



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ROSÂNGELA DE ALMEIDA LOPES**

**ACESSIBILIDADE NO CORREDOR EXPRESSO: UMA AVALIAÇÃO DA  
POLÍTICA PÚBLICA ADOTADA NO SISTEMA BRT DA AVENIDA BEZERRA DE  
MENEZES NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

**FORTALEZA**

**2022**

ROSÂNGELA DE ALMEIDA LOPES

ACESSIBILIDADE NO CORREDOR EXPRESSO: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA  
PÚBLICA ADOTADA NO SISTEMA BRT DA AVENIDA BEZERRA DE MENEZES  
NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite  
Moreira

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

L855a Lopes, Rosângela de Almeida.

Acessibilidade no corredor expresso : uma avaliação da política pública adotada no sistema brt da avenida Bezerra de Menezes no município de Fortaleza / Rosângela de Almeida Lopes. – 2022.

129 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

1. Bus Rapid Transit. 2. Avenida Bezerra de Menezes. 3. Acessibilidade. 4. Mobilidade Urbana. 5. Política Pública. I. Título.

CDD 320.6

---

ROSÂNGELA DE ALMEIDA LOPES

ACESSIBILIDADE NO CORREDOR EXPRESSO: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA  
PÚBLICA ADOTADA NO SISTEMA BRT DA AVENIDA BEZERRA DE MENEZES  
NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 18/04/2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará - UFC/MAPP

---

Prof. Dr. Márcio de Souza Porto (Membro Interno)  
Universidade Federal do Ceará - UFC/MAPP

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Zilsa Maria Pinto Santiago (Membro Externo ao Programa)  
Universidade Federal do Ceará - DAUD/UFC

A Deus que é o meu refúgio, aquele que me sustenta e me ergue.

Aos meus queridos pais Sebastião e Luzia, a quem dediquei o meu maior amor.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, aquele que me sustenta e me supre de amor e fé. Aquele que esteve comigo nos momentos mais difíceis e angustiantes quando desisti de estudar. Aquele que me levantou e me deu forças para um recomeço, me curou e me renovou.

Aos meus pais, que são exemplos de perseverança, força e coragem, que sempre me ofereceram o melhor que podiam e nunca desistiram dos meus sonhos, mesmo quando eu já havia desistido.

À minha família, por todo amor que nos une e nos mantém fortes para enfrentar as adversidades diárias.

Ao professor Dr. Carlos Américo Leite Moreira, pela empatia, paciência, compreensão, direcionamento e orientação, essenciais à realização desta pesquisa.

À Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza (AFIM), que proporcionou a concretização deste sonho.

À colega Rachel Viana, grande incentivadora da formação da turma AFIM.

Ao professor Dr. Márcio de Souza Porto, por toda a riqueza histórica e cultural de suas aulas.

À professora Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho, pela dedicação à arte de ensinar.

À professora Dra. Zilsa Maria Pinto Santiago, pela disponibilidade em compor a banca examinadora, contribuindo com a riqueza de seus conhecimentos.

À Vânia Maria Fraga Pereira, secretária do MAPP, pelo suporte administrativo, paciência e dedicação.

Aos colegas do mestrado, a turma AFIM, aqueles que dividiram comigo as dúvidas, inquietudes e anseios ao longo desta trajetória de conhecimento.

“Tudo posso naquele que me fortalece.”  
(Filipenses 4:13)

## RESUMO

O *Bus Rapid Transit* (BRT) do corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes, implementado em 2015, teve como premissas a acessibilidade e a equidade nos deslocamentos. Com o objetivo de avaliar a política pública de mobilidade urbana contemplada pela Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012, sob a ótica do desenvolvimento e da garantia da acessibilidade na referida avenida, este trabalho descreve o cenário e a trajetória das intervenções realizadas ao longo da via, bem como transtornos, dificuldades e benfeitorias aos usuários do transporte público, verificados após ações realizadas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, na gestão do ex-prefeito Roberto Claudio Bezerra, entre 2015 e 2020. Antes de aprofundar as análises e os questionamentos acerca das plataformas de embarque e desembarque – estações de acesso aos ônibus no percurso da via – há uma discussão teórica sobre urbanização, segregação socioespacial, acessibilidade, mobilidade urbana e transporte público, categorias fundantes que representam o embasamento para compreensão e discussão da efetivação ou não da acessibilidade no corredor expresso. Como proposta teórico-metodológica a pesquisa apoia-se no paradigma pós-construtivista de Raul Lejano (2012), que busca uma fusão do texto da política com o contexto da realidade onde a política se efetiva, e na avaliação em profundidade de Lea Rodrigues (2008), que propõe uma avaliação mais aprofundada das políticas públicas, atentando para a relevância que o contexto oferece para compreensão da formulação e implementação das políticas públicas. A coleta de dados perpassa levantamento bibliográfico e documental e se concretiza com a observação *in loco*, questionários e entrevista semiestruturada, que foram submetidas à análise de conteúdo como procedimento de análise de dados.

**Palavras-chave:** *Bus Rapid Transit* (BRT); avenida Bezerra de Menezes; acessibilidade; mobilidade urbana; política pública; transporte público.

## ABSTRACT

The *Bus Rapid Transit* (BRT) of the express corridor of Bezerra de Menezes Avenue, implemented in 2015, had accessibility and equity in displacements as its premises. In order to evaluate the public policy of urban mobility contemplated by Law No. 12,587 of January 3, 2012, from the perspective of the development and guarantee of accessibility on this avenue, this work describes the scenario and trajectory of interventions carried out along the road, as well as the disorders, difficulties and improvements to users of public transport, verified after actions carried out by the city of Fortaleza, in the management of former mayor Roberto Claudio Bezerra, between 2015 and 2020. Before deepening the analysis and questioning about the platforms of embarkation and disembarkation - stations of access to buses along the route of the road - there is a theoretical discussion about urbanization, socio-spatial segregation, accessibility, urban mobility, and public transport, founding categories that represent the basis for understanding and discussing the effectiveness or not of accessibility in the express corridor. As a theoretical-methodological proposal, the research is based on the postconstructivist paradigm of Raul Lejano (2012), which seeks a fusion of the text of politics with the context of reality where the policy is effective, and on the in-depth evaluation of Lea Rodrigues (2008), who proposes a more in-depth evaluation of public policies, looking at the relevance that offers the context for understanding the formulation of public policies. Data collection permeates the bibliographic and documentary survey, and is materialized *with on-site observation, questionnaires and semi-structured interviews*, which were submitted to content analysis, as a data analysis procedure.

**Keywords:** Bus Rapid Transit (BRT); Bezerra de Menezes avenue; accessibility; urban mobility; public policy; public transport.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Fotografia da entrada do passeio público no centro de Fortaleza.....	43
Figura 2	– Fotografia do bonde elétrico no centro de Fortaleza.....	45
Figura 3	– Evolução urbana do município de Fortaleza de 1980 a 2010.....	48
Figura 4	– Fotografia da vista panorâmica do centro de Fortaleza (1970) .....	48
Figura 5	– Impactos do transporte urbano sobre a pobreza .....	77
Figura 6	– Fotografia da estação Érico Mota do BRT da avenida Bezerra de Menezes .....	79
Figura 7	– Fotografia da entrada da estação José Sombra do BRT da avenida Bezerra de Menezes .....	85
Figura 8	– Fotografia do interior da estação em nível do BRT da avenida Bezerra de Menezes .....	87
Figura 9	– Fotografia dos painéis de localização da estação Otávio Bonfim .....	88
Figura 10	– Mapa de Fortaleza subdividido em regionais .....	93
Figura 11	– Mapa que delinea o corredor expresso na avenida Bezerra de Menezes .....	94

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Representação amostral do local onde residem os usuários do BRT (avenida Bezerra de Menezes) .....	94
Gráfico 2	– Representação amostral do gênero dos usuários do BRT (avenida Bezerra de Menezes) .....	95
Gráfico 3	– Representação da faixa etária dos usuários do BRT (avenida Bezerra de Menezes) .....	96
Gráfico 4	– Representação da profissão/ocupação dos usuários do BRT (avenida Bezerra de Menezes) .....	96
Gráfico 5	– Representação dos motivos secundários dos deslocamentos pelo BRT (avenida Bezerra de Menezes) .....	97
Gráfico 6	– Representação dos motivos do uso do BRT (avenida Bezerra de Menezes) .....	98
Gráfico 7	– Representação da facilidade do uso do BRT (avenida Bezerra de Menezes) .....	99
Gráfico 8	– Representação dos quesitos que melhoraram com o BRT (avenida Bezerra de Menezes) .....	100
Gráfico 9	– Representação da opinião sobre o BRT ser ou não acessível a todos .....	100
Gráfico 10	– Opinião dos usuários do BRT quanto à implantação das catracas ...	101
Gráfico 11	– Opinião dos usuários sobre a melhoria de acesso aos destinos após a implantação do BRT .....	102
Gráfico 12	– Opinião dos passageiros do BRT (avenida Bezerra de Menezes) quanto à garantia da função social do transporte público naquele sistema .....	104

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AMC	Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania
ANTP	Associação Nacional de Transporte Público
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
BRS-FOR	Serviço Rápido de Ônibus de Fortaleza
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CODUR	Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano
CTC	Companhia de Transporte Coletivo
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
ETTUSA	Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A
ETUFOR	Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
GEIPOT	Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
METROFOR	Companhia Cearense de Transportes
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAITT	Plano de Ações Imediatas ao Transporte e Trânsito
PCV	Plano de Circulação Viária
PDTU	Plano Diretor de Transporte Urbano
PLANDIRF	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
PLANMOB	Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PTP	Plano de Transporte Público

PTUF	Plano de Transporte Urbano de Fortaleza
SCSP	Secretaria de Conservação e Serviços Públicos
SEDU/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEMOB	Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana
SINDIÔNIBUS	Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Ceará
SIT-FOR	Sistema Integrado de Transporte
TRANSCOL	Plano de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Fortaleza
TRANSFOR	Programa de Transporte Urbano de Fortaleza
UFC	Universidade Federal do Ceará
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1</b>	<b>Problematização.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2</b>	<b>Justificativa.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3</b>	<b>Discussão teórico-metodológico: sob uma nova perspectiva.....</b>	<b>22</b>
<b>2</b>	<b>URBANIZAÇÃO EM FOCO: PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1</b>	<b>Segregação socioespacial como produto da urbanização.....</b>	<b>37</b>
<b>2.2</b>	<b>Urbanização de Fortaleza: um resgate histórico.....</b>	<b>40</b>
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA: MARCOS POLÍTICO- INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>53</b>
<b>4</b>	<b>ACESSIBILIDADE: UM DIREITO FUNDAMENTAL.....</b>	<b>65</b>
<b>4.1</b>	<b>Análise da microacessibilidade na mobilidade urbana.....</b>	<b>68</b>
<b>5</b>	<b>TRANSPORTE PÚBLICO E A DEPENDÊNCIA DO AUTOMÓVEL.....</b>	<b>73</b>
<b>5.1</b>	<b>O Transporte público na capital cearense .....</b>	<b>76</b>
<b>6</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES: O BRT DA AVENIDA BEZERRA DE MENEZES NA PRÁTICA DO COTIDIANO URBANO.....</b>	<b>87</b>
<b>6.1</b>	<b>A voz dos usuários do BRT: olhares e percepções.....</b>	<b>92</b>
<b>6.2</b>	<b>A perspectiva da gestão: entrevista com o gestor da ETUFOR.....</b>	<b>104</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>112</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>117</b>
	<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS USUÁRIOS DO BRT DA AVENIDA BEZERRA DE MENEZES.....</b>	<b>125</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO GESTOR DA ETUFOR.....</b>	<b>126</b>
	<b>APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (GESTOR).....</b>	<b>127</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A vida urbana tem sofrido ao longo do tempo grandes transformações, pois os meios de deslocamentos de pessoas e mercadorias nos centros urbanos causam impactos em toda a sociedade por meio do desenvolvimento de externalidades negativas, tais como acidentes, grandes engarrafamentos, acentuada emissão de dióxido de carbono (poluição atmosférica), aumento dos níveis de ruído (poluição sonora), degradação do espaço público, estresse, perda de tempo, dentre outros. E isso vem, de forma progressiva, influenciando nos padrões tradicionais de mobilidade. Com o novo cenário de desenvolvimento econômico e social do país, a tendência à motorização individual faz com que o trânsito fique mais lento, haja vista o aumento de automóveis e motocicletas nas vias públicas. Em suma, todas essas consequências juntas caracterizam uma mobilidade insustentável, que nega a acessibilidade aos mais vulneráveis.

Em meio a esse contexto, muitas cidades estão implantando projetos que fomentam transformações na mobilidade urbana, a exemplo do município de Fortaleza, que desde 2014 vem promovendo intervenções com a intenção de modificar o cenário caótico do trânsito da cidade para um modelo de mobilidade sustentável e mais acessível. Para tal, foram escolhidas avenidas de grande fluxo de veículos, como: avenida Bezerra de Menezes, avenida Aguanambi, avenida Santos Dumont, avenida Dom Luís, dentre outras.

Diante dessas mudanças estruturais das grandes vias de Fortaleza, propus-me a avaliar a política pública de mobilidade urbana, com foco na acessibilidade no *Bus Rapid Transit* (BRT) – ônibus de trânsito rápido – da avenida Bezerra de Menezes, após sua implementação.

A escolha dessa política está relacionada à inquietação que vivenciei ao utilizar o sistema de BRT, desde a sua implementação em julho de 2015, quando os ônibus articulados começaram a operar em plataformas de embarque e desembarque no canteiro central. Naquele período, muitas mudanças foram realizadas na avenida Bezerra de Menezes e muito foi questionado sobre a necessidade de tamanha reconfiguração. Ao longo da avenida havia um canal, que foi tapado e acima dele construído o BRT. Foram mudanças bruscas, que surpreenderam toda a população do entorno, principalmente os usuários do transporte público da região. Eu estava

entre eles. Vi com estranheza essa novidade, já que era o primeiro BRT do estado do Ceará.

Mas foi somente quando realizei a inscrição na seleção do Programa De Mestrado em Avaliações de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), que atentei para o fato de que essa temática poderia vir a ser uma boa opção de pesquisa, visto que eu tinha certa familiaridade com ela. Como usuária frequente do transporte público coletivo, sempre me questioneei sobre as políticas de mobilidade: por que tamanho descaso e iniquidade com esse serviço? Além da discrepância social que o transporte público representa, por que não se oferece no mínimo um pouco de dignidade? Onde está a acessibilidade e a equidade asseguradas em lei?

Mas ainda era preciso amadurecimento, conhecimento e orientação para ter capacidade de analisar e discorrer sobre o tema. Tais características só foram apreendidas a partir do momento em que me deparei com as disciplinas do mestrado. Tal como farol, o MAPP me guiou por meio das disciplinas, teorias e vivências.

Mesmo me sentindo familiarizada com o objeto, esse cotidiano é o ponto de partida e de chegada da produção do conhecimento e da pesquisa. Tudo deve ser observado, inclusive os atores que participam dessa rotina de deslocamento por meio do transporte coletivo. É preciso observar as heterogeneidades e as naturalizações para desnaturalizar o cotidiano (informação verbal)<sup>1</sup>. Por meio da percepção da realidade desse cotidiano, haverá maior entendimento do campo empírico. É preciso mostrar a heterogeneidade na pesquisa para ver os olhares de todos os vieses, pois a realidade é heterogênea (informação verbal)<sup>2</sup>.

Considero que mesmo já adentrando na base teórica, aprofundando alguns conceitos e descobrindo outros, reconheço que ainda há muito o que estudar e pesquisar. A observação em campo foi crucial para maior apreensão do cenário em questão, o funcionamento dia a dia do BRT. O envolvimento no ato de pesquisar foi intenso, visto que a interação é essencial para pesquisador e necessária à pesquisa social.

---

<sup>1</sup> Fala da prof.<sup>a</sup> Leila Maria Passos de Souza Bezerra, na disciplina de Fundamentos do Trabalho Científico, MAPP, em 17 jun. 2019.

<sup>2</sup> Fala da prof.<sup>a</sup> Leila Maria Passos de Souza Bezerra, na disciplina de Fundamentos do Trabalho Científico, MAPP, em 25 jun. 2019.

O objetivo geral dessa jornada a que me propus é avaliar como a acessibilidade no corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes está sendo garantida aos usuários do transporte público nas plataformas de embarque e desembarque do BRT. E como objetivos específicos, estão elencados:

- Analisar as convergências de percepções entre usuários do BRT e a gestão que operacionaliza o sistema;
- Contribuir com o debate que envolve a temática urbana relacionada ao transporte público e sua função social;
- Verificar o grau de satisfação dos usuários do BRT do corredor expresso no tocante à acessibilidade no sistema.

### **1.1 Problematização**

A avenida Bezerra de Menezes é a principal via de ligação entre os municípios de Fortaleza e Caucaia e também faz a conexão entre o centro e os bairros da região oeste da cidade; possui extensão de 3,3 Km, desde o cruzamento da avenida Humberto Monte, até o início da rua Menton de Alencar. O fluxo de passageiros no transporte intermunicipal e interbairros é intenso, principalmente nos horários de pico, no início da manhã, quando há o deslocamento de pessoas para o trabalho ou para o estudo, e no fim da tarde, quando há o retorno dos trabalhadores e estudantes aos seus lares. Esse fato é um dos gargalos do trânsito em toda a extensão da avenida Bezerra de Menezes. A movimentação de veículos, bicicletas e pessoas é acentuada, já que é uma região de comércio, que abriga muitas lojas e um dos shoppings mais movimentados da cidade. A via é a principal rota dos ônibus que partem do terminal de integração do Antônio Bezerra. Esses fatos fazem com que o trânsito na avenida Bezerra de Menezes seja bastante disputado entre ônibus, automóveis e motocicletas.

Os congestionamentos representam o principal problema de toda a extensão da avenida e sempre foram alvo de reclamações de quem necessita trafegar por aquela região. À proporção que a avenida foi tornando-se um corredor comercial, o fluxo de veículos cresceu e começou a chamar a atenção da prefeitura para os problemas de mobilidade no local. Os gestores viram naquele espaço urbano uma oportunidade de promover intervenções que os dessem visibilidade perante a mídia e a sociedade da circunscrição.

O primeiro prefeito a dedicar atenção à mobilidade naquela região foi Ciro Gomes, quem deu início às obras do terminal de ônibus do Antônio Bezerra que, após sua renúncia para concorrer ao governo do estado, foi inaugurado pelo prefeito que o substituiu, Juraci Magalhães, em 1992. O terminal tinha por objetivo proporcionar ao usuário do transporte público o deslocamento por meio da integração física e tarifária, baseada no sistema tronco-alimentador, no qual há dois tipos de linha, as que fazem a integração bairro-terminal e as que integram o terminal ao centro da cidade ou ainda a outro terminal. A concretização do funcionamento do terminal do Antônio Bezerra e a reestruturação dos abrigos das paradas de ônibus foram as marcas das gestões dos ex-prefeitos Juraci Magalhães e Antônio Cambraia, que eram conhecidas como a política do concreto e do asfalto, alusão às obras de infraestrutura preconizadas por eles.

Na gestão da ex-prefeita Luizianne Lins, que teve início em 2005, foi implantado um sistema de ônibus rápido na avenida Bezerra de Menezes denominado Serviço Rápido de Ônibus de Fortaleza (BRS-For), com finalidade de aumentar a velocidade operacional dos ônibus, a partir da destinação de duas das quatro faixas de tráfego da via para circulação preferencial de ônibus, veículos de transporte complementar e táxis. Antecedendo o BRT, sistema de trânsito rápido, o BRS-For permitia o acesso às faixas preferenciais para ônibus em determinados horários aos sábados, domingos e feriados para chegar a algum lugar situado à margem da via ou para fazer conversão em alguma rua. Esse sistema gerou muitos problemas de engarrafamento e colisões entre veículos que invadiam a área preferencial de maneira irregular e foi alvo de críticas dos usuários da via e da mídia local, pois além de ocasionar desordem no trânsito, prejudicou bastante o comércio da localidade, uma vez que o acesso restrito aos estabelecimentos, por conta da faixa preferencial à margem das calçadas e estacionamentos, gerou aos comerciantes perda significativa dos clientes. A avenida Bezerra de Menezes atualmente apresenta resquícios dessa intervenção no trânsito que no passado trouxe prejuízo aos comerciantes locais. Ao percorrer a via, constata-se muitos imóveis fechados, resultado do sistema que outrora modificou a circulação e o tráfego daquela avenida.

Outro ponto importante foi a divisão das linhas de ônibus em três grupos (1, 2 e 3). Cada ônibus que trafegava na avenida Bezerra de Menezes possuía um adesivo com um número que permitia que ele fizesse embarque e desembarque apenas nos abrigos com o número correspondente, fato esse que causou muita

confusão entre os usuários desses ônibus, pois além de grandes distâncias a percorrer para embarcar no ônibus, muitos também se confundiam e subiam no coletivo errado. A população não aprovou essa novidade e a insatisfação era generalizada. Somente na gestão seguinte essa configuração do tráfego local de corredores preferenciais para transporte público foi substituída.

A gestão do ex-prefeito Roberto Claudio Bezerra (2013 a 2020) deu prosseguimento a investimentos em mobilidade, aliás, esta era uma de suas principais bandeiras. No início de 2014, o Plano de Ações Imediatas ao Transporte e Trânsito (PAITT), conduzido pela Secretaria de Conservação e Serviços Públicos (SCSP), teve como diretrizes a priorização do transporte público, a valorização do transporte não motorizado, a melhoria do trânsito no modo geral e o aumento da segurança viária.

O Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana (PLANMOB) de Fortaleza foi elaborado em junho de 2015 com o objetivo de fazer com que

a sociedade, composta pelos entes governamentais, pela sociedade civil organizada, pelas diversas entidades de classes e pela própria contribuição dos munícipes, consiga se articular de forma participativa para reduzir as desigualdades sociais, garantir a acessibilidade, otimizar os deslocamentos de pessoas e bens (FORTALEZA, 2015, p. 100).

A Prefeitura de Fortaleza desenvolveu um plano mestre urbanístico denominado FORTALEZA 2040, que se trata de um planejamento para a cidade de Fortaleza por meio de estratégias a serem implementadas a curto, médio e longo prazos, contemplando um plano mestre urbanístico, um plano de mobilidade e um plano de desenvolvimento econômico e social. O referido Plano foi elaborado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), tendo como propósito definir o desenvolvimento urbano sustentável da cidade para os próximos 25 anos (compreendidos entre 2015 e 2040), utilizando como principal ferramenta uma metodologia de planejamento integrado, embasada na participação social, que inclui lideranças comunitárias, moradores, sindicatos, conselhos e associações diversas, além da participação de órgãos governamentais nas três esferas de governo. O plano FORTALEZA 2040 “é um instrumento voltado para a construção de uma cidade de oportunidades, bem cuidada, mais acolhedora e justa” (FORTALEZA, 2016a, p. 5).

A projeção que o plano vislumbra para o ano de 2040 é que Fortaleza será uma cidade com equidade social, territorial e econômica, onde prevalecerá o equilíbrio

na distribuição de oportunidades de emprego e renda, acesso aos serviços, condições de moradia e habitabilidade em todo o território da cidade. Uma cidade conectada, acessível e justa, que possibilita aos cidadãos os bens, serviços públicos e oportunidades de emprego e renda por meio de um sistema de transporte urbano que interconecte diversas poliocentralidade da cidade (FORTALEZA, 2016a).

Assim como toda metrópole do mundo, a capital cearense necessita de uma urbanização orientada pelo transporte público que assegure o acesso e as oportunidades a todos, pois os sistemas de transportes ainda são falhos e não atendem as necessidades diárias de deslocamento.

Sabe-se que a rede viária de Fortaleza não acompanhou o crescimento da cidade, principalmente devido à intensificação da utilização do automóvel particular nos últimos anos. A gestão de transportes da cidade não foi eficiente o necessário para resolver os problemas de tráfego, tais como: a diminuição da fluidez, a ocorrência de acidentes com vítimas, o aumento nos tempos de viagem e o estresse ocasionado pelos congestionamentos.

O aumento da frota sinaliza o potencial de congestionamentos na cidade, porém, na prática o problema não está no fato de possuir um veículo, mas, sim no padrão de utilização deste. Em Fortaleza, tem-se culturalmente um padrão de utilização do automóvel não sustentável, onde para pequenos e médios deslocamentos que poderiam ser realizados por modos não motorizados, o fortalezense, utiliza-se do carro, sobrecarregando a rede viária (FORTALEZA, 2015, p. 75).

Muitas intervenções já foram realizadas na capital cearense com o intuito de amenizar os congestionamentos, dentre elas obras de requalificações urbanísticas, como padronização de calçadas; implantação de binários, que representam a transformação de vias paralelas de mão dupla em vias de sentido único, com a intenção de proporcionar mais fluidez ao tráfego em vias muito movimentadas; e implementação do sistema BRS, posteriormente substituído pelo sistema BRT.

Esse sistema de corredor expresso é administrado pela Empresa de Transportes Urbanos de Fortaleza (ETUFOR). Inaugurado em 18 de julho de 2015 na avenida Bezerra de Menezes, abrange os bairros Parquelândia, São Gerardo, Monte Castelo e Farias Brito, e objetiva proporcionar ganho de velocidade operacional das linhas que trafegam pela avenida e redução do tempo de viagem. O referido sistema foi financiado pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID). Segundo Mobilize (2015), cerca de R\$ 9 milhões foram empregados na implantação do corredor

Antônio Bezerra/Centro permitindo a ligação do terminal Antônio Bezerra ao Centro, num percurso total de 8,2 Km. São 11 estações, sendo 10 localizadas na avenida Bezerra de Menezes e uma na rua Menton de Alencar, ao lado do tradicional Mercado São Sebastião. No início das atividades do sistema, as estações elevadas ofereciam acesso livre aos usuários, porém, em 29 de março de 2020, passaram a funcionar exclusivamente por autoatendimento, com instalação de catracas nas onze estações. Para o acesso, devem ser utilizados cartões eletrônicos, como vale-transporte eletrônico, vale-transporte avulso, carteira de estudante e bilhete único.

Essa nova realidade nas plataformas, além de surpresa para os usuários, tem causado desconforto. De acordo com matéria publicada no Diário do Nordeste (2020), as catracas instaladas nas estações do BRT da avenida Bezerra de Menezes têm sido alvo de críticas advindas dos usuários, principalmente pelo formato estreito dos equipamentos que dificultam o acesso de muitos passageiros. Vale ressaltar que a entrada de cadeirantes, idosos, obesos e demais pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida é por meio de um portão de acesso ao lado das catracas instaladas, havendo um profissional do Sindiônibus nos locais para abri-lo.

O objetivo primordial das políticas de transportes é efetivar melhorias na acessibilidade, e para que esse objetivo seja atingido é preciso “garantir condições adequadas de mobilidade e acessibilidade àqueles sem acesso ao transporte individual, às crianças, aos idosos, aos pobres, aos portadores de deficiência física” (VASCONCELLOS, 2001, p. 97).

O que foi observado em notícias da mídia local, conforme já citado anteriormente, demonstra que essa nova configuração das estações elevadas do BRT do corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes não viabiliza e não concretiza uma realidade de acessibilidade e equidade. O embarque e o desembarque que são feitos nas estações elevadas com o nível do piso na altura do piso dos ônibus (para reduzir o tempo perdido com escadas), estão sendo evitados, de certa forma, por conta da situação do próprio acesso ao local, já que não são garantidas condições razoáveis de acessibilidade.

Diante desse cenário, propus-me a investigar se de fato a acessibilidade no sistema BRT do corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes vem sendo garantida a todos os usuários do transporte público que transitam pelo local de forma equitativa.

## 1.2 Justificativa

No Brasil, há grande incompatibilidade entre as necessidades da população em relação à mobilidade urbana e à infraestrutura disponível de transportes. O surgimento das cidades se dá a partir da expansão do espaço urbano construído, que muitas vezes acompanha o deslocamento das pessoas que, por razões financeiras, buscam lugares mais afastados dos centros urbanos, onde os serviços públicos tendem à precariedade. Na cidade moderna, inúmeras mutações decorrem da atuação e dos interesses dos diversos agentes sociais, políticos e econômicos, capazes de promover aspectos físicos e estruturais e impactar na configuração do ambiente construído.

