, arquitetura, perceberemos o movimento “escondido” na forma. Dependendo da hora do dia, ou dia da semana, a observação de um determinado lugar vai mostrar um determinado momento do cotidiano da vida das pessoas (CARLOS, 2003, p.39).

A construção deste cenário fascinante onde habita o “futuro inacabado” e o “fracasso vigente” do transporte público na cidade de Fortaleza, por vezes associado à insatisfação coletiva e ao insucesso é, sobretudo, símbolo de um momento onde se estabeleceu o caos.

Superlotação, longo tempo de espera para chegada do transporte coletivo, insegurança, aumento do número de pedintes e moradores de rua e desorganização nas filas são alguns dos problemas dos terminais de ônibus de Fortaleza. O cenário retrata o caos que mais de um milhão de pessoas - segundo a Empresa de Transporte Público de Fortaleza (ETUFOR) - têm que passar diariamente. Entre os passageiros, o sentimento é de indignação (DIÁRIO DO NORDESTE, 01 de Abril de 2013)

Todavia, ainda que este espaço seja criatura e criador da desordem posta que caracteriza esta respectiva política urbana, não há ali sinal de fraqueza absoluta, pois é fato que o terminal de ônibus é uma realidade densa da cidade, às vezes amado, outras, odiado, mas sempre necessário diante de sua grandiosidade.

TABELA 04
Números do SIT-FOR (Terminais de Coletivos), 2010.

TERMINAL	QUANTIDADE DE LINHAS	TAMANHO DA FROTA	DEMANDA DIÁRIA	QUANTIDADE DE VIAGENS
TERMINAL PAPICU	51	507	234.663	3.333,8
TERMINAL ANTONIO BEZERRA	44	344	179.132	3.078,5
TERMINAL MESSEJANA	45	221	123.834	2.399,3
TERMINAL PARANGABA	54	355	166.867	3.350,4
TERMINAL LAGOA	26	128	50.826	1.545,3
TERMINAL CONJUNTO	19	134	68.524	1.301,7

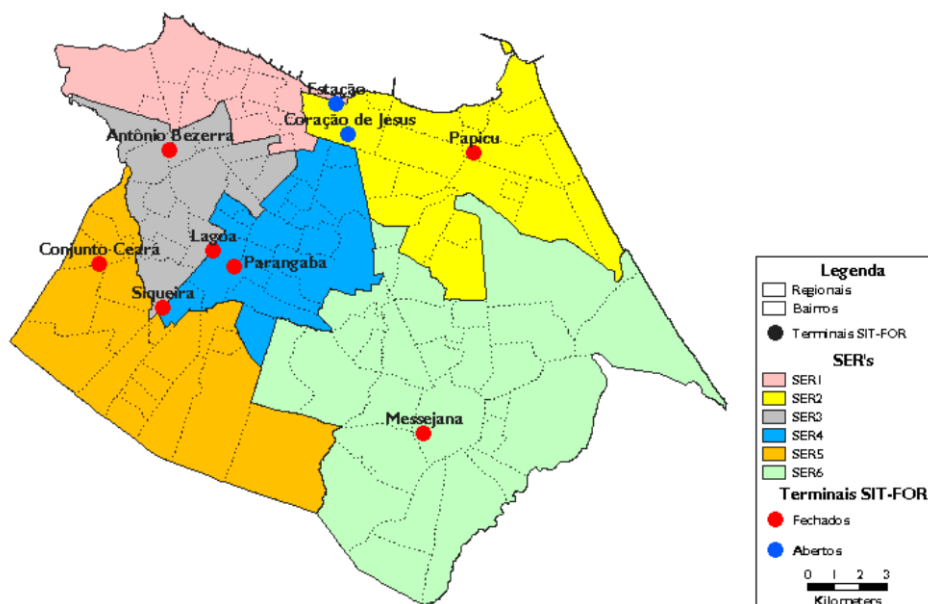
CEARÁ				
TERMINAL SIQUEIRA	45	323	151.578	3.152,6

Fonte: Acervo do Autor (2014) com base na ETUFOR, 2010.

É necessário também enfatizar que a extensão de cobertura do SIT-FOR se distribui pelos principais eixos, ou seja, os mais habitados ou de fácil acesso aos usuários, atendendo grande parte da população, ainda que, deixem a desejar quanto à quantidade, qualidade e conforto desses transportes.

Assim, a forma convencional de integração vinculada ao SIT-FOR é a da realização de transferências de uma linha para outra em terminais fechados.

Mapa 03 - Espacialização dos Terminais de Integração de Coletivos, 2010.



Fonte: ETUFOR, 2010.

Neste sentido, não é radical dizer que já não se pode pensar a cidade, viva e pulsante, sem estas edificações como entroncamentos alimentadores desta dinâmica. Em suma, os Terminais de Integração Coletiva são qualitativamente dinâmicos, quantitativamente congestionados e resumidamente caóticos, pois sua gênese é simplesmente fruto do progresso e da própria dinâmica espacial da cidade e sua existência sempre fora um “mal” necessário.

De forma genérica, a reprodução espacial de Fortaleza mostrou-se, quase sempre, condicionada pela lógica do capital mercantil. Tal afirmativa é corroborada desde outrora pela própria gênese de seus planos diretores

condicionadores de um sistema viário, marcadamente radioconcêntrico, que possibilitou a concentração do comércio e dos serviços na área central até os anos de 1970.

Mapa 04 – Sistema Viário por Classe em Fortaleza, 2010.



Fonte: Anuário do transporte público/ETUFOR, 2010.

2.1 Panorama da Política de Transporte Público local: uma breve história.

Tomando como referência metodológica as orientações de Rodrigues (2008), objetivamos com esse tópico traçar os desdobramentos de nossa política de estudo através da análise de seu contexto de formulação a fim de subsidiar embasamento para discussões no capítulo conclusivo.

Assim, Rodrigues (2008 p. 11) coloca que “por meio desta dimensão analítica (resgate institucional), procura-se apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade”.

Contudo, se faz necessário, desde já, com base na dinâmica da política de transporte público local e a lógica contraditória das relações entre transporte urbano e cidade, perceber-se que, desde outrora, o sistema fora desenhado sob um paradigma de escassez de recursos e de problemas

advindos da conveniência, entre os gestores políticos e os empresários do setor. Assim, os resultados obtidos apresentam-se sempre em contrariedade às mudanças objetivadas e a demanda da população.

Ao longo dos anos e dentro dessa lógica de precariedade, ressurgem os mesmos personagens e um mesmo enredo que jamais se convence da sua completa eficiência, interpretando programas e ações do Estado como uma constante de superação, necessidade de transformação e nunca como solução final.

TABELA 05
Órgãos responsáveis pela Política de Transporte Público em Fortaleza
(De 1937 a 2014)

ORGÃO RESPONSÁVEL	ANO (INÍCIO E FIM)
Inspetoria Estadual de Transito (IET) ¹	1937 até 1953
Secretaria de Transportes Coletivos (STC)	1954 até 1956
Departamento de Transportes Coletivos de Fortaleza (DTC) ²	1956 até (sem fontes precisas de extinção)
Secretaria de Transporte do Município (STM)	(sem fontes precisas de início) até 1997
Companhia de Transportes Coletivos (CTC) ³	1964 até a atualidade
Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A (ETTUSA) ⁴	1993 até 2006
Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza S/A (ETUFOR) ⁵	2006 até os dias atuais (2014).

Fonte: Acervo do Autor (2014) com base na pesquisa documental

Retomando a inicialização desde tópico e conceituando etimologicamente a palavra “ônibus”, que surgira na cidade francesa de Nantes, na segunda metade do século XVII, a mesma deriva do latim “*Omnês O,nibus*” que, em uma tradução simples e vulgar significa “*para todos*”

Nesse sentido, é racional o entendimento de que toda e qualquer política pública vinculada a este meio de transporte seja direcionado ao bem maior da coletividade, nas suas diversas vertentes e para os seus mais diferentes fins.

¹ A IET não deixou de regular as relações no transito, mesmo quando este passou a ser gerido pelo município em 1953 – Decreto Munic. Nº 1.258, 29 de maio de 1953. ² O DTC fora vinculado a Secretaria de Serviços Urbanos da Prefeitura de Fortaleza. ³ A CTC também exerceu papel de controladora da política de transporte local cedendo concessões para outras empresas e criando ou extinguindo linhas. ⁴ A ETTUFOR foi vinculada a STM até sua extinção. ⁵ A ETUFOR é vinculada a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Segundo Stiel (2001), no Brasil, o primeiro serviço de transporte coletivo de ônibus (a gasolina) foi implantado em 1908, ligando a Praça Mauá ao Passeio Público, no Rio de Janeiro. Um dos primeiros empresários do setor em nosso país, Octávio da Rocha Miranda, utilizou carrocerias “Guy”, de fabricação inglesa com motores alemães “Daimler”. A primeira empresa de transportes do país durou até 1917.

Segundo Azevedo (2001), o sistema de transporte coletivo de Fortaleza tem seu início ainda em 1885 com o contrato para assentamento dos trilhos do bonde de tração animal que começou a funcionar aproximadamente em 1880 com 4.210 metros de linhas geridos pela Companhia *Ferro-Carril do Ceará*.

Em 1913 foi inaugurado o bonde elétrico no perímetro central da cidade e gradativamente foi se expandido para outros bairros alcançando 20 km de linhas, operando com 53 bondes até 1947, quando foi desativado como forma de priorizar a produção da energia elétrica para o uso particular (Almada, 2005).

No final dos anos de 1940, a substituição dos “*tramways*” (Bondes elétricos) por ônibus movidos à gasolina aparece como uma tendência nas cidades brasileiras e como consequência do processo de urbanização que também surgira. Assim, estes núcleos urbanos emergiam com suas políticas de transporte urbano “em [...] um processo contínuo de crescimento do setor privado operando veículos de pequeno porte e, em seguida, ônibus” (BRASILEIRO, 1996 p.77).

Assim, os primeiros ônibus que circulavam em Fortaleza eram veículos mistos com cabine de motorista separada e a parte posterior com caçamba para transporte de cargas. Começaram a circular, em seu modelo mais modesto, na década de 1920 enquanto os de grande porte com capacidade para 40 passageiros circularam apenas em 1941, fabricados pela marca GMC (AZEVEDO, 2001).

Contudo, fora somente em 1954, um ano depois que o transporte público municipal passou a ser responsabilidade da prefeitura que a câmara de vereadores aprovou o Decreto Municipal Nº 1.362 de 27 de Novembro de 1953, dando forma aos coletivos urbanos, ou seja, disciplinando suas características estruturais.

Segundo Ribeiro (1995), a grande massa de migrantes proveniente do interior do estado ainda nos anos de 1950, acirrou na capital a disputa por vários serviços públicos, em virtude da incompatibilidade entre demanda e oferta destes. Segundo Menezes (2009, p. 9) “[...] Os espaços habitados se ampliaram e se segregaram, fomentando as disputas populares por serviços públicos e redesenhando a exploração do solo urbano a partir do funcionamento do mercado”.

Ainda segundo a respectiva autora, a dinâmica urbana sob o viés capitalista exigia a intervenção pronta das autoridades públicas no sentido de manter o fluxo ininterrupto de coletivos. Logo, entregar o transporte público às empresas privadas foi à única solução, ou o preço a pagar, pelo quadro de escassez deixado pela ausência dos bondes na cidade.

Nesse sentido, os benefícios aos empresários do setor de transporte público foram constantes metas do governo, desde outrora (1927) até a atualidade:

Art 1º. É concedida a isenção de todos os impostos estaduais, excetuadas as taxas de água e esgoto pelo prazo de três anos à empresa de auto-ônibus Ribeiro e Pedreira desta capital entendendo-se livres de taxações estaduais cada um dos carros pertencentes à mesma empresa.

Parágrafo único: Os favores da presente lei são extensivos a qualquer outra empresa de auto-ônibus que montar nessa capital o serviço de transporte por meio de tais veículos, dentro do prazo de um ano, a contar da data da publicação da presente lei.

Art 2º. Fica a Câmara Municipal de Fortaleza autorizada a conceder isenção de impostos municipais àquela empresa bem como a qualquer outra que esteja isenta pelo Estado, nos termos do parágrafo único do artigo anterior (Lei Estadual n. 2.565, de 05 de novembro de 1927 *in* MENEZES, 2009 p. 131).

Menezes (2009, p. 11), coloca que “[...] os ares da economia trouxeram possibilidades de investimentos e o número de empresas de ônibus regulares se ampliou [...]” embora em nenhum momento dessem conta realmente da demanda de usuários da cidade.

Diante desse quadro sempre negativo de demanda e oferta de transporte coletivo, os empresários do setor deixaram de investir na qualidade do serviço oferecido, embora a temática de transporte público fosse uma constante nos debates eleitorais desde outrora até a atualidade. Ainda segundo Menezes (2009), a pressão da população fortalezense desencadeava calorosas discussões na câmara de vereadores, sobretudo, pautadas na oscilação do preço da tarifa.

Marcos importantes desse projeto político inacabado de democratização do transporte público na cidade de Fortaleza, diz respeito a dois momentos distintos de intervenção.

O primeiro, ocorrido ainda nos de 1950 será exposto de imediato e tem o caráter estritamente histórico de cunho jurídico/administrativo; o segundo, já na década de 1990, analisado e posto em prática sob um olhar essencialmente tecnicista e caracterizado como um programa municipal é nosso objetivo fulcral de avaliação, ainda que, o tentamos estudar sob uma concepção sociológica.

Assim, destacamos como momento singular desta política de transporte público a transferência legal da gerência desse serviço ao poder municipal. Até este momento ímpar de transição administrativa e desde 1937, a Inspetoria Estadual de Trânsito (IET), órgão subordinado à Secretaria Estadual de Segurança Pública organizava praticamente sozinha todo o trânsito na capital.

Suas prerrogativas dividiam-se entre circulação, definição de requisitos para a construção dos carros, comportamento de motoristas, condução de pessoas embriagadas ou maltrapilhas, uso de alto-falantes e, sobretudo, imposição das condições de matrículas, recebendo taxas, cauções, multas e autorizando licenças de linhas (MENEZES, 2009).

Art. 44: A matrícula para exploração do tráfego de auto-ônibus no município de Fortaleza só será concedida quando organizada em empresa tendo a mesma no mínimo três veículos. [...]

Art. 46: Para a garantia das multas impostas por infração deste regulamento, os proprietários de empresas de auto-ônibus antes de ser expedido o alvará de licença, depositarão na Recebedoria do Estado, mediante guia fornecida pela Inspetoria do Trânsito, [...] a importância de duzentos mil réis por veículo, até o número de três; de regulamento e das leis referentes ao assunto que o mesmo cogita;

Art. 48: Ocorrendo necessidades de estabelecer outra linha para a zona já servida de auto-ônibus, será dada a preferência em igualdade de condições, ao concessionário da linha em serviço quatro até dez, cento e cinquenta mil réis por veículo [...]

Art. 47: Quando houver necessidade de aumentar o número de auto-ônibus de uma linha explorada por mais de um concessionário, terá preferência aquele que, a juízo do Inspetor de Trânsito se houver mostrado mais zeloso no cumprimento das disposições deste (Decreto Estadual n. 386, de 3 de novembro de 1938 *in* MENEZES, 2009 p. 175).

Assim, desde as primeiras experiências dos bondes puxados a tração animal até 1953, ano da municipalização do transporte público, tal ofício

sempre ficou a cargo do Governo Estadual e a ruptura deste paradigma gerou uma novíssima conjuntura a esta temática, ainda que, a motivação fosse meramente de retaliação a greve dos empresários naquele mesmo ano como percebido na seguinte declaração do representante da prefeitura dada ao periódico *O povo*, em 1953:

Se outro mérito não tivesse a iniciativa da Prefeitura [...], o controle dos transportes coletivos de nossa Capital pela edilidade, por um motivo só já se teria imposto à confiança geral: o decreto 1.258, de 29 de maio último trancou qualquer possibilidade de aumento de preço de passagens. E foi precisamente para tentar atingir esse objetivo que se verificou a greve desencadeada pelos Srs. proprietários de ônibus dias antes da atitude adotada pela administração municipal (*O Povo*, Fortaleza, 4 de Agosto de 1953 in MENEZES, 2009 p. 186).

Todavia, para total tristeza daqueles que utilizam o serviço, em nada mudou a forma como as concessões de exploração do serviço eram feitas, ou seja, sob os critérios paternalista e nepótico.

O erro parece nascer da existência de dois critérios de concessão adotados: um que funciona na prática e outro na teoria, no papel. Há a substituição da livre concorrência pelo livre **apadrinhamento** em que não figura a menor parcela de consideração pelo povo. Não mais se cumprem os contratos, que se sustentam graças às mágicas dos donos de empresas junto aos poderes competentes (*O Povo*, Fortaleza, 4 de Janeiro de 1952 in MENEZES, 2009 p.177). (grifos pessoais)

Em *lato senso*, desde outrora até nossa “semelhante” atualidade, percebe-se na cena política de Fortaleza, sobretudo, na política pública tema desta pesquisa, todo patrimonialismo de sua gerência.

Como exemplo do resto do país, é notório que a linha tênue entre os limites do público e do privado nas diferentes gestões do governo municipal foi violada. É público, também desde outrora, que o poder municipal nomeia para cargos em comissão, pessoas de “qualificação questionável” para atender interesses de seus aliados do Legislativo, dos partidos políticos e até do Judiciário. A ideologia do “Homem cordial” é uma prática “nefasta” e imoral, que perdura na política local e no cenário nacional (MONTEIRO, 1999).

Consubstanciando com o parágrafo acima, Menezes (2009) coloca que desde os anos de 1950:

[...] Monopólios, privilégios, ingerência do privado sobre o público. Esse sistema era um dos responsáveis pela grande diversidade de situações de ônibus em Fortaleza, dificultando a unificação de discursos e as ações dos empresários nas diferentes áreas da cidade [...] o monopólio praticamente sufocava as possibilidades de ação

dos usuários sobre os ônibus. Pouco adiantavam as constantes reclamações escritas diariamente nos jornais – menos ainda as queixas e indignações nos pontos de ônibus [...] (MENEZES, 2009 p.178).

Embora as privatizações do setor de transporte público, no que condiz a propriedade dos veículos e o deslocamento dos usuários pela cidade, objetivassem, dentre outros, desonerar o setor público dos gastos com grandes investimentos e aumentar a eficiência, pela introdução da competição entre as empresas que surgissem, estas abriram um canal para uma estreita e contraditória relação entre o setor público e o setor privado, deixando os usuários desprotegidos politicamente.

Fato que gerou na sociedade e civil uma total falta de voz, visto que, excluía a população/alvo do debate, fazendo da interlocução entre empresários e autoridades públicas, o único meio para tomada de decisões. Situação que realmente perdura até nossa atualidade. Retomaremos esta discussão no capítulo conclusivo.

Recobrando o capítulo, é claro e evidente que o paradoxo entre as “boas” e “más” intenções das empresas do setor de transporte público esconde a busca desenfreada pelo lucro absoluto. E, sob esse viés, a indignação do povo sempre fora latente, mas suas reivindicações comumente negligenciadas.

Está provado que não se conciliam os interesses e as ambições desses tubarões com as necessidades da população. Qual é a saída, então, que se vê para o problema? É a encampação das empresas e a formação de uma companhia municipal de transportes (Diário do Povo, Fortaleza, 28 de maio de 1953 *in* MENEZES, 2009 p. 185).

Quando nos deparamos com o desafio de compor uma avaliação da política de transporte público em Fortaleza, com ênfase no SIT-FOR e sob um olhar de dentro do Terminal Parangaba, verificamos todo processo que compôs esse estado caótico em que se encontra sua atual condição.

Assim, é necessário colocar que todas as ações estatais provenientes desse serviço público surgiram, a partir de um direcionamento comum e que, infelizmente, não foi o “bem-estar” da coletividade o seu horizonte, pois é um serviço público, mas como o governo ainda é incapaz de produzi-lo, tem que comprá-lo de particulares.

Tal afirmativa é corroborada pela percepção simples de que, o transporte público local nunca foi, de fato, público, pois sempre aconteceu sob

o viés economicista, ou seja, a cidade, desde outrora, mesmo nos anos dourados dos bondes elétricos, sempre foi à verdadeira “financiadora” do enriquecimento dos empresários do setor. Corroborando, afirma Menezes (2009 p. 207) que “[...] nesse terreno, o papel social do transporte se esvaziava, dando lugar às regras de mercado que orientavam os comerciantes de ônibus [...]”.

Em suma, embora seja agregada a uma política de mediação com o governo, para os proprietários de empresas, o transporte é uma mercadoria que só é viável se vendida a um preço que garanta sua sustentação e lucro.

Fortalecendo essa leitura, Menezes (2009) cita o texto publicado na Gazeta de Notícias, em 3 maio de 1955 que traduz, em síntese, o sentimento (arrogante) dos empresários em relação a necessidade social deste serviço à população. Trata-se de um esclarecimento por parte do sindicato dos empresários, o atual SINDIÔNIBUS, ao público de Fortaleza:

Cumpra ainda esclarecer que os serviços de transporte coletivo são de natureza pública. A obrigação de mantê-los, para o bem do povo, é do governo municipal. Os particulares, adquirindo ônibus caríssimos e aceitando a incumbência de fazê-los funcionar estão prestando um **FAVOR** (sic) ao poder público municipal e, como particulares, **COOPERANDO** (sic) com o poder público para solucionar um problema que ele não resolveu até hoje (Esclarecimentos ao público, publicados em Gazeta de Notícias, 3 de maio de 1955. *In* MENEZES, 2009 p. 207). (grifos da autora)

A população/alvo da política de transporte público local sempre fora tratada como consumidor, distorcendo toda e qualquer forma de serviço público prestado, basilar a toda e qualquer intervenção social.

A pluralidade urbana, também sempre fora uma impedância nas intenções capitalistas das empresas, uma vez que, e quase sempre, não extraíam lucro almejado na periferia.

[...] as áreas mais próximas do Centro eram privilegiadas. Ônibus de linhas mais curtas no perímetro central eram mais rentáveis porque trafegavam por caminhos mais bem cuidados e tinham a certeza de lotação, visto que as atividades urbanas convergiam para ali (MENEZES, 2009 p. 209).

Hoje, como pontuado de forma sucinta em momento anterior, as maiores demandas de usuários provem da periferia que abastece os terminais de integração, mas a qualidade do serviço ainda é bastante negligenciada naquelas áreas, em virtude do simples descaso e da segregação socioespacial

marcante na cidade nesse sentido, não é radical afirmar que a manutenção da política de transporte público local sempre foi feita através de concessões, de licenciamentos e às vezes de “acertos políticos”. Assim, desde 1953 o decreto municipal nº 1.362, de 27 de novembro de 1953, também atestou todo um sistema de privilégios que já assistia aos empresários do setor (MENEZES, 2009).

O poder público acaba trabalhando em parceria com os empresários, ainda que, legalmente, não objetive tal desejo, pois nada mais faz do que garantir a eterna manutenção desse monopólio, mesmo sob restrições e obrigações legais.

Todavia e por outro lado, adiantando uma reflexão conclusiva da política/programa estudada, nunca existiu até a atualidade uma proposta viável a problemática do transporte urbano diante da demanda crescente de usuários.

Desde outrora, a liberação geral da totalidade das linhas de ônibus e a efetiva tomada desse serviço, à execução absoluta por mecanismos públicos, é injustificável, quando muito, absurda, diante da atual conjuntura de insuficiência estrutural, financeira e administrativa.

O Decreto Municipal nº 1.362, regulamento de 1954, de forma geral, foi um divisor de águas na política de transporte público, pois auxiliou a normatização do transporte urbano em Fortaleza na transição do município, como regulador das relações entre os usuários e as prestadoras de serviço.

Segundo Menezes (2009 p.192), “com ele (regulamento de 1954), vieram às regras para a construção de carros, indicações de conforto e segurança, recomendações para motoristas e cobradores e, principalmente, a consagração de uma instância pública (Secretaria de Serviços Urbanos), como órgão regulador e fiscalizador do serviço”.

Inicia-se aí, a verdadeira planificação da problemática do transporte público e conseqüentemente a ideia real de uma política pública de transporte urbano para Fortaleza. Portanto, é notório que os problemas estruturais do sistema de transporte público na capital têm um mesmo desenho, modificando apenas o recorte cronológico, pois sempre fizeram parte da realidade da cidade.

Obstante, é facilmente percebido que a ideia de uma política verdadeiramente sólida para o respectivo serviço público não foi uma

“constante”, nas diferentes gestões municipais e nem nos planos diretores de intervenção urbana que sucederam esse momento. Numa leitura simples, elaborada a partir da análise documental desta pesquisa, nos confrontamos com um serviço público cujo planejamento administrativo e efetivo fora pautado, sobretudo, em intervenções mínimas que somente marcaram momentos políticos e tendências externas ao município.

Até os anos de 1990, não ocorreu mudança significativa no transporte público de Fortaleza, salvo e, quando muito, a aquisição de veículos que, em certos momentos foram adquiridos usados de outros estados e eram utilizados sob a lógica do imediatismo funcional (MOB, 2012).

Contudo, o crescimento urbano dos anos de 1980 até 1990 foi “avassalador” e a cidade expandiu-se para o sul e sudeste englobando novos espaços e novas comunidades. Logo, o transporte de massa surgira novamente na agenda pública e nos planos diretores subjacentes, como função urbana de aglutinação dessa novíssima população.

Assim, o respectivo recorte temporal marca o segundo momento impar do transporte público municipal, quando do surgimento do PDDU-FOR de 1992 e seu programa tecnicista e de vanguarda, com um sistema de integração físico/tarifária para os coletivos que circulavam na capital, o SIT-FOR, planejado em 1991 e iniciado em 1992.

Em suma, o PDDU-FOR criou através da política/programa SIT-FOR o que hoje nos entendemos por Sistema de Transporte Público, englobando a princípio dois modais distintos e depois se expandindo em virtude de confluências políticas e de relações trabalhistas do setor. Assim, o sistema de transporte municipal iniciou suas operações com o transporte de massa ou coletivos, compondo os subsistemas de alta, média e baixa capacidade disponibilizados por toda a cidade, o serviço de táxis e as linhas de trem de subúrbio (Fortaleza/ETUFOR, 2003).

O PDDU-FOR de 1992 no seu Art. 35, dispôs sobre gênese do Sistema de Transporte Público de Passageiros através dos terminais de integração com as funções de articulação com as áreas de influência e acesso dos usuários a partir das seguintes linhas:

[...] radiais que ligam regiões mais distantes, não atendidas pelos subsistemas de alta e média capacidade, à área central; linhas circulares, que ligam polos de atividades integradas ao subsistema de alta capacidade; linhas diametrais que ligam áreas de influência de

um mesmo polo, integradas ao subsistema de alta capacidade; linhas transversais que ligam dois polos de atividades integradas ao subsistema de alta capacidade; linhas alimentadoras que ligam suas áreas de influência ao subsistema de alta capacidade e linhas especiais, com tarifas diferenciadas, integradas ao subsistema de alta capacidade (Fortaleza/ETUFOR, 2003). Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br>. Acessado em 18 de Julho de 2013.

Segundo a Prefeitura Municipal no seu Art. 34, o PPDU-FOR também versa sobre a abordagem dos transportes urbanos no âmbito de um Sistema público e integrado de transporte de massa e o dividiu em subsistemas definidos da seguinte maneira:

[...] o subsistema de **ALTA CAPACIDADE** deverá constituir-se dos serviços tronco-alimentadores que deverão ser implantados no Corredor A (Av. Bezerra de Menezes e Av. Mister Hull), no Corredor B (Av. João Pessoa e Av. José Bastos) e no Corredor C (Av. Aguanambi/BR- 116), onde as linhas troncais ligarão terminais de integração, localizados ao longo dos corredores, a Área central [...] o subsistema de **MÉDIA CAPACIDADE** deverá ser implantado no Canal-1 (Av. Francisco Sá), no Canal-4 (Av. dos Expedicionários), no Canal-8 (Av. Santos Dumont e linhas circulares, diamétrais e transversais de demanda intermediária) [...] o subsistema de **BAIXA CAPACIDADE** deverá ser implantado no Canal-4 (Av. Luciano Carneiro), no Canal-7 (Av. Antonio Sales), no Canal-9 (Av. Monsenhor Tabosa, Av. Abolição e nas linhas alimentadoras e especiais, nas linhas circulares, diamétrais, transversais e radiais de demanda mais baixa) (Fortaleza/ETUFOR, 2003). Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br>. Acessado em: 18 de Julho de 2013.

Pela dimensão jurídica, o poder público municipal, através das disposições preliminares da Lei Orgânica nº 7.163 de 1992 chama pra si a responsabilidade de regulamentação do serviço de transporte urbano na cidade de Fortaleza:

Art. 1º - Os serviços públicos de transportes coletivos no município de Fortaleza reger-se-ão pelas disposições constantes na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, pelo disposto no presente regulamento e legislação complementar.

Art. 2º - Compete à Secretaria de Transportes do Município (Hoje **ETUFOR**, vinculada **SEINF**), como órgão gestor, o planejamento, supervisão, fiscalização, operação e execução da política do serviço de transporte público e tráfego na área do Município de Fortaleza.

Art. 3º - a operação do serviço público de transporte coletivo será feita diretamente pelo Município, ou por delegação, a empresas particulares ou públicas, sob regimento de Permissão (Fortaleza/CAMARA DE VEREADORES, 1992). Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

De forma geral, segundo o IPEA, a opinião predominante dos brasileiros (31,3%), quando perguntados sobre a qualidade do transporte público coletivo em suas cidades, é de que o serviço é apenas “regular”, embora seja o meio de transporte mais utilizado dentro da cidade (44,3%),

seguido pelo carro (23,8%), por moto (12,6%), a pé (12,3%) e, por último, pela bicicleta (7,0%) (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2011).

É notório que Fortaleza, a exemplo do resto do país, compartilha a mesma leitura sobre seu sistema de transporte público, ou seja, precário, instável, regular e quase, “estagnado”. Contudo, a falta de investimentos na mobilidade não pode ser responsabilizada em totalidade pela plenitude dessa cruel realidade, pois só nos últimos meses do ano de 2013, apenas as obras do Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (TRANSFOR), receberam investimentos da ordem de R\$ 15 milhões (Prefeitura de Fortaleza, 2014).

Em suma, não é radical afirmar que o Sistema Integrado de Transporte de Fortaleza (SIT-FOR) surge da necessidade imediatista de locomoção de uma população “agigantada” por processos urbanos específicos. Eclodi ainda, como único instrumento de circulação capaz de dar conta da força produtiva de uma cidade “vibrante” e em expansão. Em suma, fora uma decisão política acertada e que gerou novíssimas formas de uso do espaço urbano da cidade.

Contudo, é notória a estagnação do sistema, depois de vinte e dois anos de existência, diante da demanda populacional apresentada na última década. O crescimento das atividades produtivas, o dinamismo econômico da urbe e as novíssimas relações sociais que surgiram dentro da cultura do século XXI, numa perspectiva neoliberal consumista, provocaram uma grande onda de novos usos do transporte público local e ajustamentos difusos de velhos modelos de circulação.

Embora o momento de criação do SIT-FOR fosse financeiramente ruim para o município, já era tardio, pois outras grandes cidades brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro e, sobretudo, Curitiba, já na vanguarda desta tecnologia desde 1970, começaram a utilizar o Sistema de Integração Físico/Tarifária bem antes e hoje colhem bons frutos dessa ousadia, com seu transporte urbano “amadurecido”.

Na análise da próxima tabela, podemos verificar toda evolução do processo que culminou na atual condição do transporte público na cidade de Fortaleza desde 1953, ano da municipalização do serviço.

TABELA 06
Trajetória da Política de Transporte Público Municipal. (1953/2000)

AÇÃO POLÍTICA COM INTERVENÇÃO NO TRANSPORTE PÚBLICO EM FORTALEZA	ANO	INTERVENÇÃO
DECRETO MUNICIPAL Nº 1.362	1953/1954	“Municipalização da Gestão do Transporte Público.”
PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA - HELIO MODESTO (Lei Municipal nº 2.128 de 20 de Março de 1963)	1963	“Promoveu apenas ideias, que seriam utilizadas no futuro.”
PLANDIRF	1972	“Fez surgir alternativas socialmente viáveis para o deslocamento seguro do cidadão, ainda que no campo das ideias. Propôs o Sistema de Transporte de Massa (STM).”
PLANO DIRETOR FÍSICO DE FORTALEZA (Lei Municipal nº 5.122-A/79)	1975/1979	“Detalharam as proposições feitas pelo PLANDIRF, adaptando-as aos novos estágios de desenvolvimento da cidade.”
SIT-FOR	1991/1992	“Sistema Integrado de Transporte Público, programa criado a partir das ideias gerais do PDDU-FOR.”
PDDU-FOR (Lei Municipal nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992)	1992	“O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-FOR) define as macrodiretrizes, as diretrizes setoriais nos aspectos estruturantes e condicionantes do desenvolvimento e do ordenamento das funções urbanas.”
LEI ORGÂNICA Nº 7.163	1992	“Aprova o regulamento do Serviço de Transporte Coletivo do Município de Fortaleza. DOM 30/06/1992.”
PTUF	1999	“Plano de Transporte Urbano de Fortaleza”
TRANS-FOR	2000	“O Programa de Transporte Urbano de Fortaleza, vinculado ao PTUF, é uma ação governamental da Prefeitura de Fortaleza que compreende a execução de diversas obras civis e viárias para a melhoria da eficiência do transporte público.”

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa documental.

Em síntese e como já exposto em momentos anteriores neste trabalho, a avaliação da política de transporte público em Fortaleza, com ênfase no SIT-FOR, é, sobremaneira, um simples resgate institucional de intervenções estatais, elencadas nos sucessivos planos diretores locais que conceberam esta função urbana, como fundamental a dinâmica da cidade.

Embora regulamentada juridicamente pela Lei Orgânica nº 7.163, de 30 de Junho de 1992, a ideia de política de transporte público em nossa cidade é abstrata, posto que, quase não houve transformações reais na conjuntura do transporte público, entre os intervalos dos seus dois momentos marcantes, 1954 e 1992, como evidenciamos na exposição da tabela acima.

Antes da municipalização do trânsito na capital, o serviço já era realizado na condição de relação público/privado que, em tese, era coordenada legalmente pelo governo do estado, mas, na prática, submissa aos desmandos dos donos das empresas. Após 1954, essa prática se intensificou, pois se tornou hegemônica diante da fraca regulamentação do poder público municipal. Conjuntura que permaneceu inalterável, durante os dez anos posteriores. Assim, somente nos anos de 1963 o transporte público vai ser idealizado na condição de serviço urbano, por Hélio Modesto.

Para Contextualizar a necessidade do serviço de transporte urbano, ainda em meados do século XX, Muniz (2006) coloca que nos anos de 1950 o total de linhas de ônibus na cidade contabilizavam 56 (cinquenta e seis), todas convergindo para o centro pela força de sua atração produtiva. Todavia, dois anos antes, em 1948, eram apenas 9 (nove), ou seja, um aumento de 86% em um curtíssimo período de tempo em resposta ao também “assombroso” aumento populacional. Em 1955, segundo Menezes (2009), Fortaleza contava com 59 linhas abastecidas com cerca de 300 ônibus. Contudo, os bairros mais periféricos ainda tinham, quase sempre, deficiência na assistência de transporte público.

Assim, nos anos compreendidos entre 1959 e 1963, na gestão do então prefeito Gal. Cordeiro Neto, a temática do transporte público fora tratada com ares de eficiência, em virtude de sua “avassaladora” demanda, no PLANO DIRETOR DA CIDADE DE FORTALEZA (PDCF, 1963) elaborado pelo urbanista Hélio Modesto.

Até então, não havia um real planejamento de longo prazo, de cunho político e que verdadeiramente colocasse o transporte público sob um viés de organização administrativa.

Consubstanciando com a premissa acima, Menezes (2009 p. 126) coloca:

Não havia modelo terminado para ser seguido na montagem do novo serviço de locomoção urbana da Fortaleza dos anos 1950. Apesar dos esforços das autoridades em construir um saber urbanístico sobre o transporte coletivo ou em buscar inspiração em outros lugares que também se perderam no turbilhão de crescimento urbano depois da Segunda Guerra Mundial, não havia solução que se encaixasse na singularidade de Fortaleza (MENEZES, 2009 p. 126).

Segundo Ribeiro (1995), surge apenas nesse momento a verdadeira preocupação com o planejamento físico-territorial em termos de organização

espacial diante do alarmante crescimento demográfico da cidade já naquele momento. Outrora, se passou quase quarenta anos sem um plano diretor realmente adequado aos anseios populacionais.

A partir daí, além de outros, esperava-se resolver, nos próximos 20 anos, a questão do transporte público rodoviário, ascendente naquele momento em detrimento ao ferroviário, com recursos do Governo Federal, via SUDENE e BNB, uma vez que, o planejamento de Hélio Modesto contemplou propostas para o sistema de vias, transportes aéreos, ferroviários e rodoviários.

Ainda segundo Muniz (2006), Fortaleza era um importante centro rodoviário e o plano de Hélio Modesto propunha a classificação das ruas quanto ao tipo da utilização da via e a implantação de um esquema de sentidos de circulação, além da criação de uma estação de transporte de cargas e outra de transporte de coletivos urbanos (a ideia inicial de Terminal de ônibus) que fariam parte de um “Centro Cívico” construído próximo à Estação João Felipe.

Em suma, inicia-se aí outro marco de uma política planejada de transporte público na capital, marcadamente condicionada pela localização dos outros equipamentos urbanos, distribuídos em número e importância pelo centro da cidade e irregularmente localizados pelos bairros periféricos, ainda insuficientes em quantidade.

É conveniente dizer que o plano também propôs o desenvolvimento dos bairros com a criação de centros de bairro, pontos de convergência da população com um núcleo comercial e equipamentos sociais. Embora, paradoxalmente, também falasse de expansão da área central da urbe, predominantemente comercial e de negócios.

Segundo Castro (1982) citado em Muniz (2006 p.167)

O plano Hélio Modesto, de certo modo incompleto, tal como os antecedentes, também foi abandonado pela administração municipal eleita em seguida à que contratara os serviços do arquiteto. As pranchas do plano, desprezadas pela edilidade, ficaram por longo tempo depositado na biblioteca da recém-criada Escola de Arquitetura, à falta de quem as quisesse guardar [...] (CASTRO, 1982 p. 27 in MUNIZ, 2006 p. 167).

De certo, no tocante ao transporte público, o Plano Diretor de Hélio Modesto (1963) não abarcou a totalidade real da demanda da cidade, visto que se perdeu no campo das ideias sem de fato sair da prancheta e compor um verdadeiro sistema de mobilidade urbana local. A partir daí, foram mais nove

anos de negligência, uma vez que, esse tema só voltou à agenda pública, como função urbana, em 1972, com o PLANDIRF.

Destarte, no governo do prefeito José Walter, especificamente com o PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA (PLANDIRF, 1975), esta necessidade urbana vai ser posta, estudada e contemplada em um plano diretor sob a concepção de uma função essencial da cidade para os cidadãos. E esta observação final não é necessariamente redundante, posto o objetivo do projeto em si.

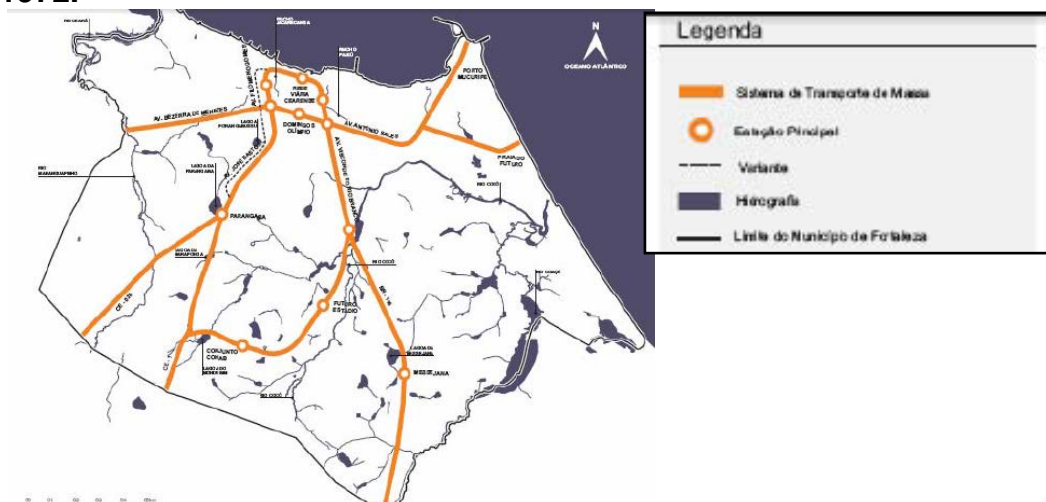
Este plano diretor contemplou a problemática do transporte como uma categoria de análise que concebia o Transporte Público como uma função essencial da cidade e, esta, como um núcleo orgânico de funções, outras, destinadas a atender as necessidades de uma população aglomerada em torno de certos centros de interesse econômico e de sociabilidade. Em suma, o PLADIRF objetivou a integração regional e fomentou o que mais à frente denominou-se de RMF (Região Metropolitana de Fortaleza).

Na vanguarda, o plano diretor de 1975 embasou de fato o que seria hoje o SIT-FOR propondo, em um primeiro momento, um Sistema de Transporte de Massa (STM) para o ano de 1990 sob uma concepção integrada e que promovesse a gênese de uma política de mobilidade local. Posteriormente, recomendava ainda a criação de um órgão de transporte coletivo que gerisse, coordenasse e controlasse toda política de transporte local. Propunha ainda que empresas privadas fossem subordinadas a esse órgão.

Muniz (2006 p. 186) pesquisando os arquivos públicos da cidade de Fortaleza coloca ainda que:

[...] tal sistema deveria ser complementado por vias arteriais, linhas de ônibus, ferrovias, terminais de cargas, estacionamentos e aeroportos. (Fortaleza/Prefeitura Municipal/SEINF, 1972 p.231 *in* MUNIZ, 2006 p. 186).

Mapa 05 - Proposta do Sistema de Transporte de Massa para o ano de 1990 (STM), 1972.



Fonte: Fortaleza/Prefeitura Municipal/SEINF/PLANDIRF, 1972.

Na observação do Mapa 05 acima, percebemos no Sistema de Transporte de Massa (STM), planejado ainda em 1972 para o ano de 1990, um esboço do que seria o SIT-FOR de 1992.

O STM perpassaria por toda extensão da cidade de Fortaleza em uma rede de transporte coletivo e convergiria para onze estações (futuros terminais) distintas e distribuídas pela urbe, circulando nas Zonas de Adensamento Populacional e nas Zonas e Corredores de Atividades (centros lineares de bairros).

Tal alternativa estava de acordo com a perspectiva integralista daquele plano diretor, ou seja, para melhor gerir a cidade era necessário um sistema de transporte que produzisse o efeito de união e auxiliasse a cidade a cumprir a sua função de MetrÓpole polo da RMF e de entreposto na Região Nordeste.

A ideia de estações rodoviárias urbanas perpassaria ainda pela concepção de regulação do espaço local, pelo menos pelo deslocamento por este, diante da demanda da população e do crescimento desajustado da periferia. Em parceria com os projetos habitacionais daquele momento, o transporte público também tinha a função de ajudar a conter o crescimento das favelas.

Em suma este planejamento urbano acabara por dividir a cidade a partir de um zoneamento pelos objetivos e usos de determinados locais, buscando essencialmente sua integração. Todavia, quando da observação de

nossa temática, percebemos que sua função urbana ia para além daquela posta, ou seja, alcançava ali muito mais do que deslocar a população fortalezense por seu espaço, mas abraçava a função auxiliar de regulação deste.

Ainda genericamente, o sistema de transporte e suas vias funcionavam como as “veias agitadas” da cidade, por onde passava toda força produtiva e alimentadora de uma grande metrópole. Assim, grosso modo, não é ingênuo perceber que as estações rodoviárias postas pelo PLANDIRF para o transporte público na cidade localizavam-se em sua totalidade entre zonas residenciais e zonas de atividades produtivas, facilitando o deslocamento diário do trabalhador.

A ideia era a valorização do transporte público diante do particular como alternativa mais viável ao crescimento populacional, em sua maioria, de uma classe menos abastada, força motriz do crescimento produtivo e econômico da urbe. Nesse viés, cabe colocar ainda que o PLANDIRF objetivava desestimular o fluxo de automóveis na área central mediante a proibição de estacionamento e pela cobrança de altas taxas nas garagens e lotes que servissem para tal uso.

À contraexemplo da atual conjuntura e de seus insucessos consequentes por esta nuance, pensou-se, de fato, naquela época no distanciamento entre o planejamento e a execução daquela determinada política urbana. Assim, segundo Muniz (2006 p. 191) citando os arquivos públicos da cidade:

A fim de ultrapassar-se a fase de desconhecimento recíproco entre planejadores e executores, que tem levado a planos coerentes e impecavelmente lógicos dentro das próprias premissas, mas seguidos de uma atividade pública executiva tumultuária e dispersiva, será necessária por assim dizer, a incorporação das próprias autoridades executoras na formulação do plano [...] Assim, os possíveis futuros projetos deverão ser elaborados com a colaboração informativa e técnica dos órgãos sob cuja jurisdição vai ficar durante a implementação (Fortaleza/Prefeitura Municipal/SEINF 1972 p. 367 in MUNIZ, 2006 p. 191).

Por fim, o PLANDIRF também não entrou em vigor por ser absolutamente complexo quanto a sua implementação, mas contribuiu sobremaneira para o transporte público por propor alternativas socialmente viáveis para o deslocamento seguro do cidadão.

Marques (1986), ressalta que com a não regulamentação efetiva do PLANDIRF recomendações e obras de grande importância pra cidade deixaram de ser implementadas, impedido a resolução de graves problemas urbanos, como, por exemplo, a descontinuidade do sistema viário e os grandes congestionamentos na área central no âmbito da função mobilidade urbana.

O autor coloca ainda que as legislações posteriores ao respectivo Plano Diretor, “leis 4.486 e 5.112-A (Plano Diretor Físico de Fortaleza – PDFF, 1975/1979) [...] nada mais fizeram que, detalhar as proposições feitas pelo PLANDIRF, adaptando-as aos novos estágios de desenvolvimento da cidade” (MARQUES, 1986 p. 154).

Sobre a regulamentação do espaço de Fortaleza Diógenes (2005) coloca que:

O PLANDIRF, embora não transformado em lei, serviu de orientação e diretriz para o planejamento da Cidade e norteou posteriormente o Plano Diretor Físico do Município de Fortaleza, de 1975, que foi baseado em seus diagnósticos e diretrizes. A Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1979 também contribuiu com essa expansão das atividades comerciais. (DIÓGENES, 2005, p. 55)

Assim, somente em 1982, ainda na gestão do Prefeito Lúcio Alcântara, diante da “inércia legislativa” e do “avassalador” crescimento demográfico na cidade é que, segundo Souza (1995), o transporte público urbano vai ser novamente debatido no fórum Adolfo Herbster, instrumento de debate e participação da sociedade civil de então.

A programação proposta levantava a questão com o seguinte título: “*Transporte Urbano: realidades e perspectivas em Fortaleza*” e a descentralização administrativa é a alternativa escolhida pela gestão municipal de então, com o programa “*o prefeito vai aos bairros*”.

Todavia, o chefe do executivo municipal “não chegou nem a sair do gabinete” em virtude de nuances políticas militares, uma vez que, o então governador do Ceará Gonzaga Mota exonerou o prefeito Cesar Cals Neto e empossou em 1985, José Maria de Barros Pinho, o último prefeito de Fortaleza nomeado pelo regime. Assim, iniciará no ano seguinte a chamada “*Administração Popular*” de Maria Luiza Fontenele.

Por fim, a exemplo do Plano Diretor anterior, o PLANDIRF também não foi posto em prática na totalidade, mas trouxe para o tema, a ideia genérica de que essa função urbana deveria atender a coletividade e fomentou, com o

Sistema de Transporte de Massa (STM), as bases do que hoje nós entendemos como Sistema Integrado de Transporte Urbano.

Nesse sentido, somente a partir do segundo momento dessa política urbana, sob o aparato legal da lei de regulamentação do transporte coletivo e o “estrato político” do PDDU-FOR, é que o transporte urbano em Fortaleza ganha substrato físico, confundindo a própria Política de transporte público com seu Sistema de Transporte Integrado, embasando, ainda, o “leque” de legislações que regulamentam o transporte de massa na capital.

Em 1992, já no “*governo das mudanças*” com o prefeito Juraci Magalhães rompendo com a ideologia política de Ciro Gomes, seu antecessor, que deixará o cargo de chefe do poder executivo municipal para assumir o governo estadual, foi criado o PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FORTALEZA (PDDU-FOR/1992).

Esta estratégia política fora o principal instrumento da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana de Fortaleza e tinha a finalidade precípua de orientar a atuação da administração pública e da iniciativa privada, visando principalmente o desenvolvimento ordenado das funções sociais do Município.

Assim, contemplava no seu Art. 18, de sua lei Fundante (Lei Municipal nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992) a seguinte redação:

[...] O **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-FOR)** define as macrodiretrizes, as diretrizes setoriais nos aspectos estruturantes e condicionantes do desenvolvimento, o ordenamento das funções urbanas, compatíveis com as determinações da Lei Orgânica, para viabilização da política urbana no horizonte do ano 2.000 (Câmara Municipal de Fortaleza - Sistema de Apoio ao processo legislativo, 2014. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/>). Acessado em 10 de Novembro de 2013. (grifos pessoais).

O PDDU-FOR, assumiu a vanguarda dos planos diretores que versaram sobre a temática do transporte público porque se dispôs a realizar um planejamento preconcebido a partir de um diagnóstico geral e de participação popular, ainda que insignificante, da cidade, nas suas várias funções de integração.

A ideia geral do plano diretor, na função municipal de transporte público era facilitar o convívio do cidadão com a cidade, “humanizando” a mobilidade e o seu deslocamento espacial numa perspectiva de planejamento integrado, consubstanciando com o “Estatuto das cidades”, Lei Federal nº

10.257 de 10 de julho de 2001, que já tramitava como projeto naquele momento.

Naquele momento o transporte público municipal assumiria uma característica que o acompanha até a atualidade e que o configura como instrumento auxiliar da proposta essencial daquela lei. Em outras palavras, o transporte coletivo dispersa a população por todo espaço da urbe, contribuindo para a desconcentração e a descentralização da cidade, diminuindo a força polarizadora do centro.

Antecipando-se ao Estatuto das Cidades, o PDDU-FOR colocava o transporte público como uma função social, discutida a partir de um enfoque sociológico promovendo uma quebra de paradigma até então.

De forma sucinta e segundo Diógenes (2005), a fragmentação urbana da cidade se deu como processo onde a descentralização descontínua ao centro surgia de forma improvável em todo e qualquer planejamento urbano até os anos de 1972 com o PLANDIRF e a descentralização baseada em polos e corredores de adensamento (MUNIZ, 2006).

Assim, o Planejamento Urbano de Fortaleza a partir de 1972 permitiu a dispersão das atividades econômicas predominantes por toda cidade, contudo sem manter o forte poder polarizador da área central contribuindo para o surgimento de novíssimas centralidades, uma vez que, já previa a integração da gestão urbana em seus múltiplos aspectos, ou seja, zoneamento com a introdução do conceito de corredor de atividades e um programa de obras viárias, sobretudo, vinculadas ao transporte urbano, com um horizonte máximo para o ano de 1990.

Nesse contexto, nos anos de 1990 surgia a necessidade vital de integrar essas subcentralidades com uma política urbana que viabilizasse um sistema de transporte capaz de promover uma real acessibilidade a esses novos espaços.

Retomando a discussão a partir de 1992, com o PDDU-FOR, marco institucional do poder público municipal por seguir uma tendência nacional em moldes constitucionais e democráticos, a cidade passara a ser gerida e tematizada a partir de um planejamento sociológico, onde a dimensão espacial garantiria os direitos urbanos.

O Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza foi elaborado sob o viés tecnicista, mas pautado teoricamente no Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Na coordenação do desafio estava o arquiteto Francisco das Chagas do Vale Sales, técnico do então Instituto de Planejamento do Município (IPLAM) e da Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas.

Em síntese, o PDDU-FOR objetivou uma ruptura com a matriz política de gestão até então hegemônica na capital do estado, pois era um instrumento técnico que trazia em seu projeto novas tendências como a participação popular, uma abordagem mais democrática de cunho social e a defesa dos direitos urbanos.

O PDDU-FOR permaneceu inalterado até 2004 e gerou metas para 20 anos após, com a remodelação do trânsito e o ordenamento urbano. Durante a gestão de Luiziane Lins ocorreu uma revisão do Plano Diretor, a qual contemplava a participação da sociedade e da Câmara de Vereadores. Todavia, a exemplo do PLANDIRF ele não foi absolutamente executado.

Segundo Cavalcante (2002), a implantação de um Sistema Integrado realiza uma tarefa social ímpar que é, em troca de transbordo, uma diminuição efetiva dos custos com o deslocamento.

Contudo, é também relevante enfatizar que a tomada de decisão dessa política/programa ocorrera sob um contexto de pressão democrática, visto a recente Constituição Federal de 1988 que trazia consigo o ideário de direitos sociais, e, os movimentos sociais contemporâneos, que defendiam a democratização urbana dos espaços das cidades. Nesse sentido, a mobilidade e o transporte público foram contemplados, mais como “tendência” ou como um respectivo “momento político” do que como vontade política dos articuladores desse serviço público em Fortaleza.

Tal premissa, a exemplo do primeiro grande momento dessa política, é novamente confirmada pela reflexão macro de que devemos considerar, em nosso contexto local, as ausências de decisões que, nessa conjuntura, são tão importantes quanto às poucas decisões explícitas (LEVIN, 1981).

Todavia, e por outro lado, resgatando novamente o viés economicista para nossa abordagem, percebe-se que era de extrema necessidade um sistema de transporte que servisse ao propósito neoliberal de

então. Essencialmente, que funcionasse, ainda que, precariamente, a baixo custo e que contemplasse a totalidade dos espaços de Fortaleza e de seus habitantes, marcadamente os de baixa renda.

A “rede de nós” que os terminais de integração representam, são as fontes alimentadoras da força produtiva da cidade. Imaginar a economia local sem esse sistema é contemplar a ruptura sem precedente de um crescimento registrado em 2013, segundo o IBGE, de R\$ 42 bilhões de PIB, dos quais 77,78% pertencem ao setor de Serviços e 22,09% à Indústria, setores essencialmente urbanos, cuja mão de obra é primordialmente utilizadora do transporte público (IBGE, 2013).

Sob uma perspectiva tecnicista ou mesmo social, levando em consideração os impactos traduzidos, somente a partir dos números de vulnerabilidade deste serviço, percebemos que o sistema atende a sua lógica de existência. Tal qual, transportar passageiros de um local a outro da cidade, sob o menor custo possível.

Contudo, diante da mesma condição, analisada sob o enfoque sociológico, é perceptível que a demanda por mudança e melhoramentos na sua operacionalização é pública. Sobretudo, no que remete a qualidade oferecida aos usuários: menos filas, mais coletivos, melhor tratamento, mais segurança, etc.

Tal afirmação é basilar ao conceito de Integração que, em qualquer Sistema de Circulação, está para além do plano físico e operacional dos modais de transporte, pois avança para a compreensão de que é também uma forma de organização de gestão, contemplando a totalidade daqueles que o compartilham (CADAVAL & LEITE, 1999).

Assim, há que se entender que, enquanto os gestores dessa política, sobretudo, os legisladores, ou em geral aqueles que detêm a tomada de decisão, não conclamarem a população/alvo para compartilhar realmente do planejamento desse serviço, sucintamente, sob o aspecto crítico-social, a avaliação será sempre negativa.

A ideia geral, é que a Política de Transporte Público local avance para uma concepção de *Integração Organizacional* em nível macro, concebida a partir da união entre todos aqueles que, direta ou indiretamente, participam do transporte de massa. Contudo, é importante definir claramente a

competência de cada envolvido, considerando os diferentes estágios onde as decisões e as ações são necessárias (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Enquanto os números oferecidos por seus operacionalizadores mostram um sistema de transporte capaz de oferecer um total deslocamento pela cidade, as imagens e a voz dos usuários apresentam toda precariedade a qual estão sujeitos, sete dias por semana, doze meses por ano, durante todo o tempo.

Adiantando os resultados que encontramos no campo é importante destacar, desde já para este capítulo, a concepção negativa da população/alvo para com esta política pública urbana. Na análise da próxima tabela, tomando como referência a memória dos usuários e limitando sua análise subjetiva a um recorte temporal de cinco anos, quanto à melhoria, estagnação ou decadência na qualidade do transporte público municipal, percebemos, na maioria dos entrevistados, o que comumente colocamos ao longo desse trabalho, ou seja, um geral descontentamento dos usuários do transporte público.

Assim, 53,83% dos entrevistados classificaram a atual conjuntura do transporte público na capital como “pior”, tomando como referência a gestão passada.

Todavia, de forma geral, a situação do transporte na gestão passada era semelhante. Portanto, a conclusão mais viável que tiramos da análise do respectivo dado é a percepção contínua da população, em uma tendência negativa, seguindo, quase sempre, em espiral de “fracasso”, diante de seus percalços estruturais e da desqualificação do serviço oferecido.

TABELA 07
Índices da percepção de qualidade da política de transporte público em Fortaleza por parte da população/alvo, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO, POR PARTE DOS USUÁRIOS, DA QUALIDADE ATUAL DO TRANSPORTE PÚBLICO EM FORTALEZA EM UM INTEVALO DE CINCO ANOS.			
	PIOR	IGUAL	MELHOR	NÃO SABE
09 de Agosto	50%	25%	16,4%	8,4%
10 de Agosto	30%	60%	0	10%
12 de Agosto	75%	12,5%	12,5%	0
13 de Agosto	60%	30%	0	10%
14 de Agosto	70%	0	20%	10%
15 de Agosto	50%	12,5%	25%	12,5%

MÉDIA SIMPLES (%)	53,83	23,33	12,31	8,48
--------------------------	--------------	--------------	--------------	-------------

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Em suma, é notório nos estudos realizados sobre esse passado, ainda recente de nossa capital que “[...] o transporte público aparece como mais um dos elementos capazes de demonstrar as tentativas de promover melhorias na estrutura urbana, em um contexto de escassez de recursos, de segmentação social dos espaços, de crescimento populacional e de contradições entre as empresas privadas e as expectativas do poder público” (MENEZES, 2009 p. 18).

O transporte público, sob o viés capitalista, surgia como instrumento de controle estatal, segregação sócio-espacial e força motriz da dinâmica econômica da cidade. Era importante viabilizar os deslocamentos dos habitantes da periferia aos locais de trabalho, sobretudo, como ação do Estado limitada às necessidades mais elementares das relações de produção de então.

Nesse sentido, não é radical imaginar que surgira daí a gênese do desinteresse em fiscalizar o serviço ou em não se “desgastar” politicamente em enfrentamentos com os empresários do setor, por uma melhor qualidade no serviço oferecido aos subúrbios da cidade, por exemplo.

Menezes (2009 p. 64) destaca: “[...] daí (surgira) as constantes denúncias sobre as condições precárias de conforto dos ônibus e sobre a irregularidade dos horários”. (grifos pessoais)

Consubstanciando com a afirmativa acima o famoso periódico cearense “O povo” em edição de 1951, citado também em Menezes (2009), destaca em uma entrevista, o desabafo do senhor Lauro Vieira Costa, morador da Vila Brasil, que denunciava a ação desigual das autoridades sobre as diferentes áreas da cidade:

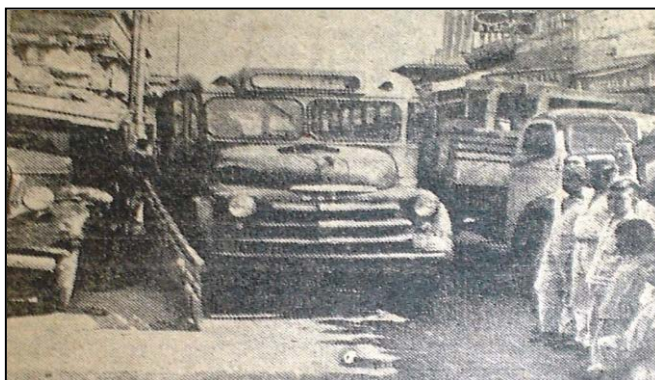
“Vila Brasil é um bairro que está quase que completamente desprovido de transportes. O único ônibus que havia (ônibus, não calhambeque!), está se quebrando e muitas vezes é jogado dentro da garagem, prejudicando assim a dezenas de pessoas que se vêem forçadas a se locomoverem a pé para a cidade. Providências do governo para acabar com os abusos daquela empresa, nenhuma. Se Vila Brasil fosse um bairro rico como Aldeota, talvez o Sr. Raul Barbosa já tivesse mandado aviões para transportar os burgueses. Acontece [...]“(O Povo, Fortaleza, 2 de Dezembro de 1959 in MENEZES, 2009 p. 65).

Ainda na análise desse respectivo trabalho observamos o nascedouro da ideia de Terminal que surgira em Fortaleza como pressuposto para a resolução de alguns problemas provenientes da necessidade de disciplinar o centro da cidade às paradas de coletivos, uma vez que, para garantir os lucros das viagens, os ônibus esperavam atingir lotação completa para começar a circular e por isso ficavam muito tempo congestionando as ruas (MENEZES, 2009).

Assim, a autora destaca em seu trabalho como primeira tentativa de resolução desta novíssima mazela urbana que se apresentara a solução colocada pela então reguladora do trânsito na capital, a Inspetoria Estadual de Trânsito e a Ata da sessão ordinária da Câmara Municipal de Fortaleza, em 16 de janeiro de 1948 na qual:

[...] o Sr. vereador Mário de Assis [apresentou à Câmara Municipal] um aditivo no sentido de que os ônibus em vez de estacionarem nos pontos a espera que a lotação [ficasse] completa, [passassem] a estacionar nos fins das respectivas linhas. (Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Fortaleza, em 16 de janeiro de 1948 *in* MENEZES, 2009 p. 69).

Figura 03 - “Congestionamento de coletivos nas ruas do Centro de Fortaleza, 1952”.



Fonte: Correio do Ceará, Fortaleza, 11 de Fevereiro de 1952 *in* Menezes, 2009.

Infelizmente não foi dessa vez que o problema de congestionamento do centro tinha sido resolvido, uma vez que “saiu por água a baixo” a primeira grande tentativa de tirar os ônibus da Praça do Ferreira.

Juca (2000) coloca que em 1948, os jornais e a emissora Ceará Rádio Clube manifestaram-se contra a decisão do Prefeito Acrísio Moreira da

Rocha de transformar a Praça do Carmo em local de estacionamento de ônibus. Reclamava-se que seria prejudicial colocar os veículos de São Gerardo e outras linhas num logradouro distante do centro comercial.

Perceptivo, as superlotações do sistema de transporte público local têm suas raízes históricas nas resoluções para este problema que viriam a seguir, quando:

“[...] ficou resolvido, então, que a partir (daquela) semana os ônibus estacionariam na Praça do Ferreira, da maneira como vinha ocorrendo. Mas demorariam apenas o tempo suficiente para apanhar os passageiros. Por outro lado, ficou estabelecido que a demora que se vinha verificando, na Praça do Ferreira, será permitida, de agora por diante, nos fins das linhas”. Tal texto foi extraído do periódico “O Povo” de 14 de fevereiro de 1952. (MENEZES, 2009 p. 70).

Lamentavelmente, é uma verdade inconveniente o fato de que quase não encontramos boas fontes sobre a história do transporte público urbano em Fortaleza. Tal premissa está pautada, sobretudo, na escassez de documentos originários das atividades das extintas Inspetoria Estadual de Trânsito, Secretaria Municipal de Transporte, Departamento de Transporte Coletivo e da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.

Concordando com Menezes (2009) digo que isso surge como um indesejável contratempo à reconstrução do funcionamento do transporte no período anterior à instalação definitiva da ETTUSA (Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A), hoje ETUFOR (Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza).

Por isso, esse trabalho avaliativo, quando do resgate institucional das políticas de transporte público e toda história proveniente destas, foi desenvolvido a partir dos registros indiretos e de documentos provenientes da Câmara de Vereadores, Periódicos e Legislação local sobre planos gestores e afins.