Esse “movimento natural” vai se estruturando de forma desordenada e culmina na formação das periferias. Ou, pode ocorrer pela ação do Estado, através de construções de habitações de interesse social, difundidas de forma maciça pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Essas periferias costumam ter deficiências de serviços públicos, principalmente no que se refere ao transporte público, que tem como principal demanda o movimento pendular casa-trabalho, tornando-se a mobilidade uma necessidade básica, tão necessária à essas comunidades de periferia, já que é por meio dela que se tem acesso aos locais de trabalho, de lazer, de estudos, de assistências à saúde e outros.

Paga-se muito por um serviço ineficiente de transporte coletivo e o planejamento da circulação na cidade ainda é marcado por interesses hegemônicos, como a atuação concentradora e especulativa do capital imobiliário e financeiro. Segundo Gomide (2003, p. 242),

A privação do acesso aos serviços de transporte coletivo e as inadequadas condições de mobilidade urbana dos mais pobres reforçam o fenômeno da desigualdade de oportunidades e da segregação espacial, que excluem socialmente as pessoas que moram longe dos centros das cidades. Os principais impactos desta situação são sentidos sobre as atividades sociais básicas: trabalho, educação e lazer.

De fato, esses dilemas urbanos de acessibilidade e deslocamentos, que remetem a tantas outras questões, como o direito à cidade e à qualidade de vida nas grandes metrópoles, como Fortaleza, chamam a atenção para a importância de se

pensar a mobilidade urbana como política pública de grande impacto ao desenvolvimento e manutenção da cidadania, tão decisiva para tornar concretas as possibilidades que a cidade oferece como espaço de realização da vida social.

A Política de Mobilidade Urbana no Brasil começou a ser trabalhada a partir dos movimentos da Reforma Urbana no século XX, por meio do incremento de políticas públicas de reordenação da democratização das cidades, garantindo o acesso às estruturas a toda sociedade, principalmente aos mais vulneráveis. Porém, foi com o limiar do século XXI que a Política de Mobilidade Urbana brasileira obteve mais visibilidade, inserindo-se no campo das políticas urbanas, a partir do momento em que visou garantir o direito à cidade de forma sustentável, principalmente com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, no primeiro governo Lula. Segundo Moura (2019), até então o termo “mobilidade urbana” não era utilizado. Esse termo surgiu a partir das lutas de movimentos sociais que visavam à apreciação do novo e complexo processo de urbanização no Brasil. O Ministério das Cidades cooperou para que a mobilidade urbana passasse a ser pensada de forma sistêmica, com publicações e políticas públicas elaboradas pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB).

Com as mudanças implementadas para a Copa do Mundo e as Olimpíadas, passou-se a ouvir falar mais do BRT, pois criou-se uma polêmica sobre qual seria o melhor meio de transporte a se utilizar nesses dois grandes eventos. A diferença básica entre o BRT e o ônibus convencional está no embarque e desembarque, que deve realizar-se em uma plataforma e apresentar maior velocidade. Para Lener (2009, p. 14), o BRT é um termo geral utilizado para sistemas de transporte urbano com ônibus, onde melhorias significativas de infraestrutura, veículos e medidas operacionais resultam em uma qualidade de serviço mais atrativa.

Esta pesquisa justifica-se, portanto, pela necessidade de se avaliar a garantia da acessibilidade no primeiro BRT do município de Fortaleza, nas intervenções urbanísticas realizadas na área em que ocorreu a implantação desse sistema, que influenciaram diretamente no deslocamento dos cidadãos dessa capital, a partir de 2015, quando foi inaugurado o sistema, como forma de otimizar o trânsito na avenida Bezerra de Menezes.

Sabe-se que na visão do usuário existe uma avaliação subjetiva, pois além dos benefícios gerados por essa implementação no setor de transporte público, não apenas se cumpre um objetivo essencial da administração pública, mas também são

propiciadas oportunidades para a reorganização do crescimento e o ordenamento da cidade, a redução dos impactos ambientais, a maior atratividade dos modais públicos de transporte, como também a melhoria da qualidade de vida.

### **1.3 Discussão teórico-metodológica: sob uma nova perspectiva**

O processo de pesquisa representa uma atividade científica básica que, a partir de uma questão da realidade, uma indagação, produz e reproduz conhecimento, assim como conecta pensamento e ação, já que "nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática" (MINAYO, 2016, p. 16). Assim, como toda pesquisa nasce de um questionamento, questões de pesquisa são socialmente condicionadas. Segundo Paugam (2015), é imprescindível uma consciência de que a escolha de um tema dificilmente é neutra, pois frequentemente ela faz parte da vivência do pesquisador e configura-se como o primeiro passo para objetivação ou, como o autor denomina, "sociologia reflexiva".

A pesquisa social é a arte de tornar problemático o mundo social em que vivemos, no qual o pesquisador entra em relação direta com os sujeitos que se propõe a observar, construindo um pensamento social a partir do mundo factual. O processo de pesquisa é um campo de permanente tessitura permeado por dificuldades e tensões (informação verbal)<sup>3</sup>. Bourdieu (2002) apresenta a pesquisa como uma atividade racional e não uma espécie de busca mística e o processo de construção da pesquisa e do objeto devem estar relacionados com as teorias e os métodos utilizados em campo.

Para Costa e Castanhar (2003), a avaliação de uma política pública tem o propósito de nortear os gestores, aqueles responsáveis pela construção e implementação da política quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão da política ou programa em questão.

Esta investigação social é pautada na abordagem da pesquisa qualitativa, pois há um tratamento integrado dos fenômenos com o contexto em que estes se inserem. Segundo Godoy (1995), é a partir da captação em campo que o pesquisador tem um olhar mais abrangente em relação aos envolvidos na pesquisa, onde todos os

---

<sup>3</sup> Fala da prof.<sup>a</sup> Alba Maria Pinho de Carvalho na disciplina de Métodos de Análises Quantitativa e Qualitativa 1, MAPP, em 30 set. 2019.

pontos de vista são relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

A pesquisa qualitativa irá permitir visualizar o objeto e a compreensão da realidade subjetiva, considerando-se sua especificidade e suas determinações, analisando situações particulares, com aspectos da realidade social vivenciada no sistema BRT da avenida Bezerra de Menezes. Para Minayo (2016, p. 20), a abordagem qualitativa “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

De acordo com Minayo (2011), a avaliação de instituições, programas e projetos por meio de técnicas e métodos tornou-se frequente no mundo após a Segunda Guerra Mundial, principalmente nos países capitalistas que promoveram investimentos em políticas públicas de bem-estar social.

No século XX, surgiram novas necessidades de cunho social na saúde, na educação e na assistência social, emergências preconizadas pelo Estado social. Surge então o protagonismo do governo na manutenção e efetivação do bem-estar político e social dos países e de seus cidadãos. O Estado passa a promover novas posturas em relação ao fator econômico, necessárias à regulação do sistema econômico-financeiro de forma a garantir e fomentar a prevalência do fator eficiência. De acordo com Gussi e Oliveira (2015, p. 4):

Este cenário nos leva à perspectiva avaliativa, fomentada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento e suas políticas de financiamento, que remetem a uma avaliação nos marcos políticos neoliberais.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas, mesmo sendo motivada pelo caráter fiscalizatório, expandiu-se a partir dos anos 1980, com a redemocratização da sociedade brasileira e organização de grupos sociais motivados a alastrar os poderes da cidadania e a difusão das políticas sociais.

Segundo Bresser Pereira (1998), o controle por resultados, *a posteriori*, substituindo o controle rígido nos processos administrativos, juntamente com a delegação de poderes a níveis políticos regionais – fatores típicos da administração gerencial – favoreceram a imposição da avaliação como constituinte da gestão nos parâmetros da eficiência requisitada pela pauta liberal, quando entra em cena a necessidade da prestação de contas dos governos “à sociedade acerca da efetividade

de suas políticas e programas, além de assegurar que a estrutura administrativa funcione dentro de novos princípios de produtividade e desempenho” (GUSSI; OLIVEIRA, 2015, p. 4). Dessa forma, a inclusão da sociedade civil por meio da ação fiscalizatória na dinâmica dos processos foi fator crucial à importância da efetivação das avaliações de políticas públicas, que surgiram “em um contexto de modelo novo de Estado, na era Fernando Henrique Cardoso (FHC), na dimensão econômica do modelo neoliberal, pensando políticas de Estado mínimo” (informação verbal)<sup>4</sup>.

Uma proposta emergente e contra-hegemônica surge em contraposição aos modelos neoliberais, que, buscando a ampliação da participação de diferentes atores nos processos avaliativos, abrange as contradições políticas da ação pública e do Estado. É isso que a proposta metodológica pós-construtivista experiencial de Lejano (2012) apresenta. Um confronto aos modelos lineares, de cumprimento de metas e simplificações de conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, tão significativos nos modelos positivistas. Essa proposta metodológica será utilizada como forma de abordar múltiplos aspectos da situação, incluindo os aspectos culturais, sociais e econômicos, pois trata-se de uma perspectiva voltada a situações do mundo real, como é o caso da acessibilidade na visão do usuário do transporte público. Rodrigues (2008) critica os modelos de avaliação clássicos, pautados na lógica linear, pois estes “impedem a compreensão da política da forma como ela realmente ocorre e é vivida, em como ela é experienciada pela multiplicidade de atores em seu entorno” (RODRIGUES, 2008, p. 117). Embora esses modelos sejam populares, eles não são usados para tomada de decisão, mas para legitimar deliberações já firmadas ou simplesmente responder críticas.

Lejano (2012) defende uma análise de política baseada na autenticidade, mesclada no texto e no contexto, atentando para a complexidade dos fenômenos. O autor nos apresenta o modelo de política como experiência, ou seja:

Por experiência queremos simplesmente dizer o modelo de conhecimento da pessoa (ou grupo) inserido na situação política. Visto que está embasado na experiência, esse modelo, por definição, respeita a contextualidade e, na realidade, presume que não há análise fora do contexto (LEJANO, 2012, p. 205).

---

<sup>4</sup> Fala da prof.<sup>a</sup> Acides Fernando Gussi na disciplina de Planejamento e Avaliação nas Políticas Públicas, MAPP, em 7 ago. 2019.

A análise experiencial é mais descritiva, compreensiva, interpretativa e holística. Pela lógica do “encaixe”, a política deve “achar conexões com os padrões existentes de governança, estruturas sociais e a própria comunidade” (LEJANO, 2012, p. 227). Para alcançar o contexto, há que se fazer um mergulho na experiência para produzir novos indicadores. É através da observação de campo que a abordagem experiencial se concretiza, como também pela compreensão dos múltiplos atores da política e contextos culturais. A situação empírica e a reflexão assumem papéis importantes na prática da avaliação, na qual fontes de informação baseadas em observações em campo e entrevistas transcendem a teoria e alcançam a prática. Para Lejano (2012), o grau de coerência de uma política permite avaliar sua permanência e incorporação num determinado tempo e lugar.

Para Rodrigues (2016), a proposta de Lejano parte da ideia de que as hipóteses surgem de forma circular quando há interação e reflexão entre pesquisadores e grupo pesquisado, através de entrevistas, *surveys*, observação em campo, recursos audiovisuais e grupos focais, ou seja, a teoria surgindo da prática. O conhecimento da complexidade dos fatos se torna mais importante do que a mera comprovação ou não de hipóteses. Essa abordagem sugere um mergulho aprofundado nas políticas e instituições para que se possa ir além da visão formal, pois “as fronteiras são borradas, flexíveis, intercambiáveis e não formais” (RODRIGUES, 2016, p. 106).

Já a avaliação em profundidade proposta por Rodrigues (2008) segue o modelo experiencial, porém sem se preocupar com a elaboração de hipóteses, levando em consideração pressupostos apreendidos na fase exploratória. Esse modelo de avaliação é uma pesquisa qualitativa com inspiração etnográfica, que admite uma interação com dados quantitativos e secundários.

Neste estudo, que tem como objeto a acessibilidade no corredor expresso, fruto de uma política urbana, em que o sentido primordial é pensar o direito à cidade e aos serviços, optou-se por avaliar a garantia da acessibilidade no sistema BRT implantado na avenida Bezerra de Menezes como forma de verificação das implicações que a efetivação do sistema trouxe aos usuários, muito além dos dados quantitativos que definem, por exemplo, o número de passageiros atendidos pelo sistema ou a redução no tempo de percurso. Trata-se de uma questão maior, que envolve conceitos relacionados à participação democrática, equidade e implicações sociais, do ponto de vista dos sujeitos envolvidos na política. Por isso, o texto, o

contexto e as percepções dos sujeitos têm tanto valor. Essa fusão de significados é feita na avaliação em profundidade por meio de quatro eixos de análise:

Conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa e análise de contexto de formulação dos mesmos (RODRIGUES, 2016, p. 107).

A análise de conteúdo traz as leis e as diretrizes que fundamentaram a política nacional de mobilidade urbana – Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 – na qual o termo acessibilidade está definido e elencado como princípio e objetivo. Valores, conceitos e princípios da política de mobilidade e sua coerência interna são contemplados nesse eixo de forma a verificar a efetivação de seus objetivos. A análise conta, ainda, com outros documentos (leis, portarias e decretos) que contribuem para o levantamento do marco regulatório da política em questão.

Na análise de contexto é apresentado o cenário histórico, social, econômico e político na esfera local, regional e nacional em que a política nasceu. A trajetória institucional traz o caminho percorrido pela política de mobilidade urbana em diferentes instâncias, como ela se desloca da esfera federal para a esfera municipal, e que implicações esse mover traz para a acessibilidade na vida do munícipe de Fortaleza.

O último eixo da avaliação em profundidade abrange o espectro temporal e territorial da política. De acordo com Rodrigues (2012), esse eixo se refere aos descolamentos de uma política por espaços políticos, econômicos e socioculturais distintos, que levam em consideração a influência de fatores externos e interferências de interesses, jogos de poder e forças políticas locais na repercussão da política e/ou programa.

Então, como base de concepção do trabalho avaliativo, defino essas duas matrizes orientativas de avaliação de políticas públicas: o paradigma pós-construtivista, de Raul Lejano, e a avaliação em profundidade de Lea Rodrigues, pois além de se intercomunicarem, possuem pontos em comum, valorizam o contexto em que a política está inserida e apresentam uma natureza mais compreensiva da fala dos atores. O esforço avaliativo é analisar de maneira crítica o texto da política, suas diretrizes, objetivos e comportamento ao longo da implementação, no contexto social

e político em que a política de mobilidade urbana foi concebida e implantada, e como está sendo legitimada.

A pesquisa bibliográfica configurou-se em etapa inicial para construção da avaliação, com objetivo de reunir as informações necessárias ao tema acessibilidade no primeiro BRT do Ceará, por meio de fontes secundárias como livros, artigos, dissertações e teses. Outra etapa diz respeito à realização de pesquisa documental, para coleta de informações em sites oficiais da esfera federal, estadual e municipal, jornais de circulação na capital, banco de dados e fotos.

Conforme mencionado anteriormente, este estudo é uma pesquisa qualitativa, pois busca “compreender uma realidade particular na sua complexidade (influência mútua dos atores sociais na construção de sua realidade)” (FRASER; GONDIM, 2004, p. 142).

De acordo com Godoy (1995), enquanto exercício de pesquisa, a abordagem qualitativa não se designa como proposta rígida e estruturada, ela é propícia à imaginação e à criatividade em novos enfoques propostos pelos investigadores, partindo de questões gerais que vão se tornando mais visíveis no decorrer da investigação. E o estudo qualitativo, por sua vez, pode ser conduzido através de diferentes caminhos. Em pesquisas qualitativas a escolha da representatividade amostral é fundamental, pois a partir da seleção do público-alvo amplia-se a compreensão do tema nas mais diversas representações acerca do objeto de estudo. Portanto, os atores pesquisados nesta avaliação de política pública serão pessoas que utilizam o BRT no cotidiano, a quem a política se direciona, divididos entre grupos: jovens, adultos, idosos e pessoas com mobilidade reduzida. *A priori*, os operadores do sistema que trabalham nas plataformas também fariam parte do estudo, mas houve dificuldade de aproximação com eles, devido ao monitoramento e às limitações inerentes ao trabalho, algo natural em uma pesquisa qualitativa, uma vez que sua principal característica é a constituição do campo empírico ao longo da trajetória da pesquisa. O quantitativo de usuários – a amostra – foi definido num total de 50 pessoas. O número de pessoas que utilizam o transporte público no BRT objeto do estudo é um universo estatístico extenso e de difícil aferição. A amostra definida de 50 pessoas representou esse universo e contribuiu para os resultados da pesquisa.

Para concretude da coleta de dados, primeiramente houve a observação direta *in loco*, com aplicação de questionários e realização de entrevista com um gestor operacional do sistema. A entrevista propicia o contato do pesquisador com o

real, assegurando maior entendimento situacional, sob forma de imersão no cenário estudado, para apreender o cotidiano dos sujeitos envolvidos no espaço social pesquisado.

Segundo Fraser e Gondim (2004), a entrevista qualitativa favorece a fala dos atores sociais, de forma a proporcionar maior compreensão da realidade humana por meio dos discursos, tornando-se adequada ao objetivo de conhecer a percepção dos sujeitos acerca dos mais variados temas. Em outras palavras:

A forma específica de conversação que se estabelece em uma entrevista para fins de pesquisa favorece o acesso direto ou indireto às opiniões, às crenças, aos valores e aos significados que as pessoas atribuem a si, aos outros e ao mundo circundante (FRASER; GONDIM, 2004, p. 140).

O tipo de entrevista proposto foi a semiestruturada, que proporciona mais flexibilidade e rápida oportunidade de adaptação, além de favorecer respostas espontâneas por parte do entrevistado. O material coletado na entrevista contribuiu para confrontar ideias obtidas nos questionários e produzir a avaliação dos resultados.

Como metodologia de interpretação foi utilizada a análise de conteúdo, a qual vem sendo amplamente empregada em pesquisas qualitativas no campo da administração, da ciência política e principalmente da sociologia. Para Chizzotti (2006, p. 98):

A decodificação de um documento pode utilizar-se de diferentes procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele cifradas. A escolha do procedimento mais adequado depende do material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do analisador.

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de estudo de interlocuções com o objetivo de transpor as imprecisões, na busca do enriquecimento dos dados coletados. Bardin *apud* Godoy (1995, p. 23) descreve a análise de conteúdo da seguinte forma:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

No entanto, esses indicadores só serão válidos ao pesquisador provido de uma bagagem teórica, já que, por mais que não sejam estabelecidas hipóteses na pesquisa qualitativa, categorias precisam ser criadas, mesmo que não sejam singulares e imutáveis.

## 2 URBANIZAÇÃO EM FOCO: PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

As cidades são produtos do processo de urbanização, que há séculos vem moldando o meio de vida de coletividades humanas. O dinamismo das atividades econômicas e sociais provocou transformações espaciais em aglomerados relativamente pequenos de meios não rurais, com tipos de relacionamentos e estruturas adaptadas a um novo cenário de sociedade, tendo como pilares expectativas, valores, produção e poder político, até então, não vislumbrados. Quando essas mudanças transcendem as cidades e alcançam o meio rural há uma alteração comportamental e relacional denominada urbanização, através das práticas inerentes às cidades, como atividades industriais e comerciais, como também a crescente difusão do setor de serviços.

As cidades, enquanto estruturas mais evoluídas em relação ao meio rural, representam um salto qualitativo de organização econômica e social. Segundo Sposito (1989), a cidade é a concretização da urbanização, uma marca da civilização contemporânea, o que, por muitas vezes, torna difícil pensar que em algum período da História não existiam cidades ou não representavam um papel significativo. Para Sposito (1989, p. 11),

Entender a cidade de hoje, apreender quais processos dão conformação à complexidade de sua organização e explicar a extensão da urbanização neste século, exige-se uma volta às suas origens e a tentativa de reconstruir, ainda que de forma sintética, a sua trajetória.

Observando o passado, é fácil identificar que a importância das cidades nem sempre foi fundamental, já que existiam aglomerados que nem eram considerados urbanos e sequer as pessoas tinham moradia fixa, como no período paleolítico, marcado pelo nomadismo. Além disso, é nesse período que surgem as primeiras intenções do homem em manter uma relação com um lugar. De acordo com Mumford *apud* Sposito (1989), antes de existirem as cidades dos vivos, propriamente dita, existiu a cidade dos mortos, reportando-se ao fato de os nômades terem um certo cuidado com o destino dos mortos, haja vista a “respeitosa atenção que o homem paleolítico dispensava a seus mortos, preocupando-se com que eles tivessem um lugar, uma "moradia", apesar do caráter itinerante e inquieto dos vivos” (SPOSITO, 1989, p. 12).

As cavernas, para o homem paleolítico, embora não representassem suas residências, já eram consideradas um lugar para abrigo e rituais. De acordo com Sposito (1989, p. 12), a caverna “era o lugar de segurança, para onde ia quando estava com fome, para o acasalamento, ou para a guarda de seus instrumentos”. Mais do que isso, a caverna foi o primeiro lugar onde praticavam seus rituais e suas artes, impulsos estes que depois também serão motivo de fixação nas cidades. Foi, então, o ponto de partida, o início da relação do homem com um lugar. Mas somente no período seguinte, no mesolítico, houve a fixação do homem num determinado espaço, com a domesticação de animais, o cultivo de vegetais comestíveis e, posteriormente, a criação de animais em rebanho.

No período neolítico, o homem já havia se fixado em aldeias, que ainda não eram consideradas cidades, mas já possuíam características que futuramente seriam particulares das cidades. Apesar da fixação do homem num lugar, ainda faltava uma organização social mais elaborada. E, para essa organização social se efetivar, era preciso ocorrer a divisão do trabalho, o que de fato colaborou para o surgimento das cidades, pois além do homem já produzir mais que o suficiente para sua subsistência nas atividades primárias, ele passa a dedicar-se a outras práticas, abrindo espaço para uma organização social por meio da divisão do trabalho. Assim, a partir das aldeias surgiram as cidades. De fato, essas primeiras cidades surgiram, quando

artesãos especializados e outros trabalhadores não agrícolas se concentraram num mesmo território. Dentro de uma organização social emergente, eles se dedicaram ao trabalho em larga escala — a construção de muralhas ou sistemas de irrigação por exemplo — comandados pela própria elite governante, a qual era a própria projeção do caçador, menos protetor físico da comunidade, e mais chefe, muito mais rei, líder político e religioso ao mesmo tempo (SPOSITO, 1989, p. 16).

Historicamente, os autores apontam que as primeiras cidades surgiram na Mesopotâmia e, posteriormente, no Egito, que embora fossem resultado de uma organização social e política, o fator geográfico, suas proximidades a rios, tiveram influência direta na determinação de suas localizações. Outros grandes exemplos de organização social da antiguidade além da Babilônia, cidade imponente com delimitação bem definida do espaço urbano, foram as civilizações incas, maias e astecas, que bem distantes da urbanização oriental, também mantinham a divisão de trabalho e organização de classes.

No período dos grandes impérios houve uma extensa urbanização pela Europa. A organização política nessas cidades proporcionou a manutenção desses impérios e as relações entre cidades foi intensificada, principalmente no império romano, que foi o maior exemplo de urbanização da Antiguidade, por conta do poder unificado. A rede de cidades dominadas pelo império romano serviu de base para um aparato burocrático e administrativo de organização e desenvolvimento urbano.

Com o fim do império romano surge a Idade Média, entre os séculos V e XV d.C., tendo o feudalismo como nova forma de organização econômica e social. Como as cidades eram rodeadas por muralhas, muitas regrediram de tamanho e importância, e a população urbana retornou à realidade rural. A desurbanização marcou a Alta Idade Média, pois as cidades mais antigas foram aos poucos se modificando quando a concentração ao redor das muralhas cresceu devido ao fortalecimento comercial. Entre os séculos XI e XV, na Baixa Idade Média, houve o renascimento comercial e urbano na Europa, e as cidades estavam mais fortificadas e mais organizadas, porém perderam o papel político que tiveram na Antiguidade. A economia quase exclusivamente agrícola difundida nos feudos “esvaziou definitivamente o urbano de seu papel econômico e político, reduzindo as cidades europeias a funções muito pouco expressivas” (SPOSITO, 1989, p. 28).

De acordo com Sposito (1989), a urbanização do fim do período feudal foi caracterizada pela proliferação do número de cidades menores e outras com tamanho mais expressivo, como algumas situadas na Itália e Holanda. Com o fortalecimento do comércio nos burgos como atividade econômica urbana e consequente reativação das cidades o processo de urbanização toma novos rumos. A partir da retomada do desenvolvimento das cidades na Idade Moderna, elas se comportaram como centros políticos e comerciais. Foi um período marcado por profundas transformações no modo de pensar e de compreender a sociedade e o mundo. O mercantilismo ou capitalismo comercial contribuiu para o fortalecimento das monarquias europeias que se expandiram pelos continentes.

A urbanização, sobretudo, é causa e consequência de modificações sociais e econômicas, e o limiar do capitalismo acelerou os processos de acumulação primitiva, que encontrou solo fértil nos ideais do mercantilismo. Os estados nacionais absolutistas, através da expansão marítima, de certa forma foram responsáveis pelo processo de urbanização nas colônias. Para Sposito (1989), as primeiras cidades

coloniais foram o princípio de um processo de ampliação espacial da urbanização e tiveram suporte no capitalismo mercantil europeu.

O fato de uma cidade crescer não necessariamente significa que houve urbanização, haja vista ser necessário uma série de transformações no cenário urbano e no comportamento e estilo de vida dos habitantes. Foi assim que ocorreu com o advento da Idade Contemporânea, quando o processo de urbanização se espalhou por várias partes do mundo. Com a Revolução industrial, a urbanização nos países desenvolvidos se consolidou com o surgimento da indústria, configurando-se atividade essencial urbana. A migração do campo para a cidade moldou o cenário da época, pois parecia acenar para mais empregos, melhores salários e melhores condições de vida. Conseqüentemente, programas de políticas urbanas planejadas iriam proporcionar a expansão das cidades de maneira mais estruturada, como sistemas de transportes, saneamento básico, pavimentação e moradia. Segundo Santos (2008, p. 13),

A urbanização desenvolvida com o advento do capitalismo aparece na Europa como fato moderno logo depois da Revolução Industrial. Mais recentemente, e paralelamente à modernização, ela se generaliza nos países subdesenvolvidos; por isso, costuma-se associar a ideia de urbanização à industrialização. Se observarmos a população mundial que vive em cidades, constataremos uma expansão do seu crescimento, concomitante à Revolução Industrial.

No Brasil, o processo de urbanização teve início no século XX, a partir da industrialização, com o deslocamento de pessoas do meio rural para o meio urbano (êxodo rural), acarretando mudanças no modelo primário exportador, no qual o bem agrícola era voltado para exportação. Surge uma nova configuração, o modelo urbano industrial. A partir de 1950, o processo de urbanização intensificou-se, quando Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek promoveram a formação de um mercado interno integrado atraindo milhares de pessoas para o Sudeste do país, região com maior infraestrutura e maior número de indústrias.

No contexto do período industrial há dois tipos de causas do processo de urbanização: os fatores atrativos e os fatores repulsivos. Condições estruturais oferecidas pelo espaço das cidades configuram-se em atrativo, tal como ocorre em países desenvolvidos, onde a urbanização ocorreu primeiro. Londres é um exemplo, pois se tornou predominantemente urbana no início do século XX, devido à grande oportunidade de empregos. A expulsão do homem do campo apresenta-se como fator

repulsivo, podendo ocorrer pela modernização do setor, com a substituição do homem pela máquina, ou pelo processo de concentração fundiária, característica dos países subdesenvolvidos, nos quais a metropolização<sup>5</sup>, isto é, a concentração das pessoas nas metrópoles, ocorre de forma intensa e rápida. Esse fenômeno propicia a formação de favelas e habitações irregulares, além de trazer outras trágicas consequências como poluição, inundações e excesso de lixo, tudo isso consequência de uma urbanização desordenada e sem planejamento.

A produção do espaço urbano está intimamente ligada aos ditames do capital. A industrialização, a urbanização, a metropolização, a segregação e a exclusão socioespacial são frutos da hegemonia do sistema capitalista. O processo de expansão urbana corresponde à reestruturação das cidades com objetivo de adaptação do meio físico às novas funções socioeconômicas. As cidades brasileiras expandiram-se de forma desordenada, principalmente pela ausência de políticas públicas que garantissem o acesso a todos. A cidade é excludente e os espaços não são acessíveis a todos os atores, ela é fruto do capital e, como tal, exige credenciais para o acesso. De fato, essa afirmação é ratificada no atual e crescente fenômeno de periferização no cenário urbano brasileiro.

Segundo Cunha (2010), a urbanização no Brasil e especificamente em suas áreas metropolitanas tem assumido um padrão determinado pela segmentação e diferenciação social, democrática, econômica e ambiental. Caracterizando-se pela:

Baixa qualidade de vida urbana e pelo crescimento físico elevado, expansão periférica e todas as consequências que isso implica: deficiências na infraestrutura urbana e nos equipamentos sociais; produção de vazios urbanos infra estruturados; retenção especulativa de solo, entre outras (CUNHA, 2010, p. 6).

Ao longo de décadas, as cidades brasileiras progressivamente vêm se modificando de acordo com as pretensões e urgências do cenário econômico mundial e, principalmente, nacional, cujo foco está pautado na circulação de bens, em detrimento da qualidade de vida na cidade, que intrinsecamente está ligada ao direito à cidade. Lefebvre (2001) intensifica a ideia de que os comportamentos e os costumes

---

<sup>5</sup> Sandra Lencioni (2013) conceitua a metropolização como processo que acentua a homogeneização do espaço, intensifica sua fragmentação e altera a hierarquização dos lugares. Além disso – como assegura a autora –, faz-se acompanhar do – ou induz o – desenvolvimento de infraestruturas, tais como as redes de circulação, a provisão de serviços públicos e as redes informacionais e comunicacionais (LENCIONI, 2013, p. 31).

podem ser instigados pelo espaço e podem culminar em preocupações cotidianas, como violência urbana, problemas de mobilidade e poluição, propiciando um cenário de caos e conflitos. Daí, surge o confronto entre classes dominante e operária, uma luta em que resta aos perdedores a periferia e a perda da urbanidade.

Esse conflito é próprio das divergências da sociedade capitalista, já que a cidade é produto das relações humanas derivadas da organização da sociedade moderna com alma capitalista. A cidade é determinada e determinante, é produto histórico das relações sociais. Lefebvre (2001) vê a cidade como estimuladora de processos de mercado, movimentação de capitais, exploração e local de revoluções. O direito à cidade está ligado ao direito à vida urbana, modificada e renovada, o direito à liberdade, à individualização na socialização, o direito ao *habitat* e ao habitar, e o direito a participar da construção da cidade.

O autor também pontua o urbanismo praticado pelos administradores públicos que tratam as questões urbanísticas de forma fragmentada, com realidades distintas, como é o caso da mobilidade urbana, que muitas vezes parece com uma “colcha de retalhos”, com remendos para disfarçar os defeitos. A mobilidade como política pública tende a ser vista parcialmente relacionada aos problemas urbanísticos, como, por exemplo, a solução para os deslocamentos de veículos, através da viabilização do escoamento do tráfego, esquecendo da circulação confortável e segura dos pedestres; e a permissão para construção de vários condomínios fechados visando à segurança, negligenciando os espaços públicos abandonados. Trata-se de uma visão micro, enquanto a urbe necessita ser vista de forma macro.

Lefebvre (2001) nos apresenta o direito à cidade como um direito de não exclusão da sociedade urbana das qualidades e benefícios que a vida na urbe pode nos proporcionar. Para ele, as consequências da urbanização em muito superavam as da industrialização, e as cidades passaram a ser produzidas enquanto mercadorias, trazendo como consequência a alienação, “miséria urbana”, tendo como maior vítima o trabalhador periférico que enfrenta longas horas de transporte público, trabalha e volta a enfrentar as mesmas horas no retorno para casa, vivendo em um espaço regulado, uma demarcação de vida com pouca ou nenhuma chance para o convívio social e para o lazer.

A cidade é o cenário onde se efetivam todas as relações e atividades; é inevitável fazer uma correlação entre a oferta de equipamentos urbanos e a lógica da produção capitalista, de forma que o transporte se apresenta como uma mercadoria

que interessa bastante à acumulação do capital. Os transportes de uso coletivo trabalham de acordo com a lógica de um Estado neoliberal, tendo sempre como meta o lucro, em detrimento da qualidade de vida dos usuários. Para Harvey (2008), quando o Estado se omite ou reduz sua participação obrigatória na produção do bem-estar social da população, vai colaborando para que segmentos dessa população fiquem expostos ao empobrecimento.

Sobre a produção do espaço urbano juntamente com a multiplicidade das atividades humanas cotidianas, é crucial o questionamento sobre o papel do Estado na oferta de equipamentos urbanos de transporte, principalmente os de uso coletivo, necessários à maior parte da população, já que o Estado tem função de garantia e provimento das condições necessárias para o desenvolvimento de uma sociedade de maneira integral. A concepção do papel do Estado, no sistema de movimento das cidades, advém de maneira histórica atrelada ao surgimento e organização das sociedades. De acordo com Harvey (2005, p. 79), o Estado é considerado como

[...] “uma forma independente”, que surge da “contradição entre o interesse do indivíduo e o da comunidade”. Essa contradição “sempre se baseia” na estrutura social e, em particular, “nas classes, já determinadas pela divisão do trabalho [...] e pela qual uma classe domina todas as outras”.

Ademais, o Estado tem que exercer o papel de mediador em algumas questões de interesses da circulação do capital, principalmente quando os interesses privados não possuem instrumentos suficientes e/ou eficientes para agir sozinhos. Nesse sentido, Harvey (2005, p. 85) salienta:

[...] o Estado também deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infraestruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais, nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro.

O Estado, enquanto garantidor dos direitos fundamentais, deve ter uma atuação positiva perante as prestações estatais na garantia do direito à saúde, à educação, à assistência social, à moradia, ao trabalho, dentre outros. No Brasil, a constituição cidadã de 1988 enfatizou os direitos da pessoa humana e atribuiu ao Estado a responsabilidade de proporcionar uma vida efetivamente digna a toda a sociedade, assegurando as condições da evolução de todos, atribuição tal que lhe confere a característica de Estado Democrático de Direito.

## 2.1 A segregação socioespacial como produto da urbanização

Na década de 1970, a partir do acentuado processo de urbanização e da gradativa expansão e transformação das cidades brasileiras, a questão da segregação pôs em evidência as favelas e as áreas periféricas das metrópoles, marcadas pela precariedade e ineficiência ou ausência de serviços, equipamentos públicos e de infraestruturas urbanas. A segregação espacial no Brasil advém de vários fatores estruturais como desemprego, pobreza e precariedade de serviços públicos e privados nesses conglomerados periféricos permeados pela desigualdade social.

As contradições nas cidades brasileiras são recorrentes e representam claramente a segregação e as desigualdades socioespaciais nas suas estruturas urbanas. De acordo com Cunha (2010, p. 6):

De um lado, conjuntos habitacionais e/ou loteamentos populares, ocupações, favelas e cortiços e, de outro, grandes e luxuosos condomínios fechados (horizontais ou verticais) e a elitização de certas áreas da cidade, são expressões aparentemente contraditórias da estruturação urbana, mas que na verdade, como nos lembra Bourdieu (2003), são reificações<sup>6</sup> da estratificação social existente em nossa sociedade.

As cidades representam o reflexo da construção de todo processo industrial forjado na exploração da força do trabalho, que ao longo do tempo trouxe implicações no ambiente construído e na resultante exclusão social. O advento da cidade provocou o fenômeno da circulação de pessoas e bens e, conseqüentemente, de dinheiro, repercutindo na formação da vida em sociedade. Essa realidade de trocas e convivências transformou em grandes metrópoles pequenas cidades, que timidamente foram transcendendo os limites socioespaciais e geográficos. De acordo com Barbosa (2016), com a expansão das grandes cidades, por meio dos fluxos intensos e densos de pessoas, capitais e mercadorias, surgiu um fenômeno socioespacial denominado metropolização do espaço, resultante da reestruturação hegemônica do capitalismo globalizado. A metrópole de hoje representa uma

---

<sup>6</sup> REIFICAÇÕES para o marxismo, são processos inerentes às sociedades capitalistas que supervaloriza a produção, em detrimento das relações humanas e sociais, podendo ocasionar a perda da subjetividade, da autonomia e da autoconsciência, atribuindo ao ser humano uma natureza inanimada e automática, como coisas ou mercadorias (REIFICAÇÕES, 7 abr. 2021).

concentração de “serviços – privados e públicos – que buscam garantir a gestão da reprodução do capital e sua viabilização política” (LENCIONI, 2017, p. 202).

A configuração do espaço urbano fruto do fator metropolização, favoreceu “a criação de bairros como espaços de moradia com densidades diversas de demandas de circulação e mobilidade” (BARBOSA, 2016, p. 45). Esses bairros, periféricos e suburbanos, afastados do núcleo da cidade, são o reflexo da segregação espacial provocada pela metropolização desordenada e pela falta de políticas públicas que favoreçam a acessibilidade e a mobilidade dos moradores aos locais de trabalho e aos serviços urbanos. É nesse momento que o cidadão se apodera da dimensão social de não pertencimento, quando não lhe é permitido o direito à cidade e ao acesso a tudo que a cidade pode proporcionar.

De fato, a metropolização apresentou-se como uma forte exteriorização do agravamento das desigualdades urbanas, principalmente em decorrência da fragmentação e hierarquização do espaço, produto da hegemonia da reprodução do capital. Tais desigualdades provocam a exclusão social e a conseqüente segregação espacial, tendo como sequelas “as favelas, os cortiços, os loteamentos clandestinos e demais formas de informalidade de ocupação e uso do solo” (GOMIDE, 2003, p. 8).

É uma realidade dualista concebida pela exclusão social. De um lado, uma parcela rica em infraestrutura, e na outra ponta, uma parcela pobre e carente de toda e qualquer infraestrutura e oferta de serviços, e entre eles o transporte público, que é um dos mais precários. A demanda supera de longe a oferta, deixando progressivamente os mais pobres espacialmente segregados, potencialmente mais limitados em suas condições de mobilidade e acessibilidade. Para Gomide (2003, p. 8):

A existência de um serviço de transporte coletivo acessível, eficiente e de qualidade, que garanta a acessibilidade da população a todo o espaço urbano, pode aumentar consideravelmente a disponibilidade de renda e tempo dos mais pobres, propiciar o acesso aos serviços sociais básicos (saúde, educação, lazer) e às oportunidades de trabalho. Nesse sentido se entende o transporte coletivo como importante instrumento de combate à pobreza urbana e de promoção da inclusão social.

Nesse contexto de desigualdades sociais, verifica-se que as áreas segregadas na cidade surgem a partir da intensa ação imobiliária e fundiária e do espraiamento territorial das tessituras urbanas, que estão vinculadas, em grande parte, à insuficiência dessas infraestruturas essenciais ao bem-estar social da

população mais carente. E sem dúvida o gerenciamento da demanda por transportes, sob a ótica do planejamento urbano, tem a obrigação de reverter o resultado avassalador da expansão territorial periférica, que provoca deslocamentos diários da população com altos custos humanos e ambientais. A segregação socioespacial, além de prejudicial ao desempenho dos sistemas de circulação, coopera com a iniquidade social e o adensamento das periferias e dificulta a implantação de sistemas coletivos de transporte eficientes. A interação entre transporte e o uso e ocupação do solo<sup>7</sup>, além de diminuir o problema do crescimento urbano desordenado e desproporcional, reduz as desigualdades sociais no acesso às oportunidades.

De acordo com Araújo *et al.* (2011), o sistema de transporte nas áreas urbanas assume dois posicionamentos, pois além de consequência da expansão das áreas habitacionais, é determinante da configuração delas. O crescimento das cidades é condicionado pela disponibilidade do transporte, o qual acarreta modificações no uso do solo. Há uma forte relação entre a disponibilidade de serviços de transporte de passageiros – responsáveis pelo grau de mobilidade dos habitantes – e os padrões de uso do solo.

O problema habitacional em grandes metrópoles é fruto do mau planejamento urbano, que, com a falta de equidade na distribuição do consumo de habitações, e políticas habitacionais desordenadas, põe a parcela da população mais pobre totalmente à margem do acesso à economia urbana e aos benefícios que a cidade pode oferecer. Segundo Barat & Batista (1973, p. 381),

Pode-se dizer que os programas habitacionais populares decorrem, portanto, do agravamento dos problemas urbanos [...] os conjuntos habitacionais populares, entre nós, em virtude do preço da terra, são localizados, via de regra, na periferia urbana [...] se tais conjuntos não oferecem aos seus usuários, além de serviços básicos de água, esgoto, coleta de lixo, energia elétrica, etc., acessibilidade aos locais de trabalho, traduzida em termos de transporte eficiente e barato, eles correm o risco de não se integrarem efetivamente na economia urbana, criando novas áreas de marginalidade.

Os problemas urbanos permeiam quase todas as cidades brasileiras. As exceções podem ser vistas em cidade projetadas, aquelas que tiveram um planejamento prévio, seguindo um projeto urbanístico e arquitetônico, como, por exemplo, Brasília e Curitiba. Na contramão do planejamento urbano, outras capitais

---

<sup>7</sup> Uso e ocupação do solo é o resultado de toda e qualquer atividade, que implique em dominação ou apropriação de um espaço ou terreno (FORTALEZA, 1996).

brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro e Fortaleza seguiram por um caminho tortuoso no que concerne à urbanização. A periferação e o espraiamento urbano são características dessas cidades que foram se desenvolvendo por influência de fatores econômicos e políticos. O histórico desse tipo de urbanização em muito reflete nas atuais configurações do tecido urbano dessas cidades. A exemplo, a capital cearense, que apresenta uma configuração atual totalmente vinculada a um passado histórico de urbanização desordenada.

## **2.2 Urbanização de Fortaleza: um resgate histórico**

O processo de ocupação de Fortaleza deu-se no contexto da expansão holandesa no Brasil, a partir da necessidade de um núcleo defensivo. De fortificação, passa à condição de povoado na segunda metade do século XVII de maneira espontânea. Sua emancipação só ocorreu em 1726, quando o Capitão-Mor Manuel Francês batizou a Vila de Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção (JUCÁ, 2003). Em 1822, com a emancipação do Brasil de Portugal, foram criadas as províncias do Império brasileiro, entre elas a do Ceará, e “por ordem imperial de 17 de março de 1823, Fortaleza foi elevada à categoria de cidade com o nome de Cidade da Fortaleza de Nova Bragança” (JUCÁ, 2003, p. 34).

A história político-administrativa e a evolução urbana de Fortaleza foram retratadas por meio de depoimentos de viajantes estrangeiros, tais como o inglês Henry Koster, que retratou problemas referentes ao terreno arenoso e à ausência de rios, cais e porto, além de dificuldades de transporte. Em *Viagens ao Nordeste do Brasil* (1941), publicado em 1816, em Londres, Koster retrata Fortaleza, entre o final do ano de 1809 e começo de 1810:

Não há rio nem cais e as praias são más e de acesso difícil. As vagas são violentas e o recife oferece proteção diminuta aos navios, viajando ou ancorados perto da costa (...) A vila, edificada sobre terreno arenoso, (...) situava-se numa colina ao pé da fortaleza que lhe deu o nome e, tanto a Fortaleza quanto o paiol de pólvora erguiam-se sobre uma montanha de areia. Não obstante a má impressão geral, pela pobreza do solo em que esta Vila está situada, confesso ter ela boa aparência, embora escassamente possa este ser o estado real dessa terra (KOSTER, 1942, p. 165 *apud* COSTA, 2017, p. 61).

Outro viajante que descreveu o cenário da cidade, foi o missionário metodista americano Daniel Kidder, que ao descrever a paisagem litorânea, com destaque do coqueiral, citou a ausência de um ancoradouro seguro.

Portanto, Fortaleza assumiu a postura e as características de cidade no século XIX, quando se separou da província de Pernambuco, especialmente após a introdução do Ceará no mercado exportador de algodão, que por meio do crescimento econômico e fortalecimento das capitais das províncias, atraiu investimentos em infraestrutura, edificações e serviços, propiciando conseqüentemente maior adensamento populacional em Fortaleza. De acordo com Costa (2017), a história urbana de Fortaleza vai além de uma descrição de um povoado que progressivamente evolui em suas relações, pois trata-se do predomínio das implacáveis forças naturais que ao longo do tempo vão perdendo a importância, conforme o progresso do conhecimento científico. Costa (2017, p. 54) relata que:

No século XVII, o território da futura cidade de Fortaleza foi ocupado com objetivo militar, de entreposto comercial entre as capitanias do Norte. O pequeno povoado tinha como função apoiar a passagem para os que vinham do Pará ou Maranhão em direção a Pernambuco. A cidade, nascida entre outros núcleos urbanos já desenvolvidos, terá que esperar mais de um século para se tornar um aglomerado populacional importante. Um forte, um riacho e poucos moradores esta é a imagem da antiga vila de Fortaleza, conhecida e descrita pelos viajantes.

As circunstâncias naturais, sobretudo a seca, eram o principal enfrentamento dos governantes e moradores. Assim como no século XVII, os séculos seguintes ainda demonstraram a dependência dos habitantes de Fortaleza aos fatores da natureza. Somente quando a lógica organizacional social começou a predominar, o poder político se destacou como agente construtivo e ordenador da cidade.

Então, o processo de hegemonia urbana de Fortaleza iniciou na primeira metade do século XIX, quando a indústria têxtil na Europa se fortalecia e crescia consideravelmente, aumentando a demanda pelo algodão e, conseqüentemente, o Ceará se beneficiava desse fato, já que o algodão produzido na província, fazia parte da lista de produtos exportados pelo Brasil. Além do fato de os Estados Unidos – forte concorrente produtor de algodão – ter enfraquecido com a Guerra da Secessão (1861-1864), favorecendo a expansão da indústria algodoeira cearense, o crescimento econômico de Fortaleza e os investimentos governamentais em edificações, infraestrutura e serviços.

Entre 1834 e 1837, na primeira gestão de José Martiniano de Alencar, houve acentuado progresso econômico, político e administrativo da província do Ceará. Alencar estimulou a construção de açudes de pedra e cal; importou o primeiro engenho a vapor da província e incentivou o cultivo e a fabricação do chá, café e açúcar; organizou uma “Companhia de Trabalhadores”, com salários pagos pelos agricultores e mandou buscar colonos estrangeiros especializados em ofícios de ferreiro, pedreiro, “carpina e factura” de estradas, bem como trabalhadores agrícolas; providenciou a iluminação pública a azeite em Fortaleza; construiu chafarizes; construiu uma ponte de pedra sobre o riacho Pajeú, facilitando o acesso ao bairro da Prainha; e fez estudos para o melhoramento do porto (NOGUEIRA, 1889 *apud* COSTA, 2017, p. 68).

A administração de Alencar favoreceu o desenvolvimento do comércio de Fortaleza e, com efeito, o seu progresso. A criação de um banco provincial cooperou para o surgimento de edifícios, porquanto a situação de miséria não mais configurava-se empecilho para o desenvolvimento da cidade. Surgem os primeiros desenhos urbanísticos da capital do Ceará. Esse crescimento da cidade foi orientado por intermédio da Lei nº 36, de 5 de outubro de 1837, a qual permitia a desapropriação por utilidade municipal e provincial (CAMPOS, 1988, p. 50 *apud* COSTA, 2017, p. 69).

Com o comércio expandindo-se e o excedente da produção do açúcar sendo vendido em outras províncias, a atração de novos moradores e a criação de novos empregos e serviços urbanos vieram como consequência para a capital da província do Ceará. A paisagem urbana e a organização do espaço em Fortaleza já refletiam o progresso do crescimento econômico. Muitas intervenções urbanísticas caracterizaram o período entre 1842 e 1859, quando o então presidente da Câmara, Antônio Rodrigues Ferreira – o Boticário Ferreira – teve um papel importante na organização espacial da cidade. Nesse período, houve o aumento e a abertura de ruas; demolição de casebres, vielas e becos escusos; desobstrução, alinhamento, arborização e ornamentação das praças (COSTA, 2017, p. 70).

A estruturação espacial de Fortaleza deu-se em grande parte pelo fato de ela ocupar o centro do poder político e econômico do Ceará. Como capital, ela era responsável pela distribuição dos gêneros produzidos pelas outras cidades da província, o que mostra o seu crescimento condicionado ao contexto econômico da própria cidade. No final do século XIX, Fortaleza tornou-se o principal centro urbano do Ceará, devido ao crescimento das exportações do algodão, o que gerou

acumulação de capital e proporcionou a expansão comercial, populacional e cultural, gerando euforia entre a burguesia fortalezense, negociantes estrangeiros radicados na cidade e elites políticas e intelectuais, que procuraram modernizar a cidade por meio de reformas e empreendimentos alinhados aos padrões estéticos das grandes metrópoles europeias, como Paris e Londres, inspirando acentuatadamente o modo de viver no mundo, numa época conhecida como *Belle Époque*<sup>8</sup>.

Segundo Accioly (2008), a partir de 1860-1870, a condição de capital, as boas relações econômicas no Ceará e a exportação da cultura algodoeira favoreceram a hegemonia de Fortaleza. Testemunhas oculares do “aformoseamento” de Fortaleza, os historiadores e viajantes estrangeiros, descreveram uma pequena povoação sem expressão econômica transformando-se em um núcleo hegemônico, na rede urbana cearense. A *belle époque* em Fortaleza é instituída a partir da instalação de equipamentos inovadores na cidade, tais como: bondes, praças arborizadas, edifícios elegantes, telefone, passeio público, telégrafo submarino (ligando Fortaleza ao sul do país e à Europa), cafés afrancesados na Praça do Ferreira, Clube Iracema e outros, tudo isso representando modernidade e progresso, por meio de uma reforma urbanística de “civilização” até então não experimentada.

Figura 1 – Fotografia da entrada do passeio público no centro de Fortaleza



Fonte: [www.fortalezaemfotos.com.br](http://www.fortalezaemfotos.com.br)

Também inspirado no modelo europeu, o governo propôs medidas saneadoras e higienistas, bem como normas e hábitos a serem adotados pela

<sup>8</sup> *Belle Époque* é o termo em francês que expressa a euforia de setores sociais urbanos com invenções e descobertas científicas e tecnológicas decorrentes da Segunda Revolução industrial (1850-1870) e demais novidades, modas e produções artístico-culturais ocorridas entre 1880 e 1918.

população de Fortaleza, contidos em um código de obras e posturas elaborado para a capital. Tais medidas eram destinadas aos mais pobres, vistos como promotores da insalubridade nas cidades, principalmente os migrantes remanescentes da seca.

A seca apresentou-se como elemento essencial à configuração urbana de Fortaleza. Segundo Costa (2017), a escassez de água e de alimentos no interior impulsionou a população sertaneja a migrar para as cidades litorâneas do Ceará, principalmente para a capital, que não tinha como abrigar aquele excedente populacional. A seca de 1877 foi uma das mais graves já enfrentadas pelo Ceará.

Tendo se estendido até 1879, fez-se acompanhar de violenta epidemia de varíola e atraiu para Fortaleza expressivo número de migrantes, multiplicando a população local. A cidade, entretanto, não dispunha de infraestrutura para atender a multidão de miseráveis a se alojar em seus arredores (COSTA, 2017, p. 142).

Fortaleza não possuía infraestrutura para abrigar essa população migrante, e tamanho acréscimo populacional acarretou em abrigos de condições insalubres. Na seca de 1877 a 1879, a quantidade de abrigados atingiu 100 mil pessoas, para uma cidade que possuía 20 mil habitantes. Essa população de retirantes era “considerada de hábitos ‘rústicos e incivilizados’, tinha que ser alojada, alimentada, vacinada, urbanizada e afastada da área central para evitar a disseminação das epidemias” (COSTA, 2017, p. 164).

As secas que marcaram a história do Ceará, além de prejuízos econômicos e sociais, favoreceram o crescimento das cidades litorâneas, notadamente Fortaleza, que recebeu grande parte dos retirantes. Apesar de todas as limitações dos recém-chegados, a adaptação ao modo de vida urbano era imprescindível e inevitável. E cabia ao poder público o disciplinamento e a regulamentação dos comportamentos urbanos.

Com o advento da República em 1889, uma nova organização político-administrativa impôs que os estados fossem organizados de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios, devendo as ex-províncias passar, a partir de então, a compor os estados unidos do Brasil. A constituição promulgada na velha República em 16 de julho de 1891 trouxe autonomia às autoridades estaduais e municipais, validando o controle social e urbano da época, ocasionando profundas transformações nas cidades brasileiras. Segundo Accioly (2008, p. 108):

As câmaras municipais foram dissolvidas e o governo estadual criou conselhos, responsáveis pela escolha dos presidentes. Em 1892, a Constituição cearense estabeleceu a autonomia municipal e criou os cargos de intendentes (para a sede dos municípios) e subintendentes (para a sede dos distritos). Nogueira Accioly (4º presidente) assume a Presidência do Estado em 1896, enquanto a Intendência continua sob a responsabilidade de coronel Guilherme César da Rocha (4º intendente), que permaneceu vinte anos no cargo.

Na administração de Nogueira Accioly as medidas de ordem higienista e infraestrutural ganharam ênfase. Duas obras de grande porte foram realizadas nesse período: o sistema de abastecimento de água e esgoto subterrâneo, na capital, e o Theatro José de Alencar, inaugurado em 1910. Além da defesa da salubridade do meio físico, que se apresentava como medida higiênica, o governo também intensificou ações de caráter estético, em busca da modernização e do aformoseamento da capital, com intuito de transformá-la em uma cidade civilizada.

A configuração da cidade mudava consideravelmente. Fatores como a vinda da empresa inglesa Ceará Tramway Light and Power, em 1913, para Fortaleza, trouxe o início do uso da luz e dos bondes elétricos. Muitas obras e melhorias urbanas foram incentivadas pela chegada dos primeiros automóveis em Fortaleza, por volta de 1909, fruto da importação da Empresa Auto Transporte Cearense. Esse fato configurou-se em um ganho significativo para a cidade no que se refere a pavimentação e alargamento de vias, principalmente no centro da cidade, ao iniciar a circulação dos bondes elétricos, posto que antes o sistema de transporte público da cidade era feito pelos bondes de tração animal.

Figura 2 – Fotografia do bonde elétrico no centro de Fortaleza



Fonte: [www.fortalezaemfotos.com.br](http://www.fortalezaemfotos.com.br)

Ao longo do século XX, os planos urbanísticos para Fortaleza foram herdados da planta original de Silva Paulet, elaborada em 1813, e do traçado xadrez planejado por Adolfo Herbster, clássico para a época, que objetivava disciplinar o crescimento da cidade por meio do alinhamento de ruas e da abertura de novas avenidas, proporcionando conforto, segurança pública e forte acessibilidade, tendo em vista a viabilidade de mudança de direção em curtas distâncias.

O desenho urbanístico da cidade, nesse formato xadrez, possibilitou a expansão urbana de Fortaleza na década de 30, principalmente a partir de 1932, com os fluxos migratórios decorrentes da seca no Ceará. Conforme Souza (*apud* SYDRIÃO, 2018), o crescimento populacional de Fortaleza entre os anos de 1920 e 1940 foi na ordem de 129,4%, fato devido primordialmente ao fluxo migratório intenso, que motivou o crescimento da cidade, verificado pelo adensamento do espaço urbano e facilitado pela ausência de obstáculos físicos.

Tais fatores promoveram a configuração de uma população dispersa em baixas densidades urbanas. Essa dispersão, juntamente com o grande processo migratório oriundo do campo em condições precárias, serviu de substrato ao aparecimento das primeiras “favelas” instaladas em áreas periféricas e não urbanizadas da cidade. Houve uma expansão da área urbana e, com efeito, a necessidade de deslocamentos mais extensos.

Ao tempo em que a cidade de Fortaleza se modernizava simultaneamente com o comércio e a indústria, a verticalização do centro da cidade e a oferta de serviços começava a afastar a elite fortalezense para os bairros Benfica e Jacarecanga, e o centro passava a perder o brilho que apresentava no início do século XX, pois a presença dos pobres no Centro não era vista com bons olhos por todos. A partir disso, o Centro vai gradativamente perdendo a formosura e o status de bairro residencial, tornando-se mais comercial, com o aumento do fluxo de carros e pedestres (OLIVEIRA, 2015). Daí surgem as primeiras contradições sociais em Fortaleza, decorrentes do acirramento entre as classes sociais.