Retomando o objetivo deste capítulo, surge a partir de 1991, como um programa anexo do PDDU-FOR, ainda no governo do então prefeito Juraci Magalhães o **Sistema de Transporte Integrado de Fortaleza (SIT-FOR)**, definido como espaços públicos onde determinados números de linhas de coletivos deveriam convergir e interagir em sete terminais fechados e integrados e dois abertos não integrados. Estes lugares, nós de um sistema,

assumiriam o papel de pontos de transbordo, denominado tecnicamente de Estações de transferência (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Este sistema formaria um ambiente de passagem e troca de condução por parte de quem fosse transportado por esses coletivos dividido em nove canais ou fluxos de corredores de transporte coletivo onde se apresentará uma maior demanda de passageiros, obedecendo à lógica do adensamento populacional planejado.

A ideia inicial era a formação de lugares onde ônibus deixavam os passageiros para que estes pudessem continuar suas viagens, sem ter que pagar outra passagem constituindo uma rede de transportes facilitadora do deslocamento pela cidade (Integração físico-tarifária).

Segundo a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), a Integração é uma forma de reorganizar o sistema de transporte público, objetivando a racionalização, redução dos custos e aumento da mobilidade (ANTP, 2012).

Já segundo Ferraz *et. al.* (2001), a Integração Tarifária está associada a não necessidade dos usuários pagarem novamente para fazer transbordo entre veículos de linhas distintas o que, conseqüentemente, torna-se um instrumento sociológico de diminuição da disparidade social possibilitando o acesso ao deslocamento.

Nesse sentido, o Sistema Integrado de Transporte em Fortaleza acaba por assumir, mediante sua função simples de integração, sua forma, a partir das estações em que tal serviço é possível e disponibilizado a população/alvo. Os Terminais.

Estes espaços inicialmente planejados receberam a denominação de Terminais de Integração de Coletivos, respectivamente aos bairros ou distritos onde foram construídos. Foram distribuídos em locais específicos da cidade para atender à demanda de toda a população de Fortaleza possibilitando, com a administração da ETUSA (atualmente ETUFOR), uma real integração lógica e informacional entre o sistema e a população/alvo da política/programa (Ministério das Cidades, 2006).

Contudo, já nas primeiras semanas após a inauguração dos dois primeiros terminais (1992), Terminal Antônio Bezerra e Terminal Messejana, a

questão da obrigatoriedade de passar nos terminais e a troca de ônibus demorada foram questões que começaram a ser discutidas.

Por falta de outra opção de transporte, os usuários de ônibus foram obrigados a incorporar a prática de entrar nos terminais em seu cotidiano, ou seja, teriam que adaptá-los em seu “dia-a-dia”.

Desde outrora até a atualidade, os usuários precisaram reorganizar o seu tempo em função dessa passagem obrigatória. Neste sentido, a implantação destas estações de transferência representa uma “impedância” ao usuário pela imposição dos tempos adicionais de acesso como circulação e espera de ônibus.

[...] mais de vinte anos após a implantação das plataformas o fluxo de veículos e passageiros aumentou bastante, e a **função de integração dos terminais parece ter ficado obsoleta** [...] as reclamações dos usuários acabam convergindo para o nó cotidiano na Capital: a qualidade do transporte público e a mobilidade urbana. (Diário do Nordeste. Fortaleza, 07 de fevereiro de 2014). Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br>. Acessado em 07 de Fevereiro de 2014. (grifos pessoais)

De forma desordenada, os terminais, enquanto referenciais paisagísticos de uma política de transporte metropolitano inacabada possuem uma gama de serviços que descaracterizam a sua função original.

Tal peculiaridade configura-se no cotidiano destas edificações como uma “pseudocomodidade” que esconde a inexistência de políticas multissetoriais que deveriam se articular para proporcionar uma real comodidade à população/alvo deste programa.

Podemos perceber, neste sentido, que os usuários ao utilizarem os terminais por completo, acabam cooperando para uma nova configuração do SIT-FOR, essencialmente paralela aquela pré-definida pelo controle estatal, por consequência, acabam por interferirem de forma relevante neste processo e tornam-se atores essenciais no teatro desta política.

Segundo Lopes (2006 p.25), “esta integração possibilitaria a acessibilidade a vários pontos da Cidade, que não possuíam ligação direta através do transporte coletivo, com o pagamento de somente uma passagem de ônibus”.

Todavia, ainda segundo o respectivo autor e de acordo com técnicos da ETUFOR, o projeto inicial não foi finalizado em razão da falta de recursos

financeiros, por isso alguns canais e a área central não foram beneficiados com terminais de ônibus.

Lopes (2006) colocou ainda como principais deficiências dos terminais de integração a acessibilidade; a carência de faixas de travessia interligando acessos, saídas, plataformas e a própria inexistência de áreas de desembarque contribuindo para a formação dos conflitos entre os ônibus e entre os pedestres e os ônibus; o posicionamento impróprio dos pontos de parada, dificultando a circulação dos passageiros; a formação desordenada de filas por falta de fiscalização e espaço físico; a carência de equipamentos de apoio ao usuário e, sobretudo, os terminais operando acima de sua capacidade.

Corroborando com a análise de Lopes (2006), é notória, na atualidade, uma oferta desigual à demanda, ou seja, uma frota de ônibus que não condiz com número de usuários em potencial (toda população) ou mesmo os usuários efetivos que a utiliza diariamente.

Ainda que os números pareçam absurdos, segundo a ETUFOR, a média da demanda de usuários por quilômetro gira em torno de 2,35. Todavia, existem em nossa cidade quase oito mil cidadãos por quilômetro (IBGE, 2013).

A acessibilidade deficiente colocada por Lopes (2006) ainda hoje é proveniente da incompatibilidade entre a logística disponível por estas edificações e o sistema viário do entorno que impossibilita um ordenamento adequado no entrar e sair dos ônibus provocando congestionamentos, atrasos e acidentes dentro e fora de seu espaço.

Segundo o Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (PTUF, 1999), com exceção do Terminal Antônio Bezerra, os demais foram inseridos no contexto urbano onde estão localizados sem um projeto de adequação ao sistema viário do entorno.

Como consequência, gerou incompatibilidade entre a saída e a entrada de coletivos com sua circulação interna provocando os mais diversos acidentes, alguns deles fatais quando da travessia de pedestres.

Ainda segundo o mesmo estudo, com exceção dos terminais do Papicu e Messejana, nenhum outro possui plataformas específicas de embarque e desembarque e a circulação ocorre de forma desordenada.

Portanto, ainda que, o SIT-FOR tenha possibilitado a descentralização dos transportes reforçando as demais centralidades e reduzido o poder de atração do centro tradicional, já que não foi implantado nenhum terminal de integração nesta área, o programa em si apresenta-se inacabado e fruto de diversas críticas estruturais, tais como evidenciado na respectiva reportagem:

[...] o cenário foi de **confusão** entre os usuários. Nesta manhã, a Avenida Mister Hull, uma das vias de acesso ao terminal, estava **congestionada. Os ônibus quase não se locomoviam em torno do local e grandes filas se formavam nas plataformas do equipamento.** (O povo online, 20 de Janeiro de 2014). Acessado em 20 de Janeiro de 2014.

Por fim, termino este tópico reiterando a necessidade de repensarmos os dilemas de mobilidade urbana não somente como políticas de infraestrutura, como é feito na atualidade, mas sob a luz das peculiaridades sociológicas, como já exige a tendência nacional e os instrumentos legais.

3 TEORIA E METODOLOGIA.

3.1 Caminhos para a avaliação de uma política/programa de transporte público.

O desafio da escolha metodológica é, sobretudo, um momento muito delicado em qualquer pesquisa avaliativa, pois definirá todo o caminho até o objetivo final. Assim, nos ensinamentos de Ala Harja e Helgason (2000), os objetivos dos programas públicos costumam ser múltiplos, vagos, ocultos, mutantes e, até mesmo, conflitantes.

A escolha dos métodos e técnicas da pesquisa decorreu dos objetivos da política/programa, de seu escopo, das questões as quais nos propomos a desenvolver nela; da disponibilidade de tempo, fator fundante; dos recursos e até da preferência deste avaliador, exigindo conexão lógica entre objetivos, critérios e modelos de avaliação.

A abordagem, por sua vez, teve conceitualmente um sentido mais amplo, tratou dos pressupostos teóricos, do conjunto de ideias que justificaram a forma. Segundo Ferreira (2000), a abordagem tem um sentido mais amplo e engloba o método.

Assim, a escolha metodológica desta pesquisa caminhou naturalmente para uma abordagem mais qualitativa definida quase que

automaticamente pelo objeto, visto o argumento de que certas análises políticas funcionam desde que admitamos a possibilidade de que são apenas descrições parciais.

Tal escolha foi condicionada pela complexibilidade desta política/programa, essencialmente social, já que, desde a sua decisão, implementação e execução perpassa por valores, questões culturais, demandas e pressões de diversos sujeitos envolvidos, seja como gestores, executores ou beneficiários. O que permite acolher a temática metodológica didaticamente refletida pelo Prof. Dr. Alcides Gussi, quando disse: “A construção do objeto é a matriz fundante da escolha do método [...] da metodologia qualitativa ou quantitativa”.

Segundo Goldemberg (1997) “[...] na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória [...] de um local”.

O ambiente do Terminal Parangaba, nesse viés, tornou-se a principal fonte para coleta de dados desta pesquisa avaliativa. Tal percepção concorda com Lakato (1986) colocando tal abordagem como essencialmente descritiva e que seus pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem (LAKATOS *et al*, 1986).

Assim, acredito ser necessário compreender as dimensões sociais, políticas, econômicas e legais de forma ampla e profunda no que se refere à política avaliada, tendo como horizonte a forma como esta se deu em seu processo e os resultados que resultam de suas ações.

Faz-se necessário colocar também e, desde já, que para alcançarmos a avaliação pretendida foi necessário oscilar epistologicamente entre conceitos comuns à ciência geográfica, essencialmente corológica, engenharia de trânsito e circulação e do “leque” de conhecimentos que compõem o campo do saber no entendimento de Políticas Públicas.

Neste sentido, dentre os conceitos abordados ganharam destaque os de: espaço urbano e, sobretudo, a compreensão teórica do exercício máximo de avaliar políticas públicas.

Assim, de acordo com Santos (1985) para a obtenção de um estudo, marcadamente sócio-espacial, devemos levar em consideração quatro aspectos fundamentais em relação ao objeto de estudo: forma, função, estrutura e processo.

Somente assim tornou-se possível a observação e descrição das relações que explicam a organização política e espacial promovida pelo programa SIT-FOR, no âmbito dos terminais de integração.

Em seu livro “Espaço e Método”, o referido autor cita:

Forma, função, estrutura e processo são quatro termos disjuntivos associados, a empregar segundo um contexto do mundo de todo dia. Tomados individualmente apresentam apenas realidades, limitadas do mundo. Considerados em conjunto, porém, e relacionados entre si, eles constroem uma base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade. (SANTOS, 1985 p.52).

A forma é o aspecto visível do objeto.

Numa leitura genérica da política avaliada nesta pesquisa, percebemos que esta se materializa, em uma primeira leitura, nos sete terminais existentes na cidade, pertencentes a uma mesma política urbana, ainda que, visivelmente apresentem configurações bastante diferenciadas no que se referem ao tamanho, quantidade de plataformas, estacionamento para veículos, entre outros.

Por exemplo, o Terminal Siqueira foi projetado para internamente ter o aspecto de uma praça; já o Terminal Parangaba, ainda que, maior, possui como peculiaridade um espaço físico muito incompatível com a demanda de comércio encontrada no seu interior, o que gera um maior tumulto aparente em comparação aos demais.

A função focaliza a atividade que o objeto representa.

Como exposto anteriormente, os terminais de ônibus, entendidos como edificações desta mesma política urbana de transporte público vem incorporando novos usos, não os limitando apenas sobre o ponto de vista da questão do transporte.

No que se refere à estrutura, ela é invisível, subjacente à forma.

A política de transporte público em Fortaleza é “pulsante”, “viva” e por consequência, dinâmica. Assim, transforma-se a partir dos seus mais diferentes atores e, como tal, deve ser analisada sob o ponto de vista comportamental, pois somente assim poderíamos aplicar uma avaliação

verdadeiramente crítica e participativa, em caráter simples: “Quem utiliza o transporte público em Fortaleza? Os terminais fazem parte do dia-a-dia de alguém? Quem detesta passar por eles? E quem gosta?” E uma pergunta essencial não pôde faltar: Por quê?

Quanto ao processo, relaciona-se a ação de fatores que se inter-relacionam em um determinado tempo de forma contínua.

Em se tratando do SIT-FOR, desde a inauguração dos dois primeiros terminais até os sete em operação atualmente, as mudanças às quais foram submetidos não se deram de forma planejada. Constatou-se que foram surgindo de acordo com as necessidades que o próprio sistema apresentava ao longo de sua operacionalidade.

Assim, ao redefinirmos suas formas espaciais, também estaremos modificando suas funções e conseqüentemente sua atuação programática ou processual no SIT-FOR e, numa análise macro, sua própria substância (HILL & BRAMLEY, 1986).

Como já visto anteriormente, não se pode simplesmente analisar a política/programa a partir dos terminais e sob o ponto de vista da forma, ou seja, o que essa aparenta transmitir, pois no interior desses espaços as relações ocorrentes parecem transcender a simples forma aparente. Em suma, estes espaços públicos materializam a própria política urbana de transporte local.

Os terminais possuem plataformas, ainda que, precárias de embarque e desembarque de passageiros, que apresentam um fluxo diferenciado de pessoas em horários distintos.

É como se os terminais realizassem um movimento de “repulsa e atração” de fluxos, constituindo, no decorrer do dia, paisagens diferenciadas e que trazem as mais variadas formas de se perceber a realidade daquele lugar onde as interações estão ocorrendo.

Para Cosgrove (1998), as várias paisagens formadas no decorrer dos dias são dotadas de simbolismo e significados que podem inserir-se ou alterar o cotidiano e a forma de se perceber os espaços, por parte de quem os utiliza.

O referido autor discute ainda, em um artigo publicado em 1998, que:

[...] as paisagens possuem significados simbólicos porque é o produto da apropriação e transformação do meio ambiente pelo homem. [...] todas as paisagens são simbólicas, apesar da ligação entre o símbolo e o que ele representa (**seu referente**) poder parecer tênue. [...] (o simbolismo) serve ao propósito de reproduzir normas culturais e estabelecer valores de grupos dominantes por toda a sociedade (COSGROVE, 1998 p. 106 e 108). (grifos pessoais)

Como um dos pontos abordados no projeto centrou-se no entendimento de como o usuário vê e sente a política urbana de transporte através da percepção do espaço e serviços oferecidos pelos terminais, necessitamos, assim, trazer à tona a discussão sobre paisagem.

Cosgrove (1998) ressalta que é necessário entender qual o significado dos terminais para aqueles que os frequentam, ou seja, espaços que para uns são vistos sob a ótica dos transportes, para outros são percebidos pelos serviços e relações existentes no seu interior.

Citando novamente Santos (1985), os elementos que compõe o espaço são estruturados pelos seus papéis, seus estados, relações e condições e não pela representação particular e física.

O espaço estrutura-se mais como um evento do que como um elemento físico, dotado de estrutura concreta. Ele define-se segundo uma multiplicidade de conceitos que interagem na forma como este pode vir a se tornar (SANTOS, 1996).

[...] o espaço é formado de objetos; mas não são os objetos que determinam os objetos. É o espaço que determina os objetos: o espaço visto como um conjunto de objetos organizados segundo uma lógica e utilizados (**acionados**) segundo uma lógica. (SANTOS, 1996, p. 239). (grifos pessoais)

Segundo a Prefeitura Municipal de Fortaleza, os Terminais de Integração Coletiva de Fortaleza constituem-se espaços públicos.

Para Gomes (2002), o espaço público é:

Fisicamente, o espaço público é, antes de tudo, o lugar, praça, rua, shopping, praia, qualquer tipo de espaço, onde não haja obstáculos à possibilidade de acesso e participação de qualquer tipo de pessoa. E do ponto de vista simbólico poderíamos dizer que esse espaço é composto pelo espetáculo da tensão entre a diferença e a possibilidade de coabitação. (GOMES, 2002, p. 162 e 163)

Se numa primeira ideia os espaços públicos se constituem em espaços livres de qualquer cobrança para se adentrar a seus interiores e usufruir de seus serviços sem que se pague para ter acessos a estes, os terminais de Fortaleza caem em uma contradição quando imposta essa visão.

Ainda que não aprofundemos esta questão aqui, ressaltamos que o simples fato de se pagar para ter acesso ao interior dos terminais vem causar a contradição dos ideais que colocam esses espaços como públicos, já que parcela da sociedade é excluída de seus serviços se não tiverem o referente a uma passagem de ônibus, tarifa, para adentrar a seus interiores.

Analisando as questões postas a respeito de conceitos citados, surgiu a necessidade de se conhecer outro conceito presente nas ciências humanas: o cotidiano.

É mais do que necessário saber no que concerne o conceito de cotidiano para entender o desenrolar dos processos que condicionam o dinamismo da política pública de transporte urbano e como esta é vivida dentro desses espaços/lugares (terminais) e como seus distintos atores se comportam diante da realidade vivenciada ali.

Para Lefebvre (1991), não existe nada linear, e o cotidiano se faz em ciclos que produzem e reproduzem ideias, fatos, costumes, vida, etc.

Para o autor:

O cotidiano se compõe de ciclos e entra em ciclos mais largos. Os começos são recomeços e renascimentos [...] nos reserva surpresas. Não há nada linear. [...] As horas, os dias, os meses, os anos, os períodos e os séculos se implicam. Repetição, evocação, ressurreição são categorias da mágica, do imaginário e também do real dissimulado sob a aparência. (LEFEBVRE, 1991, p. 11).

É a relação deste (cotidiano) com seus sujeitos/objetos que veio a nos responder a última questão posta no projeto: será que os espaços desta política urbana estão se tornando lugares vividos, posto que se configuram também como edificações icônicas do transporte público na cidade de Fortaleza? Me parece óbvio que sim.

Como bem afirma Silva e Silva (2001), às motivações que procede a avaliação de políticas e programas sociais são de diferentes ordens.

[...] de ordem **moral**, que se refere à exigência da probidade dos gestores [...] de ordem **política**, que se refere à verificação dos propósitos do programa [...] de ordem **instrumental**, que se relaciona com a geração de informações para monitorar o programa; de ordem **técnica**, referindo-se a possibilidade da avaliação contribuir para clarificação do problema social que motivou o programa [...] para sistematização da prática em desenvolvimento; para correção, melhoria e avanço técnico do programa [...] de ordem **econômica**, tendo em vista a racionalização e melhor aplicação dos recursos (SILVA E SILVA, Ozanira Maria. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: Veras Editora, 2001). (grifos pessoais)

Nesse contexto, a avaliação é essencial para embasar mudanças posteriores, ou seja, a ruptura com velhos paradigmas sociais e econômicos.

Torna-se, a avaliação, um importante instrumento para a temática abordada nesta pesquisa, pois enfatiza a necessidade de repensar o contexto da política urbana de mobilidade na cidade de Fortaleza-CE.

Para tanto, segundo Vasconcellos (2001) *apud* Town (1981), é necessário diferenciar abordagens na busca por um enfoque essencialmente sociológico para a análise do transporte urbano.

O enfoque sociológico proposto por Vasconcellos (2001) promove a ruptura com ideia tradicional de transporte público como simples ação pragmática, entendido unicamente a partir da concepção técnica e econômica. Contudo, o autor também ressalta a dificuldade de avaliar políticas de transporte público diante da dicotomia entre engenharia e ciência política. (VASCONCELLOS, 2001).

Em suma, enquanto o enfoque tecnicista dá conta de expor apenas os números na sua função mais simples de análise de custo/benefício e o enfoque social de evidenciar a contabilidade dos impactos sociais do transporte público, a abordagem sociológica complementa as análises numéricas com a análise dos padrões de viagem em função de condições sociais, políticas, econômicas e institucionais (VASCONCELLOS, 2001). Embora ainda se trate, principalmente, de uma análise de políticas, do seu conteúdo, processos e impactos (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986).

Segundo Meny e Thoenig (1989) *in* Vasconcellos (2001 p.135), analisar políticas é simplesmente um esforço intelectual para chegar a uma construção abstrata do que se poderia chamar de “reconstrução da política”.

Assim, como instrumento de avaliação da nossa respectiva política de análise, optamos por reconstruir sua trajetória através de seu resgate institucional percebido através de episódios históricos distintos extraídos da análise documental, aproximadamente a partir dos anos de 1950. Em suma, objetivamos traçar o “perfil da política” por meio de uma série de dimensões de análise. (ABRANCHES, 1985 *in* VASCONCELLOS, 2001 p. 136).

Assim, sobre os objetivos de qualquer avaliação de políticas públicas Holanda (2002) coloca que:

O objetivo básico de qualquer avaliação é obter informações úteis e críveis sobre o desempenho desses programas, identificando

problemas e limitações, potencialidades e alternativas, levantando práticas mais eficientes e recolhendo lições e subsídios que possam ser retroalimentados no processo de planejamento e formulação de políticas públicas, de modo a aumentar a sua efetividade, eficiência e eficácia (HOLANDA, 2002, p.3).

A partir deste entendimento, nos propomos a perceber que para avaliar uma política urbana, marcadamente de transporte público, necessitamos de múltiplos conhecimentos e como tal da combinação conceitual entre avaliações neste caminho por vezes tortuoso.

Assim, a combinação entre as avaliações de processo e de resultado nos inserem em uma classificação que conforme Browne & Wildavsky (1984), citado por Silva e Silva (2001), intitula-se como avaliação compreensiva.

Avançando na construção metodológica de nossa pesquisa, ainda que, não disponha de uma equipe multidisciplinar, necessito colocar também como instrumento primordial de análise para esta respectiva política urbana a Avaliação em Profundidade que, segundo Rodrigues (2008) considera que:

[...] quanto mais **mergulharmos na situação estudada, mais ampliamos o campo de investigação**. Olhamos à frente e para os lados, acima e abaixo, porque a compreensão focada, direcionada, certamente a mais fácil, com certeza será sempre limitada [...] A proposta de uma avaliação em profundidade implica, ainda, considerá-la como extensa, densa, ampla e multidimensional, o que, por si só, coloca a multi e a interdisciplinaridade como condição primeira da tarefa da pesquisa. (RODRIGUES, 2008, p.10 e p.11). (grifos pessoais)

Tal combinação procura identificar variáveis significativas do processo e sua relação com os resultados à medida que esta entende que o uso de uma única abordagem avaliativa torna-se limitada na produção do conhecimento.

Rodrigues (2008), também ressalta que Avaliação em Profundidade propõe a análise de quatro aspectos indispensáveis para sua efetivação. Primeiramente uma análise institucional do conteúdo do programa com atenção a três aspectos distintos, mas complementares: formulação, bases conceituais e coerência interna, uma vez que e em conjunto, promovem o ajustamento jurídico necessário a sua formalização através de portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, dados estatísticos e outros.

Em um segundo momento, o autor propõe uma análise de contexto da formulação da política, ou seja, todo um levantamento de dados, primário e secundário, sobre o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo. Ressalta ainda Rodrigues (2008), que é importante observar que esta pesquisa prévia, em verdade, “será ditada pelas especificidades contextuais e históricas da própria política em foco e das políticas a ela relacionadas” (RODRIGUES, 2008 p. 11).

O terceiro aspecto relevante apontado por Rodrigues diz respeito a necessidade de elaborar uma trajetória institucional do programa. Em suma, esta análise pretende alcançar o índice de coerência e dispersão do programa ao curso de sua elaboração e execução. Nesse sentido, para a apreensão da trajetória institucional é fundamental a realização de uma pesquisa de campo que envolva todos os atores diretos e indiretos envolvidos na formulação e implementação de uma mesma política

Enfim, o quarto e último apontamento de Rodrigues (2008), diz respeito ao espectro temporal e territorial. Segundo o autor, “por meio desta dimensão analítica, procura-se apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade” (RODRIGUES, 2008 p. 11-12).

Nesse sentido, uma avaliação em profundidade pressupõe um estudo extenso, detalhado e multidimensional como condição essencial da tarefa de pesquisa avaliativa.

Segundo Boulmetis e Dutwin (1998, p.24), “onde existe um programa deve haver avaliação”. O questionamento matriz neste cenário didático de mobilidade urbana tem caráter de gênero, mas se dividi em outros tantos como espécies.

Obstante, uma resposta ao “*por que avaliar*” assume diferentes motivações ao longo da pesquisa. Atende a conveniência do momento e, não obstante, do interesse dos diferentes atores envolvidos.

A avaliação pode surgir por solicitação da própria gestão ou para medir os custos dos financiadores e determinar o benefício almejado, ou mesmo, a ótima aplicabilidade de recursos escassos, ou ainda, numa avaliação

Ex-post, quanto impacto teve determinado programa naquela ou nessa população/alvo, entre outros.

De forma peculiar, a motivação para esta avaliação emerge da percepção deste avaliador como observador/usuário do sistema de transporte público local e como “habitante” quase diuturno do Terminal Parangaba quando no deslocamento de casa/trabalho ou desses para a universidade.

Ainda segundo Boulmetis e Dutwin (1998), mesmo a avaliação não garantindo mudanças substanciais numa respectiva realidade ela garante um maior entendimento informacional de determinado programa o que pode subsidiar maior controle que, conseqüentemente, promoverá uma melhor gestão de recursos e um impacto verdadeiramente desejado.

Assim, ao mesmo tempo em que é a gênese de um pensamento renovador e divisor de águas na qualidade das políticas públicas no mundo, e principalmente no Brasil, marcadamente patrimonialista é, para determinados grupos hegemônicos, um “incômodo” na manutenção da “desordem” vigente, caracterizada pela desigualdade social.

Destarte, o objetivo central é perceber como as transformações político-administrativas das diferentes gestões municipais produziram e reproduzem a política de transporte público de Fortaleza a partir da leitura realizada no âmbito do Terminal Parangaba, refletida através da percepção de sua população/alvo.

Em suma, objetivamos entender como essa política, essencialmente urbana e de mobilidade, restringe ou dificulta o direito essencial aos serviços de transporte público através do SIT-FOR e na análise de seus impactos, sua evolução e/ou estagnação ao longo dos mais de vinte anos de sua operação.

Tal justificativa está diretamente relacionada com a necessidade de alcançarmos uma mobilidade mais sustentável, ou seja, com a tentativa de reformulação dos valores de individualização de modos e estilos de vida, marcadamente centrados no automóvel e apresentar, o transporte público, como alternativa viável a “imobilidade” vigente em Fortaleza.

Assim, nosso objetivo principal é avaliar, sob uma abordagem integrada (Avaliação Compreensiva), crítica e qualitativa, todo impacto doravante da gestão do SIT-FOR, enquanto política/programa em evidência a fim de subsidiar dados e informações que possibilitem modificações e/ou

complementos futuros, físicos e/ou estruturais, na sua atual conjuntura diante da singularidade que se apresenta.

Segundo Vasconcellos (2001), a metodologia de avaliação para políticas públicas de transporte urbano tem como fundamentos três atividades distintas e complementares: a escolha da *dimensão* de análise, a identificação dos *agentes* que intervêm no processo e a seleção das *variáveis*. Assim, a execução desta avaliação em si é pautada numa análise multidimensional (*institucional, legalista, organizacional, política, econômica e tecnológica*) dos componentes essenciais que conduzem a identificação do “perfil de intervenção” da Política/Programa SIT-FOR. (SILVA, 1984 *in* VASCONCELLOS, 2001 p. 138).

Genericamente, a metodologia tradicional de políticas e sistemas de transporte público utiliza como variáveis singulares de análise a *fluidez* e a *segurança*, está em consonância com a possibilidade de acidentes ocasionados por falhas estruturais dos diferentes modais de transporte e não como segurança em si, “*securus*”, dimensão também tratada em nossa pesquisa.

Contudo, seguindo as orientações de Vasconcellos (2001), agregamos a nossa avaliação, outras variáveis e as adaptamos a nossa peculiaridade, marcadamente os “obstáculos” da pesquisa de campo e a realidade urbana da cidade de Fortaleza. Assim, utilizamos variáveis outras que, de fato, enriqueceram percepção deste avaliador.

Portanto, condicionamos nossa pesquisa avaliativa à análise referencial de blocos temáticos estruturantes e seus respectivos itens concretos adaptados a atual conjuntura, mas que foram utilizados como variáveis avaliativas do Relatório Técnico/Diagnóstico do Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (PTUF, 1999), em pesquisa executada através do convênio IMPARH/ETTUSA no âmbito dos terminais e que hoje, embasaram a discussão do capítulo final desta dissertação.

Contudo, é relevante colocar novamente que nossas variáveis foram adaptadas a nossa singularidade. Portanto, a análise tradicional de políticas de transporte foi contemplada não somente pelo Survey, mas pela observação participante desse avaliador, forma mais viável de contribuir para o estudo.

O planejamento de políticas públicas para mobilidade socialmente livre e efetivamente sustentável deve envolver todos os interessados em organização multissetorial, pautando o debate em reflexões embasadas num desejo uníssono de viabilizar melhores condições para distribuição e defesa do direito de ir vir no espaço urbano.

Sobre a temática maior abordada nesta pesquisa e de forma sucinta, observa-se que o principal interesse do constituinte, doravante das transformações sociais da Carta Maior de 1988 foi que os espaços urbanos pudessem cumprir com suas funções sociais, de modo que, assim ocorrendo, estariam garantindo o bem estar de toda a população.

Em suma, estas transformações jurídicas e as nuances econômicas dos anos de 1980 e 1990 promoveram a gênese de políticas urbanas voltadas para o social e articuladas no âmbito do município, ainda que, com recurso federal no contexto do “Estado de bem estar social”.

Contudo, mesmo diante de tais conquistas, no tocante a mobilidade urbana e ao transporte público o que ocorreu foi um afastamento do governo federal da questão e a limitação dos recursos federais que ficaram escassos nas fontes do Orçamento Geral da União e no BNDES. Sendo aplicados, insuficientemente, em alguns corredores de ônibus, sistemas ferroviários e metroviários de grandes cidades.

Para alcançarmos uma reflexão, inerente a afirmativa acima, no âmbito local, levantamos, identificamos e analisamos historicamente, os diferentes momentos desta política urbana, com ênfase nas nuances do transporte público, marcadamente do programa SIT-FOR a fim de perceber sua dinâmica, evolução ou estagnação diante da crescente demanda de usuários.

Neste sentido, o beneficiário desta política torna-se nosso mais “fiel” aliado na composição deste desafio acadêmico. Portanto, perceber o fluxo e o perfil dos que utilizam os serviços oferecidos no interior do Terminal torna-se um norte fundante, pois somente assim determinaremos os atores verdadeiramente relevantes no “teatro” desta política.

Tal olhar é justificado pelo meu nobre desejo, enquanto avaliador “militante”, de subsidiar projetos de reconstrução ou melhoramentos destas edificações, a partir da nova configuração de uso que surgira, com o fim de

contribuir substancialmente para inclusão social e qualidade como valor principal da política urbana de mobilidade local.

As respostas e indagações que derivam da interpolação matriz do por que avaliar política urbana de transporte público justificam os diferentes momentos e questionamentos desta avaliação: Quais às benéficas, limitações e os percalços desta política/programa?

Estas respostas surgiram a partir da condução da análise, pautando-se na discussão embasada pela apresentação dos dados e resultados do capítulo IV. Contudo, iniciou a partir do mapeamento da Política/Programa SIT-FOR, ainda no capítulo 2 e de seu recorte espacial para o Terminal Parangaba, locus de aplicação da pesquisa de campo.

A metodologia proposta objetivou identificar as características da política pública de transporte local através da elaboração de dados e resultados que seriam percebidos a partir da análise dos aspectos estruturais do SIT-FOR dentro do Terminal de Integração Parangaba.

Nesse sentido, avaliamos os impactos, desejados e os efetivamente alcançados, até o nível de atendimento atual do serviço prestado, de acordo com as variáveis selecionadas, através do contexto dos interesses e necessidades das diferentes classes, grupos e organizações envolvidas com a respectiva política de transporte público do município (KOWARICK, 1979 *in* VASCONCELLOS, 2001).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Da pesquisa empírica: histórico, instrumentalização, aplicabilidade e resultados no Terminal Parangaba.

De forma geral é notório, mesmo numa perspectiva *lato*, que o Sistema Integrado de Transporte público na cidade de Fortaleza-CE permite a acessibilidade de grande parte da população socialmente vulnerável. Todavia, da mesma forma é perceptível que este mesmo sistema, materializado nos Terminais de Ônibus, marcadamente o Terminal Parangaba opera numa lógica de inadequação entre fluxos de veículos e usuários transportados.