Nas proximidades de Jacarecanga, a chegada do mundo da fábrica imbrica novas relações a partir da separação entre o lugar de produção e lugar de residência, em consequência da especulação socioespacial do trabalho. A cidade vai pouco a pouco criando novas formas de morar, surgem as vilas operárias e bairros inteiros dominados por atividades e hábitos até então desconhecidos. A cidade burguesa de Jacarecanga transfere-se lentamente para o leste, alcança a Aldeota e suas adjacências, recria espaços e forma-

se no cenário da contemporaneidade. (SILVA, 2005, p.128 *apud* OLIVEIRA, 2013 p. 10).

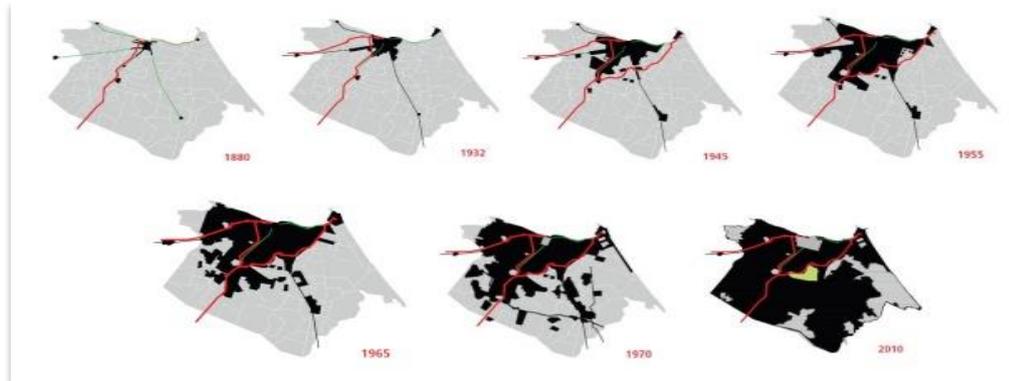
O crescimento da cidade também acentuou a preocupação do poder público e das elites com relação ao controle das classes mais populares da capital. Segundo Bruno e Farias (2012), Fortaleza cresceu juntamente com uma economia ascendente, contudo, às vistas das contradições do capitalismo: havia uma tensão social preocupante provocada pela enorme diferença entre os setores dominantes e os mais pobres, cada vez mais concentrados na crescente periferia, e tornava-se cada vez mais visível a segregação espacial e de classes dentro da cidade. No lado leste de Fortaleza, os setores mais privilegiados, e no lado oeste, o contrário, era onde moravam os mais pobres.

Na metade do século XX, o processo de expansão de Fortaleza intensificou-se de tal maneira que a capital cearense se consolidou como grande centro urbano, passando a ser considerada uma das principais metrópoles do país. E em 1973 foi criada oficialmente a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). De acordo com Bruno e Farias (2012), Fortaleza, em 1950, possuía 270 mil habitantes; em 1960, passou a ter 518 mil (um aumento de 90%); em 1970, 857 mil (aumento de 63%).

O descontrole das gestões político-administrativas na expansão da cidade a partir da década de 1950 ocasionou desordenamento urbano, crescimento das favelas, verticalização, especulação imobiliária e ineficiência dos serviços públicos (transporte, água e coleta de lixo) e da infraestrutura.

As décadas de 1930, 1940 e 1950 foram marcadas por aumento progressivo da população de Fortaleza, sendo a seca de 1958 responsável por expressivo crescimento populacional, fruto das migrações, que não fora seguido pelo desenvolvimento econômico nem pela expansão de infraestrutura e serviços urbanos. Por consequência, o déficit habitacional e de serviços urbanos aumentou drasticamente. Pode-se observar na figura 3 o aumento substancial da urbanização em Fortaleza a partir da década de 1950.

Figura 3 – Evolução urbana do município de Fortaleza de 1880 a 2010



Fonte: IPLANFOR (2015).

A periferização da cidade consolidada nas favelas era a evidência de que a moderna e formosa capital não era eficiente para todos, pois não possuía condições de acomodar tantos cearenses. De um lado, a Aldeota, antigo Outeiro, consolidava-se como bairro nobre tipicamente residencial, com belos casarões e ruas largas; do outro lado, as favelas do Pirambu, Mucuripe, Lagamar e Morro do Ouro, totalmente à margem da urbanização da capital cearense (FORTALEZA ANTIGA, 2010).

A partir da primeira metade da década de 1970 ficou evidente a metropolização na capital cearense e mudanças em aspectos geográficos provincianos remanescentes da década de 1930 se tornaram visíveis. As mudanças se apresentaram em muitos aspectos, tais como: aumento da malha urbana; verticalização do espaço formal; grande concentração demográfica; desenvolvimento de atividades administrativas, industriais, portuárias, sociais e culturais.

Figura 4 – Fotografia da vista panorâmica do centro de Fortaleza (1970)



Fonte: fortalezaantiga.blogspot.com

A segregação socioespacial em Fortaleza foi impulsionada em decorrência do poder do Estado e do setor imobiliário, principalmente “por atuarem diretamente na produção e valorização de novos espaços, seguindo os impulsos da especulação imobiliária, mudando o uso e a ocupação do solo” (SOUZA, 2006, p.145).

Até o final da década de 1970, Fortaleza caracterizava-se como uma cidade monocêntrica, por concentrar no Centro as principais atividades comerciais, administrativas, bancárias, de serviços e lazer. O terminal ferroviário até hoje permanece na área central e o antigo porto (Poço da Draga) funcionou nessa área até a década de 1950. Já os terminais de transportes interestaduais permaneceram ali até fins da década de 1970. Por esse motivo, o fluxo de transportes de mercadorias e de pessoas se concentrava na área central, sendo responsável de certa forma pela estruturação do espaço urbano da cidade (SOUZA, 2006).

A descentralização das funções urbanas por meio do estabelecimento de repartições públicas no bairro Aldeota, como por exemplo o Palácio do Governo (Palácio da Abolição), que fora transferido do Centro para Aldeota, bem como a verticalização e o surgimento de novos bairros, contribuíram para mudanças estruturais urbanas da cidade. Na verdade, o bairro Aldeota desenvolveu-se significativamente em termos comerciais. Com a instalação de shopping centers, restaurantes, casas de shows, boates, etc. A proximidade com a avenida Beira Mar, polo turístico da cidade, cooperou para o desenvolvimento da região.

Segundo Lopes (2006), embora a descentralização de Fortaleza tenha iniciado na década de 1970, só se torna evidente nas décadas seguintes, com a policentralidade<sup>9</sup> comercial. Além do bairro Aldeota, é possível destacar outros polos comerciais, como o do Montese, da Parangaba e de Messejana. Nessa disputa pelos consumidores, na qual o conforto e a segurança são o diferencial, onde há mais opções de serviços e moradias, o Centro histórico foi perdendo o lugar que um dia ocupou, como local das decisões administrativas, da moradia e do lazer.

A partir da década de 1990, a capital cearense vem apresentando uma multiplicidade de centros concorrentes em relação aos consumidores. Esses novos centros ofertam:

---

<sup>9</sup> Policentralidade, tendência que se orienta seja para a constituição de centros diferentes (ainda que análogos, eventualmente complementares), seja para a dispersão e para a segregação (LEFEBVRE, 2004, p. 113).

Opções mais modernas, confortáveis e seguras de comércio, serviços e moradia, levando ao abandono do Centro histórico pela elite e sua tomada pelas camadas populares. O Centro histórico, apesar de manter o seu caráter simbólico, pouco a pouco deixa de ser o local da administração, da decisão, do lazer e da moradia (LOPES, 2006, p. 147).

As áreas em Fortaleza destinadas à produção industrial foram cedendo espaço a outros tipos de atividades, que ao longo da década de 1990 motivaram a recomposição da estrutura urbana da cidade por meio de novos loteamentos urbanos e pequenos e grandes equipamentos comerciais e de serviços, como shopping centers e hipermercados. Tais mudanças foram fundamentais ao surgimento de novas centralidades na composição urbana da capital. Para Lopes (2006), a fragmentação de Fortaleza em centralidades é um fato notório, materializado em conjuntos de distribuição espacial das atividades socioeconômicas e do adensamento populacional no território citadino. São eles: Aldeota/Meireles, Alagadiço/São Gerardo, Antônio Bezerra, Barra do Ceará/ Carlito Pamplona, Messejana, Montese, Parangaba, Seis Bocas e vizinhos ao Centro. Lopes (2006, p. 149) destaca a centralidade do Alagadiço/São Gerardo, que compreende:

os bairros da Parquelândia, Monte Castelo e Presidente Kennedy, entretanto a sua polarização atinge até mesmo o Município de Caucaia, na Região Metropolitana de Fortaleza. O corredor da Bezerra de Menezes destaca-se pela oferta de serviços e comércio, tanto durante o dia como à noite. Dentre os equipamentos, destacam-se a estação do Otávio Bonfim, o Instituto dos Cegos, a Secretaria de Agricultura e o “North Shopping”. A presença do comércio e dos serviços atraiu moradores de melhor renda e transformou a paisagem. As antigas residências cederam lugar aos condomínios verticais, às pizzarias, churrascarias, restaurantes, bares, lojas, bancos e até mesmo boates de strip-tease.

A partir da década de 2000, Fortaleza, assim como a maioria das cidades brasileiras, vivenciou inúmeros processos de planejamento urbano, que embasados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) buscou incluir os princípios e os instrumentos previstos na lei, a qual pretende explicitar as contradições presentes na produção das cidades contemporâneas.

Para Pequeno (2015), na história do planejamento urbano de Fortaleza jamais havia sido debatido questões como: o crescimento da ilegalidade fundiária; a necessidade de terras urbanizadas para a implantação de novos assentamentos; a acentuada valorização de setores da cidade com melhor infraestrutura em detrimento de outras partes caracterizadas pelos assentamentos precários. Na verdade, o setor

imobiliário foi protagonista na formatação dos bairros, principalmente quando se fala em expansão da verticalização, que ao surgir ao redor das centralidades se reorganiza por meio da implementação de novos centros comerciais e de serviços.

Em contrapartida, nos bairros periféricos de Fortaleza e nos municípios vizinhos correspondentes a RMF, verificou-se a crescente proliferação de condomínios horizontais, graças aos recursos públicos disponibilizados através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). De acordo com Pequeno e Rosa (*apud* Pequeno, 2015, p. 26), estudos recentes apontam que:

Os empreendimentos desse programa têm levado ao crescimento da segregação espacial, através da negação do acesso aos benefícios que a cidade proporciona, da produção de novas frentes de expansão da cidade e da monofuncionalidade.

De fato, é evidente que o crescimento acelerado da população da capital cearense a partir da década de 1950 contribuiu para o agravamento do cenário urbano de pobreza e contrastes sociais, evidenciando-se na segregação socioespacial pelo intermédio direto de agentes políticos, econômicos e sociais, concretizados na ação do Estado e do setor imobiliário. Não só em Fortaleza, mas também em outras cidades do Nordeste, as marcas de uma urbanização pautada no modelo ocidental europeu, no disciplinamento e nas consequências da seca, foram responsáveis pela atual configuração urbana da capital alencarina.

É verdade que o espaço urbano de Fortaleza, como da maioria das cidades brasileiras, produziu-se e reproduziu-se em meio a interesses contraditórios de empreendedores imobiliários e moradores, e ainda não conseguiu coordenar as ações de planejamento congruentes às heterogeneidades de interesses envolvidos (FORTALEZA, 2015). Os problemas de planejamento urbano relacionados às obras públicas e ao setor privado sem consulta pública tiveram sua parcela de culpa nos entraves na mobilidade da capital.

A partir do Estatuto da Cidade, lei que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988 e “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos” (BRASIL, 2001, p. 15), os municípios absorveram a função de promover o cumprimento da função social da

cidade e da propriedade urbana. Por meio de uma concepção inovadora de gestão e planejamento urbanos, a participação popular ganhou voz na gestão administrativa municipal. O Estatuto da Cidade foi fundamental à implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

### 3 A POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA: MARCOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

O aumento da população que vive nas cidades foi responsável pelo crescimento gradativo do número de deslocamentos urbanos, já que o crescente adensamento das cidades, principalmente nas periferias, advindo da desordenada forma de uso e ocupação do solo, produto de insuficientes medidas de políticas de planejamento urbano, cooperou com a maior necessidade de deslocamentos mais longos e pôs em evidência a importância dos sistemas de transportes de forma acessível para qualidade de vida nas cidades.

A cidade dispersa, a população clamando por mais agilidade e conforto para cumprir suas necessidades diárias de um lado, e do outro o poder público buscando o melhor caminho para atender as necessidades da população e as necessidades inerentes ao poder, ao capital. É com essa demanda que se desenhou a oferta em forma de política pública. Para Gomide (2008, p. 15-16),

A motivação para a formulação de um novo marco regulatório para os transportes urbanos decorreu do diagnóstico feito pela Semob [Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana] do atual modelo de mobilidade urbana nas cidades brasileiras. De acordo com o documento de fundamentação da proposta do projeto de lei, a continuar como estava, as cidades brasileiras caminhariam a passos largos para a insustentabilidade, com significativos custos sociais, econômicos e ambientais. Logo, julgou-se haver espaço para formulação de uma política para o setor em nível nacional – e não apenas local.

A mobilidade urbana está contida em todas as relações possíveis da cidade, é a teia de conexões entre todos os espaços (trabalho, moradia, estudo, lazer etc.), e é influenciada pelo desequilíbrio entre as forças hegemônicas e a população em geral. É inegável a existência de um privilégio do planejamento urbano, juntamente com a aplicação de recursos públicos ao automóvel particular. Aliás, o automóvel, ao longo do século XX, tornou-se o sonho de consumo, símbolo de poder e status, enquanto o transporte coletivo, em muitas cidades do Brasil, passou a ser interpretado como "algo a ser evitado", símbolo de pobreza, exposição ao desconforto e à violência.

Segundo Maricato (2008), a provável liberdade anunciada pela mobilidade para todos, vislumbrada pelo uso do automóvel, e que trazia a independência dos trilhos e dos horários, era uma genuína utopia que assegurava aos trabalhadores parte do compromisso firmado entre capital e trabalho, por meio do *Welfare State*, e

quando se estendeu a toda a sociedade configurou-se em uma prisão. Segundo Maricato (2008, p. 6),

A dependência em relação ao automóvel, acabou se tornando maior do que a dependência dos trens e evidentemente maior do que as viagens feitas a pé ou com tração animal embora envolva viagens mais longas e, apesar do tráfego, mais rápidas.

As diretrizes da Política de Mobilidade Urbana tiveram como essência a reforma regulatória dos serviços de transporte coletivo e a mudança institucional no ambiente da mobilidade urbana. Trata-se de uma grande conquista baseada no princípio da equidade social e com objetivos voltados para sustentabilidade socioeconômica e ambiental nas cidades brasileiras, pois exprime um novo patamar para o fomento a políticas públicas na área anteriormente citada. Essas diretrizes foram formuladas pela SEMOB, num processo de discussão que se iniciou em setembro de 2004 e foi concluído em agosto de 2006, quando da sua aprovação pelo Conselho das Cidades (GOMIDE, 2008).

Então, como resultado dessa discussão, foi aprovada pelo governo de Dilma Rousseff, a Lei de Mobilidade Urbana nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que estabelece diretrizes para o desenvolvimento da rede viária das cidades brasileiras e busca contribuir para a organização dos deslocamentos nos centros urbanos do país. A Política Nacional de Mobilidade Urbana é uma lei federal que determina a obrigação de municípios brasileiros, com mais de 20 mil habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas, apresentarem e implantarem planos de mobilidade urbana. Do ponto de vista da equidade social, no plano legal, ocorreram inovações no tocante à:

- a) Acessibilidade universal;
- b) Desenvolvimento sustentável;
- c) Equidade no acesso ao transporte público coletivo;
- d) Transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política;
- e) Segurança nos deslocamentos;
- f) Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios e serviços;
- g) Equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;

- h) Prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- i) Integração da política de mobilidade com a de controle e uso do solo;
- j) Complementaridade e diversidade entre meios e serviços (intermodalidade);
- k) Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens;
- l) Incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao uso de energias renováveis e não poluentes;
- m) Priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território, entre outros.

A Política de Mobilidade Urbana tem por base a gestão do Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes (GEIPOT), criado em 1965, como um órgão interministerial vinculado ao Ministério de Viação e Obras Públicas, tendo como propósito a coordenação e o desenvolvimento de uma série de estudos sobre transportes. Em 1970, o GEIPOT foi transformado em empresa pública, a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. Após 36 anos de atuação, em 2001 o GEIPOT foi extinto. Em 14 de novembro de 1975, foi instituída pela Lei nº 6.261 a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), órgão central do Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU). A EBTU era responsável por realizar pesquisas para o desenvolvimento tecnológico do setor, apoio aos órgãos de gerência, capacitação de pessoal, além de investimentos em infraestrutura urbana. Ademais, a Lei nº 6.261/1975 evidenciou a preocupação do governo com os serviços urbanos e metropolitanos de transporte, por alterar o Plano Nacional de Viação (Lei nº 5.917, de 10 de dezembro de 1973) para dispor sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos. A EBTU foi extinta em 1991.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) abre espaço para várias modificações na política urbana do Brasil, tanto no ordenamento territorial como no desenvolvimento urbano. O capítulo II do título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, que trata da Política Urbana, estabelece, nos artigos 182 e 183, que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada conforme diretrizes gerais

fixadas em lei, com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Em 1989, foi proposto pelo senador Pompeu de Souza o Projeto de Lei do Estatuto da Cidade. Em 2001, foi publicada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade com o objetivo de garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana e possibilitar a universalização do acesso às oportunidades que a vida urbana oferece. O Estatuto da Cidade determina a gestão democrática e garante a participação da população na totalidade das decisões de interesse público. Também em 2001 foi instituída a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR), por meio da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, com a missão de definir as políticas, o planejamento, a execução, a coordenação e o controle das atividades ligadas ao desenvolvimento urbano e regional, incluindo as aglomerações urbanas do meio rural, além de integrar os municípios, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das cidades e garantir o bem-estar dos habitantes.

Em 2003, em decorrência de movimentos populares pela reforma urbana, foi criado o Ministério das Cidades por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com atuação nas áreas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e programas urbanos. No ano seguinte, foi criado o Conselho Nacional das Cidades. E, a partir da criação do Ministério das Cidades, a mobilidade urbana passou a ser pensada de forma sistêmica, com publicações e políticas públicas elaboradas pela SEMOB.

A essa secretaria, coube a missão de elaborar um relatório diagnosticando o problema da mobilidade no Brasil, que apontou: o crescimento urbano desordenado, com o conseqüente espraiamento das cidades, que provocou o encarecimento da oferta dos serviços de transporte e a segregação socioespacial dos mais pobres, sobretudo nas periferias; os custos sociais, ambientais e econômicos provocados pelo atual modelo de mobilidade urbana das cidades brasileiras (congestionamentos, poluição, acidentes, consumo ineficiente do espaço urbano e de energia não-renovável); a baixa capacidade de investimento público para fazer frente às necessidades de infraestrutura de transportes nas grandes cidades (metrô, corredores de ônibus etc.); as mudanças de hábitos e necessidades de deslocamentos da população, causadas pelo processo de reestruturação produtiva, pela ampliação do uso dos meios de transporte individual (autos e motos) e pelas novas tecnologias de comunicação; a baixa integração setorial, institucional e

territorial das políticas urbanas, destacadamente nas regiões metropolitanas; a baixa capacidade de gestão do setor público; e a fragilidade e a inadequação da regulação dos serviços de transporte coletivo na maioria das cidades brasileiras (BRASIL, 2004a, p. 19-46).

Segundo Gomide (2008, p. 12), a questão urbana apontada pela SEMOB no diagnóstico foi essencial para a consolidação da PNMU,

Mas foram as mobilizações sociais contra os aumentos de tarifas dos ônibus urbanos ocorridas em 2003 em várias cidades brasileiras, sob a forma de protestos de estudantes, que fizeram com que o problema dos transportes urbanos chamasse a atenção das autoridades políticas, sobretudo dos prefeitos.

Esse protagonismo que o transporte urbano atingiu nas chamadas “Jornadas de Junho”<sup>10</sup>, notória série de manifestações que começaram em junho de 2013, deu-se principalmente por conta das altas tarifas aplicadas pelas empresas prestadoras desse serviço. Essas “Rebeliões Juvenis”, de certa forma, são indiscutivelmente relacionadas às lutas pelo “Direito à Cidade”. De acordo com Moura (2019, p. 35),

Jovens-adultos apropriam-se de ruas e praças em diferentes cidades brasileiras de Norte a Sul, a partir do mote do transporte público, a colocar em evidência a questão da mobilidade urbana. A rigor, os embates em torno do “passe livre” abrem denúncias e reivindicações sobre a segregação do viver nas cidades.

Os investimentos federais na área de mobilidade urbana eram basicamente, até 2010, direcionados para o transporte ferroviário, bem como os recursos financeiros a empreendimentos pontuais por meio do Programa Pró-Transporte e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1). A União surge com essa proposta de combater as desigualdades sociais, com vista à transformação das cidades em espaços mais humanizados e prioridade do transporte coletivo urbano, por meio de execução de empreendimentos que promoveriam a integração física e

---

<sup>10</sup> Em 2013, na cidade de São Pulo, uma passeata com aproximadamente 2 mil pessoas, realizava protestos de iniciativa do Movimento Passe Livre, contra o aumento da tarifa de transporte público. Tal fato, tornou-se o estopim para a eclosão de manifestações sistêmicas em todo o Brasil. As vozes clamavam por demandas sociais como transporte, saúde, educação, bem como protestos contra a corrupção. As manifestações com escopo ampliado se difundem pelo território nacional arregimentadas pela autonomia da comunicação via redes sociais, fazendo do mês de junho uma odisseia de insurgência: as jornadas de junho (SANTOS; CUNHA, 2018).

tarifária do transporte público, entre eles projetos como aumento da capacidade de metrô, *Bus Rapid Transit* (BRT), que, em português, significa sistema rápido de ônibus, corredores expressos, e Veículos Leves sobre Trilhos (VLT).

Em 2010, com a escolha das cidades-sede para a Copa 2014, com recursos provindos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), via Programa Pró-Transporte, o Governo Federal enceta a prioridade da alocação de recursos na área de mobilidade urbana de forma predominante. Nesse mesmo ano foi lançado o PAC para as doze cidades sedes e, na sequência, em 2011, os investimentos do PAC Mobilidade Urbana Grandes Cidades, e, em 2012, Médias Cidades, passando a mobilidade a ser reconhecida como importante legado para a população, pelo menos essa era a ideia central.

O Brasil mantinha altos índices de crescimento econômico enquanto o mundo atravessava a crise financeira de 2008. Entre o final de 2008 e o começo de 2010, os consumidores brasileiros foram beneficiados pela redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na venda de automóveis. Esse fato contribuiu para aquisição de automóveis em todo o país, aumentando significativamente a frota. Paralelamente, um enorme esforço de qualificação de infraestrutura foi intensificado pelo governo, repercutindo em grandes obras de mobilidade urbana, que serviram de estratégia de atração de grandes eventos esportivos, como os Jogos Pan-Americanos de 2007, a Copa do Mundo de Futebol da *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) em 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Ao mesmo tempo, há uma expressividade da discussão na sociedade civil, com diversos atores e grupos de interesse na formulação de “regras e normas que definem, parametrizam e estruturam o comportamento e a relação das pessoas, das organizações e dos meios e serviços de transportes com a cidade” (GOMIDE, 2008, p.17). No Conselho das Cidades e no Congresso Nacional, o Projeto de Lei que estabeleceu a PNMU foi discutido e analisado por reuniões com entidades representativas e especialistas da área. E na sequência, o projeto foi submetido à apreciação pública, por meio de seminários regionais com caráter de audiência pública, até culminar na concretização da Lei de Mobilidade Urbana.

A mobilidade urbana é uma inovação, um progresso da tradicional maneira de lidar, isoladamente, com trânsito, com planejamento e estrutura viária, com a regulação do transporte coletivo e outros temas relativos à urbanidade. A Política Nacional de Mobilidade Urbana reuniu todos esses fatores de forma sistêmica em

relação à movimentação de bens e de pessoas, abrangendo todos os modos e todos os elementos que produzem as necessidades desses deslocamentos. Trata-se de uma lei voltada aos interesses e necessidades da coletividade urbana, com foco na acessibilidade, principalmente no que tange ao modelo e aos modais rodoviários, pondo em questão o serviço público de forma social e não negocial (MILARÉ, 2016).

A Lei da Mobilidade Urbana assinala os critérios para a formulação e execução de uma política nacional de mobilidade urbana em um contexto de Estado democrático, onde as ações e decisões sobre políticas públicas passam, obrigatoriamente, pelo menos no plano legal, por amplos processos de participação popular, tomando por base a cooperação federativa e concebendo a mobilidade urbana como um instrumento de desenvolvimento urbano e de promoção do bem-estar social (CRUZ; FONSECA, 2018). Cabe não só ao governo a implementação da política em si, como também a associação entre os indivíduos nos mais diversos núcleos organizacionais da sociedade.

Abrangendo princípios técnicos de segurança nos deslocamentos, a PNMU possui foco nos transportes, mas em contrapartida abrange princípios sociais imersos na acessibilidade universal e na equidade. De fato, suas raízes foram na implementação de uma política voltada para o desenvolvimento da infraestrutura de transportes, mas, com o limiar do Estatuto das Cidades, começou-se a utilizar termos como função social, uso e ocupação do solo e participação social, em debates que permeavam a Lei de Mobilidade Urbana. Sob a perspectiva da lei, o texto do Estatuto das Cidades traz a visão da urbe voltada para o cidadão, por meio de um movimento de apropriação da cidade buscando o bem-estar social.

A trajetória da política de mobilidade urbana no Brasil foi sinalizada por certa instabilidade institucional, prejudicando imensamente as condições de mobilidade nas cidades brasileiras. Mesmo havendo um processo de retomada da institucionalização da política de transporte urbano, ao final de 1990, com a criação da SEDUR/PR, os incentivos para a questão da mobilidade urbana, entre eles o tema da sustentabilidade no transporte público, enfrentaram distorções com relação às políticas no âmbito interinstitucional e intersetorial por alguns anos.

Ao longo da trajetória da política federal de transporte urbano, observa-se que houve mudança no tratamento dessa questão, considerando-se que até o início da década de 1990 as políticas federais tratavam o transporte nas cidades como debate prioritariamente de infraestrutura viária. Somente a partir desse período, o

governo federal passa a vislumbrar uma nova abordagem das políticas públicas no tocante à mobilidade urbana enquanto funções social e econômica primordiais ao desenvolvimento urbano. A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi reforçada a importância de uma ruptura com a perspectiva setorial sobre o transporte urbano e estimulada a reflexão do papel da mobilidade de modo mais integrada ao espaço urbano. Destarte, a política federal de transportes urbanos passou progressivamente a fundamentar-se mais nas pessoas, e menos nos automóveis, e despertou para a concepção de mobilidade urbana enquanto condição básica para promoção de cidade mais acessível, democrática e ambientalmente sustentável (BRASIL, 2004b). As diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável bem exemplificam essa mudança, quando dizem que é necessário priorizar os modais de transporte coletivos e os não motorizados.

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 constitui marco para o transporte urbano em vários sentidos. Foi a primeira Constituição Federal que evidenciou a titularidade dos municípios para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (IPEA, 2009). A iniciativa da CF/88 serviu de amparo para o conjunto de leis e decretos que mais tarde avançariam na direção de promover o direito à mobilidade urbana.

A criação do Estatuto da Cidade (Lei no 10.257), em 2001, também se destaca como outro importante avanço no campo jurídico sobre a questão do transporte urbano ao instituir como obrigatória a elaboração de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de 500 habitantes (Art. 40, § 2º) e ao reconhecer como diretriz geral da política urbana que o direito ao transporte se constitui como componente básico para concretização do direito a cidades sustentáveis (Art. 2º, I) (IPEA, 2009, p. 453).

A Lei de Mobilidade define prioridades nítidas e objetivos que devem ser seguidos nas políticas municipais de mobilidade urbana, definindo um prazo de três anos a partir da sua promulgação (3 de janeiro de 2012), para que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem seus planos de mobilidade urbana. A PNMU é uma inovação, trata-se de uma oportunidade de implementação democrática de um novo olhar do planejamento urbano nas cidades brasileiras, com redução de emissões de gases de efeito estufa, melhor qualidade do transporte público, racionalização do uso do automóvel particular e priorização dos transportes não motorizados.

Entretanto, devido à competência conferida pela Constituição Federal, é na esfera municipal que se originam as leis que, de fato, normatizam a mobilidade urbana e disciplinam a prestação de serviços de transporte público coletivo (MOURA, 2019). Contudo, é de conhecimento público que poucos municípios brasileiros concluíram seus planos de mobilidade dentro do prazo determinado, já que existem dificuldades enfrentadas pela maioria dos municípios brasileiros, principalmente no que se refere à insuficiência de recursos orçamentários, falta de estrutura técnica e de recursos humanos qualificados.

Diante desse quadro, o Ministério das Cidades publicou em 2015 o Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana (PLANMOB), elaborado pela SEMOB, que “além de instrumentalizar os municípios para que atendam a exigência de elaboração de seus Planos, fornece subsídios para o planejamento da mobilidade urbana em todo o País” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 11). O PLANMOB traz em seu escopo o objetivo de “orientar municípios e estados para a construção de Planos de Mobilidade Urbana, municipais e regionais, elaborado pelas equipes técnicas de governo e por profissionais contratados para tal fim” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 14).

De acordo com Moura (2019), aos Estados competem a organização e a prestação de serviços de transporte público coletivo intermunicipal de natureza urbana, podendo, através de integração intramunicipal, constituir consórcio ou firmar convênios de cooperação com os municípios, de modo a assegurar a coordenação, a eficácia e a eficiência nos serviços.

Quanto ao município, vale salientar a função das câmaras municipais no exercício do ato de ofício na formulação das políticas públicas de mobilidade urbana. Conforme dispõe o *caput* do artigo 40 do Estatuto da Cidade (2001) “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Os municípios, por meio do plano diretor, devem promover o consenso entre as dimensões físicas e os objetivos sociais, econômicos e ambientais da cidade, em busca de mais equidade e sustentabilidade.

No que concerne à gestão municipal de Fortaleza, ressalte-se que desde a administração do prefeito Juraci Magalhães, de 1997 a 2004, muitas foram as intervenções realizadas no espaço urbano da cidade, com destaque para a abertura e a ampliação de vias e a criação de terminais de ônibus urbanos. Mas foi na gestão da prefeita Luizianne Lins, em seu segundo mandato, em 2009, que o Plano Diretor

Participativo do Município de Fortaleza, mediante Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009, passou a reconhecer, como ferramenta da política de planejamento e crescimento da cidade, a universalização do acesso ao transporte público, a garantia da segurança e bem-estar dos usuários, privilegiando a circulação de pedestres, principalmente as pessoas com deficiência e as pessoas com mobilidade reduzida, no ambiente urbano (MOURA, 2019). A gestão da prefeita Luizianne Lins proporcionou grande avanço nas políticas públicas de mobilidade urbana da capital, mesmo não elaborando um programa específico de mobilidade urbana, uma vez que seu segundo mandato findou em dezembro de 2012 e a Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 – que instituiu legalmente a Política de Mobilidade Urbana, exigindo a obrigatoriedade de um plano municipal mobilidade urbana – não conferiu tempo hábil para as implementações necessárias à elaboração do plano de mobilidade de Fortaleza.

No Ceará, foi criada a Secretaria das Cidades, com base na Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, sendo reestruturada em 2015, com base na Lei nº 15.773, de 10 de março de 2015, viabilizando a inclusão das políticas de mobilidade urbana, trânsito e transporte metroviário, executados respectivamente pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-CE) e pela Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR). Entre as metas da Secretaria das Cidades, destacam-se: a coordenação e implementação de programas e projetos de desenvolvimento urbano e o incentivo à política estadual de mobilidade e acessibilidade urbanas. Por meio do Decreto nº 32.256, de 13 de junho de 2017, foi criada a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (CODUR), com o objetivo de formular e propor políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável e de ordenamento e ocupação do território, coordenar e acompanhar a elaboração de projetos envolvendo planejamento urbano e metropolitano, estruturação urbana, acessibilidade e mobilidade urbana, dentre outros.

Vale ressaltar o desenvolvimento da mobilidade urbana no município de Fortaleza, cuja história nos leva à década de 1920, quando o bonde era o único transporte público disponível para a população nessa época. Em agosto de 1926, chegaram os primeiros ônibus para transporte público. Em experiência, um auto-ônibus fez a linha da Praça do Ferreira ao Matadouro Modelo, que foi a primeira linha de ônibus de Fortaleza (FORTALEZA, 2016b). Os bondes seguiram operando até a década de 1940, mas de forma precária e com grandes atrasos, abrindo, assim,

espaço para consolidação do novo modal, o ônibus. Em 1941, chegaram à Fortaleza os primeiros ônibus de grande porte, com capacidade de até 40 passageiros, que mesmo em expansão trouxeram problemas operacionais quanto à regulamentação de serviços e acessibilidade ao sistema.

O quadro da operação/regulação dos transportes em Fortaleza teve outro marco com a criação da Companhia de Transporte Coletivo (CTC), uma empresa de economia mista, por meio da Lei Municipal nº 2729, de 30 de setembro de 1964, publicada no Diário Oficial do Município no dia 6 de outubro de 1964, vindo a iniciar suas atividades somente em 25 de fevereiro de 1967, com a finalidade de operacionalizar um sistema de ônibus elétricos e a regulamentação de todo o serviço de transportes coletivos do Município (FORTALEZA, 2016b, p. 32).

Também foi elaborado o Plano de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Fortaleza (TRANSCOL), concluído em 1980, que previu várias melhorias para aumentar a acessibilidade do transporte público em toda a cidade. Com destaque para as reformas das praças José de Alencar e Castro Carreira (Praça da Estação), em 1979, para funcionarem como terminais de ônibus, por meio da melhoria da infraestrutura em relação à pavimentação e instalação de novos abrigos metálicos. Em continuidade aos projetos de “mobilidade” em Fortaleza, foi elaborado o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU), finalizado em 1981, objetivando a definição da política de transportes de Fortaleza nos 15 anos subsequentes. O planejamento visava implementar melhorias na operação das linhas, renovação da frota, na malha viária e operação de tráfego, nos terminais e nos pontos de parada, na proteção aos pedestres, na integração da ferrovia ao transporte urbano, na reestruturação do serviço de táxis e na gerência do sistema de transportes (FORTALEZA, 2016b).

Cabe ressaltar que o TRANSCOL e o PDTU foram recomendações do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF), elaborado entre 1969 e 1971, que gerou, em 1978, documento denominado “Recomendações para Implantação Imediata”, com objetivo de melhorar as condições de todos os veículos do município e a operação do transporte coletivo, como também criar facilidades aos pedestres, principalmente na área central de Fortaleza.

Em 27 de fevereiro de 1978 foi criada em Fortaleza a Secretaria de Transportes, ao lado das demais secretarias da estrutura administrativa do Poder

Executivo do Município, com a missão de planejar, supervisionar e executar a política dos serviços de transporte público e tráfego de veículos, no município de Fortaleza. Com relação ao transporte não motorizado, destaca-se o Plano Diretor Cicloviário de Fortaleza, em 1981, com objetivo de determinar diretrizes básicas para implantação de ciclovias de curto prazo, com pretensões de futura expansão.

De acordo com Fortaleza (2016b), em 1993 foi criada a Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A (ETTUSA), empresa de economia mista com capital majoritário da Prefeitura Municipal. A ETTUSA implantou em 1992 o Sistema Integrado de Transportes (SIT-FOR), constituído basicamente por um conjunto de terminais de ônibus de integração. No ano de 2000, a prefeitura municipal, criou a Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania (AMC) para assumir as atribuições de órgão executivo de trânsito do município de Fortaleza, permanecendo a ETTUSA somente com a gestão do transporte público, continuando dessa forma até julho de 2006, quando foi criada, em substituição à ETTUSA, a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza Sociedade Anônima (ETUFOR), que atua dentro de suas funções.

A Prefeitura de Fortaleza elaborou, em 1999, o Plano de Transporte Urbano de Fortaleza (PTUF), concluído em 2002, cujo objetivo era realizar o Plano de Circulação Viária (PCV) e o Plano de Transporte Público (PTP), para estabelecer um conjunto de intervenções no sistema de transportes da cidade, como corredores de transporte, reforma e ampliação de terminais de ônibus urbanos e melhoria da infraestrutura viária. Esse plano previu 15 corredores de transporte que deveriam ser priorizados para a circulação do transporte público e melhorias para a circulação a pé e de bicicletas.

No que concerne ao sistema de transporte coletivo, houve mudança considerável em 2006, considerando-se avanços significativos no tocante à operação do sistema de transporte coletivo por ônibus com a implantação de prioridade no sistema viário, aquisição de veículos de maior capacidade para operar nesses corredores, readequação do transporte de vans para atuar efetivamente como transporte complementar e ações que facilitam a integração do usuário no sistema de ônibus e vans com a adoção de um sistema de bilhetagem eletrônica que permite efetuar transbordos fora dos terminais. Porém, quanto à acessibilidade no transporte público, não houve nenhuma mudança significativa. Ainda era apenas um termo contemplado pela Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, Lei da Acessibilidade, não considerado nas implementações do sistema de transportes públicos.

#### 4 ACESSIBILIDADE: UM DIREITO FUNDAMENTAL

As atividades urbanas são concentradas em áreas nobres e centrais das cidades, onde habitam pessoas com poder aquisitivo mais elevado. Na verdade, dentro de uma cidade brasileira existem duas cidades antagônicas: uma legitimada, formal, que reflete o poder público agindo por meio de investimentos públicos e planejamento urbano, onde imperam as forças do mercado, na qual há um sentimento de pertencimento por parte do cidadão e sua cidadania de fato é reconhecida; outra, é “uma cidade clandestina, às margens de quaisquer investimentos que venham a proporcionar qualidade de vida para a população ali residente” (TORQUATO; SANTOS, 2004, p. 1303).

As cidades globalizadas de terceiro mundo são assim, apresentam uma configuração espacial polarizada, com uma clara separação social e econômica da população. Para Torquato e Santos (2004), nesse tipo de formatação urbana não existe uma descentralização de atividades urbanas que privilegie a população de baixa renda periférica, pois estes não têm como acessar os serviços essenciais. Na verdade, a não acessibilidade é retrato da baixa mobilidade dos mais excluídos, “além do mais, a dotação de mobilidade pode ser resolvida no plano individual, enquanto que a acessibilidade não se pode negar a pessoas e sim a coletivos” (TORQUATO; SANTOS, 2004, p. 1304). No plano individual, a mobilidade está relacionada à sua condição e/ou flexibilidade de usar um veículo próprio, táxi, ônibus, bicicleta ou trem para se locomover, enquanto a acessibilidade sobrepuja o potencial ou atitude individual, pois diz respeito à oferta de serviços de transporte coletivo acessível e eficiente.

A acessibilidade, como elemento primordial da dinâmica urbana, vem sendo negada há décadas aos cidadãos brasileiros, principalmente aos mais vulneráveis, posto que essa visão do coletivo na questão da acessibilidade não esteve presente nos princípios das políticas públicas do Brasil até o advento da Lei de mobilidade urbana de 3 de janeiro de 2012, que incluiu o termo acessibilidade universal no inciso I do artigo 5º, que trata dos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

A Lei de mobilidade urbana define acessibilidade como a “facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos, autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor” (BRASIL, 2012). Na conjuntura do

plano jurídico brasileiro a lei inovou, trazendo questões relacionadas à cidadania dentro da urbe e resgatando o direito à cidade de forma segura e isonômica no uso dos espaços urbanos.

Segundo Corrêa (2000), o espaço urbano é um produto social, fruto de ações reunidas no decorrer do tempo, produzidas por agentes sociais. Esse espaço urbano contemporâneo é capitalista, fragmentado, condicionante social e derivado da dinâmica de acumulação de capital. Pode-se ver claramente essa fragmentação no espaço urbano por meio de sua configuração dicotômica – atração e repulsão. Se por um lado atrai pessoas pelas benesses do bem-estar, em contrapartida repulsa e exclui os mais pobres espacialmente em nome do capital imobiliário e especulativo.

Dischinger e Bins Ely (*apud* SILVEIRA, 2012) pontuam que a acessibilidade não se encontra apenas associada a fatores físico-espaciais, mas também a aspectos sociais, culturais e políticos, tais como o preço do transporte público, o analfabetismo, uma informação não compreendida por um turista estrangeiro e outras restrições relacionadas ao impedimento de atividades desejadas. O sentido do termo acessibilidade quase sempre é associado a um ambiente sem barreiras. Mas a essência do termo, de fato, significa a facilidade de aproximação, uso ou entrada.

O espaço urbano disputado entre pessoas e veículos é o contexto ideal para que sejam postos em evidência conceitos como igualdade social e equidade, de modo que o termo acessibilidade ganha enfoque e papel fundamental para que todos possam utilizar-se dos espaços urbanos da melhor forma, com maior conforto e segurança. Raia Jr., Silva e Brondino (1997) “entendem acessibilidade como sendo um esforço dos indivíduos para transpor uma separação espacial objetivando exercer suas atividades cotidianas”. A acessibilidade assume um formato de deslocamento necessário e concreto para o alcance de objetivos físicos para as mais diversas necessidades cotidianas.

Segundo a Norma Brasileira 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 9050, 2020), acessibilidade é a “possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e autonomia de edificações, espaço, mobiliário, equipamento urbano e elementos”. Os termos segurança e autonomia ganham destaque e importância e completam o conceito de mobilidade.

A acessibilidade tem uma visão mais abrangente que a tradicional ótica da mobilidade. É “entendida como a mobilidade para satisfazer as necessidades, ou seja,

a mobilidade que permite à pessoa chegar aos destinos desejados” (VASCONCELLOS, 2001, p. 41). Trata-se de uma forma mais ágil de realizar os deslocamentos necessários à vida cotidiana, de forma mais rápida e segura. Para Vasconcellos (2001), a renda é um dos fatores determinantes da mobilidade e da acessibilidade, que variam com o aumento da renda, em função dos atributos econômicos e sociais das pessoas. No Brasil, esse cenário é muito bem reconhecido. As diferenças sociais definem claramente que os espaços públicos são acessados de maneira diferente. As famílias de baixa renda têm menos acessibilidade e ocupam menos o espaço público. São segregadas espacialmente e dependem do transporte público com opções de rotas restritas.

Para Cardoso (2008, p. 42), acessibilidade trata da "efetividade do sistema de transporte em conectar localidades separadas". O autor define duas categorias de acessibilidade: a acessibilidade ao sistema de transportes, que configura a facilidade que o usuário tem em acessar o transporte coletivo nas proximidades de sua moradia; e a acessibilidade a destinos, que, após o acesso ao sistema de transportes, mede a facilidade de alcançar o destino desejado. Ambas as acessibilidades são interdependentes e se complementam.

A efetivação da função social do trânsito passa imperiosamente pelo atendimento às demandas dos seus atores por acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. A qualificação do transporte público e a renovação da frota, como melhorias na acessibilidade – pisos rebaixados e portas mais largas – seriam um atrativo para novos usuários: mais conforto e qualidade, com menor emissão de ruídos e poluentes atmosféricos, rumo à valorização do solo urbano (IPEA, 2020).

A qualidade de vida no trânsito perpassa não somente pelo transporte motorizado individual, mas impreterivelmente pelo transporte público, pois o sistema de transportes influencia na configuração do desenho urbano e impacta diretamente a acessibilidade e a mobilidade dos sujeitos sociais. Um transporte público integrado, equitativo e sustentável é essencial a qualquer cidade que almeje o desenvolvimento, e não há como rejeitar a ideia de que as políticas públicas devem ser voltadas ao bem-estar dos cidadãos, principalmente as intrinsecamente ligadas ao direito de ir e vir.

De fato, a acessibilidade está intrinsecamente ligada ao conceito de mobilidade, até se confundem na estrutura do desenho urbanístico e na produção do espaço, e as circunstâncias da urbanização brasileira refletem nos problemas da mobilidade urbana e no cotidiano da cidade. O direito à mobilidade e a acessibilidade

são componentes fundamentais do direito à cidade, sendo importante para o desenvolvimento econômico e social, para a expansão urbana e distribuição espacial das atividades dentro da cidade.

Para Duarte e Cohen (*apud* SILVEIRA, 2012), a acessibilidade não deve beneficiar apenas as pessoas com alguma deficiência, o que favoreceria a segregação social e a exclusão espacial. A acessibilidade deve acolher a todos, já que se trata de um direito assegurado na Lei de Mobilidade, que possibilita o exercício da cidadania, um dos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988. Quando um espaço é projetado para atender variados tipos de limitações, ele beneficia a todos. A exemplo, temos o acesso ao ônibus em nível, aquele com plataforma de embarque e desembarque, o qual permite o acesso àqueles com ou sem dificuldade de locomoção, e se configura como uma representatividade da microacessibilidade.

#### **4.1 Análise da microacessibilidade na mobilidade urbana**

A mobilidade enquanto sistema reúne de forma organizada e coordenada os modais de transporte, as redes de serviços e as de infraestrutura, tendo por objetivo a garantia da interação das cidades com as pessoas, por meio dos deslocamentos nos transportes motorizados e não motorizados. A prioridade no Brasil, há décadas, era o transporte motorizado, principalmente o individual, visto que os grandes centros urbanos foram planejados e guiados aos investimentos em infraestruturas não sustentáveis.

A parcela da população que mais sofre com essa mobilidade insustentável é a de baixa renda, principalmente nos seus deslocamentos usuais, onde a população reside ou trabalha, e onde há o adensamento de atividades e serviços. De acordo com Paixão e Delgado (2014), os trajetos que interligam as residências e os pontos de oferta de transporte (a microacessibilidade) são prejudicados por diversos fatores (calçadas mal dimensionadas, desníveis excessivos, equipamentos públicos mal posicionados, aglomeração de comércio informal, ausência de sinalização, declividade, dentre outros), incluindo também o entorno das estações de ônibus, metrô e demais meios de transporte.

O poder público, enquanto agente produtor do espaço urbano, influencia diretamente na produção e reprodução da cidade, por meio das leis que

regulamentam o planejamento dela, impactando diretamente no cotidiano de seus habitantes, principalmente dos mais pobres, aqueles que possuem menores possibilidades de acessibilidade e mobilidade. Para essa parcela da população em que o acesso à cidade e aos meios de consumo público depende do transporte coletivo é possível constatar de forma explícita a desigualdade e a contradição que existem no espaço urbano, onde a maioria dos meios de consumo coletivos não condizem com os locais acessíveis a maioria da população.

Para Moura (2017), o planejamento urbano pode ser descrito como a elaboração de opções para o assentamento urbano, o uso racional dos recursos para aliviar os problemas urbanos e provisão da estrutura física e social da cidade, assim como transportes, serviços e áreas comunitárias. Villaça (1999) define que o planejamento urbano corresponde às ações do Estado sobre o urbano que tenham decorrido do propósito de algum plano, por mais amplo que seja o conceito de plano.

Um sistema de transportes bem planejado e gerido é primordial à qualidade de vida de toda população da cidade, “assim como para o desenvolvimento da economia urbana, pois é responsável pelo fluxo de mercadorias e pessoas no espaço urbano que dependem dele” (SANTOS, 2008 *apud* MOURA, 2017, p. 42). É dever da administração pública municipal disponibilizar à população um sistema de transporte público planejado e estruturado.

O planejamento urbano coordenado pelo Estado tem por objetivo a intervenção no processo de crescimento da cidade. Como produtos do planejamento urbano, a ordenação do espaço urbano e a criação de infraestrutura de sistema viário e de transportes apresentam-se efetivamente na implementação de vias de escoamento do tráfego, na criação de redes de ônibus e sistemas de fluidez de trânsito, como por exemplo a implantação de BRT's. Segundo Vasconcellos (1999, p. 40), o planejamento de transportes “desenvolve sistemas de movimentação de pessoas e mercadorias, num espaço definido, o que pressupõe a análise dos padrões gerais de deslocamento entre multiplicidades de origens e destinos”. O planejamento dos transportes é operacionalizado pela engenharia de tráfego, seguindo uma sequência lógica de planejamento urbano – transportes – tráfego. A engenharia de tráfego age de forma emergencial quando ameniza as externalidades causadas pelo crescimento desordenado do processo de urbanização promovido pelo mercado de terras e de capitais (VASCONCELLOS, 1999). Como ramo da engenharia de transporte, a engenharia de tráfego trata diretamente da circulação de pessoas e

mercadorias, pois define as estruturas básicas de movimentação, como vias, interconexões e terminais. De acordo com Soares *apud* Vasconcellos (1999, p. 41):

Engenharia de tráfego é a fase da engenharia de transportes relacionada com o planejamento, com o desenho geométrico e com as operações de tráfego das estradas, suas redes terminais e terrenos adjacentes, inclusive a integração de todos os modos e tipos de transporte, visando proporcionar a movimentação segura, eficiente e conveniente das pessoas e das mercadorias.

Ao descrever a abordagem sociopolítica da circulação urbana, o autor critica a visão tradicional de que há sim uma perspectiva de caráter político tanto no trânsito como na engenharia de tráfego, de forma que a ação estatal de regulamentação da circulação urbana também é passível de análise dos aspectos econômicos, sociais e políticos. Tal análise nos remete ao processo de origem dos deslocamentos de pessoas e mercadorias dentro de uma ótica da urbanização capitalista. “É preciso investigar – e definir – os atores do trânsito, ou seja, os papéis que as pessoas desempenham na circulação urbana seus interesses e necessidades” (VASCONCELLOS, 1999, p. 45), como também “as relações destes interesses e necessidades com as características sociais e políticas da sociedade brasileira” (VASCONCELLOS, 1999, p. 46).

Na visão tradicional, os objetivos da engenharia de tráfego são identificados como fluidez, segurança e conveniência ou conforto. A fluidez está relacionada a maior ou menor facilidade de circular no espaço, que quantitativamente pode ser mensurada pela velocidade média e o tempo de percurso. Por sua vez, a segurança é definida como a busca de minimização dos riscos de envolvimento de pessoas e veículos em acidentes no trânsito, sendo avaliada por medição de acidentes e índices correlatos (acidentes por veículos em circulação, por quilômetro de via etc.). Contudo, na visão tradicional, não há um estudo sobre a acessibilidade (acesso aos destinos desejados).

As vias têm função de permitir os deslocamentos entre dois pontos, como também permitem o acesso aos locais de destino, o que acarreta a “viabilização dos pontos de parada dos veículos de transporte público e do estacionamento dos veículos particulares e dos veículos de carga” (VASCONCELLOS, 1999, p. 47). Logo, essa segunda função da via é definida como acessibilidade. A regulamentação da

circulação urbana subdivide o objetivo “acessibilidade” em: macroacessibilidade e microacessibilidade. Segundo o autor, macroacessibilidade é:

A maior ou menor facilidade de acesso potencial aos equipamentos disponíveis, entendidos como todas as construções e locais de uso pelas pessoas. Um nível elevado de macroacessibilidade significa que as pessoas e mercadorias podem atingir os destinos com facilidade, a qualquer instante, o que pressupõe a alta disponibilidade de dois equipamentos: vias e modos de transporte. (VASCONCELLOS, 1999, p. 47).

Considerada como uma variável de natureza urbanística, a macroacessibilidade possui amplitude maior que os problemas de circulação e de engenharia de tráfego, podendo ser avaliada de forma quantitativa, quando trata da distância e do tempo médio do deslocamento até os destinos almejados (empregos, escolas, hospitais, áreas de lazer e outros), associada a disponibilidade dos meios de transporte em relação ao nível socioeconômico dos habitantes.

Por microacessibilidade, entende-se “a maior ou menor facilidade de acesso real direto aos destinos desejados” (VASCONCELLOS, 1999, p. 48). Complementando essa definição, Paixão e Delgado (2014, n.p.), definem a microacessibilidade como:

A facilidade de ter acesso de maneira direta aos veículos ou aos destinos finais desejados, se apresenta como um elo fundamental na construção de redes de circulação urbana não motorizadas integradas com o sistema de transporte público.

O que define uma microacessibilidade adequada e eficiente para o passageiro de ônibus, por exemplo, é ter um ponto de parada próximo ao seu trabalho. Para um motorista, seria a facilidade de estacionar próximo a um consultório a que busca atendimento. De acordo com Vasconcellos (1999), esse tipo de acessibilidade, apegando-se às atividades próprias da engenharia de tráfego, por ter caráter “micro”, tem relação direta e diária com o gerenciamento da circulação.

A acessibilidade dos usuários de transporte público é diferente da experimentada pelos usuários do modal individual motorizado, já que além dos tempos médios de deslocamentos possuem grande discrepância, ainda há que se avaliar o tempo gasto nos deslocamentos na espera dos veículos, no transbordo e nos acessos aos sistemas, no caso específico, ao BRT.

O direito de ir e vir, previsto na constituição cidadã de 1988, tornou-se um desafio nas grandes cidades brasileiras, pois requer uma análise além da visão da engenharia de tráfego e da circulação de veículos nas vias: envolve relações complexas entre o cidadão e os sistemas de transportes disponíveis, principalmente pelo fato da ausência de ações de planejamento da expansão do tecido urbano com ações de ordenamento de infraestrutura de transportes e uso e ocupação do solo. Segundo Baiardi e Alvim (2014, p. 5), a microacessibilidade aos equipamentos urbanos é:

Parte importante para o alcance da mobilidade. Uma boa microacessibilidade depende de vários fatores, principalmente da equilibrada relação entre ambiente urbano e os diversos modos de transporte. Apesar de mobilidade e acessibilidade urbana serem conceitos distintos, estes são interdependentes e devem estar interrelacionados tendo em vista a melhoria da qualidade urbana de vida dos cidadãos.

A discussão em torno da mobilidade urbana nas grandes metrópoles, com perfil das populações cada vez mais heterogênea e motivações distintas de deslocamento, tornou-se fundamental, pois amplia as possibilidades de mobilidade e estimula o uso do transporte coletivo, melhora as condições de microacessibilidade e intermobilidade<sup>11</sup> e contribui para construção de cidades mais sustentáveis (BAIARDI; ALVIM, 2014).

---

<sup>11</sup> Condição do sistema de transportes que permite ao utilizador o acesso, com o mesmo título de transporte, a uma rede integrada de diferentes meios, linhas e/ou operadores, optando pelas ligações que lhe são mais convenientes ([www.infopedia.pt](http://www.infopedia.pt)).

## 5 O TRANSPORTE URBANO E A DEPENDÊNCIA DO AUTOMÓVEL

A produção do espaço está intrinsecamente ligada à mobilidade. Além dos fatores naturais como relevo, clima e disponibilidade de recursos hídricos, a evolução da sociedade por meio das construções humanas, tais como portos, rodovias, ferrovias e aeroportos, propiciam a criação e desenvolvimento de cidades em locais antes não tão oportunos, provando que existe uma relação direta entre a evolução dos meios de transporte e o desenvolvimento da produção e reprodução do espaço urbano (CACCIA, 2015). A criação de uma linha férrea, por exemplo, traz para uma determinada região a possibilidade de desenvolvimento urbano antes não previsto. O transporte de mercadorias e pessoas, além de propiciar o progresso da região, contribui para melhor qualidade de vida dos indivíduos.

Foi a partir da Revolução Industrial que as cidades experimentaram mais robustamente o fenômeno da urbanização. Rocha Neto (2012, p. 41) afirma que:

As cidades modernas são frutos da Revolução Industrial e apresentam algumas singularidades em relação àquelas que as precederam. A explosão demográfica que resultou no aumento da densidade do espaço urbano e o elevado desenvolvimento tecnológico são marcas da nova cidade que emergiu do mundo industrial. O processo de consolidação de tal modelo citadino é resultado do mesmo processo de consolidação da modernidade que permitiu também o surgimento e consolidação dos automóveis.

A cidade moderna é a cidade capitalista. Aquela onde a reprodução do espaço urbano, por meio da valorização do solo, permitiu a popularização do uso do automóvel e a redefinição do conceito de mobilidade. A partir da motorização, um novo olhar surgiu em relação ao espaço urbano, uma vez que nas ruas se viam veículos de propulsão animal sendo substituídos pelos automóveis. E dessa substituição gradativa pôde-se verificar que a expansão na malha viária modificou o desenho urbanístico das grandes metrópoles.

O uso do automóvel, seguramente, além de influenciar na diminuição das distâncias e representar um diferencial relacionado ao conforto e à liberdade, transformou o ritmo das cidades, pois trouxe como principais bandeiras a velocidade e a fluidez dos fluxos de pessoas, bens e mercadorias.