Os constantes desdobramentos da política de transporte público local e o “vai e vem” frenético dos coletivos na dinâmica da cidade nos fez

acreditar, desde a gênese desta ideia que, para realmente alcançarmos uma leitura fidedigna do programa SIT-FOR e sua avaliação propriamente dita teríamos que estudá-lo em contexto estático, ou seja, está inserido em sua essência e dentro de sua forma sem ter outras variáveis que nos retirassem à visão correta do objeto. Assim, optamos por observá-lo a partir da sua edificação, ou seja, o Terminal de Integração.

É conveniente colocar neste capítulo que, em um momento incipiente da pesquisa, quando ainda na proximidade com o projeto, a análise era fisicamente macro, englobando os sete terminais fechados de integração coletiva. Contudo, no decorrer da produção científica, observou ser inviável tamanha análise, sobretudo, pela indisponibilidade de tempo hábil que condicionou a necessidade de recortes metodológicos e a diminuição física do objeto.

Assim, passamos a compor nossa análise pela absorção e fomentação de dados relevantes a política de transporte público através da percepção do vivido no interior do Terminal Parangaba. Nesse sentido é também relevante destacar que adotamos uma abordagem qualitativa, sobretudo, pela possibilidade de produzir um conhecimento específico ligado à ação através da leitura de situações cotidianas e realidades peculiares dos mais diferentes atores no âmbito do Terminal Parangaba.

Sob a luz da respectiva abordagem, a política urbana estudada requer a utilização de técnicas que extraiam da percepção do comum a real leitura de como a população/alvo sente e utiliza esses espaços.

Obstante, faz-se necessário destacar que a pesquisa foi dividida em três etapas principais.

A primeira correspondeu a uma revisão dos aspectos culturais e históricos no receptivo espaço estudado e das questões referentes à geografia da circulação urbana, a segunda, consistiu no trabalho de produção e coleta de dados e, a terceira, na análise e interpretação dos dados coletados. Houve também o aprofundamento conceitual, a partir de literaturas específicas e a sua aplicação junto à investigação desse tipo de espaço de circulação, em consonância com a temática macro de avaliação de políticas públicas.

Por sua vez, o levantamento teórico que, numa percepção macro, foi um momento constante e basilar em toda a pesquisa sustentou-se a partir da

análise bibliográfica, parte nunca efêmera, constante e absoluta, abrangendo toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema do estudo e pela análise documental, com o recolhimento de reportagens, artigos e demais publicações que tratem das condições do transporte público municipal, dos terminais, dos serviços oferecidos e sobre os usuários. Além de levantamentos estatísticos, como tabelas e gráficos, em instituições diretamente ligadas aos terminais, como a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza S/A (ETUFOR) e outras.

A pesquisa de campo fez-se a partir de Pesquisa de Opinião (Survey), ou enquetes rápidas com os usuários do Terminal Parangaba, em virtude do rápido dinamismo do local e pela observação participante. Tais técnicas possibilitaram o levantamento e tratamento de dados a partir da percepção das diferentes posições e tendências atuais dos diversos grupos que compartilham aquele espaço público.

É relevante lembrar que utilizamos como base para esta fase operacional de nossa pesquisa, sobretudo pelas peculiaridades envolvidas e pela forma de entendimento que pretendemos alcançar na avaliação, as orientações encontradas no clássico trabalho de Vasconcellos (2001): *Transporte Urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas*; edição de 2001, reimpressa em 2009 também pela editora Annablume de São Paulo.

Reitero também que a observação participante foi nesse momento de extrema importância por considerar, sobremaneira, o que as pessoas, de fato pensam e externalizam verbalmente ou através da escrita.

Em suma, o *Survey* consistiu na aplicação de questionários rápidos e objetivos por uma equipe de três auxiliares de pesquisa cujos critérios objetivaram a avaliação dos mais variados serviços oferecidos no âmbito do Terminal Parangaba, considerando como atributos relativos à **INFRAESTRUTURA/AMBIENTE** (Comunicação Visual, Ventilação e Limpeza) em analogia genérica as variáveis, *Nível de Serviço do Transporte* e *Qualidade Ambiental* (VASCONCELLOS, 2001), **TEMPO DE VIAGEM** (Integração, Intervalo entre os ônibus e Regularidade dos Horários), em afinidade com *Fluidez* (VASCONCELLOS, 2001), **CONFORTO/QUALIDADE** (Embarque e Desembarque, Lotação e Conservação do Espaço Físico) também análoga à *Nível de Serviço do Transporte* e *Segurança* (VASCONCELLOS, 2001), e

PERCEPÇÃO DE MELHORIAS E EXPECTATIVAS FUTURAS, que embasará o capítulo final deste trabalho.

Por sua vez, os níveis de classificação da Pesquisa se dividiram em **PÉSSIMO, REGULAR, BOM E ÓTIMO** e tiveram como público alvo os usuários com assiduidade diária no respectivo Terminal, que desembarcam e aguardam embarque cotidianamente, uma vez que, estes acabam criando vínculos de vivência com o local e podem contribuir valiosamente para nossa percepção avaliativa.

Todavia, em virtude da pouca disponibilidade de tempo, recursos diminutos e outros percalços que, sobremaneira, acabaram por dificultarem o processo criativo e operaram para a desqualificação desta pesquisa trabalhamos dentro de certas limitações.

Consonante, labutamos na aplicação desta pesquisa de opinião durante seis dias, do dia 9 (nove) ao dia 15 (quinze) de Agosto de 2013, com exceção do dia 11/08/2013, em horários específicos condicionados pelos “contra tempos” discutidos no parágrafo acima e peculiaridades relativas de cada momento.

Como citado acima, os respectivos horários também obedeceram a recortes específicos que marcam o “dia a dia” do Terminal Parangaba. Tais momentos são percebidos no âmbito deste respectivo Terminal de ônibus como horários de intenso fluxo de usuários e, portanto, potencialmente ricos para justificarem uma lógica científica de observação diante de suas peculiaridades.

De forma sucinta, o primeiro horário, de 07:00 às 08:00 horas da manhã, em entendimento *lato* e sob uma primeira percepção, revela o momento incipiente na mobilidade dos cidadãos, quando no deslocamento de casa para o trabalho, numa migração continuamente pendular, motivada, quase sempre, pelas relações de produção.

O segundo horário, de 12:00 às 13:00 horas da tarde, numa análise genérica é também percebido como momento de certo fluxo de usuários, uma vez que, o deslocamento é condicionado pelo intervalo médio da jornada diária de trabalho, nos chamados “dias úteis”. Assim, o “horário de almoço” também marca um instante peculiar no interior dos Terminais.

Por último, e não menos importante, o terceiro horário, de 19:00 às 20:00 horas da noite, que marca o momento de retorno do trabalho, ou seja, o fim da jornada diária. É o momento de maior intensidade de fluxos de usuários, onde se percebe claramente a incompatibilidade entre a demanda da população/alvo e a estrutura ineficaz do programa, numa gestão de caos. É o que chamamos de "*hora do rush*".

Como citado em parágrafos acima, optei pela observação participante no campo por entender que, somente a partir dessa abordagem conseguiria a real percepção do dinamismo dessa política e que, através desta, poderia trabalhar conjuntamente com a aplicação do Survey, diante da possibilidade de sua informalidade, visto que, nessa técnica o observador, através da vivência de campo, toma contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada, e integrar-se a ela. Participa conjuntamente pela comunicação, conversas informais e diretas, diálogos simples, fotos naturais e percepção atenta aos movimentos circundantes integrando-se a eles.

Assim, a observação participante ocorreu conjunta com a pesquisa de opinião e limitou-se ao Terminal Parangaba, no seu interior e nos seus limítrofes externos, ou seja, nas avenidas que o circundam.

Cabe colocar neste momento que a pesquisa de campo é, sem dúvida, o momento inestimável para qualquer cientista. Talvez, na opinião deste humilde pesquisador, o instante mais crucial, pois não poderão ocorrer erros, já que, disso depende a própria interpretação dos dados e a conclusão da pesquisa. Concordando com Marconi e Lakatos (2005), a pesquisa de campo é:

[...] aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles (MARCONI & LAKATOS, 2005, p.188).

Assim, a tabela abaixo expõe a aplicabilidade da Pesquisa de Opinião e da Observação Participante, simultaneamente, ocorrida na segunda semana do mês de agosto de 2013.

TABELA 08

**Aplicação da Pesquisa de Opinião e Observação Participante no Terminal Parangaba.
(De 9 a 15 de Agosto)**

DIAS E HORÁRIOS	SEX	SAB	DOM	SEG	TER	QUA	QUI
1º HORÁRIO (07:00 às 08:00)				X			
2º HORÁRIO (12:00 às 13:00)		X			X		
3º HORÁRIO (19:00 às 20:00)	X					X	X

Fonte: Elaboração pessoal (2014).

De forma geral e em um primeiro momento, as enquetes seriam realizadas com os usuários do transporte público e servidores do município lotados no Terminal Parangaba enquanto que, aos gestores e administradores da política de transporte público seriam aplicadas entrevistas abertas de caráter informal quando em visitas a ETUFOR.

Entretanto, no decorrer desta pesquisa avançamos nossa compreensão para além daqueles que utilizam esta política, ou seja, elevamos nossa percepção para aqueles que a subutilizam através da análise das diferentes formas de utilização do terminal por parte da sociedade e do poder público, em geral, no que concerne a forma como o Estado regula este espaço no âmbito do SIT-FOR.

Assim, selecionamos também os comerciantes, formais e informais, ilegais e permissionários, fixos e itinerantes que se localizavam no interior do respectivo Terminal e/ou externamente nos seus limítrofes; outros promotores de transporte – semipúblico (mototaxistas); outros agentes públicos que eventualmente utilizavam aquele espaço, naquele respectivo momento. Tal escolha de nosso público-alvo foi justificada pela premissa citada por Lejano (2006) na qual percebe as abordagens interpretativas da avaliação de políticas, como gênese de método etnográfico e, como tal, um instrumento privilegiado de análise.

Para melhor compreensão e percepção dos resultados, sistematizamos os respectivos atores os dividindo em grupos hierarquizados numericamente pelo grau de participação e envolvimento.

Assim, os usuários, beneficiários de forma geral e os demais atores que subutilizam este espaço público, salvo os servidores da ETUFOR e os gestores e administradores do SIT-FOR serão elencados no primeiro grupo e responderam as mesmas perguntas, em enquete do tipo padronizada, por permitir que as diferenças reflitam diferenças entre os respondentes e não entre as perguntas.

De forma geral, os Gestores e Administradores, elencados no segundo e último grupo responderam sobre a legislação correspondente, recursos e operacionalização da política de transporte público e administração dos Terminais, através de entrevistas abertas, verbais e informais, objetivando auxiliar a análise documental e traçar a trajetória institucional da respectiva política/programa nas diferentes gestões.

A terceira etapa da pesquisa de campo, que ocorreu quase que simultaneamente a ação proveniente da segunda consiste na análise e interpretação dos dados coletados.

Após a coleta, seguiu-se o processo de identificar as prováveis similaridades e especificidades do local estudado e também dos indivíduos que os frequentam. Ocorreu a tabulação dos dados e a organização das informações em gráficos, quadros e tabelas.

A complexidade de um programa que rompeu ao longo dos anos com as próprias barreiras políticas de seus formuladores e se tornou um programa de Estado e que, subjetivamente, tem na sua execução contínua uma espécie de avaliação de processo e monitoramento vigente é um objeto extraordinariamente instigante.

Tal afirmativa é corroborada pela percepção de que, mesmo descartando outras percepções qualitativas, o SIT-FOR dá conta, ainda que, sob a égide do imediatismo administrativo, vinte e quatro horas por dia, de segunda a segunda e em todos os meses do ano da demanda da cidade.

Todavia, o que não torna absoluta sua execução, visto a necessidade crescente de adequação ao crescimento indiscutível da urbe e da demanda demográfica consequente.

Acredito ainda que, na utilização dos questionários encontrei dados essencialmente subjetivos, visto que, à medida que os cidadãos respondiam eu os confrontava com perguntas outras basilares a elementos perceptivos que foram construídos a partir de concepções culturais socialmente intrínsecas e peculiares aos distintos grupos que foram envolvidos na avaliação.

Ressalto que não foi, de fato, e absolutamente possível operar numa postura de distanciamento total ou de “impecável” estranhamento intelectual, pois oscilei numa proximidade quando efetivamente formulei meu entendimento dos dados, obedecendo sistematicamente o “olhar, ouvir e escrever” para melhor interpretar dialeticamente os conflitos entre a objetividade e subjetividade que, de fato, encontrei em meu campo.

Assim, de forma resumitiva destaco que foram entrevistadas 58 pessoas, entre elas: 24 homens e 34 mulheres (predominantes na pesquisa), sendo 28 jovens (em idade economicamente ativa), 20 adultos e 10 idosos, subdivididos, conforme o vínculo que têm com o local. Portanto, 10 pessoas foram classificadas como *permanentes* no Terminal, que tinham residência nas proximidades ou mesmo no próprio espaço do Terminal ou que de outra forma fixavam-se ali durante o tempo da pesquisa; 31 pessoas classificadas como usuários *eventuais*, ou seja, que não raramente utilizavam o Sistema de Integração de Transporte e 17 pessoas elencadas como *trabalhadores*, comerciantes fixos ou itinerantes, servidores terceirizados, celetistas ou públicos que exerciam suas atividades no interior do respectivo Terminal.

Nesse momento, iniciaremos a exposição dos resultados sistematizando sua apresentação e discussão sob a orientação formulada no momento incipiente deste capítulo.

Os gráficos deste capítulo foram elaborados a partir dos dados extraídos da pesquisa de opinião (Survey) nos dias 09, 10, 12, 13 e 14 de Agosto de 2013 no Terminal Parangaba. Assim, consideraremos como plataforma de análise deste capítulo, em um primeiro momento, os três atributos macros da pesquisa, “*Infraestrutura/Ambiente*”, “*Tempo de Viagem*” e “*Conforto/Qualidade*” e, seus itens de forma aleatória, de acordo com a necessidade do texto. Posteriormente, no capítulo conclusivo trabalharemos o atributo: “*Percepção de melhorias e Expectativas futuras*”, cujos gráficos estão disponíveis nos apêndices posteriores.

4.2 Infraestrutura/Ambiente.

A primeira análise do atributo INFRAESTRUTURA/AMBIENTE se faz através dos conceitos geográficos *forma* e *estrutura* (subjacente à forma), ou seja, tudo aquilo que está ao alcance das sensações, sobretudo, do visível. Assim, para nossa pesquisa no âmbito do Terminal Parangaba, o atributo é classificado a partir dos itens: *Comunicação Visual*, *Ventilação* e *Limpeza e Acessibilidade*.

O item Comunicação Visual objetiva a análise de como os usuários do programa percebem a própria identificação visual do local, como placas diferenciadoras de linhas, placas de informações operacionais (transferências, atrasos ou acidentes, por exemplo), placas de orientação interna (acessos, saídas e travessias) ou placas de serviços, educativas ou institucionais. Além de sinalização horizontal, vertical e outros dispositivos voltados para circulação dentro do Terminal Parangaba.

O item Ventilação reflete a própria conceituação de sua exigência para todo e qualquer ambiente público. Uma vez que estes não devem existir em grande dimensão, o Terminal de ônibus foge a regra já que nasceu para receber grande demanda de pessoas. Nesses espaços de pessoas e coletivos a sensação térmica é condição indispensável diante da sua condição de edificação densamente utilizada, seja no “vai e vem” dinâmico dos transeuntes, ou pela saúde daqueles que consomem mais tempo naquele espaço.

O item Limpeza e Acessibilidade também são correlatos respectivamente à questão da saúde e do deslocamento dos diferentes grupos sociais que coabitam dentro do Terminal.

A ETUFOR optou por terceirizar a limpeza dos Terminais de Integração Coletiva que, até a presente data desta pesquisa era realizada pela empresa “*Rent Serviços*”. Contudo, ocasionalmente opta por utilizar a Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB).

Já a questão da acessibilidade está presa a sua gênese arquitetônica.

4.2.1 acessibilidade.

A acessibilidade no respectivo Terminal, enquanto projeto, responde a demanda dos diferentes usuários daquele espaço público, uma vez que,

possui pequenas rampas para a transição de cadeirantes entre as plataformas e um elevador que dá acesso ao piso superior. É relevante dizer também que possui dois banheiros coletivos, um no andar de baixo e outro no andar de cima. Todavia, quando saímos do campo das ideias e do desenho propriamente dito, nos deparamos com a realidade crua do mau uso daquele espaço e da completa falta de manutenção dos seus equipamentos.

Em suma, segundo depoimento dos comerciantes locais e do testemunho ocular deste avaliador, o elevador que dá acesso ao piso de cima, onde existe a maior parte do comércio está quebrado há mais de dois anos e ainda se encontrava até a data desta pesquisa. O banheiro do primeiro piso, por falta de manutenção, também está em desuso há mais de dois anos.

Além disso, algumas das rampas disponibilizadas aos cadeirantes estão danificadas impossibilitando o acesso seguro de uma plataforma à outra. A acessibilidade também foi prejudicada pelo encurtamento do espaço interno, uma vez que, para ceder espaço físico à construção da estação do “METROFOR-Parangaba” o Terminal perdeu uma plataforma, diminuiu de cinco para quatro, mas continua operando com a mesma quantidade de linhas, a maior do SIT-FOR. Assim, continua circulando ali diariamente grande quantidade de usuários.

Figura 04 - “Foto panorâmica da escada do Terminal Parangaba (13 de Agosto de 2013)”.



Fonte: Pessoal.

Conforme a opinião deste avaliador, ainda sobre a precária condição do item *acessibilidade* no interior do Terminal Parangaba, aproximadamente 50% dos entrevistados - na amostragem de Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 03) - optaram por classificar o respectivo item como *regular* e 25% como

péssimo, revelando a precariedade desse quesito na operacionalização do Terminal Parangaba e conseqüentemente, na forma como a população/alvo percebe o SIT-FOR.

Na amostragem do Sábado (10/08/2013 – Gráfico 05), a precariedade percebida continuou contabilizando índices de rejeição. Ainda maior, cerca de 60% de usuários consideraram a acessibilidade *péssima* e 20% *regular*. Na Segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 05), 50% assinalaram que o item era *péssimo* e 50% somente *regular*. Na Terça-Feira (13/08/2013 – Gráfico 06), a opção, *péssimo* voltou a ser de 60% e *regular* de 40%. Na Quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 07), a opção *péssimo* ficou com 50% dos entrevistados e a opção *regular* com 30%. No último dia da pesquisa de campo (15/08/2013 – Gráfico 07), 37,7% dos entrevistados ainda consideravam *péssimo* a acessibilidade e 50% *regular*.

Por fim, é notório que a população/alvo do SIT-FOR sente a fragilidade do item acessibilidade no âmbito no Terminal Parangaba. É vigente a necessidade de melhorias e reparos nos equipamentos que estruturam este quesito. Com base nessa percepção e de acordo com a tabela abaixo quase metade de todos os entrevistados, aproximadamente 48% destes, nos seis dias de pesquisa, demonstraram sua insatisfação diante da incerteza na estruturação dessa respectiva temática.

TABELA 09
Números da percepção do item acessibilidade no Terminal Parangaba.
2013

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DA ACESSIBILIDADE			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
09 de Agosto	25%	50%	25%	0
10 de Agosto	60%	20%	25%	0
12 de Agosto	50%	50%	0	0
13 de Agosto	60%	40%	0	0
14 de Agosto	50%	30%	20%	0
15 de Agosto	37,5%	50%	12,5%	0
MÉDIA APROXIMADA	48,%	40%	12%	0

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo

4.2.2 ventilação e limpeza.

De forma geral a *Ventilação* no interior do Terminal Parangaba é agradável. A sensação térmica é quase sempre de ambiente à sombra em virtude da cobertura de concreto (domus na cobertura) que abrange toda sua estrutura, assim como os demais terminais, com exceção do Terminal Messejana que possui um grande “descampado” em seu espaço físico.

Mesmo com a circulação intensa de pessoas, a grande quantidade de gases poluentes expelido pelos coletivos na atmosfera do lugar e o calor tropical de nosso estado o ambiente é quase sempre agradável. Sabiamente o projeto procurou dotar o espaço interno de ventilação natural visto não haver fechamento externo de qualquer local que o circunda. Assim, proporciona sempre abertura para a circulação de ventos. Em suma, é uma grande estrutura baseada em um teto sobre colunas de concreto.

A limpeza do Terminal Parangaba, dentro daquilo percebido pelo visual é adequada. Suas plataformas são constantemente varridas e não há sinal de descaso. É fácil verificar que existem inúmeras lixeiras distribuídas no seu interior. Tomando o exemplo do Terminal Papicu ocorre aqui também um rodízio entre os funcionários da limpeza onde são divididos em equipes e turnos respeitando os seguintes horários: 05:00h às 11:00h, 11:00h às 17:00h e 17:00h às 23:00h. Em cada horário estão entre quatro e cinco zeladores para manter a limpeza do ambiente.

FIGURA 05 - “Lixeiras utilizadas para limpeza do Terminal”.



Fonte: Internet.

Assim, de maneira geral os dois quesitos são percebidos pela população/alvo de forma relativamente positiva quando comparados com o item acessibilidade, por exemplo.

Na análise dos dados obtidos na Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 03), 58,40% dos entrevistados optaram por classificar o item *limpeza* como *bom*, enquanto o item *ventilação* atingiu 66,7% da mesma opção. No Sábado

(10/08/2013 – Gráfico 04), esta percepção tendeu a oscilar fortemente entre as opções, *péssimo* (ventilação: 20%; limpeza: 40%), *regular* (ventilação: 30%; limpeza: 30%), *bom* (ventilação: 30%; limpeza: 10%) e *ótimo* (ventilação: 20%; limpeza: 20%) em ambos os pontos. Na Segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 05), predominou o *regular* em 66% dos entrevistados em relação à ventilação e 37,5% da mesma opção no item limpeza. Terça Feira (13/08/2013 – Gráfico 06), 40% dos entrevistados optaram por classificar a ventilação no local como *bom*, enquanto 50% destes apontaram a limpeza como *regular*. Na Quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 07), 80% dos usuários classificaram a ventilação como um *bom* quesito, e a limpeza como *regular* entre 60% deles. E, no último dia da pesquisa, Quinta-feira (15/08/2013 – Gráfico 08), 75% dos usuários consideraram *bom* o item ventilação e a limpeza em 37,5% fora considerada *regular*.

Ressalto que, as observações realizadas acima são sucintas. Portanto, comentamos alguns pontos e deixamos, a cargo da curiosidade do nosso leitor, a análise profunda dos dados logo mais nos gráficos abaixo.

Assim, numa análise mais precisa da TABELA 10 abaixo, 52,78% dos entrevistados, mais da metade do total, classificaram o item *ventilação* como *bom* refletindo a primeira percepção deste avaliador quando da sua observação participante no local.

Já a *limpeza*, segundo o maior número dos usuários entrevistados, 37,91%, foi classificada como *regular*, mas oscilou bastante entre as demais graduações da escala proposta pelo Survey chegando a atingir 26,81% de *bom*.

Contudo é necessário ressaltar que a aparente situação das plataformas, sempre limpas em virtude do esforço contínuo dos trabalhadores locais esconde a situação obscura dos banheiros que, outro sim, não compartilham da mesma higiene do resto do Terminal. Tal peculiaridade é facilmente explicada pela dinâmica e tipo de uso desse equipamento que, quase sempre, expurga um odor desagradável.

[...] A prefeitura abandonou os terminais de ônibus, acusa vereador petista (Ronivaldo Maia) [...] os terminais estão abandonados. Para vocês terem uma ideia, as pessoas não podem nem entrar nos banheiros, porque não aguentam a podridão e o mau cheiro [...] (Diário do Nordeste, 12 de Dezembro de 2013 – disponível em <http://blogs.diariodonordeste.com.br>).

TABELA 10
Números da percepção dos itens ventilação e limpeza no Terminal
Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE VENTILAÇÃO E LIMPEZA (RESPECTIVAMENTE)							
	PÉSSIMO		REGULAR		BOM		OTIMO	
09 de Agosto	16,6 %	16,6%	8,4%	25%	66,7%	58,4%	8,3	0
10 de Agosto	20%	40%	30%	30%	30%	10%	20%	20%
12 de Agosto	12,5%	37,5%	63%	37,5%	25%	25%	0	0
13 de Agosto	20%	40%	40%	50%	40%	10%	0	0
14 de Agosto	10%	20%	10%	60%	80%	20%	0	0
15 de Agosto	12,5%	37,5%	12,5%	25%	75%	37,5%	0	0
MÉDIA APROXIMADA	15,26	31,85	27,31	37,91	52,78	26,81	4,71	3,33

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

4.2.3 comunicação visual

Como outrora citado neste capítulo, esse quesito é a forma como a política/programa se comunica com sua população/alvo no âmbito dos terminais.

É bem notório, em um primeiro momento, que o espaço interno do Terminal Parangaba é bem sinalizado e suas placas diferenciam-se de acordo com seus propósitos. Embora perceba-se que certas placas indicativas de linhas deixem a desejar quando ao tamanho da fonte. Sobretudo, porque grande parte da população das cidades, marcadamente os idosos, sofre com algum nível de deficiência na visão. Inclusive este avaliador!

Neste sentido, é de bom senso que sinalização para o pedestre deva levar em conta o trajeto da caminhada, que difere do trajeto dos demais veículos, e ter cor e altura adequadas para a visualização de uma pessoa em pé.

Apesar de, este item ser um projeto complementar, dentro da ideia macro de Terminal, percebe-se no interior de seu espaço físico, toda normatização de sua comunicação, seja com o usuário, seja com motorista do coletivo ou algum transeunte externo àquele espaço. Todavia, ocorre em certos locais à sobreposição de algumas placas provocando pequena poluição visual e atrapalhando a orientação pretendida.

Nesse sentido, o projeto executivo de sinalização e comunicação visual do Terminal Parangaba é de fundamental importância para a criação de uma identidade da política/programa SIT-FOR com seus beneficiários, por garantir uma boa orientação ao usuário e um bom uso de seu espaço.

De forma geral e de acordo com os dados extraídos da pesquisa de campo, a comunicação visual no Terminal Parangaba atende as expectativas de seus usuários em menor escala, visto que, oscila sucintamente entre *regular* e *bom*.

No primeiro dia da pesquisa, Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 04), destacou-se entre 66,6% dos entrevistados a classificação *regular* e 25% no critério *bom*. No Sábado (10/08/2013 – Gráfico 05), a semelhança do dia anterior, 60% dos questionados optaram por classificar o item também como *regular*. Na Segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 06), 50% dos usuários indagados na pesquisa optaram por classificar o respectivo quesito com o critério de *bom*. Na Terça Feira (13/08/2013 – Gráfico 07), 40% *bom* e na Quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 08), continuamos com os mesmos 50%, optando pelo mesmo critério. Na Quinta-feira (15/08/2013 – Gráfico 09), decaímos no critério de escolha para *regular*, mas permanecemos, nos 50% entre os entrevistados.

Em suma, os usuários do transporte público no Terminal Parangaba se sentem relativamente bem orientados, pois 49,1% dos entrevistados, no total, reconhecem que o respectivo item de comunicação visual é *regular* quanto a sua operacionalização e 35% o classificaram como *bom*. Assim, percebendo que não há grandes índices de rejeição com o critério *péssimo* (15,98%) podemos realmente dizer que este quesito não deixa muito a desejar para a coletividade.

TABELA 11
Números da percepção do item comunicação visual no Terminal Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE COMUNICAÇÃO VISUAL			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
09 de Agosto	8,4%	66,6%	25%	0
10 de Agosto	20%	60%	20%	0

12 de Agosto	12,5%	37,5%	50%	0
13 de Agosto	10%	50%	40%	0
14 de Agosto	20%	30%	50%	0
15 de Agosto	25%	50%	25%	0
MÉDIA APROXIMADA (%)	15,98	49,1	35	0

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Figura 06 - Placas indicativas de linhas no Terminal Parangaba.



Fonte: Internet.

Gráfico 04 - Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 09 de Agosto de 2013 (19:00h/21:00h).

Fonte: Acervo do Autor (2014) com base na pesquisa.

Gráfico 05 - Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 10 de Agosto de 2013 (08:00h/09:00h).

Fonte: Acervo do Autor (2014) com base na pesquisa.

Gráfico 06 - Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15). Fonte: Acervo do Autor (2014) com base na pesquisa.

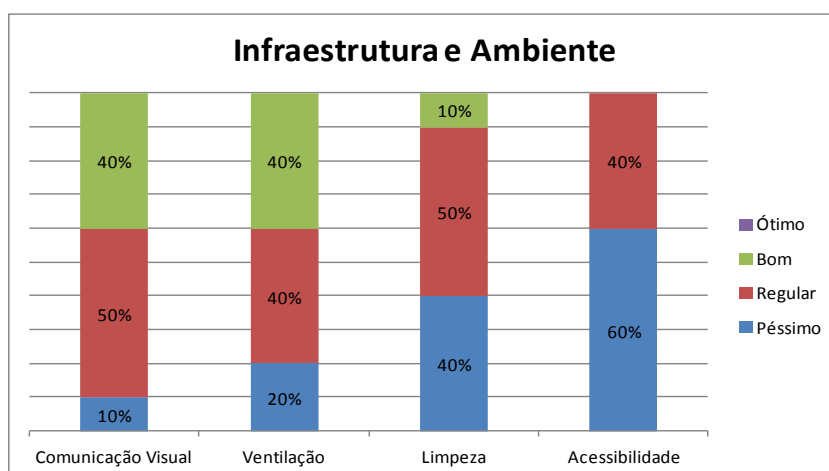


Gráfico 07 - Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30). Fonte: Acervo do Autor (2014) com base na pesquisa.

Gráfico 08 - Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 14 de Agosto de 2013 (19:00h/20:15). Fonte: Acervo do Autor (2014) com base na pesquisa.

Gráfico 09 - Infraestrutura/Ambiente do Terminal Parangaba. 15 de Agosto de 2013 (19:00h/19:50). Fonte: Acervo do Autor (2014) com base na pesquisa.

4.3 Tempo de viagem.

Genericamente, o atributo TEMPO DE VIAGEM objetiva analisar como a população/alvo percebe a própria operacionalização do SIT-FOR, enquanto sua utilização e execução. Isto é, como o indivíduo comum sente a assistência da política de transporte público em sua necessidade de deslocamento pontual pela cidade.

Assim, relaciona-se com a *função* descrita por Santos (1985), e entendida aqui como o mister maior da política/programa, tal qual, deslocar pessoas no espaço da cidade e gerar *fluidez*. Portanto, este atributo macro foi dividido em três itens menores que objetivam analisar a dinâmica de uso de

nosso objeto de estudo, justificando com isso o verdadeiro sentimento dos cidadãos quando, no interior dos terminais, precisam passar diariamente por verdadeiras jornadas no seu deslocamento de casa para o trabalho e retorno, na maioria das vezes.

Não obstante, já em um primeiro momento na análise dos resultados obtidos, é perceptível o descontentamento dos usuários quanto à dinâmica do tempo de viagem. Os itens *Intervalo entre ônibus e regularidade de horários*, quase sempre, foram alvos do aborrecimento da população e considerados *péssimos* em sua maioria, durante todos os dias de pesquisa. Todavia, o item *Integração*, também em sua maioria, mostrou-se do agrado da população/alvo, sobretudo, porque, de fato, acaba alcançando seu objetivo essencial enquanto característica da política/programa SIT-FOR, ou seja, deslocar o usuário de uma estação a outra sem pagar mais de uma tarifa (Integração físico/tarifária).

Segundo funcionário da ETUFOR, “porta-voz” do programa SIT-FOR, os intervalos entre os coletivos devem seguir, dentro do Terminal, um tempo limite de cinco minutos entre uma viagem e outra, de uma mesma linha. Contudo, é relevante colocar que em minha observação pude constatar que, de fato, ocorreram alguns atrasos e que, em sua maioria, eram relativamente significantes quando nas linhas provenientes dos bairros, ou seja, as *linhas alimentadoras*. E estas, geralmente com excesso de lotação.