Rapidamente os automóveis dominaram as ruas, o que permitiu a fácil e rápida conexão com os locais de produção e possibilitou o aumento da produtividade da economia em suas mais variáveis vertentes, refletindo no desenvolvimento

regional. Ademais, a circulação gradativa do automóvel permitiu que as pessoas experimentassem maiores oportunidades de trabalho, tornando-se importante fator de aumento de renda e de melhor qualidade de vida.

Tais fatores favoreceram o rápido crescimento da indústria automobilística e a disseminação do pensamento de total interação entre automóvel e mobilidade. Mais que um relacionamento de completude, esperava-se a otimização da mobilidade por meio do uso em larga escala do automóvel. Porém, não foi pensado que eventuais externalidades negativas como a emissão de poluentes, acidentes de trânsito e os congestionamentos viessem acompanhando a inovação que foi a popularização do automóvel.

No Brasil, a indústria automobilística caminhou junto com a urbanização ao longo da industrialização nacional, “vale ressaltar que a industrialização só se concretizou a partir de uma política estatal que teve na produção automotiva seu carro chefe” (ROCHA NETO, 2012, p. 48).

O objetivo do governo brasileiro, desde o ingresso tardio na industrialização – na década de 1930 – e consolidado na década de 1960, no governo de Juscelino Kubistchek, era motorizar o país. Para tanto, incentivou a automotorização, que após décadas de crescimento culminou nessa mobilidade atual pautada pelo uso do transporte motorizado individual.

De acordo com Vasconcellos (1999), as ações do governo brasileiro ao incentivar o uso em larga escala do automóvel eram voltadas às classes média e alta, em detrimento do transporte público, haja vista os altos investimentos em infraestrutura, priorizando os automóveis. Mais que símbolos de status, liberdade ou individualismo, apresentavam-se como artigo de necessidade e desejo, indispensável à sobrevivência e reprodução da sociedade brasileira. Para o autor, a classe média do Brasil foi a responsável pela predominância de um planejamento urbano e de transportes tecnocrático, cuja ideologia estava a serviço da criação de justificativas para a acomodação dos automóveis à cidade. Os interesses da classe média se harmonizam com a ideologia de um urbanismo e planejamento urbano imparciais e passam a ser aplicados pelo Estado como técnicas favoráveis às soluções dos problemas urbanos das cidades.

Segundo Rocha Neto (2012), a partir da década de 1950, a sociedade brasileira optou pelo transporte rodoviário em detrimento aos demais modais de transporte, essa

Opção rodoviária e, mais especificamente, a predileção pelos automóveis se transformou em política de Estado e foi o motor do desenvolvimento econômico do Brasil durante um certo período. A escolha também foi um elemento necessário para o país ingressar de vez na modernidade com a consolidação da indústria nacional (ROCHA NETO, 2012, p. 53).

Na década subsequente, a rápida motorização individual fomentada por acordos entre o poder público e a iniciativa privada viabilizaram a opção pelas rodovias e fortaleceram a cultura do automóvel, principalmente pelo fato do desenvolvimento de uma indústria automobilística genuinamente brasileira.

Para Maricato (2008), o automóvel foi o maior influenciador do novo modo de vida urbano na era da industrialização. O que inicialmente era uma opção para os mais abastados, obviamente, em momento posterior passou a ser uma necessidade de todos. Ao se tornar necessário, ele não destruiu apenas a cidade, mas a si próprio. No momento em que o automóvel começou a refletir externalidades negativas como tráfego, poluição atmosférica e sonora, o desejo de afastar-se da cidade tornou-se cada vez mais constante.

Em suma, aquele meio de transporte mais desejável, que proporciona liberdade individual, funciona efetivamente apenas quando essa liberdade é restrita a poucos. É restrita porque segue os ditames do sistema que é o sustentáculo da industrialização. O capitalismo cria a necessidade do consumo e envolve interesses políticos e econômicos em torno do automóvel. Maricato (2008, p. 8) afirma que:

A indústria do automóvel não envolve apenas a produção de carros (que inclui a exploração de minérios, a metalurgia, a indústria de autopeças e os serviços mecânicos de manutenção dos veículos) e as obras de infraestrutura destinadas à sua circulação. Somente aí nestes processos citados já teríamos o envolvimento de forte movimento econômico e, portanto, de significativo poder político, mas a rede de negócios e interesses em torno do automóvel vai bem mais longe e envolve inclusive o coração da política energética, estratégica para qualquer projeto de poder nacionalista ou imperialista.

Impulsionado pelo crescimento das cidades, o capitalismo aflorou de forma evidente a necessidade no indivíduo de possuir um automóvel, favorecendo o desenvolvimento da demanda pelo consumo. O consumismo, próprio do sistema, é acentuado mais que em qualquer outro bem de consumo e não escapa do fetichismo

da mercadoria<sup>12</sup>, pois não se trata apenas de um modo de locomoção, representa poder, aventura, segurança, velocidade, *status*, charme etc.

Segundo Barbosa (2018), esse consumismo exacerbado centrado no uso massivo de automóveis particulares que reside na economia dos fluxos velozes<sup>13</sup> do individualismo contemporâneo centrado na produção cria a falsa impressão de que os deslocamentos feitos por automóveis são seguros e eficazes para tornar as cidades reféns de suas exigências de reprodução como negócio e estilo de vida.

Com o aumento da frota de automóveis nos últimos anos, o sistema viário teve que adaptar-se, criando melhores condições de fluidez à frota desenfreada de automóveis. Com esse cenário, o modal de transporte público deteriorou e a ampliação do sistema viário para a fluidez dos automóveis drenou a maior parte dos recursos destinados aos transportes urbanos em detrimento do transporte coletivo (GOMIDE, 2006).

É notória a priorização por parte do poder público dos veículos individuais e a precibilidade democrática referente à apropriação do espaço urbano. O termo “público”, quando faz menção a transporte, é envolto em tabus e preconceitos, contudo, envolve muito mais que simples deslocamentos, pois traz em seu âmago termos como qualidade de vida e cidadania.

## 5.1 O Transporte público na capital cearense

O desenvolvimento de uma cidade está correlacionado ao aprimoramento dos meios de transporte e conseqüentemente contribui para o dinamismo da mobilidade urbana naquele território. Viabilizar uma mobilidade adequada para todas as camadas sociais faz parte do desenvolvimento econômico e social da cidade. Quem assegura a mobilidade a todos, principalmente aos menos abastados, é o transporte público urbano, tão importante à eficiência das cidades, colabora com a

---

<sup>12</sup> “Uma relação social definida, estabelecida entre os homens, assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas. Para encontrar um símile, temos que recorrer à região nebulosa da crença. Aí, os produtos do cérebro humano parecem dotados de vida própria, figuras autônomas que mantém relações entre si e com os seres humanos. É o que ocorre com os produtos da mão humana, no mundo das mercadorias. Chamo isto de fetichismo [...]” (MARX (1994, p. 81).

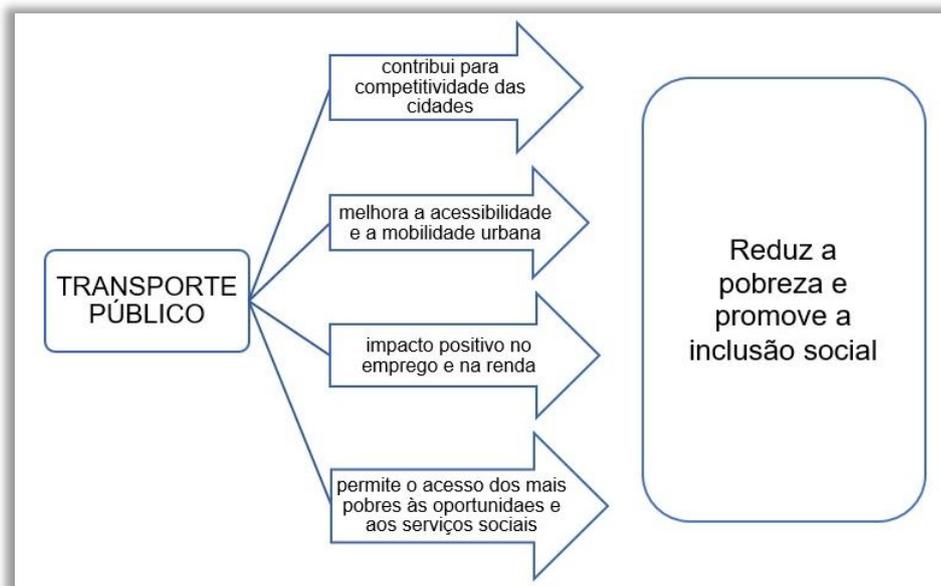
<sup>13</sup> Economia dos fluxos velozes dizem respeito à qualidade de nosso acesso a bens e serviços materiais e simbólicos inscritos nos lugares, mas, sobretudo, agenciam quem somos, por meio das escalas geográficas que habitamos (BARBOSA, 2018, p. 50).

qualidade de vida, equidade e a justiça social. Para Gomide (2003), o transporte público produz impactos diretos sobre a pobreza, a partir do momento em que envolve o acesso aos serviços, às atividades sociais básicas e às oportunidades de trabalho.

A inexistência ou a precariedade na oferta dos serviços e as altas tarifas do transporte público, por exemplo, restringem as oportunidades de trabalho dos mais pobres (na procura de emprego ou no deslocamento ao local de trabalho), condicionam as escolhas do local de moradia, e dificultam o acesso aos serviços de saúde, educação e lazer (GOMIDE, 2003, p. 10).

A redução da pobreza e a inclusão social podem e devem ser impactadas positivamente pela oferta de um serviço de transporte público de qualidade. A figura 5 apresenta os impactos do transporte urbano sobre os mais pobres.

Figura 5 – Impactos do transporte urbano sobre a pobreza



Fonte: Adaptado de Gomide (2003).

Segundo Ferraz e Torres (2004), o transporte público possui importância fundamental no cotidiano das cidades. Primeiramente, pelo seu aspecto social e democrático, pois além de representar o único modal motorizado acessível, cômodo e seguro para as pessoas de baixa renda, ainda se apresenta como uma alternativa significativa para quem não pode dirigir (idosos, crianças, adolescentes, pessoas com mobilidade reduzida e outros) ou ainda para quem não quer dirigir. Ferraz e Torres (2004, p. 4) salientam que nas grandes cidades o transporte coletivo urbano tem:

A função de proporcionar uma alternativa de transporte em substituição ao automóvel, visando à melhoria da qualidade de vida da comunidade mediante a redução da poluição ambiental, congestionamentos, acidentes de trânsito, necessidade de investimentos em obras viárias caras, consumo desordenado de energia, etc.

Na lógica urbana, os sistemas de transporte exercem papel fundamental na locomoção dos indivíduos e sua escolha atenta não só para o custo da viagem, mas também para o conforto oferecido e o tempo consumido. Para tal, alternativas de serviços e sistemas despontam como possibilidades viáveis na realidade das grandes cidades em meio ao cenário caótico do trânsito.

Segundo Reis *et al.* (2014), entre os principais sistemas de transporte de passageiros no mundo, o predominante ainda é o ônibus. Esse tipo de transporte é definido como o deslocamento de passageiros por meio de veículos que circulam livremente pelas ruas e avenidas, possuindo grande variação de veículos desde micro-ônibus, ônibus convencionais, articulados e biarticulados<sup>14</sup>. Esse sistema apresenta flexibilidade, pois alcança locais remotos, e se consolidou como o modo mais utilizado em centros urbanos em desenvolvimento.

Com o objetivo de minimizar problemas gerados por extensos congestionamentos e garantir maior fluidez no trânsito, alguns recursos foram desenvolvidos e empregados aos sistemas tradicionais, como os corredores exclusivos, entre eles o BRT aparece como uma das soluções para o transporte de passageiros.

Tais sistemas são compostos por ônibus de grande capacidade que circulam por corredores exclusivos. Implementado com sucesso em cidades como Curitiba (Brasil) e Bogotá (Colômbia), possuem maior potencial no transporte de passageiros com custo de implementação menor que outros sistemas utilizados, como VLT e ônibus elétricos.

O BRT apresenta-se como uma alternativa viável para melhoria dos transportes coletivos nas capitais brasileiras, dentre elas a capital cearense, que adotou esse sistema de BRT como forma de promover a mobilidade urbana e melhorar

---

<sup>14</sup> Ônibus biarticulados são versões de ônibus articulados sobre pneus que possuem duas articulações, entretanto, pelo fato de a cortina sanfonada ser a parte visível aos passageiros (ao invés da articulação), ele é apelidado de ônibus com duas sanfonas.

a acessibilidade da população que diariamente trafega pela avenida Bezerra de Menezes com destinos diversos.

Figura 6 – Fotografia da estação Érico Mota do BRT da avenida Bezerra de Menezes



Fonte: Diário do Nordeste, 2020.

Fortaleza, capital do estado do Ceará, é a quinta maior do país, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE, 2011]; possui 312,353 Km<sup>2</sup> de área territorial e população estimada, em 2020, de 2.686.612 pessoas; estava, até o ano de 2020, dividida administrativamente em sete secretarias regionais. Entretanto, desde janeiro de 2021, a Prefeitura de Fortaleza deu início ao processo de transição e reestruturação das regiões que compõem a cidade. O projeto, aprovado pela Lei Complementar nº 0278, de 23 de dezembro de 2019, segmentou a capital cearense em 12 regionais e 39 territórios administrativos, sem impactos financeiros para o município (Fortaleza, 2021). Com a nova distribuição, cada regional passou a abranger áreas com até 300 mil habitantes. Os 121 bairros estão agrupados em 39 territórios seguindo critérios como número de moradores, aproximação cultural e utilização de equipamentos públicos. Essa nova configuração faz parte do Plano Fortaleza 2040, o qual prima pela equidade na divisão do espaço público, que há décadas vem sendo modificado na capital cearense.

Na década de 1990, no governo do prefeito Ciro Gomes, houve a primeira tentativa de implantar um sistema rápido de ônibus na cidade de Fortaleza. Na ocasião, a prefeitura entregou à população dois ônibus articulados, uma grande novidade para época. Tinham capacidade para transportar 200 pessoas e objetivavam

reduzir a superlotação no transporte coletivo, bem como as longas filas nos pontos de parada. Esses ônibus foram operados pela CTC, empresa pública de ônibus municipal da época. Foi a primeira tentativa de integrar as principais linhas e corredores da cidade, projeto que logo depois foi concretizado com a construção dos terminais de ônibus na cidade.

A capital cearense há décadas vem sendo configurada em relação à estrutura urbana, quer com equipamentos urbanos, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento das cidades, quer com investimentos em obras urbanísticas. Foi por meio dessa configuração que a realidade dos terminais de ônibus concretizou-se em Fortaleza, e com eles vieram outros problemas, já que, ao redor de um terminal de grande fluxo de ônibus, há também problemas peculiares ao trânsito.

As cidades dos países em desenvolvimento apresentam como principais problemas de trânsito a queda da mobilidade e da acessibilidade, congestionamentos, degradação das condições ambientais e os altos índices de acidentes no trânsito, ocasionados principalmente por fatores como: o aumento da população e da necessidade de mobilidade sobre o espaço urbano; pouca qualidade no transporte coletivo; e aumento do número de veículos privados (ANTP, 1997).

O transporte motorizado em Fortaleza teve um aumento significativo na primeira década dos anos 2000. O Observatório das Metrôpoles (2012), com base nos dados do DETRAN-CE, identificou que a capital cearense foi uma das cidades que apresentou maior elevação no número de transportes motorizados entre 2001 e 2011, na ordem de 89,7%. O deslocamento do fortalezense foi acentuadamente piorando devido ao crescimento da frota de transportes motorizados. Segundo Costa, Accioly e Nogueira (2015), associado à carência de transporte público de qualidade e à pouca atenção e ineficiência do planejamento urbano, tal como a fragilidade das políticas públicas de mobilidade, foi que a pauta da “crise da mobilidade” se tornou uma das principais plataformas de governo na campanha para a Prefeitura de Fortaleza em 2012.

Com o crescimento exacerbado do uso eficiente do automóvel, produto da ampliação do sistema viário e utilização de técnicas que garantiram maior fluidez no trânsito, as cidades vêm, ao longo de décadas, sendo adaptadas para essa “cultura do automóvel”. Para a ANTP (1997), apesar de alguns investimentos locais e específicos, o transporte público ainda permanece insuficiente para atender à

demanda da grande população que precisa utilizar essa modalidade de transporte. A Associação acrescenta que essa desproporção entre o público e o privado causa

Uma separação clara entre aqueles que têm acesso ao automóvel e aqueles que dependem do transporte público, refletindo, na prática, as grandes disparidades sociais e econômicas da nossa sociedade. Enquanto uma parcela reduzida desfruta de melhores condições de transporte, a maioria continua limitada nos seus direitos de deslocamento e acessibilidade (ANPT, 1997, p. 19).

O desenvolvimento urbano cada vez mais tem apresentado tendências pautadas na sustentabilidade, com objetivos ao combate dos impactos sociais, econômicos e ambientais, frutos do crescimento espraiado e rodoviarista. Uma dessas tendências são os corredores exclusivos, ou BRT, que se destacam nas políticas públicas de transporte pelo seu excelente custo-benefício, pois se apresentam como uma infraestrutura de rápida instalação, com baixo custo de implantação, valores entre 100 mil e 500 mil reais por quilômetro, e evidenciam ganhos operacionais expressivos, com redução de até 40% no tempo de viagem, redução do consumo de combustível de até 30%, além da emissão de poluentes de até 40%. O sistema também se propõe a promover a revitalização da área de intervenção e um impacto positivo na mobilidade local, sem necessariamente recorrer a desapropriações para sua implantação (NUT *apud* BARBOSA, 2018).

O termo BRT geralmente é utilizado para designar transporte urbano com ônibus, onde há melhorias significativas em infraestrutura, e veículos e ações operacionais se revertem em uma maior e melhor qualidade dos serviços. Esse sistema, que é reconhecido internacionalmente, oferece as vantagens de linhas troncais de alta capacidade aliadas à flexibilidade por meio da integração em terminais especiais e plataformas de embarque e desembarque, além de rapidez e baixo custo da implantação necessária à tecnologia de ônibus (LERNER, 2009).

A flexibilidade e a versatilidade da implantação do BRT e a melhor relação custo-benefício, referente aos sistemas sobre trilhos, têm se mostrado uma solução popular para o problema do transporte urbano em muitas cidades do mundo. Curitiba foi pioneira no Brasil e uma das primeiras cidades no mundo a ter uma pista exclusiva para transporte público, com implantação em 22 de setembro de 1974. O sistema de ônibus rápidos de alta capacidade BRT de Curitiba, no Paraná, está entre os 50 projetos mais influentes do mundo. De acordo com Lerner (2009, p. 15):

Praticamente todos os componentes de BRT foram desenvolvidos na cidade de Curitiba durante os anos 70, 80 e começo dos anos 90, embora ninguém usasse nessa época a expressão “Bus Rapid Transit”. O processo consistia simplesmente na aplicação de novas ideias para melhorar a eficiência e a qualidade dos eixos de Ônibus Expressos e da RIT (Rede Integrada de Transporte) de Curitiba.

Currie e Delbosc *apud* Barbosa (2018) advertem para o fato de que um dos maiores desafios do planejamento do meio urbano com relação à implantação do BRT é garantir que essa estrutura não se configure apenas como uma solução do problema de mobilidade, mas que também dialogue com o contexto socioeconômico da cidade.

Medidas que associam o transporte público ao desenvolvimento urbano e à equidade social promovem o desenvolvimento sustentável nas cidades à sombra de duas perspectivas: uma com relação à oferta de transportes associada a um contexto socioeconômico favorável; e outra com relação à qualidade ambiental (consumo de recursos naturais e impactos negativos relacionados ao trânsito). Campos (2006) conclui que a questão ambiental deve estar sempre associada às condições econômicas e sociais, pois, unidas, geram uma necessidade de empenho em encontrar ações que resultem em um desenvolvimento ambientalmente equilibrado, economicamente viável e socialmente justo.

Segundo Campos (2006), o objetivo primordial das políticas públicas voltadas ao transporte público possui o foco na rapidez e na qualidade, ou seja, mais rápidos e com melhores serviços. A qualidade do transporte público influencia a percepção do usuário. Ferraz e Torres (2004) apresentam os principais fatores de qualidade para o transporte coletivo por ônibus: acessibilidade, frequência de atendimento, tempo de viagem, confiabilidade, segurança, lotação, características dos ônibus, características dos locais de parada, sistema de informações, conectividade, comportamento dos operadores e estado das vias.

O BRT enquanto sistema operacional fundamenta-se na eliminação de todo e qualquer tipo de interferência na via, tais como: veículos de passeio, caminhões, motos ou até mesmo outros veículos coletivos que não façam parte do sistema. É importante a concepção, já que busca evitar outras questões do viário que implicam perdas operacionais e outros aspectos complexos, como a presença de pedestres, conversões de veículos, cruzamentos, acidentes, até mesmo animais na pista, entre outros (DOS REIS *et al.*, 2014).

Considerada a melhor opção para a mobilidade urbana, o BRT apresenta-se como a solução mais rápida, módica e moderna para todos os desafios das grandes cidades, aliando velocidade e flexibilidade

A alternativa do BRT deve ser implementada como uma oportunidade futura de desenvolvimento urbano e não apenas um paliativo para problemas a curto prazo. É primordial que a qualidade do espaço urbano em torno dos BRT's seja pautada em estratégias, regulamentações e políticas de planejamento, concretizada como recurso de um sistema com impactos mínimos para os usuários, promovendo a redução mais rápida da iniquidade da acessibilidade. O Ministério das Cidades (2008, p. 1), afirma que:

O BRT é um sistema de transporte de ônibus de alta qualidade que realiza mobilidade urbana de forma rápida, eficiente e com custo eficiente através da provisão de infraestrutura segregada com prioridade de passagem, operação rápida e frequente e excelência em marketing e serviço ao usuário. Esse sistema apresenta características de desempenho e conforto similares aos sistemas modernos de transportes sobre os trilhos, onde o custo o grande diferencial, sendo o BRT com custo de 4 a 20 vezes menos que um Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ou entre 10 a 100 vezes menos que um sistema de metrô.

A infraestrutura física do BRT ideal é composta por vias de ônibus segregadas ou faixas exclusivas, predominantemente no canteiro central da via, estações modernas com instalações confortáveis e que garantam segurança e abrigo contra intempéries do tempo, estações que propiciem acesso em nível ao veículo sem o uso de degrau, estações especiais e terminais que facilitem a integração física entre linhas e serviço tronco alimentador<sup>15</sup> e também melhoramento no espaço público próximo ao sistema BRT. E operacionalmente deve garantir serviços rápidos e frequentes entre os destinos, ampla capacidade para demanda de passageiros ao longo do corredor, embarques e desembarques rápidos e controle e cobrança de pagamento antes do embarque (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Dentre os serviços prestados aos usuários, o manual do BRT desenvolvido pelo Ministério da Cidades (2008, p. 13) relata que “a facilidade de acesso entre o sistema e demais opções de mobilidade urbana (tais como caminhadas, bicicletas, táxis transportes alternativos, motorizado particular, etc.)” configura-se como

---

<sup>15</sup> Serviço tronco alimentador é o sistema de ônibus divididos entre ônibus menores que operam fora de vias exclusivas e segregadas e com ônibus maiores que operam somente dentro das vias de ônibus, exigindo terminais de transferência entre os dois tipos de ônibus (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 817).

características do BRT voltado para a excelência nos serviços de transporte, que de maneira qualitativa evoca sentimento de confiança nos usuários. A garantia da acessibilidade no sistema de transporte engloba bem mais que simplesmente levar pessoas de um lugar a outro. Um BRT de sucesso contribui para a transformação da forma urbana da cidade e impacta na cidadania local.

Conforme Araújo *et al.* (2011), a realização da função social do transporte passa imperiosamente pelo atendimento às demandas dos seus participantes por acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida, e isso implica sobretudo no transporte coletivo, a partir do momento que sua influência na fixação em áreas geográficas do desenho urbano impacta na mobilidade e acessibilidade dos atores sociais. O transporte coletivo apresenta-se como:

Um serviço essencial nas cidades, pois democratiza a mobilidade, constitui um modo de transporte imprescindível para reduzir congestionamentos, os níveis de poluição e o uso indiscriminado de energia automotiva, além de minimizar a necessidade de construção de vias e estacionamentos (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 580).

A implantação de um BRT em uma determinada via conseqüentemente impacta e redefine o desenho urbanístico do local. Quando bem planejado e executado, ele pode induzir potencialmente o desenvolvimento urbano, pois além de contribuir para melhoria da qualidade de vida, contribui para valorização do uso do solo do entorno e consolida centralidades. Como em outras cidades, a implantação do BRT no corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes trouxe mudanças no desenho urbanístico da região.

Conforme já mencionado, o corredor expresso conta com 11 estações de embarque e desembarque, sendo dez (10) localizadas na avenida Bezerra de Menezes (Estação Olavo Bilac, Estação José Lourenço, Estação Cruz Saldanha, Estação Padre Frota, Estação Otávio Bonfim, Estação North Shopping, Estação Érico Mota, Estação Dom Lino, Estação Instituto dos Cegos e Estação José Sombra) e uma (1) localizada na rua Menton de Alencar (Estação Mercado São Sebastião). Com o início das operações do sistema, em 18 de julho de 2015, o acesso às estações era livre, porém a partir de março de 2020 foram instaladas catracas do tipo torniquete com autoatendimento para pagamento na entrada de todas as estações, em conformidade com a configuração exigida no manual do BRT. Segundo o Diário do Nordeste (2020), o Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado

do Ceará (Sindiônibus) informou que todas as catracas atendem à norma da ABNT NBR 9050, que regula a acessibilidade em edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, porém as reclamações dos usuários quanto à largura das catracas são eloquentes em todas as estações.

Figura 7 – Fotografia da entrada da estação José Sombra do BRT da avenida Bezerra de Menezes



Fonte: Autoria própria.

De certa forma, segundo depoimentos de usuários em jornais de grande circulação na cidade de Fortaleza, entende-se que a acessibilidade no local foi restringida, considerando-se que a entrada pela catraca pode causar algum tipo de constrangimento ao tentar ultrapassá-la, devido a sua largura. O Diário do Nordeste (2020) enfatiza, contudo, que o acesso de pessoas com alguma necessidade especial (cadeirantes, obesos, idosos e outros) poderá ser feito por um portão de entrada ao lado de todas as catracas de cada uma das 11 estações da avenida Bezerra de Menezes.

O usuário já engessou a ideia de que o transporte público coletivo é precário e sempre será alvo de críticas. De acordo com Araújo *et al.* (2011, p. 579), o transporte público “é tratado como coisa menor, ‘para pobres’, não merecendo ser contemplado como atividade estratégica por parte da União, estados ou municípios”.

O automóvel estando no centro das atenções do poder público, colabora para o descuido das demandas de mobilidade da grande parcela da população que necessariamente utiliza o transporte público. Isso acarreta a perda de atratividade ao

modal público e sugestiona iniquidades relacionadas principalmente à acessibilidade, à desigualdade de oportunidades e à segregação socioespacial. É pelo olhar dessas iniquidades que o cidadão, ao realizar os seus deslocamentos diários laborais ou de outras várias especificações, sente-se menosprezado frente ao poder público e à ausência de políticas públicas garantidoras da cidadania. Daí as reclamações frequentes ao transporte público coletivo, e mais especificamente ao BRT, que como toda inovação traz consigo dúvidas e indagações.

Avaliar a política de mobilidade com referência à acessibilidade divulgada e prometida pelo sistema de BRT do corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes sob a ótica do usuário é de fato uma forma de verificar se a garantia dos direitos contidos na Constituição Cidadã de 1988 estão sendo efetivados nesse sistema.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES: O BRT DA AVENIDA BEZERRA DE MENEZES NA PRÁTICA DO COTIDIANO URBANO

Desde sua inauguração em 2015, o BRT da avenida Bezerra de Menezes, que integra o sistema Expresso Fortaleza, foi envolto em expectativas. A população do entorno ansiava por melhorias no transporte local (mais rapidez, mais conforto e segurança etc.) e os condutores de veículos preocupavam-se quanto às externalidades inerentes ao trânsito (congestionamentos, acidentes, poluição etc.).