De acordo com a percepção deste avaliador, a pesquisa aponta, como citado acima, para uma insatisfação da população quanto aos atrasos de alguns coletivos que, ironicamente, são associados pejorativamente a seus condutores pela população: “_Até que enfim chegou o seu Raimundo [...] ou homem pra atrasar!” (G. T., 38 anos – Terminal Parangaba, 15 de Agosto de 2013). Assim, os atrasos dos coletivos acabam sendo uma constante inconveniente no cotidiano do fortalezense. Contudo, me parece coerente pontuar que essa insatisfação comunal também aflige aos motoristas, posto que, estes devem seguir à risca as imposições dos horários no sistema e, quando não o fazem, pelas mais diferentes circunstâncias, são penalizados.

4.3.1 integração.

A integração do SIT-FOR se faz, a partir da interligação entre os sete terminais fechados de ônibus da cidade. A forma convencional de

integração é a da realização de transferências de uma linha para outra em terminais fechados numa circunscrição dividida em cinco áreas operacionais e uma neutra, todas espalhadas pela cidade.

Figura 07 - Áreas operacionais de atuação da política de transporte público.



Fonte: Fortaleza/ETUFOR, 2010 (Disponível em: www.fortaleza.ce.gov.br)

Assim, é perceptivo que espacialmente a integração promovida pelo programa SIT-FOR pode alcançar toda extensão da cidade, fazendo com que grande parte da totalidade da população seja realmente beneficiada.

Destacando alguns pontos da pesquisa é notório que a afirmativa acima faz parte do sentimento dos usuários no âmbito do Terminal Parangaba, pois o item foi classificado sempre como positivo em todos os momentos da pesquisa, ou seja, a classificação *bom* foi uma constante. Na Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 10), cerca de 50% dos entrevistados classificaram o item *integração* como *bom* e 8,3% como *ótimo*. No Sábado (10/08/2013 – Gráfico 11), foram 40% (*bom*); na Segunda-Feira (12/08/2013 – Gráfico 12) foram 75% (*bom*); na Terça-Feira (13/08/2013 – Gráfico 13) 70% (*bom*); Na quarta-Feira (14/08/2013 – Gráfico 14) 60% (*bom*) e na Quinta-Feira (15/08/2013 – Gráfico 15), último dia da pesquisa foram 87,5% *bom*.

Permitimo-nos fazer uma observação quanto ao surgimento da classificação *ótimo*, nesse ou em qualquer outro momento na pesquisa, pois é um momento de extrema raridade diante da percepção geral, quase sempre negativa do sistema de transporte público de Fortaleza.

Retomando a apresentação dos resultados e finalizando a discussão do item *integração* percebemos que este quesito é agradável aos usuários do SIT-FOR em quase toda sua totalidade. Assim, na observação da tabela 12 percebemos uma aprovação relevante de 63,75% do total geral dos entrevistados na pesquisa que optaram por categorizar o respectivo item como *bom*.

TABELA 12
Números da percepção do item integração no Terminal Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE INTEGRAÇÃO			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
09 de Agosto	0	41,7%	50%	8,3%
10 de Agosto	40%	20%	40%	0
12 de Agosto	0	12,5%	75%	12,5%
13 de Agosto	0	30%	70%	0
14 de Agosto	0	40%	60%	0
15 de Agosto	0	12,5%	87,5%	0
MÉDIA APROXIMADA (%)	6,6	26,11	63,75	3,46

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Cabe aqui citar, o exemplo de excelência de Sistema de Integração Coletiva na cidade de Curitiba, Paraná. Com 21 terminais de integração na capital e mais 12, situados em algumas cidades da Região Metropolitana, além das estações “Tubos”, a política de transporte público local prioriza a população/alvo, pois não há limites, com relação a horários ou quantidades de ônibus, sendo o passageiro quem define o percurso que achar mais conveniente.

4.3.2 intervalo entre os ônibus

Em suma, na análise deste item encontramos a existência dos contínuos atrasos por parte dos coletivos que, numa realidade platônica ou ainda de projeto, não deveria ocorrer.

Como citado outrora, o tempo limite esperado dos intervalos entre os ônibus é de cinco minutos, considerando o embarque e o desembarque no âmbito dos terminais. Todavia, quando nos deparamos com a realidade nua e crua dos deslocamentos urbanos pela cidade de Fortaleza, percebemos a

precariedade dessa característica do SIT-FOR e o aumento relevante desse atraso.

As reclamações e descontentamentos são inúmeros, mas agravam-se quando nos momentos de greve dos motoristas. A espera tende a ser quase infundável e o retorno para casa, depois de um dia de trabalho, torna-se uma verdadeira odisseia.

“Todos os sete terminais de ônibus de Fortaleza estão fechados desde as 5h desta sexta-feira (30). A informação é do Sindicato dos Motoristas de Ônibus. De acordo com o órgão, os terminais foram fechados por manifestantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central Sindical e Popular – Conlutas (CSP/Conlutas), CGB e membros de outros sindicatos.” (Portal G1 Ceará – 30 de Agosto de 2013) Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia>. Acessado em 10 de Dezembro de 2013.

O tempo de espera ou de intervalo entre os ônibus é sem dúvida um grande ponto a ser debatido por parte dos gestores da política de transporte urbano. Atualmente, como medida solucionadora deste problema está sendo implantado o BRS (Serviço Rápido de Ônibus), que foi uma estratégia utilizada para diminuir o tempo de espera nos Terminais através do TRANSFOR.

Figura 08 - “foto de faixa exclusiva de circulação de coletivos, 2012”.



Fonte: ETUFOR, 2012.

Trata-se dos corredores de circulação exclusiva para os coletivos nas principais avenidas da cidade. Assim, segundo técnicos da ETUFOR, objetiva-se o aumento da velocidade operacional dos ônibus de 12 para 24 km/h. Conseqüentemente, promove a diminuição do tempo de viagem dos usuários, o aumento nos níveis de ocupação dos veículos trazendo melhor aproveitamento por viagem, a eliminação dos atrasos das linhas de maior demanda e ainda a redução da emissão de gases poluentes (Fortaleza/ETUFOR, 2012).

Em conformidade com tais ideias, a pesquisa mostrou todo desagrado da população/alvo que classificou o respectivo item, quase sempre, na totalidade da pesquisa, como negativo, ou seja, optou por defini-lo como *péssimo*.

Mesmo no primeiro dia da pesquisa, Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 10), 58,4% dos entrevistados classificaram o item *Intervalo entre ônibus* como *péssimo*. No Sábado (10/08/2013 – Gráfico 11), repetiram-se os 50% de rejeição, com a classificação *péssimo* do quesito. Na Segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 12), o *péssimo* ficou com 37,5%, enquanto 62,5% optaram por classificá-lo como *regular*. Na Terça Feira (13/08/2013 – Gráfico 13), foi 50% para ambos as classificações *péssimo* e *regular*. Na quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 14), 60% dos usuários voltaram a classificar o item como *péssimo*. No último dia da pesquisa (15/08/2013 – Gráfico 15), 75% dos entrevistados optaram por classificar o quesito *intervalo entre os ônibus* como *regular*.

Assim, na análise da Tabela 13, percebemos a rejeição vigente dos usuários, no âmbito do Terminal Parangaba, do respectivo item tratado neste tópico.

TABELA 13
Números da percepção do item intervalo entre ônibus no Terminal Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE INTERVALO ENTRE ÔNIBUS			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
09 de Agosto	58,4%	16,6%	16,6%	8,4%
10 de Agosto	50%	40%	10%	0
12 de Agosto	37,5%	62,5%	0	0
13 de Agosto	50%	50%	0	0
14 de Agosto	60%	20%	20%	0
15 de Agosto	25%	75%	0	0
MÉDIA APROXIMADA (%)	47,81	44,1	7,76	1,4

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Genericamente, quase a totalidade dos entrevistados (47,81+44,1= 91,91%) oscilou entre *péssimo* e *regular* demonstrando, por fim, que este problema deve assumir a pauta das discussões entre aqueles que articulam as melhorias no sistema de transporte público.

4.3.3 regularidade de horários

A *regularidade de horários* dos coletivos dentro do Terminal Parangaba, em verdade, esconde a tão famigerada “irregularidade” de horários. Assemelha-se ao item anterior *Intervalo entre os ônibus*, pois versa na essência e, mais uma vez, sobre os atrasos costumeiros.

O desagrado da população é intenso e constantemente exposto na mídia. Exemplo é o depoimento do Sr. Antônio, publicado no site “*reclamação.com*” em 12 de Outubro de 2012.

“O ônibus que faz a linha cidade dos funcionários/conjunto alvorada, diariamente esta atrasando. Eu sempre pego ele no final da tarde quando estou voltando do trabalho e fico esperando na parada ate 40(quarenta) minutos, correndo o risco de ser assaltado na BR116 [...]” (reclamação.com, disponível em <https://www.reclamao.com>). Acessado em 10 de Dezembro de 2013.

Como outrora citado neste capítulo, as linhas que mais atrasam são as alimentadoras, aquelas que abastecem o Terminal advindas dos bairros. Essas linhas são, em sua maioria, utilizadas nas áreas periféricas da cidade, transportando a população menos abastada no trajeto diário para o trabalho e retornando para casa no final do expediente.

“Demorei mais de uma hora esperando o ônibus”, afirma o técnico de som Márcio Silva, que estava no Terminal de Antônio Bezerra aguardando o ônibus para ir ao trabalho. Por causa da demora excessiva, o trabalhador foi conversar com motoristas e cobradores para saber se havia algum problema com as linhas (Tribuna do Ceará, 18 de Fevereiro de 2013; disponível em <http://tribunadoceara.uol.com.br>). Acessado em 10 de Dezembro de 2013.

A “irregularidade” de horários é uma constante incômoda do transporte público em Fortaleza, gênese das discrepâncias entre demanda de usuários e oferta de serviço e da pouca infraestrutura da malha viária que comumente, impossibilita o cumprimento de horários. Não é raro a ETUFOR justificar o não cumprimento da regularidade dos horários com o argumento dos congestionamentos nas principais avenidas da cidade. O que é, de fato, outra verdade inconveniente.

Durante a pesquisa foi comum às queixas sobre este item e não faltou quem quisesse dar seu depoimento e opinar como as melhorias poderiam ser feitas:

“R. A., 31 anos, professor, disse que os maiores problemas do transporte público são os atrasos dos ônibus, os congestionamentos e a malha viária que está muito desfalcada” (Terminal Parangaba/Fortaleza, 14 de Agosto de 2013 - Entrevista Aberta).

Durante a pesquisa esse quesito oscilou entre *regular* e *péssimo*, inclinando para o segundo, desde o primeiro momento. Todavia, surpreendentemente a classificação *bom* surgiu em três dos seis dias de pesquisa o que causou certo estranhamento desse avaliador.

Já Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 10), essa peculiaridade se mostrou evidente, pois 58,4% dos entrevistados classificaram o item como *péssimo*, mas 25% o classificaram como *bom*, paradoxalmente. No Sábado (10/08/2013 – Gráfico 11), o nível *péssimo* de classificação ficou em 40% e o *regular* em 50%. Contudo, mais uma vez à classificação *bom* apareceu ficando em 10% entre os usuários entrevistados. Na Segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 12), os três níveis de classificação surgiram novamente em 37,5% *péssimo*, 50% *regular* e 12,5% *bom*. Na Terça Feira (13/08/2013 – Gráfico 13) repetiu-se novamente os níveis de classificação *péssimo* 40%, *regular* 50% e *bom* em 10%. Já na Quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 14), apenas os níveis *péssimo* 50% e *regular* 50% apareceram. Na Quinta-feira e último dia (15/08/2013 – Gráfico 15), a classificação *péssimo* esteve em 25% e a *regular* em 75%.

TABELA 14
Números da percepção do item regularidade de horários no Terminal Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE REGULARIDADE DE HORÁRIOS			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
09 de Agosto	58,4%	16,6%	25%	0
10 de Agosto	40%	50%	10%	0
12 de Agosto	37,5	50%	12,5%	0
13 de Agosto	50%	40%	10%	0
14 de Agosto	50%	50%	0	0
15 de Agosto	25%	75%	0	0
MÉDIA APROXIMADA (%)	35,15	46,1	9,58	0

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Na análise da Tabela 14, percebemos que quase todos os entrevistados optaram por considerar negativamente o respectivo item, pois oscilaram entre o *regular* e o *péssimo* na totalidade de 81,6% (35,15% + 46,1).

Nesse sentido é necessário um olhar mais “carinhoso” e eficaz por parte dos articuladores técnicos desse programa e dos gestores políticos, pois me parece óbvio que um aumento na frota, articulado com a melhoria de circulação dos veículos, atenderia essa demanda pública por melhoria neste quesito.

Gráfico 10 - Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 09 de Agosto de 2013 (19:00h/21:00h).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 11 - Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 10 de Agosto de 2013 (08:00h/09:00h).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

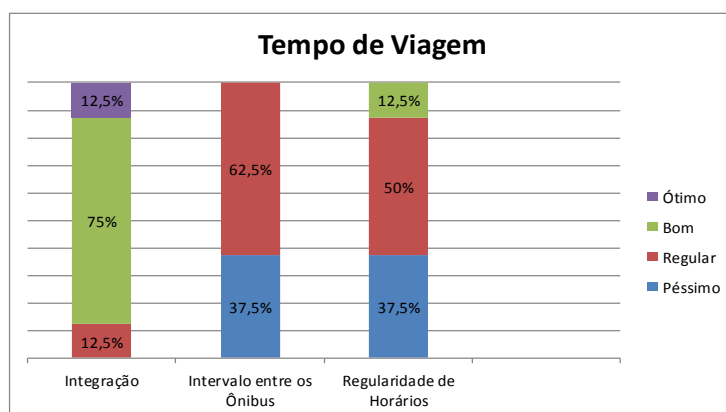


Gráfico 12 - Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 13 - Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 14 - Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 14 de Agosto de 2013 (19:00/20:15). Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 15 - Tempo de viagem no Terminal Parangaba. 15 de Agosto de 2013 (19:00/19:50).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

4.4 Conforto/Qualidade.

Esse atributo macro foi colocado na pesquisa por materializar todos os problemas inerentes ao sistema de transporte público sob a ótica de sua população/alvo. Nos mais diferentes momentos da pesquisa e sob uma percepção pessoal, mesmo este avaliador em comunhão com o objeto, é notória as mazelas estruturais que assolam o SIT-FOR.

Assim, observa-se nesta variável a percepção dos conceitos de *processo* em desacordo com *forma*, ambos propostos por Santos (1985), quando na junção e conseqüente incongruências dos fatores distintos que unificam a política de transporte público local.

Deste outrora, estes problemas estruturais fazem parte do bojo da política de transporte público de Fortaleza e, quase sempre, eram expostas nos periódicos ou amplamente debatidas nas praças e vielas da cidade. Assim, “a análise dos jornais permite reconstruir as queixas da população [...] há centenas de reclamações sobre lotação, má conservação, atrasos de ônibus que serviam os diversos bairros da cidade” (Menezes, 2009 p. 21),

Não são raros os depoimentos de usuários que pagariam uma tarifa maior se, por ventura, a condição de conforto e qualidade dos coletivos e do espaço interno nos Terminais fossem melhores. Assim, a disparidade do projeto em relação à condição atual de execução é relevante.

“Eu pagaria até o dobro da passagem, se tivesse um transporte de qualidade, sem demora, sem superlotação”, comentou o internauta Daniel Soares, no O POVO Online. Joseton Santos

questionou: “**Por que não colocam a obrigatoriedade de ônibus com ar-condicionado?**”. Não querem que a população deixe seu carro em casa e ande de transporte público? [...] As queixas dos passageiros de transporte público urbano em Fortaleza são recorrentes, afinal, via de regra, os ônibus não satisfazem suas exigências [...] (O Povo online, 03 de Agosto de 2012. Disponível em: www.opovo.com.br). Acessado em 10 de Janeiro de 2014. (grifos pessoais)

Quesitos como *embarque e desembarque*, *lotação dos coletivos*, *conservação do local* (espaço interno do Terminal), *estado dos veículos* e *segurança* são temáticas que, por vezes, surgem como principais questões/problemas do sistema de transporte público de Fortaleza.

O início da jornada diária de trabalho começa para alguns cidadãos como uma verdadeira batalha por “espaço/território” em meio às filas dentro dos terminais. A “penúria” continua quando o trabalhador avança para o embarque dentro do ônibus, confronta-se com outros “guerreiros do cotidiano” e, por falta de fé em si mesmo, perde a peleja e amarga a derrota, seguindo viagem em pé no diminuto espaço conquistado, também à “dura pena”, na lotação do coletivo. Utilizando as últimas forças para segurar-se, sobrevive aos “solavancos” produzidos pela precária malha viária da cidade. Seu sofrimento persiste até a próxima estação, o que parece muito, muito distante, pois sua linha precisa percorrer mais dois terminais até seu destino final.

A rotina é conhecida por qualquer um que utilize uma das 265 linhas que interligam os bairros da capital. O usuário ainda espera infindáveis minutos, se aperta ao extremo e corre perigo, mesmo pagando uma passagem considerada, por ele, muito cara.

Em entrevista ao periódico *O povo* a Sr (a) Dalvirene Erick da Silva, 42 anos, relata toda impedância dos usuários do SIT-FOR quando precisam adequar seus horários aos horários do sistema.

“Você precisa esquematizar todos os seus horários para qualquer compromisso. Depender de ônibus é um mistério constante, você nunca sabe como e quando chegará aonde quer [...]” (O povo online 16 de Setembro de 2013 - disponível em: <http://www.opovo.com.br>) Acessado em 14 de dezembro de 2013.

4.4.1 embarque e desembarque

Embarque e desembarque é um item do critério *Conforto/Qualidade* que procura analisar a percepção do usuário quando este chega e sai do Terminal de integração. A ideia geral é entender os desdobramentos da política

de transporte público quanto à recepção dos seus beneficiários na estação final ou mesmo no transbordo.

É perceptivo, que as filas nos corredores de linhas mais usuais são as mais tumultuadas do Terminal Parangaba. Ali o “corre-corre” é intenso e frenético. Esse dinamismo é constante e diuturno, tanto nos dias úteis quanto nos finais de semana em virtude do poder polarizador deste terminal. Assim, o embate entre a infraestrutura do local e seus quase 167.000 usuários diários provoca o caos posto e estabelecido nos diversos embarques e desembarques das mais de 3.350 viagens diárias.

Figura 09 - “Embarque e Desembarque no Terminal Parangaba, 2013”.



Fonte: Internet.

Na discussão inerente a este quesito bastava à contemplação da imagem acima para nos desdobrarmos em opiniões danosas à condição que o sistema disponibiliza ao usuário. É fato, as filas do embarque e o caos do desembarque marcam negativamente a operacionalização do SIT-FOR. Tal realidade também se fez presente na pesquisa que, durante toda sua execução classificou negativamente este item, uma vez que, a grande maioria dos entrevistados o agrupou como *péssimo*.

Na Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 16), 66,7% dos usuários entrevistados classificaram o respectivo item como péssimo. Sábado (10/08/2013 – Gráfico 17) em 70%; segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 18) em 75%; na Terça Feira (13/08/2013 – Gráfico 19), 70% novamente. Na Quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 20) subiu para 90% e na Quinta-feira e último dia (15/08/2013 – Gráfico 21) ficou em 62,6%.

TABELA 15
Números da percepção do item embarque e desembarque no Terminal Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE EMBARQUE E DESEMBARQUE			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
09 de Agosto	66,70%	33,30%	0	0
10 de Agosto	70%	30%	0	0
12 de Agosto	75%	25%	0	0
13 de Agosto	70%	30%	0	0
14 de Agosto	90%	10%	0	0
15 de Agosto	62,5%	37,5%	0	0
MÉDIA APROXIMADA (%)	60,7	27,63	0	0

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Na análise da tabela 15 é óbvio e até “escrachado” o descontentamento dos usuários com o *embarque e desembarque* no Terminal Parangaba e conseqüentemente nas demais estações que completam o SIT-FOR. Perceptível também, é que não houve a opção *bom* ou *ótimo* durante a pesquisa. Fato que consubstancia o embasamento da reflexão final do item.

4.4.2 Iotação

O item *lotação* corresponde ao critério da pesquisa que procura avaliar como o usuário percebe o contingente populacional no interior da Estação de integração e dentro dos coletivos. Em suma versa sobre a “superlotação” atual do sistema.

Contudo, a observação do objeto no campo me fez perceber que sob a “balbúrdia” diária do sistema público de transporte, existem, peculiaridades outras, que deveriam sair do campo do *lato senso* e ser protagonista nas discussões técnicas dos gestores maiores dessa política.

Como já levantado outrora, é notoriamente percebido que o resultado mais emergente de incompatibilidade entre a oferta, quase sempre, diminuta de coletivos e a demanda crescente de passageiros é a lotação. Todavia, o excesso de usuários dentro dos ônibus sempre marcou o panorama do transporte público local.

Tal afirmativa é gênese do relacionamento entre o poder público municipal e os empresários do setor que, quase sempre, motivados pelas taxas de lucros que, também sempre negaram obter, negligenciam a qualidade do transporte oferecido, a legislação vigente e o próprio bom senso. Segundo Menezes (2009), o sindicato dos empresários do setor fora criado no final dos anos de 1940 e, em 1947, muitas empresas já tinham aumentado o preço da passagem à revelia do estado.

Era também prática conhecida que, alguns, indiferentes a qualquer acordo de concessão diluíam a maior parte de suas frotas entre horários e itinerários de acordo com os resultados da exploração de cada caminho.

Diariamente ocorrem, em Fortaleza, fatos verdadeiramente deploráveis no setor do trânsito [...]. Os ônibus de quase todas as linhas continuam a trafegar com **excesso de lotação** e **desorganização de horários**, sem falar nas desatenções de motoristas e trocadores para com os passageiros [...]. Temos recebido constantes queixas de pessoas de todas as classes contra a cobrança de mais de centavos no preço das passagens, sob o fundamento da falta de troco [...]. **A deficiência de transporte acarreta para as pessoas pobres despesas extraordinárias, afora prejuízos outros** (O Povo, Fortaleza, 15 de Abril de 1952 in MENEZES, 2009). (grifos pessoais)

Na atualidade, o ônibus da periferia ainda tem lotação definida pelos horários de expediente o que resulta na grande ociosidade dos espaços vazios do Terminal, na maior parte do dia, contrastando com o “aperto” dos horários de pico.

Lotação, demora e violência. A reclamação dos usuários do transporte público, em Fortaleza, está praticamente na ponta da língua. [...] nos terminais de ônibus, as longas filas que se formam tiram o sossego dos passageiros [...] a demanda de pessoas a serem transportadas, maior do que a oferta de assentos nos carros obriga os usuários a se espremerem em viagens nada confortáveis. O resultado é a insatisfação da maioria (Diário do Nordeste, 14 de Janeiro de 2014 – Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br>). Acessado em 14 de Janeiro de 2014.

Assim, a exemplo da reportagem acima, a pesquisa aponta para uma classificação completamente negativa deste quesito por parte dos usuários do Terminal Parangaba.

A Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 16), já apresentava um total de 100% de negatividade com todos os entrevistados classificando o item como *péssimo*, no Sábado (10/08/2013 – Gráfico 17), o quesito foi classificado com 70% no nível *péssimo*; na segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 18), na Terça

Feira (13/08/2013 – Gráfico 19) e na Quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 20), voltou aos 100% de péssimo; na Quinta-feira (15/08/2013 – Gráfico 21) diminuiu para 75%.

TABELA 16
Números da percepção do item lotação no Terminal Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE LOTAÇÃO			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
09 de Agosto	100%	0	0	0
10 de Agosto	70%	20%	10%	0
12 de Agosto	100%	0	0	0
13 de Agosto	100%	0	0	0
14 de Agosto	100%	0	0	0
15 de Agosto	75%	25%	0	0
MÉDIA APROXIMADA (%)	90,8	7,5	1,6	0

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Fecho a discussão do quesito com a seguinte análise numérica dos dados extraídos do Anuário de Transportes Públicos de Fortaleza (ETUFOR, 2010). A oferta de usuários por veículo da frota de ônibus em Fortaleza é de aproximadamente *1.380/ônibus*. Segundo a ETUFOR, 2,35 é a média da demanda de usuários por quilômetro e a frota total na cidade é de aproximadamente 1.930 veículos, mas existem em nossa cidade aproximadamente 1.750.000 habitantes que deveriam ser assistidos, em potencial pelo transporte público municipal, uma vez que, não possuem poder aquisitivo para comprar o veículo particular. Logo, numa análise simples dos números teríamos que ter aproximadamente 1.300 coletivos a mais para atender a totalidade dessa demanda.

4.4.3 conservação do local (Terminal Parangaba).

O item *conservação do local* diz respeito a como o usuário percebe as instalações no espaço interno do Terminal Parangaba, sobretudo, a estética e em menor escala, a funcionalidade de seus equipamentos. Trata-se, pois, da aparência agregada à necessidade de finalidade da sua estrutura.

De forma geral é perceptível que a ETUFOR, empresa administradora daquele espaço público, preocupa-se com o aspecto, ou seja,

utiliza a fisionomia como instrumento de harmonia funcional. Em outras palavras, é evidente que a pintura sempre muito bem cuidada, pelo menos na maioria dos lugares; que as paredes, quase sempre, lisas, sem fissuras ou rachaduras e as partes metálicas sem nenhuma oxidação, por exemplo, é pressuposto, apenas de dissimulação dos problemas do sistema de transporte gerido ali.

Nesse sentido, mesmo com os cuidados exagerados com o esteticamente belo, a aclaração das falhas e contradições do SIT-FOR acabam surgindo diante dos olhos dos observadores mais atentos. Exemplo da imperfeição física do ambiente é uma parte da estrutura da cobertura que, até a data desta pesquisa, não tinha sido concertada e colocava em risco a integridade física dos transeuntes no lugar.

Talvez ofuscados pelo “agigantamento” da edificação, ou muito aquém deste relevante exemplo acima, a população/alvo classificou este item de forma conflituosa, ou seja, oscilaram hierarquicamente entre *péssimo*, *regular* e *bom* em sua maioria, constatando que a estratégia dos administradores do lugar, por vezes funciona.

Consubstanciando com a afirmativa acima, a pesquisa mostrou já na Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 16), que as classificações *péssimo* 8,4%, *regular* 58,3% e *bom* 33% seriam uma constante nos demais dias. Assim, no Sábado (10/08/2013 – Gráfico 17), repetiram-se as classificações respectivamente em *péssimo* (50%), *regular* (30%) e *bom* (20%) entre os usuários entrevistados. Na segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 18), classificaram como *péssimo* 12,5%, *regular* 62,5% e *bom* 25% dos entrevistados. Na Terça Feira (13/08/2013 – Gráfico 19) foram 30% *péssimo*, 40% *regular* e 30% *bom*. Quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 20), 40% *péssimo*, 40% *regular* e 20% *bom*. Na Quinta-feira (15/08/2013 – Gráfico 21) e ultimo dia da pesquisa o item ficou classificado com 25% *péssimo*, 12,5% *regular* e 62,5% *bom*.

TABELA 17
Números da percepção do item conservação do local no Terminal Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE CONSERVAÇÃO DO LOCAL			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO

09 de Agosto	8,4%	58,3%	33%	0
10 de Agosto	50%	30%	20%	0
12 de Agosto	12,5%	62,5%	25%	0
13 de Agosto	30%	40%	30%	0
14 de Agosto	40%	40%	20%	0
15 de Agosto	25%	12,5%	62,5%	0
MÉDIA APROXIMADA (%)	27,65	40,55	31,75	0

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Mesmo diante das oscilações e do aparecimento da classificação *bom* na pesquisa de opinião, também é vigente a insipiente insatisfação dos usuários quanto à conservação do Terminal Parangaba. Segundo técnicos da ETUFOR, a valorização do espaço interno dos terminais, a partir de reformas estruturais, está sendo disponibilizadas através do Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (TRANSFOR) desde 2009. Segundo Valdir Santos, coordenador do projeto, o programa baseia-se nos conceitos de coletividade e mobilidade urbana sustentável além da acessibilidade universal.

Em suma, e segundo conceituação simples disponibilizada no *site* da Prefeitura de Fortaleza, a respectiva ação estatal atua como um conjunto de obras públicas que objetivam a melhor circulação urbana desde 2006. Na prática, genericamente é entendido, ainda que, sob a singela leitura deste avaliador, como um programa auxiliar ao SIT-FOR, pois acaba por complementá-lo na essência, diante das reformas que propõe na estrutura da mobilidade urbana da cidade.

Todavia, no âmbito do Terminal Parangaba não pude realmente constatar, até a data desta pesquisa, que as reformas exigidas tanto pelos usuários que o frequentam como pelos comerciantes fixos e itinerantes que trabalham no local, tenham sido realizadas.

4.4.4 estado dos veículos.

O item *estado dos veículos* trata de analisar a percepção dos usuários ainda quanto à qualidade da política oferecida no âmbito dos terminais, sob um olhar para dentro do interior dos veículos.

Desde o início de sua história, ao transporte público na capital foi negligenciado a qualidade de seus coletivos, fato que sempre foi um motivo de

precariedade do sistema. Outrora, como afirma Menezes (2009), a população reconhecia os veículos velhos e sem manutenção como “calhambeques” e estes eram verdadeiros empecilhos à boa fluência do trânsito na cidade.

Era um ciclo: os problemas do estado de conservação dos carros colocados em circulação eram paliativos para driblar a escassez de ônibus que perturbava as populações. Uma vez na rua, quase diariamente os “calhambeques” levavam aos acidentes e aos frequentes “pregos” (MENEZES, 2009 p. 81).

Nesse sentido, esse problema ganhou ênfase ao longo dos anos e hoje o que se pode perceber é a qualidade estrutural dos ônibus. Há na medida do possível uma renovação da frota das empresas a cada cinco anos, uma vez que é essa vida útil dos veículos.

Todavia, é relevante colocar que os dados basilares a essa afirmativa são nebulosos por tendenciarem os argumentos do Estado e que, infelizmente não há outras fontes verdadeiramente científicas e confiáveis.

Tal reflexão é necessária, pois é sabido, com maior facilidade, que no Brasil, ainda usamos um chassi de caminhão adaptado para ônibus. A caixa de câmbio manual, por exemplo, obriga os motoristas, dependendo da jornada de trabalho, a fazer mais de quatro mil trocas de marchas (MOB, 2012).

No âmbito local, é interessante saber que a carroceria utilizada nos veículos também é bastante antiga, tendo como matriz fundante entre os primeiros ônibus a diesel no estado o modelo “Caio-Norte”, fabricado em Recife, e o modelo “Bela Vista”, ainda montados sobre o chassi “Mercedes-Benz LPO-1113” que chegaram à Fortaleza em 1971. Em fins de 1977, surgem os primeiros “Caio-Itaipu” com revestimento externo em alumínio e chassi “Mercedes-Benz OH-1313” (MOB, 2012).

Figura 10 - Modelo de Ônibus “Caio-Itaipu” de 1977.



Fonte: Movimento Organizado de Busólogos – MOB (disponível em <http://mobceara.blogspot.com.br>)

Segundo o Movimento Organizado de Busólogos do Ceará (MOB, 2012), no fim da década de 1970, mais uma vez os coletivos que circulavam na cidade, ostentando já a sigla da Companhia de Transporte do Ceará (CTC), passaram por um período marcado pelo mau estado de conservação e completo descaso. Esta “má fase” chegou até a segunda metade da década de 1980.

“Vários ônibus estão fora de circulação. Viraram sucata. Descaso marca o transporte público de Fortaleza” (O povo, 1981 *in* CTC: As várias faces de uma grande empresa - Parte I, MOB, 2012 – Disponível em disponível em <http://mobceara.blogspot.com.br>). Acessado em 20 de Dezembro de 2013.

Porém, em 1983 as empresas iniciaram uma renovação da frota trazendo os modelos “Caio-Norte Amélia” com chassi “Mercedes-Benz LPO-1113” (permaneceram circulando até 1991), e inovaram com o novíssimo modelo paulista “Marcopolo Padron”, de chassi “Volvo B-58” e carroceria da marca carioca “Ciferal Alvorada” (MOB, 2012).

Figura 11 - Modelo de Ônibus “Caio-Vitória” de 1989.



Fonte: Movimento Organizado de Busólogos – MOB (disponível em <http://mobceara.blogspot.com.br>)

Na segunda metade dos anos de 1990 as empresas, com inúmeros problemas financeiros, fizeram um contrato com a “TRANSPENHA”, empresa de transporte público do Espírito Santo, terceirizando a aquisição de veículos já usados. Com isso, os famosos monoblocos “Mercedes-Benz O-371 UP” marcaram época e revolucionaram o segmento em Fortaleza até 2001, quando o contrato foi encerrado (MOB, 2012).