Com a finalidade de aumentar a eficiência na fluidez da avenida, o projeto do corredor expresso inicialmente modificou os pontos de paradas dos ônibus das calçadas para o canteiro central e posteriormente construiu no local estações em nível. As 11 estações do BRT utilizam um design moderno e inovador, com portas automáticas de vidro, internet wi-fi gratuita<sup>16</sup>, rampas, barras de proteção, piso tátil para pessoas deficientes visuais, equipamentos sonoros e luminosos, mapa de localização, painéis de previsão da chegada dos ônibus, informações em braile e transmissão da rádio Terra do Sol.

Figura 8 – Fotografia do interior da estação em nível do BRT da avenida Bezerra de Menezes



Fonte: Fortaleza (brtdata.org).

<sup>16</sup> Para utilizar, basta realizar o cadastro oferecido pela Coordenadoria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Citinova) por meio do site <http://wifi.fortaleza.ce.gov.br>. Os dados do usuário são solicitados e devem ser confirmados por e-mail. O acesso é liberado por cerca de uma hora e está limitado à área da estação. A capacidade e velocidade de acesso foram dimensionadas a partir de uma estimativa de quantidade de usuários das estações. O acesso é bloqueado para conteúdo impróprio (FORTALEZA, 2015).

Figura 9 – Fotografia dos painéis de localização da estação Otávio Bonfim



Fonte: Autoria própria.

O embarque e o desembarque são realizados simultaneamente pelas duas portas do lado esquerdo dos ônibus. O acesso às estações é por meio de autoatendimento, ou seja, o passageiro terá que efetuar o pagamento da passagem ao entrar na estação, e não mais dentro dos ônibus. É necessário que o usuário esteja com o seu cartão de transporte já recarregado, seja este o vale-transporte eletrônico, o vale-transporte avulso, a carteira de estudante, o bilhete único, o cartão gratuidade

infantil (Bilhetinho) para crianças até 7 anos incompletos ou até 1,10 m de altura, o cartão gratuidade para pessoa com deficiência e o cartão do idoso (gratuidade para os idosos maiores de 65 anos).

As estações funcionam das 5h às 23h, de segunda a sábado. Entre 23h e 5h e aos domingos e feriados os usuários das estações devem utilizar os abrigos que compõem o corredor expresso. A extensão média de cada estação é de 150 m, e em cada estação foram realizadas adequações viárias incluindo a instalação de pavimento especial para suporte do tráfego pesado de ônibus.

Segundo o Portal G1/CE (2018), de 2015 a 2018, o corredor expresso Fortaleza da avenida Bezerra de Menezes obteve ganho de velocidade de 52% na velocidade no percurso entre os terminais do Papicu e do Antônio Bezerra, atendendo a 130 mil passageiros por dia. A Divisão de Monitoramento da ETUFOR constatou que a velocidade média dos coletivos subiu de 12 Km/h para 18,32 km/h desde a implantação integral do BRT no corredor expresso.

Atualmente operam nas estações em nível seis (6) linhas de ônibus:

- a) 026 - Antônio Bezerra/Messejana
- b) 028 - Antônio Bezerra/Papicu
- c) 200 - Antônio Bezerra/Centro
- d) 222 - Antônio Bezerra/Papicu/Antônio Sales
- e) 071 - Antônio Bezerra/Mucuripe
- f) 079 - Antônio Bezerra/Náutico

Com a implementação do corredor expresso, além do ganho real de velocidade, os usuários do transporte urbano coletivo da região ansiavam por melhorias na acessibilidade da via, principalmente com relação à oportunidade de acesso direto aos pontos desejados, por meio da superação de barreiras com mais agilidade, associada ao planejamento da mobilidade e ao desenho urbano universal. Problemas que prontamente identificados, resultariam em soluções em microacessibilidade.

Contudo, a respeito da macroacessibilidade, parte complementar da acessibilidade contemplada pela PNMU, o sistema BRT da avenida Bezerra de Menezes ainda não colaborou com soluções efetivas para diminuir as discrepâncias causadas pela ausência do gozo pleno da acessibilidade dos cidadãos de boa parte da periferia de Fortaleza que utilizam transporte público naquela região.

De acordo com Araújo *et al.* (2011), a acessibilidade representa uma relação entre pessoas e espaço, que, independentemente da realização de viagens, mede o potencial ou oportunidade para deslocamentos das atividades desejadas, estando assim a acessibilidade diretamente relacionada à qualidade de vida das pessoas, proporcionando-as a possibilidade de participarem das atividades de seus interesses. Contudo, "nas cidades brasileiras, o direito de circular e a forma com que se dá a circulação são altamente condicionados pelas condições sociais, políticas de seus habitantes" (VASCONCELLOS, 1993, p. 21).

Os grandes centros urbanos brasileiros ainda possuem uma postura segregacionista, pois a acessibilidade ofertada contempla primordialmente o acesso ao trabalho em detrimento ao acesso aos serviços públicos como lazer e saúde. Pensar qualidade de vida sem pensar em mobilidade e acessibilidade é impossível, haja vista serem elas que promovem a autonomia ao cidadão e "se tornam presentes no movimento de ir e vir, seja ao deslocar-se para o emprego, seja na busca de uma forma alternativa de entretenimento fora de seu bairro" (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 577).

Quando questionamos a qualidade de vida relacionada ao trânsito, necessariamente nos reportamos ao sistema de transportes urbanos, principalmente o público, já que esse é o modal utilizado pela grande maioria da população. O sistema de transporte da capital cearense, assim como ocorre em outras cidades do Brasil, assume uma postura de causa e efeito, pois além de produto da expansão habitacional, também é motivador da configuração dela. Há um condicionamento do crescimento habitacional com a disponibilidade dos transportes, a qual acarreta inúmeras transformações no uso do solo. O transporte é o responsável pela integração das áreas urbanas de maneira espacial, econômica, social e recreativa (BARAT; BATISTA, 1973).

O BRT já foi concebido com a ideia de contribuir significativamente com a garantia da democracia da mobilidade, visto que facilita a locomoção das pessoas, contribuindo para o acesso à cidade. Porém, o cenário observado ao redor do corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes é marcado pela desigualdade e iniquidade não apenas de maneira econômica, mas também no que concerne à acessibilidade aos serviços públicos essenciais. Para Gomide (2006), a parte da população mais carente tem menor acessibilidade urbana, posto que a distância dos equipamentos sociais e as oportunidades de trabalho ficam restritas à sua capacidade diária de custeio do transporte público ou de caminhada. Para Barbosa (2018), as diversas

iniciativas do setor público, como a garantia de tarifas justas à população que necessita do transporte e o investimento no transporte coletivo em áreas de baixa renda, reduzem os problemas causados pelo trânsito e a desigualdade social enfrentados nos grandes centros urbanos, pois permitem o maior acesso da população de baixa renda às atividades urbanas, além de reduzir os custos de tempo e dinheiro dos deslocamentos dessas pessoas, contribuindo assim para melhores condições de vida. Tais iniciativas têm como objetivo primordial o aumento da acessibilidade, não somente por meio de melhorias no desenvolvimento da rede de transporte, mas, particularmente, mediante a garantia da equidade do serviço.

O sistema de transporte em Fortaleza tem contribuído com a segregação dos mais pobres, uma vez que o custeio com deslocamento tem se tornado cada vez mais caro aos bolsos da população periférica da cidade, no momento em que a oferta de serviços sempre se localiza distante e dispendiosa aos cidadãos de baixa renda.

A proposta desta pesquisa foi investigar a garantia da acessibilidade aos usuários do transporte público a partir da implantação do BRT no corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes. Para tal, o campo investigativo se direciona exatamente ao usuário, às pessoas que diariamente recorrem aos ônibus que trafegam nesse BRT para efetivação de seus deslocamentos. A concretização se deu por meio de aplicação de questionários estruturados sem perguntas abertas dentro das estações do BRT da referida avenida, com questões objetivas associadas ao tema de estudo.

O questionário aplicado para levantamento das informações é apresentado no apêndice A, e por meio de sua aplicação foi possível identificar tendências e comportamentos do universo de usuários, sem a necessidade de realizar entrevistas com cada um dos indivíduos. O motivo da escolha desse instrumento de pesquisa foi a praticidade para aplicação. Inicialmente, a proposta de coleta de informações para pesquisa seria por meio de entrevistas em profundidade, porém a pandemia de COVID-19, também conhecida como pandemia de coronavírus, que se tornou uma emergência de saúde pública de âmbito internacional no ano de 2020, e prolongou-se até os dias atuais, dificultou a programação e o planejamento inicial do estudo. O distanciamento necessário como medida preventiva e o medo generalizado da contaminação tornaram-se grandes barreiras à execução do trabalho científico proposto.

Outro fato determinante que se configurou como obstáculo foi o fechamento de todas estações do BRT no período de maior contágio da COVID-19. Desde o início do isolamento social decretado na capital cearense, o fechamento das estações foi uma medida de controle às aglomerações e apenas as paradas dos abrigos do canteiro central do corredor expresso davam acesso aos ônibus.

Diante desse cenário, a maneira encontrada para ultrapassar essas dificuldades foi a utilização de questionários de forma rápida e prática, já que dentro de uma estação de BRT o tempo é inimigo. Todos os que lá estão desejam permanecer no local o menor tempo possível à espera do transporte. A negativa ao questionário foi intensa, principalmente pela alta rotatividade nas estações, pois o movimento de pessoas nas estações é muito elevado e frenético.

A amostra escolhida foi de 50 (cinquenta) pessoas, selecionadas aleatoriamente entre os que ingressavam nas estações. Preliminarmente o questionário continha informações sobre o perfil do usuário, no tocante a: bairro onde reside, gênero, idade, estado civil, ocupação (profissão) e motivo da viagem. E os outros questionamentos estão relacionados diretamente a situações pertinentes ao BRT, tais como: dos motivos secundários para usar o BRT; do uso do BRT; da facilidade de utilização do BRT; da melhoria na locomoção; sobre o que mais melhorou com o BRT; sobre a acessibilidade no BRT; sobre a implantação das catracas; sobre os benefícios para o transporte da região após BRT; sobre o acesso aos destinos a partir da implantação do BRT e sobre a função social do BRT.

### **6.1 A voz dos usuários do BRT: olhares e percepções**

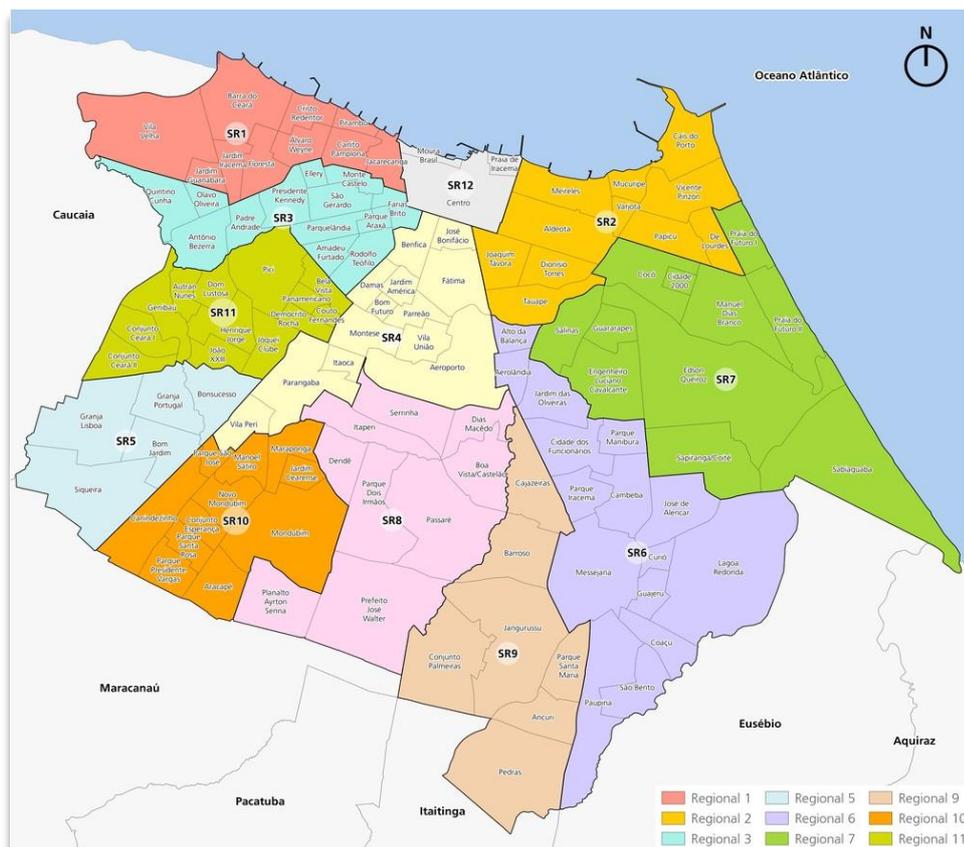
A parte integrante e mais importante da temática de transporte é o usuário do sistema, no caso proposto, o usuário do BRT. A propositura de implementação em inovações e modificações urbanísticas tem como objetivo final atender e beneficiar as pessoas que tal como numa cadeia produtiva representam o consumidor final.

No quesito localidade onde mora, a maioria dos questionados habitam em áreas periféricas da cidade, principalmente na região noroeste de Fortaleza, atualmente inseridas nas regionais 1 e 3, as quais correspondem aos bairros: Vila Velha, Jardim Guanabara, Barra do Ceará, Cristo Redentor, Pirambu, Carlito Pamplona, Jacarecanga, Jardim Iracema, Floresta e Álvaro Weyne (Regional 1); Quintino Cunha, Olavo Oliveira, Antônio Bezerra, Padre Andrade, Presidente

Kennedy, Vila Ellery, Monte Castelo, São Gerardo, Farias Brito, Parque Araxá, Parquelândia, Amadeu Furtado e Rodolfo Teófilo (Regional 3). Outros bairros da grande Fortaleza foram mencionados por participantes da pesquisa, especificamente os bairros Aldeota, Mucuripe, Parangaba e José Walter. E ainda foram citados alguns bairros pertencentes ao município de Caucaia, tais como: Icaraí, Nova MetrÓpole e Parque Albano, que possuem interligação à Fortaleza pela avenida Mister Hull.

Pudemos observar pelo mapa das Regionais<sup>17</sup> de Fortaleza subdivididas em territórios que o BRT do corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes está localizado na área da Regional 3 e tem como ponto de partida o Terminal do Antônio Bezerra, localizado na área da Regional 1. Daí a explicação da grande concentração de pessoas advindas dos bairros das citadas regionais.

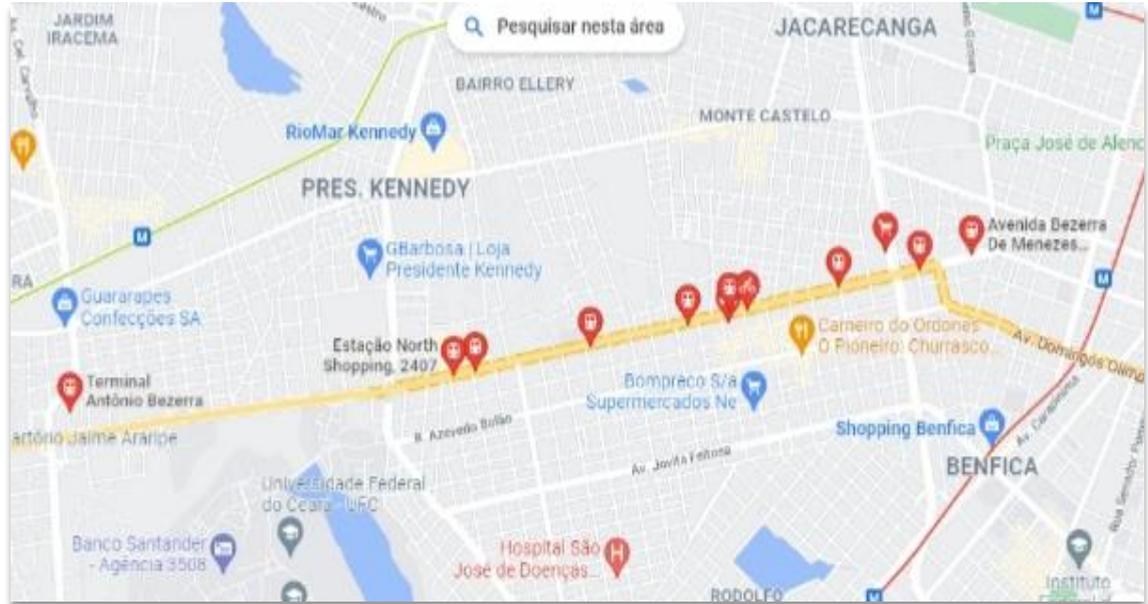
Figura 10 – Mapa de Fortaleza subdividido em regionais



Fonte: G1/Ce (2021). Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/01/06/12>.

<sup>17</sup> A nova regionalização foi criada pela Lei Complementar nº 278, de 23 de dezembro de 2019. Já o Decreto nº 14.590, de 6 de fevereiro de 2020, trouxe a renomeação das regionais, com novos mapas. Em 31 de dezembro de 2020, por meio do Decreto nº 14.899, o então prefeito Roberto Claudio publicou a nova regulamentação da estrutura administrativa e do processo de transição das regionais (FORTALEZA, 2021).

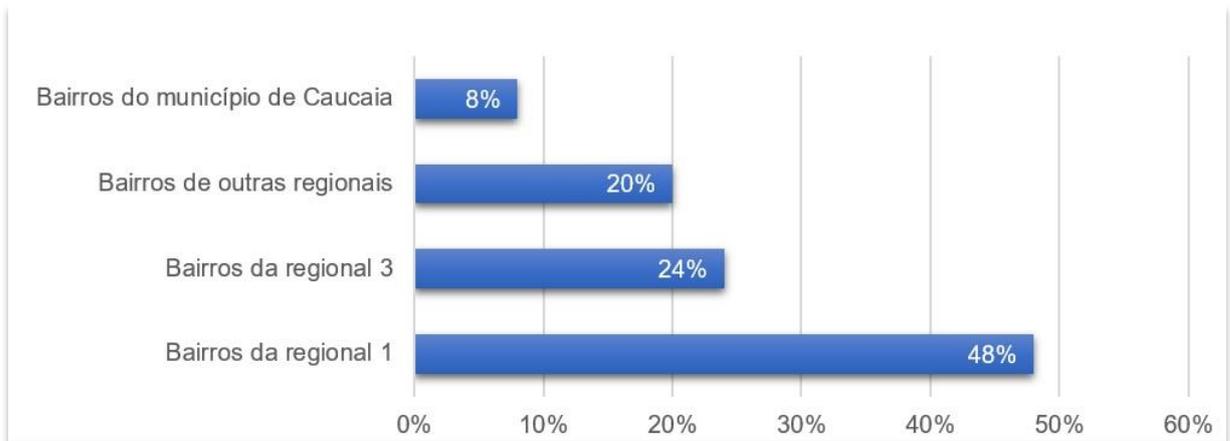
Figura 11 – Mapa que delinea o corredor expresso na avenida Bezerra de Menezes



Fonte: Google Maps (2022). Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/place/>.

Pela figura 11, observamos que o corredor expresso, em toda extensão da avenida Bezerra de Menezes, está representado pela linha amarela e suas estações representadas pelos pontos vermelhos, além do ponto de partida dos ônibus, o terminal do Antônio Bezerra, também com representação em vermelho. Verifica-se que, com relação à localidade onde residem, os participantes da pesquisa estão classificados da seguinte forma:

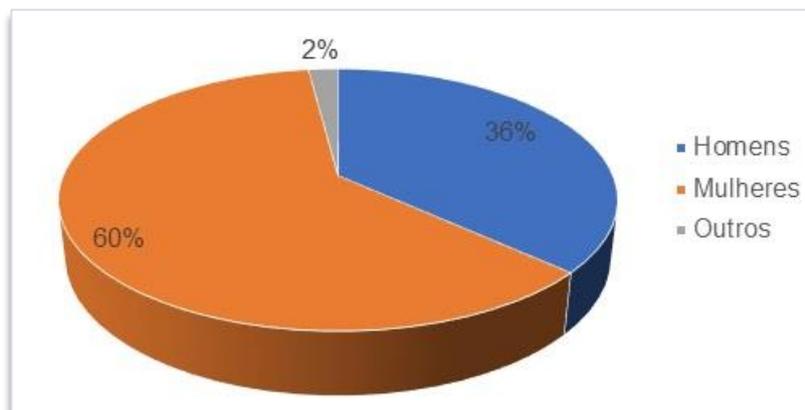
Gráfico 1 – Representação amostral do local onde residem os usuários do BRT (avenida Bezerra de Menezes)



Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação ao gênero, a maioria dos usuários questionados são do gênero feminino. Na amostra de 50 usuários do BRT pesquisado, 30 deles eram mulheres, correspondendo a 60% do total; os que se declararam do sexo masculino representam um total de 18 pessoas (36%); apenas dois usuários se declararam de outros gêneros, um percentual de 4%, fato esse bem representado pelo papel da mulher nos padrões diários de deslocamento nas famílias dos países em desenvolvimento que vêm modificando-se ao longo dos anos. O protagonismo da mulher tem se afirmado rapidamente, sobretudo pela sua participação cada vez mais ativa no mercado de trabalho, o que tem ocasionado mais atividades inerentes a ela e, conseqüentemente, mais deslocamentos tornam-se necessários. O gráfico a seguir evidencia esse fenômeno.

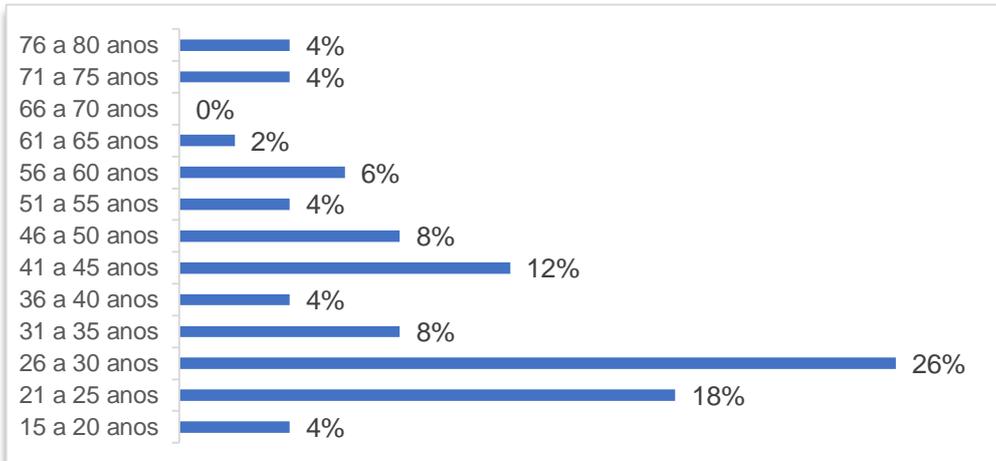
Gráfico 2 – Representação amostral do gênero dos usuários do BRT (avenida Bezerra de Menezes)



Fonte: Elaborado pela autora.

O quesito idade, que consta no questionário no item 1.3 do apêndice A, demonstrou grande variação na faixa etária entre os questionados. Dentre as pessoas que circulam no BRT, segundo a amostra, o maior grupo de pessoas encontra-se entre a faixa etária de 26 a 30 anos (13 pessoas), seguido pela faixa etária de 21 a 25 anos (9 pessoas). Segundo Vasconcellos (2001), essa constatação é de total coerência com o impacto direto que a idade tem sobre a mobilidade urbana, posto que essa mobilidade está relacionada ao trabalho e às pessoas na sua fase produtiva – entre os 20 e 50 anos – quando estas são geralmente mais móveis. Os adultos, por se deslocarem ao trabalho, e os jovens, por se deslocarem aos estudos, conforme mostram os dados compilados no gráfico 3.

Gráfico 3 – Representação da faixa etária dos usuários do BRT (avenida Bezerra de Menezes)

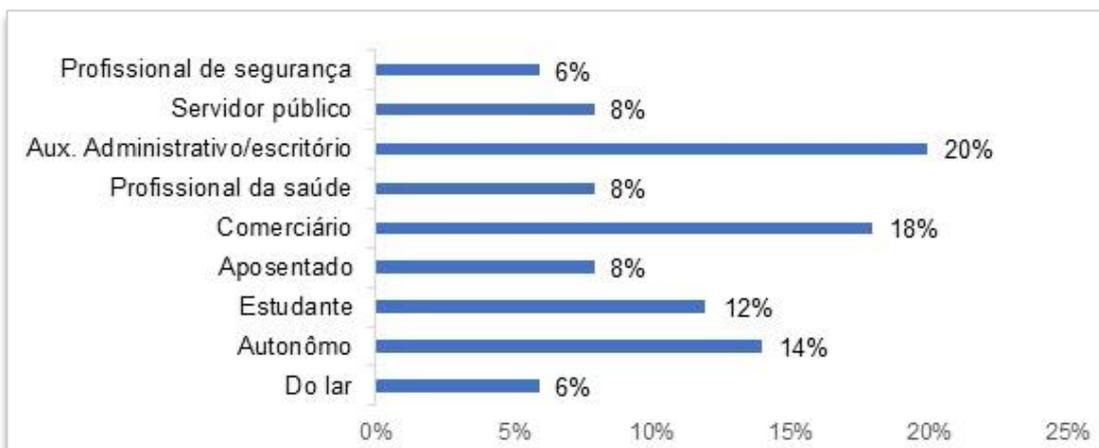


Fonte: Elaborado pela autora.

O item 1.4 do questionário (vide apêndice A) trata do estado civil dos usuários participantes da amostra pesquisada, que identificou: 19 casados (38%), 27 solteiros (54%), 3 divorciados (6%) e 1 viúvo (2%). A incidência de solteiros comprova a compatibilidade com a maior ocorrência do número de jovens entre os questionados.

Na sequência, perguntou-se a profissão/ocupação das pessoas que participaram da enquete. Para maior entendimento, foram divididas categorias de profissão, dada a heterogeneidade das respostas, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Representação da profissão/ocupação dos usuários do BRT (avenida Bezerra de Menezes)



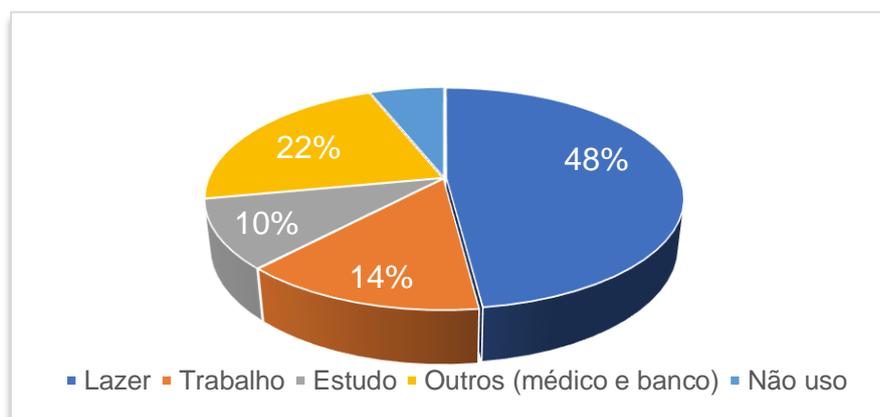
Fonte: Elaborado pela autora.

O motivo do deslocamento ou viagem é um item relevante para a pesquisa proposta, pois delinea o perfil do usuário do transporte público numa dada região. A

maior parte dos que responderam ao questionário declarou utilizar o BRT da avenida Bezerra de Menezes para o trabalho, um total de 74%. Porém, outros motivos também se destacam entre os citados, como por exemplo o deslocamento relacionado ao lazer, que contabilizou 12%, seguido dos deslocamentos para estudo, num percentual de 10%. Dentre esses motivos de viagem, ainda foram citados outros tipos, como: visita ao médico, ao comércio e ao banco, motivos não-obrigatórios, isto é, que não são diretamente ligados ao trabalho ou ao estudo, que juntos representam 4% do total de usuários. Esses dados indicam a contribuição do corredor expresso no acesso à cidade e às suas diversas oportunidades.