Figura 12 - Modelo de Ônibus “Ciferal Padron Cidade” de 1998.

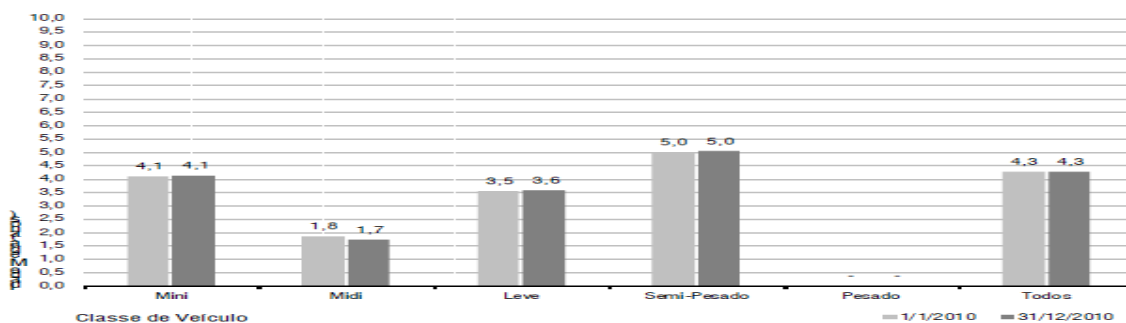


Fonte: Movimento Organizado de Busólogos – MOB (disponível em <http://mobceara.blogspot.com.br>)

Atualmente, a frota de coletivos circulando em Fortaleza, aproximadamente 1.928 veículos, é regida legalmente pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Ceará (SINDIONIBUS), reconhecido pelo Ministério do Trabalho, segundo informação disponível no sítio digital do mesmo, ainda em 1950.

É facilmente percebido que a frota do SIT-FOR, nas 14 empresas urbanas que compartilham o programa, no âmbito do Município, atende minimamente a demanda deste respectivo quesito, mas necessita expandir-se para realmente suprir outras necessidades tão emergentes quanto.

Figura 13 - Variação da Idade Média da Frota em gráfico, 2010.



Fonte: ETUFOR, 2010.

Tal premissa é também justificada pela pesquisa que apontou uma satisfação positiva de 56,66% (49,16% *bom* + 7,5% *ótimo*) do total de usuários com este quesito. Tamanho o desempenho do item extraiu dos entrevistados 25% na Segunda-feira, 12 de Agosto de 2013 e um 20% na Terça Feira, 13 de Agosto de 2013 um inédito *ótimo*.

Assim, na Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 16), 75% dos entrevistados classificaram o item como *bom*. No Sábado (10/08/2013 – Gráfico 17), 70% dos usuários o classificaram como *regular*, sobrando 30%

para a classificação *bom*. Na Segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 18), retornaram com os 75% de *bom*. Na Terça Feira (13/08/2013 – Gráfico 19), 50% dos entrevistados optaram por classificar o item como *regular* e 30% como *bom*. Na Quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 20) foram 70% de *bom* e 30 de *regular* e na Quinta-feira (15/08/2013 – Gráfico 21), 75% *bom*.

TABELA 18
Números da percepção do item estado dos veículos no Terminal Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DO ESTADO DO DOS VEÍCULOS			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
09 de Agosto	8,4%	16,6%	75%	0
10 de Agosto	0	70%	30%	0
12 de Agosto	0	0	75%	25%
13 de Agosto	0	50%	30%	20%
14 de Agosto	0	30%	70%	0
15 de Agosto	0	25%	75%	0
MÉDIA APROXIMADA (%)	1,4	31,93	49,16	7,5

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

4.4.5 segurança (“securus”)

Segundo dados recentes, Fortaleza assumiu o sétimo lugar no ranking das cidades mais violentas do mundo. A premissa foi difundida pela ONG mexicana “Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Penal”, publicada no periódico “O povo online” em 21 de Janeiro de 2014. Ainda segundo a mesma fonte, no país, a capital cearense fica atrás somente de Maceió, em Alagoas, que possui taxa de 79,76 assassinatos por 100 mil habitantes.

Fortaleza é a sétima cidade mais violenta do mundo, segundo relatório da ONG mexicana Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Penal. No levantamento, a Capital cearense registrou taxa de 72,81 homicídios por 100 mil habitantes. [...] o estudo classificou as cidades utilizando taxas de homicídio do ano de 2013, com base em índices e estatísticas de cidades com mais de 300 mil habitantes [...] (O povo online, 21 de janeiro de 2014). Acessado em 25 de Janeiro de 2014.

Segundo a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará, tanto as mortes violentas, sobretudo homicídios, quanto os furtos e os roubos diminuíram entre 2007 e 2009 no bairro Parangaba, local onde se localiza o Terminal de integração homônimo de nosso estudo. Contudo, é percebido e amplamente difundido pela mídia especializada, que a criminalidade local sofre uma tendência ao aumento ano após ano.

TABELA 19
Números da violência na SER IV (local de localização do Terminal Parangaba)

SER IV	2007	2008	2009
Roubos	6.941	6.261	5.526
Furtos	4.704	4.673	4.205
Mortes Violentas	362	362	268

Fonte: SER IV/UECE, 2010.

Assim, não é atípico diante da “insegurança” posta na cidade, que os usuários do sistema de transporte sejam vitimados tanto dentro dos coletivos quando nas paradas de ônibus ou mesmo, em menor escala, nos terminais.

Nesse sentido e, em “tese”, o Terminal acabaria sendo mais uma alternativa de segurança que o munícipe poderia desfrutar, ou seja, uma vez dentro da estação, visto a segurança disponibilizada no local, sobretudo, pela Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, o transeunte passa a torna-se um usuário do transporte público, logo recai sobre ele a proteção daqueles respectivos agentes de segurança pública. A afirmativa foi percebida na observação participante desse avaliador.

Embora que, as pessoas entrevistadas relatassem furtos e até roubos dentro do Terminal Parangaba, estas se sentiam protegidas pela presença constante dos Guardas Municipais e pela viatura da Polícia Militar que constantemente entrava e saía do terminal, inibindo a atuação dos criminosos.

Todavia, em uma contradição peculiar com a premissa acima, também é notório, através da observação *in lócus* do Terminal, o medo da população/alvo, quando se materializa nas suas atitudes. Sempre desconfiados, estes nunca deixam de se policiarem um segundo, olhando sempre em volta e fitando o cidadão ao lado com receio. O deslocamento de

uma plataforma a outra é rápido e eficaz para não dar “moleza” a qualquer tentativa criminosa. As bolsas, mochilas e carteiras sempre estão protegidas, embora o aparelho celular “incessantemente” esteja à mostra, em uma ligação inoportuna ou como um instrumento eletrônico de distração juvenil.

Nesse viés, os números da pesquisa mostraram exatamente essa dicotomia entre a estabilidade da sensação de segurança, diante da presença dos agentes, e a instabilidade desta, diante do dinamismo do movimento daquela gigantesca edificação, repleta de todo tipo de pessoa, de boa e de má índole.

Já na Sexta-feira (09/08/2013 – Gráfico 16), essa oscilação paradoxal surgiu na seguinte proporção: 50% *péssimo*, 33,4% *regular* e 16,6% *bom*. No Sábado (10/08/2013 – Gráfico 17), 40% dos usuários entrevistados classificaram o item como *péssimo* e 60% como *regular*. Na Segunda-feira (12/08/2013 – Gráfico 18), foram 25% de *péssimo*, 37,5% de *regular* e 37,5% de *bom*. Terça Feira (13/08/2013 – Gráfico 19), 10% dos usuários classificaram o quesito como *péssimo*, 30% como *regular* e 60% como *bom*. Na Quarta Feira (14/08/2013 – Gráfico 20), foram 30% *péssimo*, 40% *regular* e 30% *bom* e no ultimo dia da pesquisa, Quinta-feira (15/08/2013 – Gráfico 21), classificaram como 25% *péssimo*, 37,5% *regular* e 37,5% *bom*, por fim.

Na análise da Tabela 20, percebemos a oscilação da sensação de segurança citada nos parágrafos acima, quando comparamos a pouca diferença entres as classificações *péssimo*, *regular* e *bom*, ou seja, pouco mais de 9% de uma para outra.

TABELA 20
Números da percepção do item estado segurança no Terminal Parangaba, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE SEGURANÇA DO LOCAL			
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
09 de Agosto	50%	33,4%	16,6%	0
10 de Agosto	40%	60%	0	0
12 de Agosto	25%	37,5%	37,5%	0
13 de Agosto	10%	30%	60%	0
14 de Agosto	30%	40%	30%	0
15 de Agosto	25%	37,5%	37,5%	0
MÉDIA APROXIMADA (%)	30	39,73	30,26	0

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 16 - Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 09 de Agosto de 2013 (19:00h/21:00h).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 17 - Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 10 de Agosto de 2013 (08:00h/09:00h).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 18 - Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 19 - Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 20 - Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 14 de Agosto de 2013 (19:00h/20:15).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Gráfico 21 - Conforto e Qualidade no Terminal Parangaba. 15 de Agosto de 2013 (19:00h/19:50).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

TABELA 21
Exposição final dos resultados por atributos e variáveis (%)

ATRIBUTOS/VARIÁVEIS	TABELA FINAL DOS RESULTADOS POR ATRIBUTOS E VARIÁVEIS (%)							
	PÉSSIMO		REGULAR		BOM		ÓTIMO	
INFRAESTRUTURA/AMBIENTE								
<i>Acessibilidade</i>	48		40		12		0	
<i>Comunicação Visual</i>	15,98		49,1		35		0	
<i>Ventilação e Limpeza (respectivamente)</i>	15,26	31,85	27,31	37,91	52,78	26,81	4,71	3,33
TEMPO DE VIAGEM								
<i>Integração</i>	6,6		26,11		63,75		3,46	
<i>Intervalo entre Ônibus</i>	47,81		44,1		7,76		1,4	
<i>Regularidade de Horários</i>	35,15		46,1		9,58		0	
CONFORTO/QUALIDADE								
<i>Embarque e Desembarque,</i>	60,7		27,63		0		0	
<i>Lotação</i>	90,8		7,5		1,6		0	
<i>Conservação do Local (Terminal)</i>	27,65		40,55		31,75		0	
<i>Estado dos Veículos</i>	1,4		31,93		49,16		7,5	
<i>Segurança</i>	30		39,73		30,26		0	

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

5 CONCLUSÃO

5.1 Síntese Preliminar da Política de Transporte Público de Fortaleza

Em verdade e, desde o primeiro momento neste capítulo conclusivo, colocamos a ideia geral de que, uma política de transporte público para a cidade de Fortaleza só existe mediante uma compreensão que tenha como abordagem primordial, uma análise de processos institucionais, construídos a partir de recortes históricos de diferentes ações e conceituadas como programas públicos, nos sucessivos governos municipais.

Tal percepção é necessária, de imediato, para desfazer qualquer “mal entendido” quando avaliamos uma política que, de fato, nunca existiu na íntegra, pois necessitaria, na sua gênese, de um planejamento específico para o seu respectivo propósito. Logo, a política de transporte na cidade de Fortaleza é apenas uma ideia em si, consubstanciada como um “mosaico” de programas municipais que versam sobre a mobilidade urbana, disciplinados, de

forma geral, a partir da Lei Municipal 7.163 de 1992 em comunhão com outras tantas.

TABELA 22
Leis que regulamentam o Transporte de Fortaleza, 2014.

LEI	ANO DE CRIAÇÃO	EMENDA
Lei N° 7163	1992	“Aprova o regulamento do serviço de transporte coletivo do Município de Fortaleza.”
Lei N° 7602	1994	“Assegura passe livre ao policial militar, bombeiro-militar e polícia civil, nos transportes coletivos urbanos de Fortaleza.”
Lei N° 7725	1995	“Dispensa a parada dos ônibus urbanos nos pontos pré-estabelecidos, para o desembarque de passageiros, no período que indica.”
Lei N° 7811	1995	“Dispõe sobre local reservado aos idosos, gestantes e pessoas conduzindo crianças de colo nos transportes coletivos do Município.”
Lei N° 7845	1995	“Torna obrigatória a fixação de placa informativa nos ônibus urbanos do sistema de transporte coletivo do Município de Fortaleza.”
Lei N° 7898	1996	“Disciplina o uso de som nos transportes coletivos e dá outras providências.”
Lei N° 7970	1996	“Torna obrigatório o curso de relações humanas para motoristas e trocadores dos ônibus urbanos do Município de Fortaleza.”
Lei N° 8237	1998	“Assegura às crianças de até sete anos de idade, independente de altura, o acesso gratuito aos veículos que integram o sistema de transporte coletivo de Fortaleza.”
Lei N° 8307	1999	“Dá nova redação ao art. 66 da Lei n° 7163/92.”
Lei N° 8356	1999	“Dispõe sobre a concessão de transporte gratuito às pessoas portadoras de deficiência e dá outras providências.”
Lei N° 9170	2007	Dispõe sobre o desembarque de passageiros de veículos de transporte coletivo em horário especial.”

Fonte: ETUFOR, 2014.

A análise inicial deste capítulo é embasada, metodologicamente, nos ensinamentos de que gestão de políticas públicas pressupõe planejamento estratégico ou, pelo menos, um plano de ação em longo prazo. Todavia, o que se pôde constatar na análise de nossa política pública foi o completo improvisado de seu momento inicial.

Genericamente, se pode observar que, aos formuladores da política de transporte público, sobretudo, os gestores do poder público local, faltou atuação de governança nas relações público/privado, vinculadas a esse serviço

urbano primordial. Assim, a “não ação” desse grupo acarretou à gênese de processos difusos, ou seja, na construção de uma política pautada no imediatismo diante das demandas da cidade, produzindo uma população/alvo refém da conveniência dos outros atores.

Segundo Araújo (2010 p.8) citando Santos (1997), “a maneira como o Estado se estrutura, e sua articulação com outros entes que compõem a gestão governamental é essencial para uma gestão eficiente e eficaz das políticas públicas e da prestação dos serviços de responsabilidade estatal”.

Nesse sentido, desde os primórdios do transporte público na cidade, a mercantilização do serviço foi uma constante, operando na lógica do capital, através dos empresários do setor, “senhores da mobilidade urbana local” (MENEZES, 2009 p. 233). Sob o viés social, destacam-se as reivindicações populares que, quase sempre, foram abafadas pelos desdobramentos “perversos” do sistema político local. Em meio a esse conflito de personagens distintos, o poder público acabou assumindo um papel “tendencioso” no “teatro” dessa política municipal.

Assim, a concepção de política de transporte público na cidade de Fortaleza articulou-se, quase sempre, sob a imagem do improvisado, moldando-se como síntese de um processo que conclamou atores distintos, mas de interesses, às vezes semelhantes, às vezes paradoxais.

Indução “deplorável” dessa conflagração histórica de poderes foi o descompasso e o desequilíbrio como realidade próxima diante das súbitas ações dos gestores e articuladores dessa política pública. “[...] décadas de confusões entre as autoridades e de nebulosidades nos regulamentos impuseram medidas de controle e planejamento do transporte quando, à cidade, restaram (apenas) os ônibus.” (MENEZES, 2009 p. 173).

Contudo, as diferentes demandas da população, que ao longo dos anos se debruçavam sobre súplicas nunca efêmeras e, quase nunca, atendidas transformaram-se, na atualidade, sobretudo, através das mídias digitais, em fortes instrumentos de reivindicações frente a realidade do transporte urbano municipal. Essas disputas quase sempre rendem ações estatais, ainda que imediatistas e a “[...] (a) máquina pública do transporte (vai) foi tomando contornos e [...] (se) aparelhando com marcos reguladores do serviço [...]” (MENEZES, 2009 p. 173). (grifos pessoais)

Ainda sobre as relações divergentes dos dois atores conflitantes que marcam o transporte urbano local e a mediação negligente dos diferentes governos municipais a respectiva autora coloca:

Se o papel mediador dos poderes públicos aparecia nas negociações sobre tarifas, é curioso notar sua **retumbante omissão** frente às dificuldades cotidianas enfrentadas pelos passageiros de ônibus. Toneladas de queixas eram despejadas nas redações dos jornais da cidade, que diariamente alardeavam denúncias de irregularidades sobre transporte, salientando as responsabilidades das autoridades e reclamando que as medidas saneadoras nos ônibus sempre eram colocadas de lado nas prioridades públicas (MENEZES, 2009 p.232).

Portanto, assim como seu passado recente, é manifesta a característica “facciosa” da gestão de transporte de massa, nos seus mais diferentes desdobramentos políticos, sobretudo, em desfavor da coletividade.

Nesse sentido, toda e qualquer imagem do Sistema Integrado de Transporte Público de Fortaleza (SIT-FOR), comumente associado à figura icônica do Terminal de Integração, é suficiente para embasar qualquer análise simples da atual condição do sistema de transporte público de Fortaleza: “enormes filas”, “superlotações” de coletivos, atrasos “corriqueiros”, não fluidez da circulação, dentro e fora das estações, etc.

Não obstante, a pesquisa de campo desta avaliação foi um importante instrumento na concepção de como a população/alvo percebe, não somente os desdobramentos da ideia de política, mas toda a operacionalização de seu programa maior, na demanda por qualidade, como elemento de grande importância para a sustentabilidade de qualquer sistema de transporte.

Assim, com base na análise crua dos dados discutiremos, a partir da referência construída pela população/alvo, as “fraturas” estruturais do Programa de Integração físico/tarifária, bem como, seus pontos fortes e/ou estagnados e os passivos à sugestão de mudanças.

Tecnicamente falando, Integração Física é a dimensão considerada no espaço, no tempo e na tecnologia, refletida no desenho de uma rede de transportes e estações de transferências coordenadas a partir de horários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Em síntese e no entendimento deste avaliador, a operacionalidade do Sistema Integrado de Transporte Público de Fortaleza, conclama, na sua definição conceitual mais adequada, além da possibilidade de transferência

intramodal sem necessidade de longas caminhadas, a possibilidade de custeio mínimo desse deslocamento, através de tarifa única. Assim, como citado outrora, a Integração Tarifária também assume o papel de instrumento de inclusão social (FERRAZ *et. al.* 2001).

Também, como já exposto neste trabalho, após os primeiros anos de existência do SIT-FOR, percebera-se na sua *função* certas contrariedades de execução, sobretudo, quando da sua utilização nos horários de demanda intensa e nas dificuldades de democratização de horários.

Nesse sentido, na análise do Quadro 01, Macário (2005), trás ao debate a discussão de que um Sistema de Integração de Transporte não promove somente benefícios, mas pode gerar certos descontentamentos, sobretudo, vinculados a falta de flexibilidade não planejada ainda na sua implementação.

QUADRO 01 - Vantagens e Desvantagens da Integração Física

Elementos principais	Vantagens	Desvantagens
<i>Desempenho da Rede</i>	Elevado standard intermodal/intramodal de serviço	Clientes de linhas diretas podem ficar penalizados por um desenho que favoreça ligações.
	Economias de escala e alcance	
	Coordenação de redes	
<i>Interface</i>	As anteriores, e	Possíveis dificuldades na repartição de custos e risco em relação a investimentos a gastos correntes.
	Condições de espera e transferência para clientes claramente melhoradas	
<i>Coordenação de Horários</i>	Aumento de confiança e facilidade de uso na oferta de Transporte Público.	Dificuldade de implementação em períodos de tráfego denso.

Fonte: Macário, 2005.

O respectivo autor cita ainda uma característica negativa e peculiar, a meu ver, ao nosso Sistema de Transporte local, ou seja, que o desenho da rede em si, não favorece a totalidade dos usuários, uma vez que, o Terminal acaba sendo, para alguns, mais uma imposição de transbordo do que uma necessidade real. Nesse sentido, é racional a reflexão de que tal característica impõe a “não fluidez” e, como tal, estimula demanda e receitas negativas de usuários.

Em consonância com a argumentação acima, a pesquisa de campo evidenciou que, na percepção dos beneficiários, a variável fluidez no Sistema

Integrado, colocada na pesquisa como *Tempo de Viagem*, não atende a totalidade das expectativas, mesmo com a implantação da Integração Temporal, embasada juridicamente na Lei Ordinária nº 10.034, de 03 de Junho de 2013 e simbolicamente representada pelo uso do “bilhete único” (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2014).

A integração Temporal, “estratégia de auxílio ao SIT-FOR”, citada ainda como proposta no PTUF desde 1999 através do projeto BID-FOR, almejava na época, um sistema racional de transferências entre linhas, que poderiam ser realizadas em qualquer ponto da cidade, aumentando a acessibilidade e contribuindo, sobremaneira, para a fluidez.

Segundo a Prefeitura de Fortaleza (1999), a “livre transferência será (seria) possível entre todas as linhas e não apenas àquelas integradas aos terminais conforme planejado pela ETTUSA”. Todavia, na atualidade a reguladora do serviço mudou, mas o discurso ainda é o mesmo, embora a execução seja bem diferente do prometido, pois o programa só beneficia parcela da população que precisa utilizar várias linhas ou aquelas específicas que o Sistema contempla durante as duas horas de disponibilidade.

[...] foi informado [...] que **“100% das linhas” estão incluídas na matriz de integração temporal. Porém, nem todas se integram entre si.** Ou seja, os “100% de integração”, segundo a ETUFOR, significam que todas as 259 linhas da Capital têm ao menos (ou apenas) uma possibilidade de integração [...] (O povo online. Fortaleza, 10 de Setembro de 2012 – Disponível em: www.opovo.com.br). Acessado em 10 de Janeiro de 2014. (grifos pessoais)

Em verdade, ainda é prematuro levantar concepções mais críticas ou mesmo técnicas diante da não maturidade desse novíssimo modelo operacional difusor de circulação. Contudo, ainda segundo impressão inicial da população/alvo revelada pela pesquisa de campo, o fluxo de usuários no Terminal Parangaba está diminuindo por conta dessa iniciativa.

Esta ação alternativa de transporte urbano é “corajosa” e inovadora em Fortaleza, mas já amplamente utilizada nas cidades de São Paulo desde 2006 e do Rio de Janeiro desde 2009. Em suma, trata-se de linhas de coletivos com bilhetagem eletrônica que se unificam em um único sistema, beneficiando o usuário com integração física, tarifária e temporal.

Ainda sobre a variável fluidez, em uma dimensão reduzida ao interior do terminal, percebe-se que a espera por um ônibus pode ser bastante longa.

O trânsito caótico e a precária malha viária da cidade atrapalham o fluxo dos coletivos, prejudicando, assim, àqueles que precisam de pontualidade para cumprir seus compromissos.

O tempo de espera por um ônibus, dentro ou fora do terminal, é uma constante reclamação entre os usuários. Alguns preferem sair do trabalho um pouco mais tarde para apanhar ônibus menos lotados e se sujeitar às filas menores.

Contudo, é necessário enfatizar que tal realidade negativa do sistema de transporte está em desacordo com legislação paralela e complementar que versa sobre a temática. A estrita obrigação das empresas de ônibus em cumprir a risca os horários dos itinerários está elencada no Art. 1º da Lei Orgânica nº 160, de 01 de Dezembro de 2011 com a seguinte redação:

[...] Ficam as empresas de transporte coletivos, no âmbito do Município de Fortaleza, **obrigadas a observar** para os seus usuários [...] em dias uteis e independente da linha, **os tempos máximo de espera de 10 (dez) minutos em horários de pico (das 06:30 às 08:30 e das 17h às 19h) e 20 (vinte) minutos em horários entre os picos.** (Câmara Municipal de Fortaleza - Sistema de Apoio ao processo legislativo, 2014. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/>). Acessado em 10 de Janeiro de 2014. (grifos pessoais)

A única explicação dada pelos articuladores da política, no nível de operação, é que a cidade tornou-se um “canteiro de obras”, potencializando o atraso, por conta dos desvios. Informação essa, incoerente, uma vez que, bem antes, os ônibus já costumavam atrasar “corriqueiramente”. Também é responsabilidade dos operadores do sistema de transporte, marcadamente os fiscais da ETUFOR o que categoricamente expressa o inciso II, do Art. 41º da Lei Orgânica 7.163 de 1992:

[...] A Fiscalização dos Serviços de Transportes Públicos será exercida por Fiscais de Transporte do Município de Fortaleza [...] fiscalizar o **cumprimento dos quadros de horários, itinerários, pontos de parada e terminais**, definidos pela Secretaria de Transportes do Município (Hoje ETUFOR, vinculada a SEINF) [...] (Câmara Municipal de Fortaleza - Sistema de Apoio ao processo legislativo, 2014. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/>). Acessado em 10 de Janeiro de 2014. (grifos pessoais)

Ressaltamos ainda, que os ditos atrasos dos ônibus estão indo de encontro à legislação matriz, ainda vigente, que regulamenta o tempo mínimo de permanência destes nos pontos de parada, área central da cidade, nos

terminais e no próprio itinerário das linhas, uma vez que, o Sistema de Integração pressupõe a absoluta observância dos horários.

A própria plataforma jurídica que embasa a regulamentação do serviço coloca nos seus Art.(s) 25º e 30º da Lei Orgânica nº 7.163 de 1992 o respectivo texto jurídico:

[...] A **permanência de qualquer veículo ao longo do itinerário, nos terminais e na área central, ficará restrita ao tempo requerido para desembarque e embarque** de passageiros, solvo por motivo de força maior, devidamente constatada e autoriza pelo fiscal da Secretaria de Transportes do Município (Hoje ETUFOR, vinculada a SEINF).

[...] Os itinerários, os quadros de horários, os pontos de parada e os terminais de passageiros, serão fixados pela Secretaria de Transportes do Município (Hoje ETUFOR, vinculada a SEINF).

Parágrafo único: é terminantemente proibida a parada de veículos fora dos locais de que trata este artigo. (Câmara Municipal de Fortaleza - Sistema de Apoio ao processo legislativo, 2014. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>). Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

Nesse sentido, vão-se as desculpas, mas os descontentamentos ficam e se repetem, com a “não fluidez” do Sistema e com os atrasos consequentes dos coletivos, contemplados em primeira mão, na dimensão do Terminal, cujo planejamento deixou a desejar desde o fundamento até sua atual conjuntura (PTUF, 1999).

No respectivo jogo de falácias e projetos repentinos, elencamos agora a Lei Estadual nº 12.682, de 02 de maio de 1997 que autoriza a criação do METROFOR, futuro metrô de Fortaleza, sob a administração da Cia Cearense de Transportes Metropolitanos (criada pela mesma norma jurídica), como alternativa de fluidez. Projetado, ainda, em 1991 e ainda não concluído por completo, surge como possibilidade de uma política mais justa e qualitativa de mobilidade para a população de Fortaleza.

Embora pequeno em extensão, simbolicamente assume a materialização de uma ruptura com o sistema vigente de valorização do transporte privado, uma vez que, evolui o atual Sistema Integrado de Transporte Público *Intramodal* para uma versão *Intermodal*. E para todos os fins, almejando a disseminação de um transporte sustentável, qualitativo, acessível e socialmente viável a todos os usuários.

Segundo a Secretaria Especial da Copa (SEC, 2013), 675 mil passageiros deverão ser beneficiados em 2014, após o fim das obras do METROFOR. Contudo, esperamos que este projeto sustentável, socialmente

viável e acessível à população não vá cair novamente no discurso ideológico de uma cidade segregada e ficar longe de atender a crescente demanda da massa na capital.

Outra solução bem emergente no combate a “não fluidez”, também em caráter imediatista e, reproduzido através do exemplo bem sucedido da cidade de Curitiba, que, já nos anos de 1970, estruturou o crescimento da cidade a partir da integração do transporte coletivo ao desenvolvimento urbano de então, é a utilização do BRT (Bus Rapid Transit).

Segundo Orlando Strambi, engenheiro e professor da USP, o conceito de BRT é uma criação brasileira e surgiu ainda na década de 1970, como sistema de ônibus de alta capacidade por corredores exclusivos (EMBARQ BRASIL – Disponível em: <http://embarqbrasil.org>).

Em suma, objetiva-se com o sistema de BRT uma maior capacidade de passageiros, redução das emissões e um serviço mais rápido, mais seguro e agradável; sucintamente, a “resolução teórica” de quase a totalidade dos problemas inerentes ao sistema de transporte público local.

Todavia, é necessário enfatizar que a malha viária de Fortaleza traz, em seu bojo, peculiaridades distintas que podem apresentar contratempos na execução dessa ideia. Contudo, o projeto acabara de ser implantado, priorizado como ação do TRANSFOR. Sua execução ainda está na fase de análises iniciais e adaptações.

De forma sucinta, observamos na política de transporte urbano local uma novíssima reformulação de seu conceito, ampliando seu horizonte, hoje, sobretudo, através do enfoque sociológico, trazendo consigo a ideia de um sistema conjunto e harmonioso de Mobilidade Urbana, contemplando transporte público, trânsito, circulação e uso e ocupação do solo.

Consubstanciando com a premissa acima, o SIT-FOR acaba sendo complementado por outros programas de mobilidade que o auxiliam nas suas diferentes vertentes, como é o caso do TRANSFOR, citado acima e gerido sob a luz do PTUF (1999).

Imaginado ainda em 2000, idealizado em 2006, mas iniciado em 2008, o Programa de Transporte Urbano de Fortaleza, agregado aos conceitos de coletividade, mobilidade urbana sustentável e acessibilidade universal, objetiva ampliar avenidas, melhorar o saneamento das ruas e calçadas, além

subsidiar a execução do SIT-FOR, quando nos seus ajustes operacionais como ampliação e reformas de terminais, o próprio melhoramento da malha viária, construção do BRT e outras obras inerentes à circulação.

No TRANSFOR está investido cerca de R\$ 196 milhões para infraestrutura e mobilidade, sobretudo, no que condiz a melhoria do transporte público e o trânsito. Ao todo, serão 45 km de corredores de transporte, 14 km de alargamentos de vias e 23 km de restaurações, o que ira gerar um total de 82 km de melhoramentos viários, além da construção de 30 km de ciclovias e da ampliação de quatro terminais de integração: Antônio Bezerra, Papicu, Parangaba e Siqueira (SEINF, 2014).

No entanto, o “senso comum” revela a realidade técnica de que a execução de suas metas, atualmente, provoca mais transtornos do que benefícios à população. Suas obras levam em média seis meses para serem entregues e geram descontentamento por parte da população, porque, numa análise sucinta, não aparentam planejamento adequado, uma vez que, acontecem também sob um viés de improviso, de solução emergente e desprovida de eficiência contínua. Nesse sentido, assemelha-se a um programa de “concertos imediatos” e não de melhoramentos futuros.

O dinamismo do transporte público, gênese do processo de urbanização ainda vigente nos grandes centros brasileiros, faz surgir à necessidade de novas formas de políticas urbanas para a mobilidade nas cidades. Nesse sentido, novíssimas vertentes surgem e transformam a “sociedade do movimento”.

Cada vez mais, essa necessidade urbana produz a gênese de novos equipamentos, tecnologias e abordagens distintas. O planejamento das políticas de mobilidade e de transporte público ganha ênfase na agenda pública das diferentes esferas do poder, exigindo desenvolvimento, eficiência administrativa, universalismo e intersetorialidade.

Nesse sentido, uma importante conquista há tempos desejada pelos defensores do transporte público, vertente subsidiária de uma mobilidade urbana ideal é a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) Lei Federal nº 12.587 de 2012, que tramitava há onze anos no Congresso Nacional e foi sancionada recentemente.

A PNMU tem como diretriz, além de outras, a intersetorialidade

administrativa, mediante a integração com uma política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais como, habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito municipal.

Também é diretriz da PNMU a prioridade dos modos de transportes públicos sobre o transporte individual e sua integração com outros modais de transporte coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

Todavia, existe desde já um paradoxo político em prognóstico na visão deste avaliador. Ainda que, eu não queira estimular aqui o “fatigante” debate da oposição entre os transportes público e privado, não posso deixar de indagar como o governo federal pode sancionar leis com tal objetivo quando tende a estimular paradoxalmente cada vez mais o grande consumo do automóvel através dos incentivos fiscais e, sobretudo, não baixar impostos de veículos destinados ao uso coletivo ou mesmo alternativos transportes?

Contudo e, em verdade, a política nacional de mobilidade urbana é um instrumento muito recente, o que ocasionou, segundo seus elaboradores, uma inviabilidade de avaliação.

Entretanto, o próprio texto da lei determina no seu capítulo III (Dos direitos dos Usuários), inciso II, o direito da sociedade civil na participação do planejamento, fiscalização e avaliação dos programas que serão vinculados a esta política, possibilitando, em tese, que a sociedade participe do processo de tomada de decisão de maneira democrática.

A integração entre o transporte público e o desenvolvimento harmonioso e integrado, ao nível urbano, somente se alcançará mediante planos, programas e projetos indutores e combinados de ocupação do espaço nas cidades. A ideia essencial deve ser norteadada pela simples função de deslocar pessoas de forma qualitativa e não mais quantitativa, ainda que, este seja pressuposto do primeiro. Avançando na verificação das respostas, na observação participante e nos desabafos informais relatados a este avaliador pela população/alvo, quando questionados sobre a variável de INFRAESTRUTURA/AMBIENTE, os entrevistados reclamaram da falta de uma melhor, mais precisa e eficaz *comunicação visual*.

Segundo o PTUF (1999), a pesquisa IMPARH/ETTUSA do mesmo ano já colocava a implantação e/ou reordenamento da sinalização horizontal,

vertical e outros dispositivos de comunicação visual, voltados para auxiliar a circulação interna e a segurança dos pedestres e dos próprios coletivos, dentro do respectivo terminal e nas áreas de acesso. A aplicação de medidas que facilitem o processo de transferência entre linhas “troncais” (alimentadoras) com o posicionamento e/ou reordenamento adequado dos pontos de embarque, ou seja, identificação visual diferenciada por tipo de linha em um sistema padronizado de informações precisas aos usuários, de caráter operacional (linhas e transferências), de orientação interna (acessos, saídas e travessias), indicativas de serviços e educativas institucionais.

Em verdade, as proposições do PTUF (1999) já acordavam com a legislação municipal de 1992, que obrigava as empresas de ônibus a prestarem informações referentes ao serviço oferecido através de comunicação visual.

O Art. 7º da Lei Orgânica 7.163 de 1992 versa sobre a especificidade dessa característica nos coletivos com o seguinte texto:

[...] Os veículos em operação serão numerados e utilizarão comunicação visual para efeito de identificação, de acordo com a codificação e padrão fixados pela (então) Secretaria de Transportes do Município (Hoje ETUFOR, vinculada a SEINF) (Câmara Municipal de Fortaleza - Sistema de Apoio ao processo legislativo, 2014. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/>). Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

Três anos depois, outro instrumento jurídico reforçou essa necessidade com a Lei Orgânica nº 7.845, de 12 de Dezembro de 1995 que tornava obrigatória a fixação de placa informativa nos ônibus urbanos do sistema de transporte coletivo no Município de Fortaleza (Câmara Municipal de Fortaleza, 2014).

Tal orientação, ainda é válida, quinze anos depois da respectiva pesquisa do PTUF (1999), visto que, a insatisfação dos usuários com esta peculiaridade no âmbito do Terminal Parangaba ainda é uma constante e as reclamações resvalam nos legisladores do município.

Exemplo da persistência do Legislativo é o recente Projeto de Lei nº 320, aprovado em 12 de Setembro de 2013, que propõe a criação de um *balcão de informações* nos Terminais de Ônibus de Fortaleza, mas que ainda não foi, de fato, operacionalizado (Câmara Municipal de Fortaleza, 2014).

Em suma, ainda percebe-se na atualidade, a necessidade de placas que rapidamente identifiquem as rotas dos ônibus, marcadamente aquelas que

transmitam a tipologia de linha, além de placas para uma melhor promoção do comércio local e de outros serviços disponibilizados no Terminal, cotidianamente e/ou esporadicamente, como promoção de campanhas ou mesmo eventos diversos, peculiaridade mais recente dos terminais.

Ainda nesta variável, ressaltamos também a precariedade de certos sinais horizontais de segurança no limítrofe das plataformas, percebidos na observação participante que, comumente, provocam “sustos”, quando da passagem de um coletivo, pois sua proximidade com a via de deslocamento dos ônibus obviamente foi mal calculada, uma vez que, a legislação vigente reitera a segurança do usuário como preocupação primordial e que a fiscalização dos serviços públicos de transporte será exercida por fiscais na totalidade do Sistema de Integração, como versa o inciso VII, do Art. 41º da Lei Orgânica nº 7.163 de 1992:

[...] A Fiscalização dos Serviços de Transportes Públicos será exercida por Fiscais de Transporte do Município de Fortaleza [...] fiscalizar itens que digam respeito ao conforto, a higiene e a **segurança do usuário**, sendo que neste último aquele defeito visivelmente detectado e que possa comprometer a operação do serviço. (Câmara Municipal de Fortaleza - Sistema de Apoio ao processo legislativo, 2014. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/>) Acessado em 10 de Janeiro de 2014. (grifos pessoais)

Quanto à *ventilação*, pequena maioria dos usuários a classificaram como satisfatória, embora a totalidade das respostas seja oscilante, tendo em vista o clima quente enfrentado pelos cidadãos no “dia-a-dia”. Assim, a fim de não nos estendermos nesse momento conclusivo com a discussão desse quesito, reiteramos a disponibilidade mais minuciosa dos resultados da pesquisa no capítulo anterior de Resultados e Discussões.

Contudo, em comparação com a pesquisa anterior que embasou este estudo, o respectivo item no Terminal Parangaba, alcançou 31% de rejeição entre os usuários entrevistados naquele momento, com uma classificação *péssimo* (PTUF, 1999). Quinze anos depois, com a atualização desse dado, mesmo com uma amostragem menor, 31,85% dos entrevistados também classificaram a variável como *péssimo* e 37,91% como *regular*. A análise evidencia como esta variável está solidamente agregada a gênese do projeto arquitetônico, mas também expõe a realidade imutável do programa, neste longo espaço de tempo.

Em se tratando da limpeza, há reclamações sobre os dias em que não se pode contar com água para limpeza dos banheiros que geralmente estão sujos. Fato que acontece em desacordo com os Art.(s) 1º e 2º da Lei Complementar nº 227 de 14 de Dezembro de 2011 que coloca, no seguinte texto jurídico, a obrigatoriedade de limpeza deste equipamento em espaços públicos de grande demanda de usuários.

[...] O poder executivo [...] **manterá** (limpeza e manutenção) banheiros públicos nas praças e logradouros do município de Fortaleza, **especialmente naqueles onde haja considerável fluxo de pessoas.**

[...] A manutenção dos banheiros a que se refere esta lei será de responsabilidade do poder executivo, **sendo gratuita e sem qualquer ônus para o usuário a disponibilidade deste serviço.** (Câmara Municipal de Fortaleza - Sistema de Apoio ao processo legislativo, 2014. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/>). Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

Outra realidade relatada é que o mau cheiro, em todo o terminal, aumenta em dias chuvosos, revelando a precariedade na *Qualidade Ambiental* da política, camuflada pela reparação contínua do aspecto visível e da aparência de sua edificação simbólica, o Terminal.

Ainda na mesma variável, por não haver um espaço reservado aos fumantes, é notório o incômodo gerado por alguns usuários que compartilham esse hábito. Assim, fica evidente que a relação de uso e regulação do espaço interno dos terminais precisa alcançar os diferentes grupos que o compartilham. Nesse sentido, a pesquisa relevou outra lacuna que necessita ser preenchida operacionalmente, uma vez que, pela via jurídica tramita na Câmara de vereadores o Projeto de Lei nº 074 de 2011 (aprovado e aguardando novo relator) que, na íntegra, proíbe o ato de fumar nas filas dos Terminais de Integração Coletiva (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2014).

Sobre a variável do Nível de Serviço do Transporte, adaptada na pesquisa como atributo de *Conforto/Qualidade*, onde houve, de fato, os maiores índices de reprovação, ressaltamos a precariedade “escrachadamente” estabelecida. Exemplo é o elevador que estava quebrado e comprometendo a acessibilidade ao segundo piso, além de poucas e precárias rampas, que poderiam facilitar a movimentação de idosos, cadeirantes e deficientes físicos e que não atendem as especificações da Lei Complementar

nº 106 de 2009 que versa sobre a obrigatoriedade destas (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009).

Obstante a esses problemas estruturais supracitados, desde o primeiro momento da observação participante de meu objeto, foi percebido que, em suas dependências e dentro dos coletivos, prevalece à falta da prática de cidadania, detalhe importante que afeta a variável *Segurança*, uma vez que, já provocou acidentes fatais. Exemplo disso são os caóticos *embarque e desembarque* nas plataformas do respectivo terminal que, comumente, promove alguma circunstância ruim ou desentendimentos entre os usuários.

Os relatos sobre estas questões não foram escassos. Os usuários comumente contavam suas experiências, como é o caso da Senhora M. da G., entrevistada no dia 12 de Agosto de 2013, esperando o ônibus da linha 080 “Francisco Sá/Parangaba” no Terminal Parangaba.

“Na hora do *embarque* as filas são quilométricas, as pessoas não respeitam idosos, crianças, deficientes ou gestantes. Não existe respeito [...] além de ficar horas esperando, sempre vou em pé porque ninguém tem a gentileza de me oferecer um lugar” (M. da G., 42 anos, dona de casa).

Neste sentido, seria interessante a disseminação de campanhas de conscientização de uso do espaço interno do Terminal, bem como, dos serviços e equipamentos disponibilizados por todo o SIT-FOR.

Foi constatado por esse avaliador que, na prática, a entrada pela porta da frente não é preferencial, quiçá, restrita, a esse grupo fragilizado de pessoas, como presa a legislação municipal vigente.

O Projeto de Lei nº 03/2011 aprovado em Novembro de 2011 altera no seu Art. 1º a Lei Municipal nº 7.881 que versa sobre os assentos preferenciais a seguimentos da população de maior vulnerabilidade física como expressa a seguinte redação:

[...] o Art. 1º da Lei Municipal nº 7.811, de 30 de Outubro de 1995, passa a ter (vigorar com) a seguinte redação.

“[...] Fica **RESERVADO, OBRIGATORIAMENTE**, aos idosos, gestantes, pessoas conduzindo crianças de colo e pessoas com deficiência, 01 (um) assento nos ônibus do Sistema Coletivo do Município de Fortaleza.” (Câmara Municipal de Fortaleza, 2011 – Disponível

em: http://216.59.16.201:8080/sapl/sapl_documentos/materia/98_texto_int_egral). Acessado em 10 de Janeiro de 2014. (grifos pessoais)

A situação que ocorre naquele espaço é uma espécie de “lei do mais forte”. Uma luta por mobilidade no terminal. Quem consegue vencer essa pequena “guerra”, é premiado com o tão “sonhado” assento e garante o mínimo de conforto, dentro de um veículo, comparado por muitos entrevistados, a uma “lata de sardinha”.

Ressalta-se ainda, que o exposto acima é inerente, tanto aos coletivos como ao espaço interno do Terminal Parangaba, situação que também o reduz, em um primeiro momento, a uma mera edificação da política de transporte público local, negligenciado de intervenção.

Contudo, a energia daqueles que compartilham seu espaço o reinventa pela força do cotidiano, do dinamismo, da necessidade por espaços mais democráticos. Assim, a demanda por novos ou o reordenamento de velhos equipamentos e serviços é uma constante, como: manutenção e adaptação dos telefones públicos, implantação de bicicletários como perspectiva Intermodal de locomoção (Projeto de Lei nº 199/2011 – não aprovado), bibliotecas populares (Projeto de Lei nº 044/2009 – aprovado, mas não efetivado), banheiros específicos e diferenciados (Projeto de Lei nº 316/2010 – “fraldários” – não aprovado), bancos, postos de atendimento médicos (Projeto de Lei nº 211/2011 – aprovado, mas não efetivado), outros serviços de utilidade pública (Projeto de Lei nº 107/2013 – “painéis de emprego” – aprovado, mas não efetivado), espaços lúdicos (Projeto de Lei nº 223 de 2007 - “corredor cultural” - não aprovado), acesso público a internet (Projeto de Lei nº 04/2014 - tramitando), além de outros (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2014).

A pesquisa ainda constatou que, apenas pontualmente, e na dimensão “teórica” das leis, por intervenção do Legislativo em Fortaleza, a Política/Programa SIT-FOR se articula com outros setores da Prefeitura, recriando-se a partir de seu espaço em compartilhamento com outros serviços.

Todavia, a execução de todos os Projetos de Leis aprovados ou em tramitação na Câmara de vereadores local, atinentes a nossa política urbana, ainda não se efetivaram realmente. Ideias como as “bibliotecas populares”, “bicicletários” (não aprovado), “postos de atendimento de saúde”, espaço para os “corredores culturais” (não aprovado), “fraldários nos banheiros” (não aprovado), “liberação de sinal WI-FI gratuitamente”, além de outras no âmbito

dos terminais, poderiam contribuir sobremaneira para qualificar a estadia do usuário naquele lugar, melhorando a percepção de imposição de transbordo que o Sistema de Integração instituiu.

Ainda sobre a variável, destacamos tramitando na Câmara Legislativa o Projeto de Lei nº 336/2013, previsto ainda no Art. 222º da Constituição do Município (Lei Orgânica) que dispõe sobre a criação de um “fundo especial” para o Transporte Público Coletivo de Fortaleza (FETPCFOR), vinculado ao Conselho Municipal de Transportes Urbanos (CMTU) (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2014).

Segundo o texto do seu Art.1º, o fundo será destinado às despesas com custeio de programas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle do transporte público em Fortaleza, além da aquisição, desenvolvimento, criação e aplicação de novas tecnologias e metodologias voltadas à modernização da gestão do Transporte Público em Fortaleza (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2014).

O respectivo Projeto de Lei, ainda esperando apreciação do chefe do poder executivo até a presente data, promete também subsidiar a tarifa de serviço cobrada aos usuários, uma vez que, sua receita é bem ampla e diversificada, composta, entre outras, por 30% de arrecadação com multas de trânsito em Fortaleza.

Retomando a análise da variável, além da superlotação amplamente citada pelos usuários, estes também relataram que a “impaciência” dos motoristas é frequente. Segundo a população, os condutores dão partida nos veículos antes da subida total dos passageiros, colocando a integridade física de todos em risco, além de desrespeitar toda e qualquer regra de segurança e a própria legislação vigente que, nos seus Art.(s) 37º e 40º, incisos II e V respectivamente e IV, da Lei Orgânica nº 7.163 de 1992 diz:

São deveres do motorista: [...] conduzir o veículo com cautela e segurança [...] dar partida ao veículo, **somente após certificar-se que todos os passageiros embarcaram e desembarcaram com segurança** [...]

São obrigações comuns a motoristas, cobradores e despachantes, quando em serviço: [...] tratar com **Solicitude e Urbanidade** os usuários. (Câmara Municipal de Fortaleza - Sistema de Apoio ao processo legislativo, 2014. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/>) Acessado em 10 de Janeiro de 2014. (grifos pessoais)

Nesse sentido, apesar da exigência da Lei Municipal nº 7.970 de 1996, em tornar obrigatório o curso de *relações humanas* para motoristas e trocadores dos ônibus urbanos do município de Fortaleza, evidenciamos com a pesquisa que a falta de treinamento adequado de certos operadores também causa transtornos ao funcionamento do serviço e a racional operacionalização da política.

Contudo, a fim de fazer justiça a esta categoria tão sofrida ao longo dos anos, é necessário destacar que estes profissionais também estão sujeitos aos desmandos do sistema e que precisam, quase sempre, submeterem-se a jornadas abusivas de trabalho, a horários incompatíveis e a situações de risco e de insegurança, dentro e fora dos terminais de integração.

Retomando a análise a partir da lotação, como situação posta de escassez de oferta de transporte, as longas filas ressurgem como consequência triste, mas tecnicamente lógica desse processo “visceral”. Assim, essa defluência tira o “sossego” dos passageiros, que além do desconforto, correm o risco de assaltos constantes aos veículos.

Obstante, é facilmente percebido que a relação difusa entre oferta de assentos e demanda de pessoas a serem transportadas é o que obriga as pessoas a se “espremerem” durante as viagens. O resultado? Insatisfação quase que total.

Ainda segundo os entrevistados, os ônibus sempre partem lotados, com gente se “acotovelando”; por vezes, pendurados na porta que não consegue ser fechada, tamanho é o número de passageiros que supera a lotação permitida e estipulada pela ETUFOR, mas sem regulamentação jurídica (39 passageiros sentados e 22, em pé).

D.S., entrevistada no dia 14 de Agosto de 2013, esperando a linha 315 “Messejana/Parangaba”, sintetizou todo sofrimento dos usuários do transporte público em Fortaleza quando relatou sarcasticamente:

O ônibus é tão lotado que se eu tirasse o pé do chão, perderia o meu lugar. (D.S., 17 anos, estudante).

Resgatando novamente a variável da *Segurança*, é notório que os espaços entre as plataformas são estreitos e frequentemente, segundo usuários mais assíduos, há colisões entre os ônibus, comprometendo o funcionamento do sistema, acarretando atrasos e provocando risco a população/alvo.

Vinculado ainda, a análise desse quesito, houve relatos “inacreditáveis” de alguns veículos com “goteiras” no teto, embora, paradoxalmente, considerados em bom estado de conservação pela maioria dos entrevistados.

Contudo, também com base nas conversas informais com os usuários, não raramente certos coletivos apresentam problemas mecânicos no decorrer do trajeto, superlotando outros que fazem a mesma linha. Num caso como esse, o traslado dos passageiros de um ônibus para outro é desorganizado, permitindo que alguns “penetras” entrem nos transportes sem efetuar o devido pagamento da passagem.

Nesse sentido, fica exposto, na deficiência deste quesito, o descumprimento da lei que aprova o regulamento do serviço de transporte coletivo do município de Fortaleza. Precisamente nos Art.(s) 11º e 12º da Lei Orgânica nº 7.163 de 1992.

Art. 11 – Os veículos com idade superior a 60 (sessenta) meses serão vistoriados trimestralmente, podendo ser **retirados da operação caso não apresentem condições satisfatórias.**

Art. 12 – A vistoria de que trata o artigo anterior deve ater-se à verificação das características fixadas pela Secretaria de Transportes do Município (Hoje ETUFOR, vinculada a SEINF), **especialmente quanto ao CONFORTO, à SEGURANÇA, à HIGIENE, ao FUNCIONAMENTO** e programação visual do veículo, permanecendo a empresa responsável pela parte mecânica em caso de acidentes (ETUFOR, 2014 - Lei Nº 7.163, de 30 de junho de 1992). Disponível em: http://216.59.16.201:8080/sapl/sapl_documentos/materia/. Acessado em 10 de Janeiro de 2014. (grifos pessoais)

Outra questão importante a ser abordada é a sensação perene de insegurança pela qual passam os usuários. Segundo os entrevistados, os usuários, dentro dos terminais ou nos coletivos, não têm segurança garantida. O medo dos assaltos interfere na avaliação do serviço, sobretudo, aos que costumam andar de ônibus entre o fim da tarde e início de noite. A violência acaba banalizada naquele espaço.

[...] homem de 28 anos foi assassinado na noite desta quinta-feira (17), dentro do terminal de ônibus do Antônio Bezerra, em Fortaleza. Segundo a Polícia Militar, a vítima já respondia por vários assaltos [...] (O povo online. Fortaleza, 18 de Outubro de 2013 – Disponível em: www.opovo.com.br). Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

Os entrevistados também reclamaram da ausência dos Guardas Municipais que, segundo eles, na administração anterior eram mais presentes, durante os três turnos. Fato que ocorre em desconformidade com a legislação

vigente, pois a Lei Complementar nº 105 de 2009, aprovada pela Casa Legislativa do Município, naquele mesmo ano, dispõe sobre a obrigatoriedade da permanência de Guardas Municipais nos Terminais de Transportes Coletivos (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2014).

Em suma, ainda segundo a população/alvo, ocorrem vários assaltos na saída do terminal. Nem os comércios locais estão livres da ação dos bandidos, que se aproveitam do momento em que as pessoas têm que abrir bolsas ou carteiras para fazer a abordagem e subtrair pertences.

É facilmente percebido também que, moradores de rua e pedintes, também aproveitam o espaço do terminal para fixarem teto, sem nenhuma contraposição por parte da administração do Terminal. São crianças, jovens e adultos que, sem itinerário certo, aproveitam o intenso movimento para vagar livremente no espaço interno da estação.

Segundo J.L., 53 anos, comerciante local, *“certa época, o Conselho Tutelar fazia visitas constantes para solucionar o problema relacionado às crianças, mas esse período foi curto e nada aconteceu”*.

Se pôde constatar com a pesquisa de campo, que as reclamações da população/alvo são coesas e homogêneas, na sua maioria. Que refletem a primeira e negativa impressão do Terminal de ônibus, como edificação icônica da Política/Programa avaliada nesta pesquisa.

Genericamente, segundo concepção alcançada com a pesquisa, pautada numa reflexão de qualidade ainda através de um recorte temporal de cinco anos, a maioria dos usuários entrevistados optou por classificar o sistema de transporte público de cinco atrás como melhor do que o atual, como já pontuado neste trabalho.

Todavia e não obstante, as reclamações que a sociedade fortalezense proferia sobre a execução da respectiva política/programa naquele momento eram, de forma geral, as mesmas.

A população reivindica melhorias e pede uma frota maior na capital do Ceará [...] filas gigantes nos terminais, ônibus lotados, empurrões e mau humor. Dessa forma pode ser descrita a situação do transporte público de Fortaleza em horários de pico. A população reivindica melhorias e pede uma frota maior, enquanto os órgãos competentes alegam problemas estruturais e indicam soluções para médio e longo prazo (*meionorte.com*, 15 de Abril de 2008 – Disponível em <http://www.meionorte.com>). Acessado em 10 de dezembro de 2013.

Iguais à reportagem destacada acima, na citação, existiram outras

tantas semelhantes no ano de 2008 e antes dele. Em verdade, é necessário até uma minuciosa pesquisa para dar conta da totalidade desses arquivos nas diferentes mídias da atualidade.

Portanto, na leitura desse avaliador a percepção do primeiro critério se faz tendenciosa por está agregada a imagem do Terminal, símbolo de nossa “política inacabada”. Os dados, em verdade, não transmitem confiança científica. Tal reflexão também foi construída diante da oscilação de respostas nas diferentes classificações e 37,5% dos entrevistados não lembram, ou não se esforçam para lembrar como era o transporte público de “cinco anos atrás”, mesmo levando em consideração as diferentes idades dos entrevistados.

Por outro lado, a respectiva análise pode esconder certa falta de “memória política” por parte da população/alvo. Fato que me causa, enquanto avaliador, um pequeno desalento. Como disse um dia George Santayana, ensaísta espanhol: “Aqueles que não podem lembrar o passado estão condenados a repeti-lo”.

TABELA 23
Índices de percepção de melhorias por parte dos usuários no transporte público municipal, 2013. (intervalo de cinco anos atrás)

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE MELHORIAS POR PARTE DOS USUÁRIOS NO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL (“intervalo de cinco anos atrás”)			
	PIOR	IGUAL	MELHOR	“não lembra”
09 de Agosto	8.3%	25%	58,4%	8,3%
10 de Agosto	20%	40%	30%	10%
12 de Agosto	0	25%	25%	50%
13 de Agosto	0	30%	50%	20%
14 de Agosto	20%	10%	37,5%	37,5%
15 de Agosto	12%	12,5%	37,5%	37,5%
MÉDIA SIMPLES (%)	22,55	23,75	39,73	27,21

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Numa análise geral dos dados extraídos da pesquisa, os entrevistados esperam melhorias com a nova gestão municipal. Tal percepção é facilmente explicada, diante das grandes obras de mobilidade urbana distribuídas por toda a cidade, sobretudo, vinculadas a Secretaria Especial da Copa (SEC), formuladas como equipamentos urbanos exigidos para realização do mega evento da “Copa do Mundo de 2014”.

TABELA 24
Percepção de futuro do transporte público municipal, 2013.

DIA	ÍNDICES DE PERCEPÇÃO PARA O FUTURO DO TRANSPORTE PÚBLICO EM FORTALEZA			
	PIOR	IGUAL	MELHOR	NÃO SABE OPINAR
09 de Agosto	0	33,3%	41,7%	16,6%
10 de Agosto	0	30%	40%	30%
12 de Agosto	0	62,5%	37,5%	25%
13 de Agosto	0	30%	40%	30%
14 de Agosto	0	20%	80%	0
15 de Agosto	0	25%	75%	0
MÉDIA SIMPLES (%)	0	33,46	52,36	16,93

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

Assim, 52,36% dos usuários entrevistados na pesquisa optaram por dar credibilidade ao sistema de transporte urbano na cidade, colocando que, numa perspectiva de futuro, este atenderá as expectativas da população. Enfim, entre tantas opiniões e justificativas, fica a esperança por uma real solução, visto a premissa popular de que: “pior, não pode ficar!”.

A cidade de Fortaleza, palco de reformulações distintas e objeto de interesses difusos dos formuladores de políticas urbanas locais, marcadamente a de transporte público, deveria ser percebida sob um olhar multissetorial, por perpassar por variáveis outras, que justificam o próprio acesso a seu espaço, socialmente segregado.

O acesso a necessidades diversas, tais como segurança, saúde, lazer, trabalho e afins estão à mercê da dinâmica desta política pública e daqueles que a comercializam e não a compartilham democraticamente com as classes menos favorecidas, impondo-lhes, por consequência, uma cidade socialmente “fraturada”.

Portanto, nessa perspectiva, se é um compromisso da sociedade civil reivindicar uma melhor qualidade na coletivização do transporte público, é uma obrigação do governo municipal atender tal apelo.

Segundo o Ministério das Cidades (2006), o conceito de mobilidade urbana é a abstração basilar de uma política de transporte público. Tal

intervenção estatal busca incorporar aos preceitos de sustentabilidade econômica, social e ambiental à capacidade de se atender as necessidades da sociedade em se deslocar livremente a fim de realizar as atividades desejadas, visando, em última análise, a melhoria da qualidade de vida urbana desta e das futuras gerações.

Contudo, quando neste trabalho nos remetemos à mobilidade urbana como meio de sociabilização, falamos da discrepância que o capital, enquanto processo e contradição, produz na concepção do que é realmente ser livre e se deslocar de um lugar para outro. Em verdade, na lógica do capital o indivíduo só pode locomover-se até onde suas “posses” o podem levar.

Assim, a atual conjuntura da política/programa SIT-FOR me parece mecanizada pelas relações políticas que, ao longo dos recentes governos, perderam-se em incongruências, quando da retomada neoliberal dos anos 1980/1990. Nesse sentido, perdera toda “[...] uma finalidade social (que) fazia as pessoas fluírem pelas artérias urbanas, aproximando experiências, reescrevendo diferenças, incrementando as trocas da cidade. Eram instrumentos em favor do bem-estar coletivo, propulsores e distribuidores do progresso econômico urbano” (MENEZES, 2009 p. 227). (grifos pessoais)

Não obstante, a exemplo das demais políticas urbanas, o transporte configurou-se em mais uma atividade a serviço do bem estar público, desempenhada a partir dos “princípios ordenadores da racionalidade capitalista” (SILVA, 2005 p. 104). Assim, numa análise simples dos dados disponibilizados pela ETUFOR (2010), percebemos que, viajar de ônibus coletivo na cidade de Fortaleza, ainda é oneroso, quando o colocamos sob o viés da relação custo/benefício, e só é justificado pela necessidade de deslocar-se para o trabalho.

Tal afirmativa é embasada na análise simples do fluxo de passageiros nos chamados dias de *tarifa social*, programa de subsídio popular instituído pela Prefeitura e que consiste, na redução do valor da tarifa nos transportes coletivos municipais, de R\$ 1,60, inteira e R\$ 0,80 a meia aos domingos (comumente dia de folga dos trabalhadores) quando a porcentagem de passageiros é bem inferior aos dias úteis de tarifa normal (R\$ 2,20) (ETUFOR, 2010).

5.2 Reflexão final

De fato, a política de transporte público local nunca se esmoreceu totalmente, diante do anseio cada vez maior de uma população por deslocamentos urbanos. Contudo, caracterizou-se, na sua essência, por processos difusos em sequências de improvisos e ações paliativas que traduziram, tão somente, as dificuldades de implantação de qualquer planejamento para os fluxos urbanos até os anos de 1990.

Sem ordem ou, quase sempre, sem estabilidade política, pelo menos na sua execução absoluta, sempre foi sujeita aos desmandos e acertos possíveis de uma “pseudofiscalização”. Em verdade, a mobilidade de passageiros se formava no cotidiano muito antes de ser traçada pelos organizadores da cidade e, tal peculiaridade, ainda se faz presente dentro dos terminais de integração em pleno século XXI.

Todavia, parece conspiratório e até irônico, imaginar que seguimos à “contramão” das grandes cidades do mundo que estimulam o transporte coletivo taxando veículos individuais, construindo quilômetros de ciclovias e investindo na qualidade dos transportes de massa.

Assim, sob essa concepção, percebemos que as cenas políticas na cidade mudam constantemente, mas o legado de um tempo de contradições persiste, porque o povo ainda anseia por melhores condições de deslocamento, no exercício máximo do direito de liberdade. O sistema de transporte oscila entre erros, acertos e expectativa de novíssimas tentativas como forma de preencher as lacunas de execução do serviço e operar, de forma planejada, nas correções da demanda futura.

Epistemologicamente, ainda que, o enfoque sociológico oponha-se às análises tecnicista e institucional, a leitura do transporte urbano ainda está sob uma visão de ação pragmática e, como tal, percebida a partir da ideia de mercadoria.

O lucro proveniente da mercantilização do setor de transportes, sobretudo, o público e na cidade de Fortaleza, assim como qualquer outra mercadoria, se faz a partir da diminuição ou anulação total dos custos de produção. Como característica da temática estudada, marcadamente o deslocamento do trabalhador.

A cidade e seu dinamismo urbano, como lócus e processo de reprodução de circuitos de circulação do capital, foram articulados para gerir a manutenção de sistemas políticos, econômicos e sociais. Assim, os equipamentos urbanos são criados e destruídos mediante a conveniência dos ajustamentos da força produtiva local. Fato relevante dessa concepção é a segregação espacial como reflexo da divisão social do trabalho na cidade (BERNARD E JULIEN, 1974).

Nesse sentido, o sistema de circulação é um elemento essencial na mobilização da força de trabalho, considerando a separação física entre os locais de moradia, de trabalho e de realização de atividades necessárias a essa reprodução (CHAPUTOT E GAGNEUR, 1976 *in* VASCONCELLOS, 2001).

Em verdade e por fim, o atual modelo de reprodução do capital requer mobilidade física e transporte público dinâmico para realizar suas atividades. Logo, pressupõe a necessidade de ligação física e temporal adequada entre os diferentes modais do transporte urbano.

A dinâmica da política pública de transporte local se reapresenta através da combinação entre modais particulares de locomoção, sistema de circulação de transporte de massa e malha viária compatível. Por conseguinte, a ideia macro de mobilidade e acessibilidade urbana não é apenas a “facilidade de cruzar o espaço físico”, mas facilidade de chegar aos destinos (PORTUGALLI, 1980 *in* VASCONCELLOS, 2001). Segundo Koenig (1974), este enfoque pressupõe a análise diferenciada entre a oferta de um sistema de circulação (malha viária, coletivos, e estrutura urbana posta).

Aplicando a teoria discutida acima à realidade dos grandes centros urbanos, é facilmente percebido que as iniquidades do acesso físico e econômico a um transporte público de qualidade, seguro, confortável e conveniente à população socialmente vulnerável ainda não é uma verdade local.

Em uma adaptação a reflexão de Vasconcellos (2001), em um caso comum, de uma família pobre da periferia de Fortaleza, na qual, o homem é o único provedor e a mulher é a responsável pela administração do lar, as condições de transporte urbano vividas por ambos são igualmente ruins, porque, independente do objetivo do deslocamento, a mobilidade em nossa

cidade é um desafio constante. Ambos estão submissos a oferta deficiente de transporte, com impactos diretos no “tempo de espera” e no “tempo de viagem”, “superlotação”, desconforto diverso, grande exposição à poluição atmosférica, tanto nos terminais como nos corredores de tráfico intenso.

Em suma, ainda não existe equidade no transporte público local, mesmo este sendo um seguimento da ideia macro e democrática de mobilidade urbana.

Como reflexão final desta pesquisa, percebemos que avaliamos, a partir do respectivo Terminal Parangaba, duas políticas correlatas: uma política urbana e uma política de transporte que, malgrado as especificidades, precisariam convergir mais. Entretanto, em nossa capital divergem consideravelmente.

A primeira não sabe lidar com a respectiva metropolização acelerada e por vezes desordenada que fomentou o desenvolvimento da cidade de Fortaleza, mas estrangulou a qualificação de sua urbanidade.

A segunda nasce em uma racionalidade idealista e ecológica de "mobilidade" e produz maneiras pontuais e paliativas de favorecer o transporte coletivo, abstraído dos serviços as motivações “egoístas” de seus gestores. Resultado, o SIT-FOR, dentro e nos arredores de seus terminais de integração, tentando cumprir seu papel de receptáculo urbano por demanda de clientes/passageiros e, ao mesmo tempo, transportando cidadania, fixando e transformando usuários em consumidores.

Prosseguindo na reflexão final, é notório que a obtenção de um serviço de qualidade no transporte público de Fortaleza pressupõe a conciliação e confluência de interesses dos três formuladores distintos dessa política: usuários, empresários do setor e poder público municipal.

Os usuários que, de forma geral, utilizam o serviço público para suprir suas necessidades de deslocamento, mas que não tem maiores preocupações com a operacionalização em si ou mesmo com os desdobramentos políticos inerentes, deveriam buscar melhores informações a fim de poderem reivindicar melhorias coerentes quando na tomada de decisão.

Os empresários do setor de transporte público, encarregados de administrar, operar (financiamento, aquisição, manutenção, renovação da frota, etc.) e comercializar o transporte coletivo, sob a forma de prestação de um

serviço público, deveriam reavaliar suas preocupações, quase sempre, relacionadas às variáveis que influenciam os custos, receitas e o lucro a fim de evoluírem para uma universalidade na qualidade do serviço prestado.

O poder público municipal, responsável legal pelo transporte público, deve regulamentar, planejar, programar e fiscalizar a execução dos serviços, interagindo nos conflitos de interesse entre usuários e operadores através de legislação específica, mas atuar, sobretudo, sob a ótica coletiva, onde o interesse do povo deve ser prioritário.

A resolução dos problemas, elencados a partir da referência construída pela população/alvo, pode ser planejada de forma efetiva através de medidas tecnicamente simples e politicamente desafiadoras, tais como:

- Novos equipamentos de acessibilidade e manutenção no Terminal;
- Maior contingente de fiscais operacionalizadores;
- Criação de guichês de atendimento (balcão de informação);
- Investimentos na melhor capacitação de funcionários;
- Investimento na construção de espaços lúdicos no Terminal de Integração a fim de melhorar a sensação de imposição do transbordo;
- Investimentos em campanhas de conscientização para um melhor uso do Terminal de Integração Regulamentação jurídica e fiscalização da capacidade máxima de passageiros transportados;
- Prioridade do Transporte Coletivo no Sistema Viário através de mais BRS, objetivando uma velocidade de circulação ideal média de 25km/h nas principais vias da cidade;
- Diversificação de possibilidades de percurso para os usuários, com planejamento de viagens específicas a partir da demanda de linha;
- Aumento na frota de coletivos qualificando a disponibilidade do serviço através de um Sistema Intramodal de circulação.

A problemática relativa à mobilidade urbana e ao transporte público ainda será por muito tempo um grande desafio para os gestores, pois é um dos agravantes à precariedade das cidades. Solucioná-las é uma das maiores provas de respeito à população. A meu ver, o exercício de “fazer” políticas públicas ou avaliá-las, em sentido macro, é a introdução à prática da publicidade, isto é, a exigência de que a parte mais interessada da sociedade,

tal qual, aquela que se beneficia da efetividade dos programas, conheça as deliberações e participe, sobretudo, da tomada de decisões.

Obstante, diante do discurso de “reforma administrativa”, “Plano Diretor Participativo (Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009)” e de “orçamento participativo”, tão defendidos pelas recentes gestões do governo municipal, se faz necessário ajustar o debate dessa temática à agenda pública a partir dessa concepção, ou seja, trazer para dentro do planejamento a opinião de seguimentos da sociedade civil, sobretudo, daqueles que realmente utilizam os coletivos no seu cotidiano e descentralizar, ousadamente, à tomada de decisões.

Segundo Duriguetto (2007), embora a oportunidade de participação por seguimentos da sociedade não signifique, diretamente, a garantia da participação democrática na fabricação de políticas públicas “[...] (a) estratégia da descentralização da operacionalização das políticas e serviços sociais é justificada pela positividade de aproximar as demandas sociais, a gestão delas e o envolvimento popular [...]” (DURIGUETTO, 2007 p. 427).

Nesse sentido, está evidente que a complexibilidade do século XXI exige novíssimas formas e modelos de governança. A sociedade fortalezense sente que é o momento de ser protagonista no teatro das políticas urbanas locais, marcadamente a de transporte público. E, ainda que, não pretendemos pregar com essa pesquisa avaliativa uma ruptura total com os modelos estabelecidos, pois ainda não amadurecemos o suficiente, enquanto sociedade, as manifestações populares ocorridas no ano de 2013 resultaram dessa incipiente e coletiva tomada de consciência. Essa semente é gênese do “desgosto” generalizado com a política tradicional e com a ineficiência do Estado em prover serviços essenciais com qualidade.

Portanto, aprimora-se no consciente coletivo da sociedade fortalezense a concepção de que, demanda do povo, a força motriz da mudança e da ruptura com velhos paradigmas e modelos arcaicos de administrar políticas públicas e que, mais cedo ou “mais cedo”, essas transformações acontecerão.

Por fim, reitero a necessidade repensarmos os dilemas da política de transporte público local não somente pelo viés tecnicista ou simplesmente social, como é feito na atualidade, mas sob a luz de peculiaridades

sociológicas, uma vez que, a alocação de recursos financeiros, perpassando apenas por obras de reestruturação dos terminais de integração, alargamento da malha viária e melhoramento estrutural para fluxos circulatórios de coletivos não vai suprir a real demanda por liberdade de “ir e vir” da população ou mesmo adormecer o sentimento de descaso que marca profundamente o fortalezense comum.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. **The divided leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil**. Ithaca, Cornell University (thesis), 1985. In Vasconcellos, 2001.

ALA-HARJA, M; HELGASON, S. Em direção as melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, ano 51, nº 4, Out/Dez. 2000.

ALMADA, Zenilo. **O bonde e outras recordações**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2005.

ALCÂNTARA, V. Ônibus: Sistema mal planejado usuário desrespeitado. **O Povo**, Fortaleza, 24 fevereiro 2005, cotidiano. Disponível em: <http://www.noolhar.com/opovo/>. Acesso: 02 de Novembro de 2013.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. “**política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política**”, in: **Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.º 18,1976.

ARAÚJO, José Prata. **Guia dos direitos sociais: a igualdade social e as diferenças entre a esquerda e os neoliberais**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009. 272 p.

ARAÚJO, Andréa Naritza Silva Marquim de. **A articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas**. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III**, Paraná, 2010. Anais... Paraná, 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES URBANOS (ANTU). Sistemas Inteligentes de Transportes. In: **Serie Cadernos Técnicos** v. 8. 2012. Disponível em: <http://www.antp.org.br>. Acessado em 25 de Novembro de 2013.

_____. A integração do transporte público urbano, um procedimento eficiente de organização operacional, está sob suspeita? Comissão de Estudos de Sistemas Integrados de Transporte Público Urbano da ANTP. **Revista da ANTP**, n. 84, ano 21, 1999.

AZEVEDO, Miguel Ângelo (NIREZ). **Cronologia ilustrada de Fortaleza: roteiro para um turismo histórico e cultural**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2001.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**. São Paulo: Ed. Veras, Lisboa. 2002.

BACELAR, Tânia. **As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. In: Políticas Públicas e Gestão. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos...[et al.]. (Orgs.). Rio de Janeiro. Fase, 2003.

BACK, Andressa. **Um Itinerário no terminal**, 2007. Disponível em: www.overmundo.com.br. Acessado em 25 de Novembro de 2013.

BARAT, Josef. **Integrated Metropolitan Transport: reconciling efficiency, equity and environmental improvement**. Third World Planning Review 7(3), 1985.

BARAT, Josef. **Transportes Urbanos no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas. Planejamento e Políticas Públicas** n.6: 75-96. Brasília, 1991.

BENTO, Victor Régio da Silva. **Centro e periferia em Fortaleza sob a ótica das disparidades na infraestrutura de saneamento básico**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, 2011.

BERNARD, Jean Claude e JULIEN, Nicole. **Pour un analyse durbes transports urbains**. L'Architecture d'aujourd'hui, n. 172, 1974. In Vasconcellos, 2001.

BOULMETIS, John & DUTWIN, Phyllis. **The ABCs of evaluation: timeless techniques for program and project managers**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

BOSELLI, Giane. **Estudos técnicos: Mapeamento das mortes por acidente de trânsito no Brasil**. Confederação Nacional de Municípios, 2009.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. 31. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da cidade**. Brasília, 2001.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para Elaboração para o município e cidadãos**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acessado em 10 de Agosto de 2013.

BRASIL, **Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012, Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 25 de Dezembro de 2013.

BRASIL, **Lei nº 4.380, de 21 de Agosto de 1964, política nacional de habitação e de planejamento territorial – PNH**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 25 de Dezembro de 2013.

BRASILEIRO, Anísio. **Do artesanato à moderna gestão empresarial das empresas privadas de ônibus urbanos no Brasil** In: Ônibus urbano: Regulamentação e mercados. Brasília: FGE, 1996.

BROWNE, A., WILDAVSKY, A.. **Implementation as exploration**, in: PRESSMAN, J., WILDAVSKY, A. (Eds), *Implementation*, 3rd ed., University of California Press, Berkeley, 1984.

CADAVAL, M. e LEITE S.K. **Integração nos transportes Urbanos: uma análise dos sistemas implantados**. NTU/ANTP. Brasília-DF, 1999.

CARLEIAL, A. N.; ARAÚJO, A. M. M. Oportunidade e miséria nos bairros de Fortaleza (Ceará/Brasil). Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. vol. VII, n. 146(030), 1 de agosto de 2003. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-117>. Acessado em 15 de Agosto de 2013.

CARLOS, A.F.A. **A cidade**. 7 ed. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **Progressividade & IPTU**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 1999.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CASTRO, José Liberal de. Apresentação. Introdução: a cidade. In: Fortaleza. Prefeitura Municipal. **A administração Lúcio Alcântara**. Fortaleza: Grafisa, 1982.

CAVALCANTE, R.A. **Estimativa das Penalidades Associadas com os transbordos em Sistemas Integrados de Transporte Público**. 151 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002.

CEARÁ, METROFOR. **Lei Estadual nº 12.682, de 02 de maio de 1997**.

COLAÇO, Jéssica (et al). Longas esperas e falta de estrutura fazem população evitar os terminais. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 07 de Fevereiro de 2014. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br>. Acessado em 07 de Fevereiro de 2014.

COSGROVE, Denis; JACKSON, Peter. Novos rumos da geografia cultural. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. (Orgs.). **Paisagem cultural: um século** (2). Rio de Janeiro: ed. UERJ, 2000.

COSTA, M. C. L. Da Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço. In: SILVA, J. B. da; CAVALCANTE, T. C.; DANTAS, E. W. C. (orgs.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. 2 ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

CASTRO, Iná Elias de. (et al). **Geografia: Conceitos e Temas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CHAPUTOT, J.J. e GAGNEUR, J. **Mobilization de la force de travail et gestion des transports urbains**. La vie Urbaine, 1976.

CRESSWELL, Tim. **On the move**: mobility in the modern western world. New York: Routledge, 2006. 327p.

DANTAS, E. W. C. Construção da imagem turística de Fortaleza/Ceará. **Mercator**: Revista de Geografia da UFC, Fortaleza, ano I, n. 1, p. 53-59, 2002.

_____. **Mar à vista**: estudo da maritimidade em Fortaleza. Fortaleza: Museu do Ceará/ Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará, 2002.

_____. **O comércio ambulante no Centro de Fortaleza/CE (1975-1995)**. 1995. 218 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

DE ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Política urbana no Brasil**: o paradigma, a organização e a política. In Estudos CEBRAP. Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais, 1976.

DENZIN, N, K; LINCOLN, Y, S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. Porto alegre: Artmed, 2006.

DIÓGENES, B.H.N. **A centralidade da Aldeota como expressão da dinâmica intraurbana em Fortaleza**. 2005. 198 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

USUÁRIOS enfrentam lotação, longa espera e insegurança. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 14 de Janeiro de 2014. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br>. Acessado em 14 de Janeiro de 2014.

POPULAÇÃO sofre com superlotação e insegurança nos terminais da Capital. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 01 de Janeiro de 2013. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br>. Acessado em: 14 de Janeiro de 2014.

DORIGUETTO, Maria Lucia. **Descentralização, políticas públicas e participação popular**. In: SEMINÁRIO NACIONAL: MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, II, Brasília, 2007. Anais... Brasília, 2007.

FARIA, Rodrigo de. & SCHVARSBERG, Benny. **Políticas Urbanas e Regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.

FERREIRA, Aparecida de Jesus. **Aspectos Culturais e o Ensino de Língua Inglesa**. Línguas e Letras, Edunioeste / Unioeste / Cascavel-Pr. Vol.1, n.1, 2000.

FORTALEZA, Câmara Municipal De Fortaleza. **Lei Orgânica nº 7.163 de 1992.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Lei Orgânica nº 7.845 de 1995.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Lei Municipal nº 160 de 2011.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal de Fortaleza. **Lei Municipal nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Lei Ordinária nº 10. 034 de 2013.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Lei Complementar nº 062, de 02 de Fevereiro de 2009.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Lei Complementar nº 105 de 2009.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Lei Complementar nº 03 de 2011 que altera no seu Art. 1º a Lei Municipal nº 7.881.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Lei Complementar nº 227 de 2011.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Lei Complementar nº 106 de 2009.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Projeto de Lei nº 04 de 2014.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Projeto de Lei nº 223 de 2007.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Projeto de Lei nº 107 de 2013.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Projeto de Lei nº 211 de 2011.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Projeto de Lei nº 316 de 2010.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Projeto de Lei nº 44 de 2009.** Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Projeto de Lei nº 199 de 2011**. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Projeto de Lei nº 74 de 2011**. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Câmara Municipal De Fortaleza. **Projeto de Lei nº 320 de 2013**. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Procuradoria Geral do Município: **Da Política Urbana, 2013**. Disponível em <http://www.prefeituramunicipaldefortaleza.gov.br>. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

_____, Prefeitura Municipal/SEINF. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANDIRF – 1969/1971**. Fortaleza, 1972. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br>

_____, Prefeitura Municipal/SEINF. **Plano Diretor da cidade de Fortaleza (Lei nº 2128, de 20 de março de 1963)**. Fortaleza, 1963. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br>

_____, Prefeitura Municipal/SEINF. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU/FOR): síntese diagnóstico, 2003**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br>

_____, Prefeitura Municipal/SEINF. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU/FOR): síntese diagnóstico, 1991**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br>

_____, Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza. PLANDIRF**, Fortaleza, 1972 *in* Muniz, 2006.

_____, Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). **Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 18 de Junho de 2013.

_____. Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR). **Anuário de Transportes Públicos de Fortaleza, 2010**. <http://www.etufor.ce.gov.br>. Acessado em 18 de Junho de 2013.

_____. Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR). **Anuário de Transportes Públicos de Fortaleza, 2011**. <http://www.etufor.ce.gov.br>. Acessado em 18 de Junho de 2013.

_____. Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR). **Sistema Integrado de Transportes de Fortaleza – SITFOR**. Disponível em <http://www.etufor.ce.gov.br>. Acessado em 18 de Junho de 2013.

FERRAZ, A. C. P e TORRES, I. G. E. **Transporte Público Urbano**. São Paulo: Rima Editora, 2001.

CIDADE compacta, a chave para reduzir deslocamento Inútil. **Folha De São Paulo**. São Paulo, 12 de Outubro de 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/10/1355295>. Acessado em 14 de Janeiro de 2014.

GOLDEMBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A condição urbana**: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002.

Ceará. Governo do Estado. Perfil Municipal de Fortaleza: Tema XII: Mobilidade Urbana. In: **Informe** nº 52 Ed. Especial. Ceará, 2013.

GURGEL, W. B. **Triangulação de métodos**: Introdução às concepções, fundamentos e técnicas da avaliação. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e et al. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2008. p. 43-88.

HEALEY, P.. **The sociology of urban transport planning**: a socio-political perspective. In HENSHER D. (ed). England: Urban transport economics, 1977.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

HENRIQUE, C.S. **Diagnóstico espacial da mobilidade e da acessibilidade dos usuários do sistema integrado de transporte de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2002.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro, **Monitoramento e avaliação**: conceitos Básicos, Universidade de Brasília, 2002.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Avaliação de programas**: conceitos básicos sobre avaliação "ex post". Fortaleza: ABC, 2006.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira**. VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VIII, Panamá, 2003.

HOLANDA, A. B. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1986.

HILL, M. e BRAMLEY, G.. **Analysing social policy**. England, 1986.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br>. Acessado em 25 de Novembro de 2013.

_____, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Anuário Estatístico do Ceará**. Fortaleza, 2007. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br>. Acessado em 25 de Novembro de 2013.

IBGE. Síntese dos indicadores sociais - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. 2008.

_____. **Censo Demográfico 1991** – Resultados do Universo: bairros de Fortaleza. Fortaleza: IBGE, Unidade estadual do Ceará, supervisão de base operacional, 1991.

JONATHAS, Andreh. Subsídio é apontado como uma das saídas para melhorar qualidade do transporte público em fortaleza. In: **O Povo online**. Fortaleza, 03 de Agosto de 2012. Disponível em: www.opovo.com.br. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

JUCÁ: Gisafran Nazareno Mota. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza**. São Paulo: Annablume, 2000.

_____, Gisafran Nazareno Mota. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945-1960)**. 2 Ed. São Paulo: Annablume, 2003.

KAPLAN, Daniel; MARZLOFF, Bruno. **Pour une mobilité plus libre et plus durable**. Limoges: FYP, 2008. 86p.

KAUFMAN, Vincent. **Les paradoxes de la mobilité: Bouger, s'enraciner**. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008. In Vasconcellos, 2011.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação Urbana**. São Paulo: paz e Terra, 1979.

KOENING, G. **Theorie economique de l'accessibilite urbaine**. *Revue economique*. n. 25. v. 2, 1974. In Vasconcellos, 2001.

LEJANO, R. P. Experience. In:_____. **Frameworks for policy analysis: merging text and context**. New York: Routledge, 2006.

_____. **Fraweworks for Policy analises. maging text and context**. New York: Routledge, 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. Tradução: Alcides João de Barros. São Paulo: Editora Ática, 1991.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes Ltda., 1991.

LEMENHE & SILVA. **As razões de uma cidade: conflito de hegemonia**. Fortaleza: Stylus Comunicações, 1991.

LEVIN, Peter. Policy-making processes. In BANNISTER, D. & HALL, P. **Transport and public policy planning**. London: Mansell, 1981. In Vasconcellos, 2001.

LIMA, Waner Gonçalves. **Política pública**: discussão de conceitos. In Interface (ISSN 1806-6062), Nº 5, 2012. Disponível em: <http://revista.uft.edu.br>. Acessado em 05 de Fevereiro de 2013.

LOPES, F. C. R. L. **A centralidade de Parangaba como produto da fragmentação de Fortaleza**. Dissertação (mestrado). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2006.

MACARIO, M.R.M.R. **Quality management in urban mobility systems: an integrated approach**. Dissertação de Doutorado. Universidade Técnico de Lisboa. Lisboa, 2005. In Vasconcellos, 2011.

MANY, H. e THOENIG, G.. **Politiques publiques**. França, Presses Universitaires de France, 1989. In Vasconcellos, 2001.

MARQUES, Regina Elizabeth do Rego Barros. **Urbanização, dependência e classes sociais**: o caso de Fortaleza. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Ceará, 1986.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, p. 9-18, 2008. Disponível em: www.rco.usp.br/index.php/rco/article/download/21/33>. Acesso em: 10 janeiro de 2013.

MEIONORTE.COM, 15 de Abril de 2008. Disponível em <http://www.meionorte.com>. Acessado em 10 de dezembro de 2013.

MENEZES, Patrícia. **Fortaleza de Ônibus**: Quebra-quebra, *lock out* e liberação na construção do serviço de transporte coletivo de passageiros entre 1945 e 1960. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, 2009.

MELO, Marcus André. **"Estado, Governo e Políticas Públicas"**. In: MICELI, S. (org.). **O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política**. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

MELLO, José Carlos. **Planejamento dos transportes urbanos**. Rio de Janeiro: Campus, 1981. In Vasconcellos, 2011.

MILHANO, Ana Isabel. **Comportamentos agressivos na condução**. Zona "S": portal de segurança rodoviária, 2008. Disponível em: <http://www.zona-s.pt>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cadernos Ministério das Cidades**, n. 1. Brasília, 2004.

_____. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. **Cadernos Ministério das Cidades**, n. 6. Brasília, 2004.

MOYSÉS, Aristides (et al). **Políticas urbanas no Brasil nos últimos trinta anos**. In: Cidades, Comunidades e Territórios. Goiás: Universidade Federal, 2003.

MONTEIRO, Pedro Meira. **As raízes do Brasil no espelho de próspero**. São Paulo: Unicamp, 1999.

MOVIMENTO ORGANIZADO DE BUSÓLOGOS DO CEARÁ (MOB). **CTC: As várias faces de uma grande empresa – Parte 1 e 2**, 2012. Disponível em: <http://mobceara.blogspot.com.br>). Acessado em 20 de Dezembro de 2013.

MUNIZ, Maria Águeda. **O plano diretor como instrumento gestor da cidade: o caso da cidade de Fortaleza/CE**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

NABAIS, R. J. S., 2005, **Critérios e procedimentos para avaliação da potencialidade de integração de estações ferroviárias de passageiros**. Dissertação de Mestrado. PET/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

NOGUEIRA, A. R. B. N. **Uma interpretação fenomenológica na Geografia**. In: SILVA, A. A. D. e GALENO, Alex (orgs.). *Geografia: ciência do complexus*. Porto Alegre: Sulina, 2004.

NOTTINGHAM, Patrícia Carvalho. **Tempos Verdes em Fortaleza: experiências do movimento ambientalista**. Dissertação (Mestrado) em História Social. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2006.

O POVO ONLINE. **FORTALEZA é a 7ª cidade mais violenta do mundo, diz ONG**. Fortaleza, 21 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.opovo.com.br> – Acessado em 25 de Janeiro de 2014.

PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

PEIXOTO, João Baptista. **Os transportes no atual desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977. In Vasconcellos, 2001.

OLIVEIRA, Sara. **Usuários querem mais qualidade e velocidade para o transporte público**. **O POVO** online. Fortaleza, 16 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.opovo.com.br> – Acessado em 14 de Dezembro de 2013.

O POVO ONLINE. **Homem é assassinado dentro de terminal de ônibus em Fortaleza**. Fortaleza, 18 de Outubro de 2013. Disponível em: www.opovo.com.br. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

ORFEUL, Jean-Pierre. **Une approche laïque de la moibilité**. Paris: Descartes & Cie, 2008.

_____. Jean-Pierre. **Mobilités urbaines: l'âge des possibles**. Paris: Les Carnets de l'Info, 2008. 254p.

PAIVA, Augusto César Chagas. **Política urbana, Estado e participação popular em Fortaleza: o caso da Comunidade das Goiabeiras**. Dissertação

(Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, 2007.

PEQUENO, Luís Renato Bezerra. **Como anda Fortaleza**: observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

PORTAL G1 CEARÁ. **Manifestantes de centrais sindicais fecham sete terminais de Fortaleza**. Fortaleza, 30 de Agosto de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia>. Acessado em 10 de Dezembro de 2013.

PORTUGALLI, Juval. **Distribution, Allocation, Social Structure and spatial form: elements of planning theory**. Progress in planning. v. 14. UK, 1980.

QUEIROZ M. P. **Análise espacial dos acidentes de trânsito do município de Fortaleza** [on line]. 2003. Disponível: <http://www.det.ufc.br/petran/teses/tese27.pdf> - Acessado em 15 de Setembro de 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1980.

RAMALHO, Rodrigo. Os desafios do Trânsito do Século XXI e Mudança de Comportamento. Revista: **FENASDETRAN**, Fortaleza, ano XI, 2010.

RIBEIRO, Francisco Moreira. Da cidade à metrópole. In: SOUZA, Simone (Org.) **Fortaleza, a gestão da cidade**: uma história político-administrativa. Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

ROBERIO, Marcos. O que é verdade sobre a Integração Temporal. **O povo** online. Fortaleza, 10 de Setembro de 2012. Disponível em: www.opovo.com.br. Acessado em 10 de Janeiro de 2014.

ROCHA, S. **Caracterização da população pobre metropolitana nos anos 80**. Revista Brasileira de Economia, Brasília, v.44, n.1, p.35-52, 1990.

_____. **Pobreza metropolitana e ciclos de curto prazo**. Boletim Conjuntural, IPEA, n.12, p.35-39, 1991.

_____. & TOLOSA, H. C. **Metropolização da pobreza**: uma análise de centro-periferia. In: Perspectivas da Economia Brasileira 1994.— Rio de Janeiro: IPEA, 1993. p.527-538.

RODRIGUES, L, C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. In: **Revista Avaliação de Políticas**, São Paulo, Ano 1, v. 1, n. 1, Escrita Editora, Jan-Jun/2008.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerenci a Social em Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <http://projetos.dieese.org.br>.

_____. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. O estudo da política: temas Seleccionados.* Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método.** São Paulo: Nobel, 1985.

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

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico internacional.** São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SABATIER, Paul. "Policy change over a decade or more" in Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier (eds.) **Policy change and learning: an advocacy Coalition approach.** Boulder, Co: Westview Press, 1993.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA e SILVA. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA e SILVA, Ozanira Maria. *Avaliação de Políticas e Programas Sociais.* São Paulo: Veras Editora, 2001. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico metodológicos.** São Paulo: Veras editora: São Luís, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SILVA, José Borzacchiello da. **Nas trilhas da cidade.** Fortaleza: Museu do Ceará, 2005.

SILVA, Pedro L. Barros. **Políticas Governamentais e perfis de intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal.** São Paulo, FUNDAP, 1984.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização.** São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1975.

SOUZA, M. S. **Fortaleza: uma análise da estrutura urbana.** In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, III, 1978, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: UFC, 1978.

SOUZA, M. J. L. de. O bairro contemporâneo: ensaio de uma abordagem política. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 51, 1989.

_____. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.** In: *Geografia: conceitos e temas.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura,** in: *Sociologias*, n 16. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, Fernando J. P. de. *Percalços da América Latina: de Bretton woods à atual crise financeira global.* In: **Poder e políticas públicas na América Latina.** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2010.

_____. **Proteção Social e a crise do emprego.** In: BRAGA, Elza Maria Franco. América Latina: Transformações Econômicas e Políticas. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2003.

SOUZA, Simone (et al). **Fortaleza:** a gestão da cidade. Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. As políticas sociais: o desafio da Universalização. In: **As novas bases da cidadania:** políticas sociais, trabalho e previdência social. GUIMARÃES, Juarez (Org). São Paulo. Editora Perseu Abramo, 2010.

STIEL, Waldemar Corrêa. **Ônibus:** uma história do transporte coletivo e do desenvolvimento urbano no Brasil. São Paulo: Com desenho, 2001.

TALICY, Eduarda. Confusão marca entrega da 1ª etapa do novo Terminal Antônio Bezerra, **O povo** online. Fortaleza, 20 de Janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.opovo.com.br> – Acessado em 20 de Janeiro de 2014.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade:** políticas públicas e o papel das políticas públicas. Bahia: AATR-BA ©, 2002.

USUÁRIOS reclamam de atraso nas linhas de ônibus. **Tribuna do Ceará.** Fortaleza, 18 de Fevereiro de 2013. Disponível em <http://tribunadoceara.uol.com.br>. Acessado em 10 de Dezembro de 2013.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas.** São Paulo: Annablume, 2001.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara (et al). **Textos para Discussão CEPAL-IPEA.** Distrito Federal: CEPAL (ISSN: 2179-5495). Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

APÊNDICE C: GRÁFICO 22 - Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 09 de Agosto de 2013 (19:00/21:00).

GRÁFICO 22: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza

09 de Agosto de 2013 (19:00/21:00).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

APÊNDICE D: GRÁFICO 23 - Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 10 de Agosto de 2013 (08:00/09:00).

GRÁFICO 23: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza

10 de Agosto de 2013 (08:00/09:00).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

APÊNDICE E: GRÁFICO 24 - Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15).

GRÁFICO 24: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza

12 de Agosto de 2013 (11:10/12:15).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

APÊNDICE F: GRÁFICO 25 - Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30).

GRÁFICO 25: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza

13 de Agosto de 2013 (07:30/08:30).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

APÊNDICE G: GRÁFICO 26 - Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 14 de Agosto de 2013 (19:00/20:15).

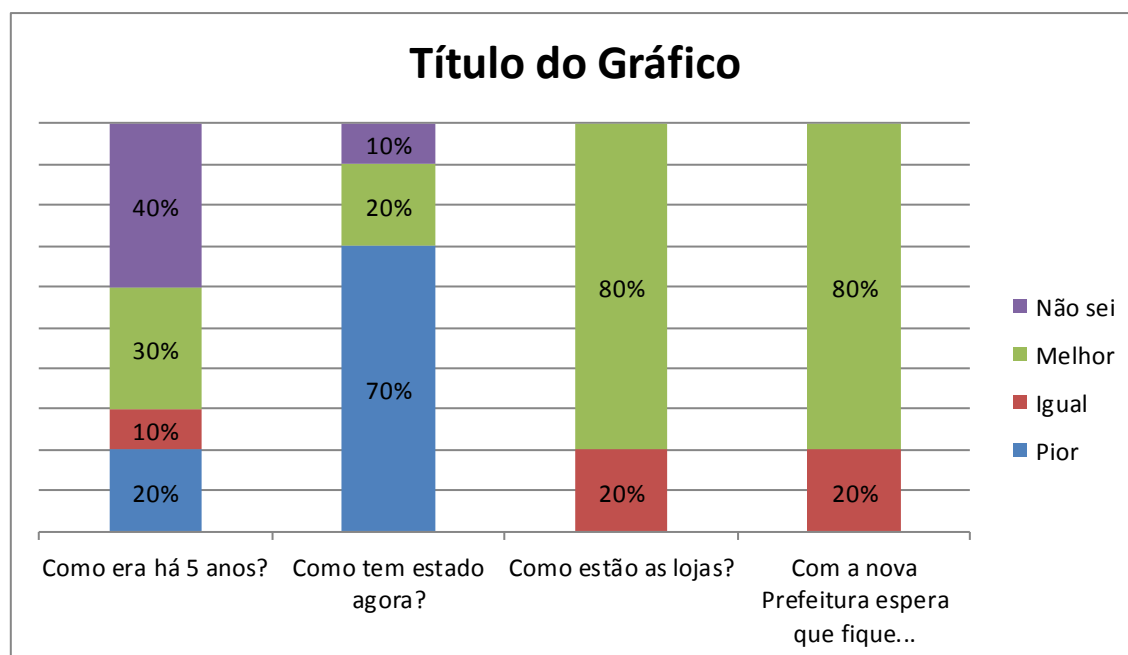


GRÁFICO 26: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza

14 de Agosto de 2013 (19:00/20:15).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

APÊNDICE H: GRÁFICO 27 - Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza. 15 de Agosto de 2013 (19:00/19:50).

GRÁFICO 27: Percepção de melhorias e expectativas futuras do transporte público em fortaleza

15 de Agosto de 2013 (19:00/19:50).

Fonte: Acervo do Autor (2014), com base na pesquisa de campo.

APÊNDICE I: SURVEY (Pesquisa de Opinião)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Local: **Terminal Parangaba**

Participante: _____

Usuário do transporte público Servidor da ETUFOR Gestor

Dia: _____ Horário: _____

INFRAESTRUTURA E AMBIENTE				
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
Comunicação Visual				
Ventilação				
Limpeza				
TEMPO DE VIAGEM				
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
Integração				
Intervalo entre os ônibus				
Regularidade de horários				
CONFORTO				
	PÉSSIMO	REGULAR	BOM	ÓTIMO
Embarque e Desembarque				
Lotação				
Conservação do Espaço Físico				