Quanto às questões mais pertinentes ao BRT e ao tema acessibilidade contidos no item 2 do questionário, as perguntas iniciam pela indagação dos motivos secundários da utilização dos usuários ao BRT. Além daquele motivo principal, qual outra razão impulsionaria as pessoas a utilizarem o BRT para se locomoverem. E o motivo mais mencionado foi para o lazer, correspondendo a 48% do total, seguido dos “outros” (22%), trabalho (14%), estudo (10%) e houve ainda quem mencionasse que não utilizava o BRT para nenhum outro deslocamento fora do habitual, como mostra o gráfico 5, a seguir:

Gráfico 5 – Representação dos motivos secundários dos deslocamentos pelo BRT (avenida Bezerra de Menezes)



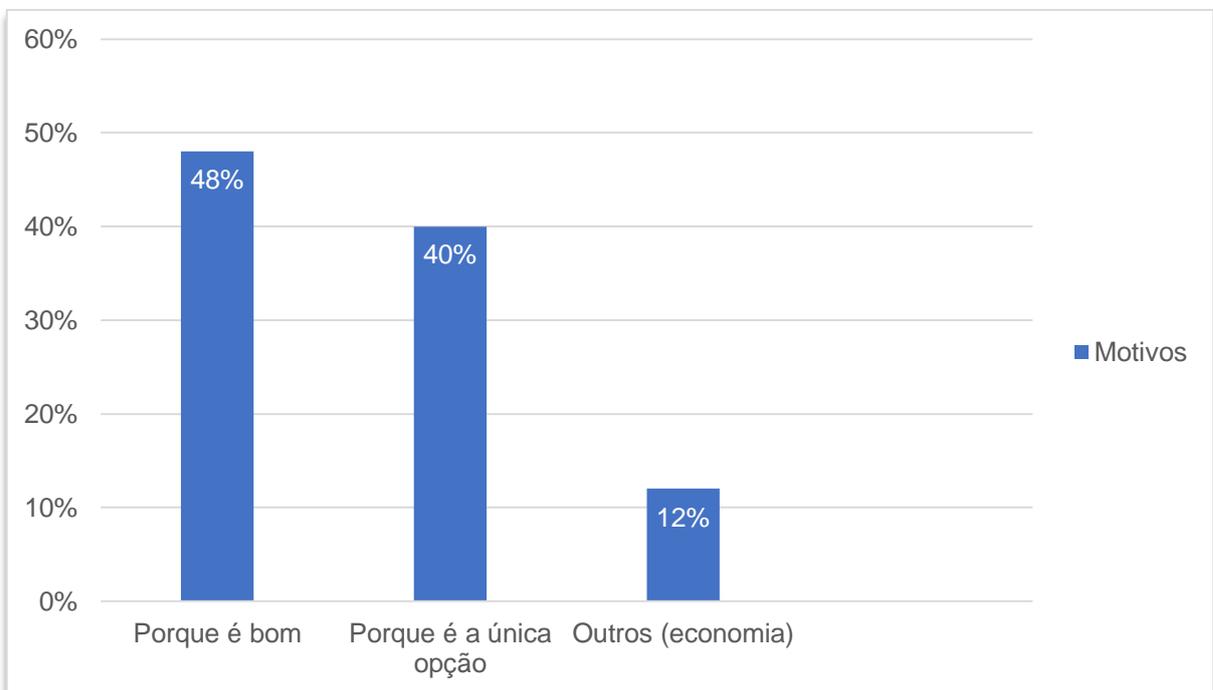
Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo Lerner (2009), há evidências mundiais que a introdução de um sistema de transporte de grande capacidade (BRT), confortável, com tarifa acessível, e que ofereça um menor tempo de viagem, pode atrair passageiros de carro (demanda potencial), como tem se constatado nas cidades que implementaram redes

mais eficientes de transporte público. Nas cidades brasileiras ainda não se trata de evidência, estamos no campo da utopia. Quanto à captação da demanda reprimida de passageiros que não utilizavam o transporte público por conta do sistema não oferecer um meio de realizar seu trajeto, o Brasil já apresenta indícios de mudanças, inclusive em Fortaleza, como por exemplo, um passageiro que reside no bairro do Quintino Cunha e necessita ir ao médico no bairro Dionísio Torres já pode recorrer ao BRT da avenida Bezerra de Menezes para realizar esse deslocamento, o que antes não era possível, pois não havia a oferta de ônibus para esse destino naquela região.

Os sistemas integrados tipo BRT que operam em rede “obviamente oferecem muito mais opções integradas, sejam de ônibus ou metrô. Uma rede integrada normalmente captura demandas reprimidas de até 20%” (LERNER, 2009, p. 36). Ao perguntar aos passageiros das estações do BRT em estudo sobre o motivo que os fazem utilizar o sistema de BRT, mostra-se que a demanda reprimida realmente tem sido captada, como indica o gráfico 6:

Gráfico 6 – Representação dos motivos do uso do BRT (avenida Bezerra de Menezes)



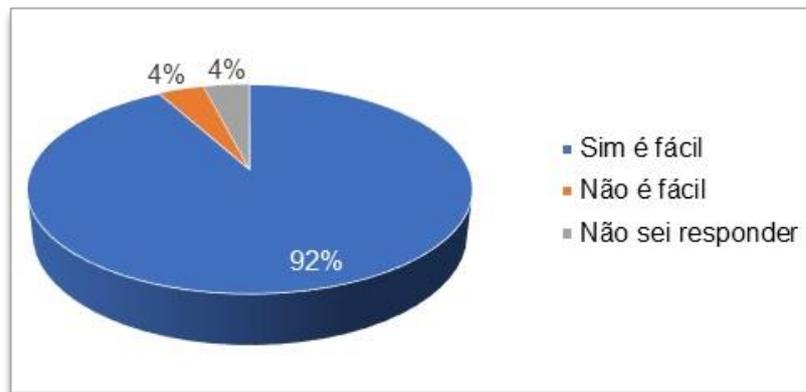
Fonte: Elaborado pela autora.

Analisando as respostas contidas no gráfico 6, nota-se que o percentual de 48% de respostas dos passageiros que disseram que o sistema BRT é bom, e por esse motivo o utilizam, é um dado significativo, e somado com os 12% que disseram

que utilizam porque é econômico, evidenciam que a demanda reprimida de fato tem sido absorvida pelo sistema integrado do corredor expresso, a partir do momento em que os usuários decidem recorrer ao BRT para realizar suas viagens com a justificativa de que o sistema oferece vantagens.

Como sistema de transporte que proporciona mobilidade urbana rápida, confortável e com prioridade no trânsito, o BRT em si também propõe a facilidade ao sistema como uma vantagem. Sobre a facilidade de utilização do BRT, o item 2.3 do questionário traz os seguintes resultados à enquete:

Gráfico 7 – Representação da facilidade do uso do BRT (avenida Bezerra de Menezes)

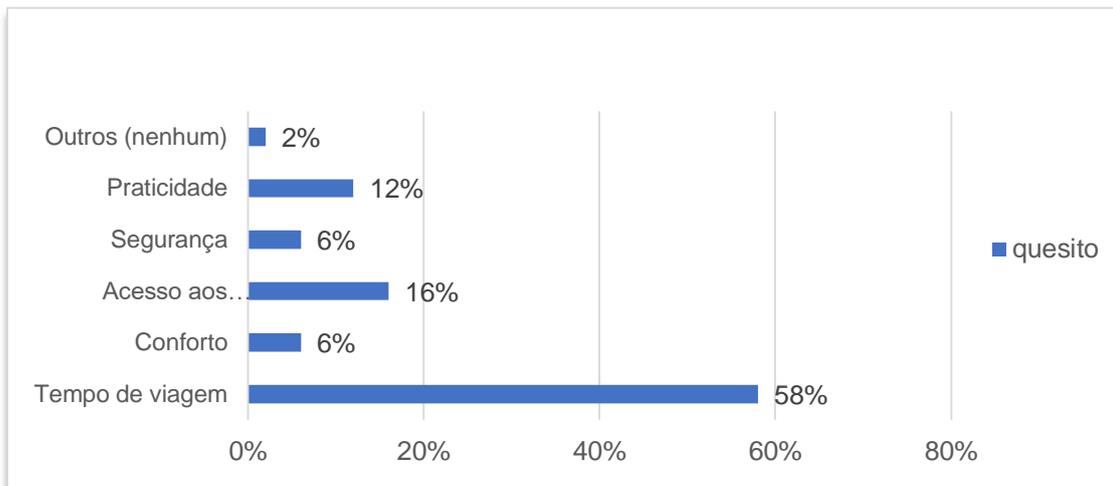


Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre a melhoria na locomoção do usuário do transporte público dentro da cidade de Fortaleza após a implantação do BRT do corredor expresso naquela região, 47 pessoas (94%) que responderam ao questionário disseram que sim, os deslocamentos tiveram um aumento na qualidade da locomoção quando estes passaram a utilizar o BRT. Apenas duas pessoas (4%) responderam que não, sua locomoção não melhorou em nada. E duas pessoas (4%) não souberam responder.

Com a constatação de que a maioria dos usuários declarou que sua locomoção melhorou com a implementação do BRT, o item 2.5 questiona em quais quesitos foram apresentados aperfeiçoamento no transporte da região após esse fato. Dentre os quesitos citados o que mais se destacou foi o tempo de viagem, seguido pelo acesso aos destinos. O gráfico a seguir retrata as percepções dos usuários da enquete.

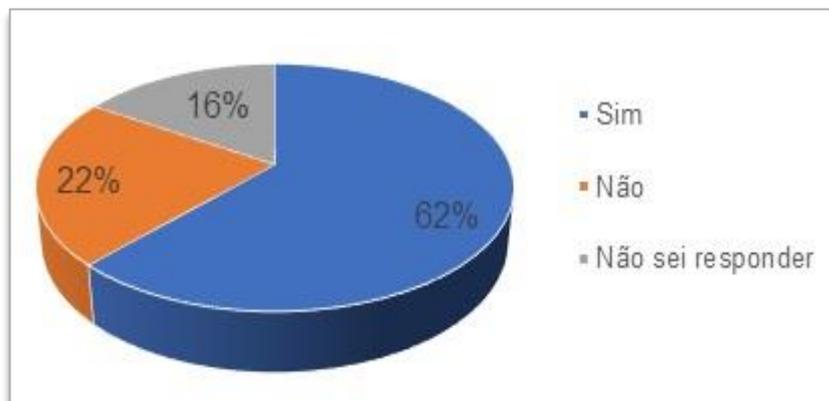
Gráfico 8 – Representação dos quesitos que melhoraram como o BRT (avenida Bezerra de Menezes)



Fonte: Elaborado pela autora.

O item 2.6 do questionário menciona um dos objetivos contidos na PNMU – artigo 7º inciso III – que faz referência à pretensão de proporcionar aos cidadãos brasileiros a melhoria nas condições urbanas no que se refere à acessibilidade e à mobilidade. O conceito de acessibilidade incorpora a relação inerente entre o uso do solo e o sistema de transporte, quando abrange as características de ambos os sistemas, sendo definida como o potencial de acessar múltiplos destinos e a capacidade de interação social e econômica (HANDY; NIEMEIER, 1997 *apud* BARBOSA, 2018). No tocante ao questionário aplicado no BRT, a questão foi sobre a opinião dos usuários com relação ao BRT ser acessível a todos. No gráfico 9 estão contidos os resultados obtidos nesse questionamento.

Gráfico 9 – Representação da opinião sobre o BRT ser ou não acessível a todos

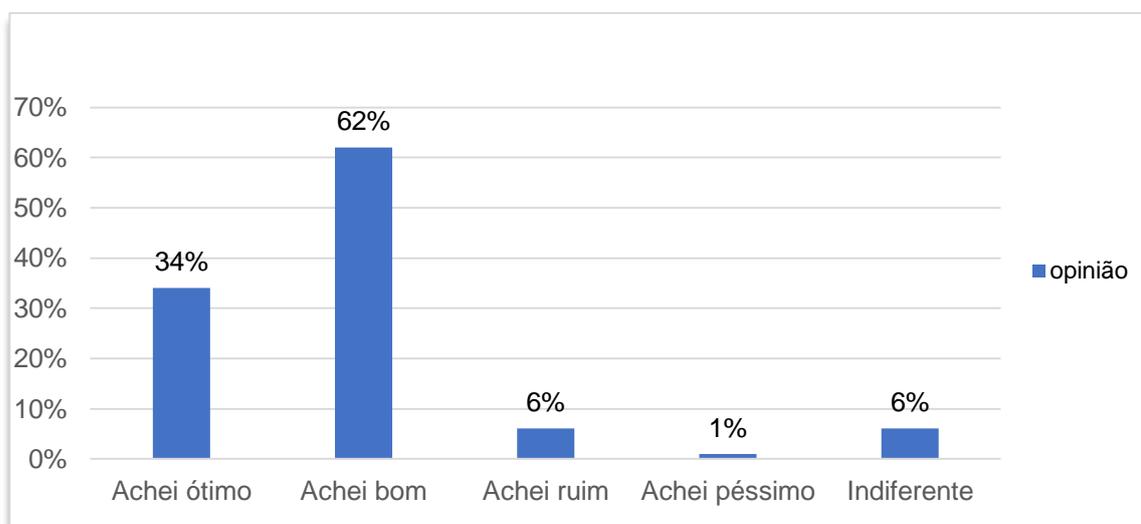


Fonte: Elaborado pela autora.

Pelo que se observa no gráfico 9, a opinião da maioria dos usuários é de que o BRT é acessível a todos. Ao realizar o questionário, pude observar que as pessoas respondiam a essa indagação de forma rápida e espontânea, o que se configura como certeza e segurança quanto à microacessibilidade no sistema. No que se refere à macroacessibilidade, o questionário faz menção a ela no último item.

Prosseguindo com o tema microacessibilidade, o item 2.7, que trata da implantação das catracas no BRT, indagou sobre a opinião dos passageiros quanto à inovação nas estações em janeiro de 2020, quando foram instaladas as catracas tipo torniquete e o acesso às estações passou a ser feito por autoatendimento, mediante pagamento com cartão de transporte já recarregado, seja este o vale-transporte eletrônico, vale-transporte avulso, carteira de estudante ou bilhete único, entre outros. A opinião dos questionados foi surpreendentemente a favor da implantação e do uso das catracas, como observa-se no gráfico 10.

Gráfico 10 – Opinião dos usuários do BRT quanto à implantação das catracas



Fonte: Elaborado pela autora.

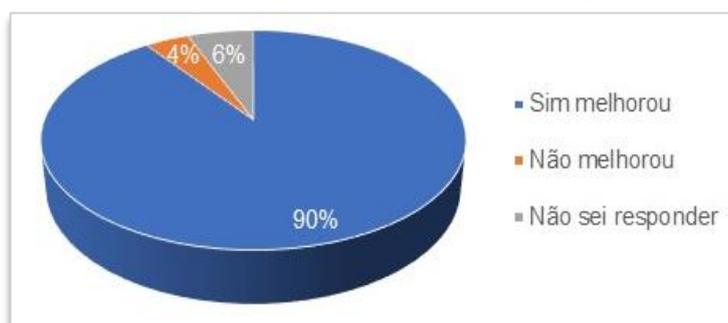
Apesar de o uso das catracas ter sido alvo de críticas em jornais e sites de Fortaleza, enfatizando que “o formato estreito dos equipamentos causa dificuldade de acesso para muitos passageiros” (DIÁRIO DO NORDESTE, 2020), não foi o constatado nas respostas da pesquisa, pois a maioria das pessoas não se reportou à largura das catracas e nem à dificuldade de acesso por elas. Inversamente, fizeram elogios à efetivação das catracas nas estações, salientando que trouxe mais segurança ao local e mais agilidade e praticidade ao embarque/desembarque.

Para Lerner (2009), a quantidade de veículos em um mesmo espaço viário provoca dificuldades cada vez maiores na fluidez da circulação, e a adoção de inovações eficientes que proporcionem mais qualidade ao transporte público são emergenciais. Medidas em curto prazo como reserva de espaço viário para transporte público, vias exclusivas, terminais de integração e transporte de superfície bem equipado – o BRT – são ações viáveis e oportunas à melhoria do transporte coletivo de qualquer cidade.

No questionário, o item 2.8 aborda os benefícios no transporte público da região após a implantação do BRT da avenida Bezerra de Menezes. Como medida para otimizar o transporte coletivo, o BRT apresenta as vantagens de possuir baixo custo e rapidez de implantação, além de apresentar os seguintes benefícios: economia de tempo de viagem, economia de custo operacional, atração de novos passageiros e menos emissão de poluentes. Conforme os passageiros que responderam ao questionário, um percentual de 88% afirmou que o transporte da região foi beneficiado com a implantação do BRT. Apenas 6% disseram que não houve benefício algum e 6% não souberam responder.

Na sequência, no item 2.9, questionou-se aos passageiros sobre a melhoria do acesso aos destinos após a instituição do BRT naquela localidade. Nesse ponto, faz-se alusão à macroacessibilidade, que para Vasconcellos (2001) refere-se à facilidade de percorrer um determinado espaço, atingindo com mais facilidade as construções e equipamentos urbanos desejados e se reflete na multiplicidade de destinos que podem ser alcançados, sendo um leque de possibilidades de relações sociais, econômicas, políticas e culturais dos habitantes de uma dada região. Os percentuais a seguir representam as respostas dos passageiros questionados:

Gráfico 11 – Opinião dos usuários sobre a melhoria de acesso aos destinos após a implantação do BRT



Fonte: Elaborado pela autora.

Para finalizar, o último item do questionário reporta-se à função social do transporte público, enquanto fator fundamental na promoção da qualidade de vida assegura a população uma forma justa de usufruir dos serviços urbanos e de tudo que uma cidade pode oferecer.

O transporte passou a integrar a pauta de direitos fundamentais sociais da pessoa humana a partir da Emenda Constitucional nº 90/2015, somente 25 anos após a promulgação da constituição cidadã de 1988, a despeito da ideia de “transporte” remeter ao direito à liberdade e ao direito de ir e vir. De acordo com BRASIL (1988), o artigo 6º diz:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015).

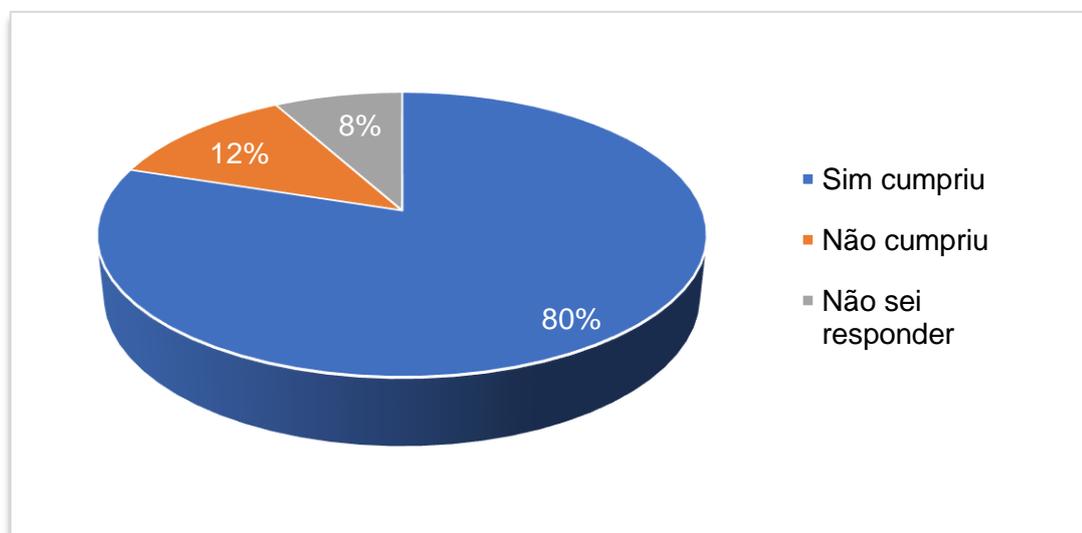
Segundo Nunes, Lehfeld e Tomé (2019), os direitos contidos no artigo 6º supracitado estão inerentemente relacionados à qualidade das condições de mobilidade para que sejam concretizados enquanto direitos, e o transporte público coletivo enquanto política pública é essencial para endossar o cumprimento da dignidade da pessoa humana como norma crucial de certificação dos direitos sociais. Porém, quando o cidadão tem seu direito de locomoção limitado, a ponto de prejudicar os seus deslocamentos, tais como trabalho, escola, hospitais e lazer, a sua dignidade tende a dissipar-se, “perdendo todo o valor de que é inerente ao homem, pois há presente a instabilidade para a vida comum o que lhe compromete o mínimo existencial” (NUNES; LEHFELD; TOMÉ, 2019, p. 28).

O transporte público de qualidade é um instrumento de melhoria na qualidade de mobilidade e conseqüentemente na qualidade de vida, sendo imprescindível a sua universalização, sem diferenciação de classe, de modo que ofereça à população segurança, conforto, acessibilidade e eficiência.

O questionário encerra as indagações em torno da acessibilidade destacando o termo macroacessibilidade no corredor expresso Fortaleza, com o intuito de averiguar se a função social do transporte público no BRT da avenida Bezerra de Menezes vem sendo cumprida desde sua inauguração em 18 de abril de 2015 e principalmente após várias intervenções e inovações com a finalidade de

otimizar o transporte público naquela localidade. O gráfico 12 traz a representação das opiniões dos passageiros do referido BRT quanto a essa indagação.

Gráfico 12 – Opinião dos passageiros do BRT (avenida Bezerra de Menezes) quanto à garantia da função social do transporte público naquele sistema



Fonte: Elaborado pela autora.

O observado pela representação gráfica dos percentuais reporta que a maioria dos passageiros indagados na pesquisa (80%) acredita que a função social do transporte público na região de cobertura do BRT do corredor expresso vem sendo cumprida, pois na indagação do item 2.10 há uma afirmação que diz que a função social do transporte público é basicamente a melhoria na qualidade de vida dos usuários. E para essa parcela dos questionados a qualidade de vida melhorou após a implantação do BRT, contudo, um percentual de 12% não vê e não crê nessa melhoria na qualidade de suas vidas com a implantação do BRT.

Na ocasião, ouvimos dos indagados que nada melhorou para eles, continuavam perdendo muito tempo no transporte e com poucas opções de ônibus para seus deslocamentos. E há ainda aqueles que não souberam responder (8%), porque não conseguem mensurar nenhuma diferença, benefício ou prejuízo na qualidade de vida no transporte público com a instituição do BRT naquela região.

## 6.2 A perspectiva da gestão: entrevista com o gestor da ETUFOR

O trabalho de campo nos remete à uma vertente da idealização ao concreto. Segundo Minayo (2016), a aproximação entre o pesquisador e a realidade

fruto do questionamento inicial da pesquisa ocorre no trabalho de campo, por meio da interação entre os diferentes atores dessa realidade, com a finalidade de construir um conhecimento empírico. A entrevista, como método mais adequado e utilizado no trabalho de campo, permite a concretização do texto com o contexto, quando as informações obtidas com o entrevistado interagem com o referencial teórico, e o respeito a contextualização de fato “presume que não há análise fora do contexto” (LEJANO, 2012, p. 205).

Uma entrevista de qualidade produz conhecimentos e ponderações novas essenciais à pesquisa. De acordo com Rodrigues (2016, p. 108), a modalidade da entrevista em profundidade “fornece ao pesquisador os elementos importantes para análise pelo cotejamento das ideias, informações e reflexões, também pelas interpretações, tecidas pelos próprios entrevistados”. Partindo dessa premissa, de que a entrevista em profundidade proporcionaria o melhor resultado para o embasamento da pesquisa, com uma interação entre o texto e o contexto, foi realizada entrevista em profundidade com um gestor da ETUFOR, na qual foram abordadas questões relacionadas ao BRT da avenida Bezerra de Menezes que constam no apêndice B.

A ETUFOR é uma empresa pública subordinada à Prefeitura Municipal de Fortaleza responsável por prestar serviços a entidades públicas ou privadas na área de transporte público, tais como: assessoria de planejamento; elaboração e desenvolvimento de projetos; implantação e gerenciamento de sistemas; criação, manutenção e atualização de banco de dados; desenvolvimento e acompanhamento do controle da operação; acompanhamento, gerenciamento e implantação de obras e equipamentos de infraestrutura etc. Tem a função de gerenciamento da operação de transporte, programando os horários de chegada e saída, ou seja, todo o planejamento tático operacional de programação e distribuição das linhas de ônibus.

O gestor da ETUFOR entrevistado está há 29 anos na empresa e há 16 anos ocupa o cargo de chefia. Ele acompanhou todo o projeto e a implementação do BRT no corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes. O item 3 do roteiro de entrevista questiona sobre a escolha da avenida Bezerra de Menezes para a implantação do BRT. Segundo o gestor, essa escolha foi realizada ainda na gestão da prefeita Luizianne Lins, quando foi cogitado o projeto de BRS-FOR, sistema que antecedeu o BRT. Na ocasião, segundo o gestor, a determinação da avenida originou-se de um processo participativo, realizado por meio de uma eleição com a população para definição da avenida que seria instalado o BRS-FOR. Essa eleição foi efetuada

nos terminais de integração e em grandes eventos por meio de cédulas impressas depositadas em urnas. O gestor relatou que haviam outras opções de avenidas, ele citou a avenida Perimetral, mas que de fato a avenida Bezerra de Menezes foi a mais votada.

O BRS-FOR trouxe, no entanto, problemas para a fluidez da via e muitas queixas aos comerciantes, por conta da faixa preferencial do lado direito da via que prejudicava o acesso aos lotes e conseqüentemente aos estabelecimentos comerciais, como também causava transtornos e acidentes no momento da conversão à direita. Então, após muitas reivindicações dos comerciantes, a prefeitura modificou o BRS para o canteiro central, fato que se configurou pontapé inicial para a inserção do BRT naquele local. Outra questão importante a ser considerada para a escolha do BRT naquela avenida foi a implementação de um projeto que já havia sido pensado na gestão do ex-prefeito Juraci Magalhães, denominado Programa de Transporte Urbano (BID/FOR 1), que na gestão de Luizianne Lins teve o nome trocado para TRANSFOR, e tinha como meta a criação dos corredores expressos, entre eles o corredor Antônio Bezerra-Centro. Assim, esses dois fatores foram cruciais à escolha da avenida Bezerra de Menezes para implantação do BRT.

No item 4 do roteiro de entrevista foi questionado quem mais se beneficiou com o BRT na citada avenida. Para o gestor, além do setor comercial da região, a partir da substituição do BRS-FOR para BRT, surgiram maiores oportunidades de reação do comércio da região que tanto sofrera com problemas oriundos das mudanças do tráfego na avenida. Quem mais se beneficiou com o BRT foi o usuário do transporte público da região, pois é visível que:

O grande ganho não só para avenida Bezerra de Menezes, mas para qualquer corredor com faixa exclusiva é o tempo de viagem para o usuário e a fluidez do ônibus [...] que reflete nos custos de transporte e reflete também no final das contas na tarifa do ônibus [...] porque a tarifa é em cima dos custos e receitas. Se você fizer o mesmo serviço com menos viagens que é o que se consegue com o corredor expresso isso vai influenciar diretamente na condição financeira do usuário (GESTOR).

O entrevistado destaca que a redução do tempo de viagem gasto nos deslocamentos proporcionou aos passageiros que utilizam o BRT mais horas livres para realizar outras tarefas. O ganho real em horas é de aproximadamente de 10 a 15 minutos por viagem realizada. No tempo remanescente, por efeito da redução do

tempo de deslocamento, o passageiro pode dedicar-se mais a outros afazeres que lhe promovam uma maior qualidade de vida, tal como praticar uma atividade física.

A economia em tempo de viagem reverbera no preço final da tarifa do ônibus. Na prática, percebe-se que quando o tempo de viagem é reduzido, o principal beneficiado é o passageiro, pois o impacto positivo mais evidente do transporte público é o ganho real na acessibilidade.

O gestor destaca a fluidez do transporte e consequentemente do trânsito como principal objetivo da implantação do BRT na avenida Bezerra de Menezes. O TRANSFOR vislumbrava uma ligação rápida e eficiente entre o terminal do Antônio Bezerra e o centro da cidade, por meio do corredor expresso, assim como o estabelecimento de uma conexão mais rápida entre os bairros do Antônio Bezerra e Papicu, especificamente por intermédio da linha 222 (Antônio Bezerra/Papicu/Antônio Sales), que percorre o BRT até a estação do Mercado São Sebastião e seguidamente utiliza as avenidas com faixas exclusivas. A intenção é “fazer ligações rápidas entre terminal/terminal e terminal/centro e lógico também a questão da fluidez nas viagens, é o objetivo principal de qualquer corredor expresso” (GESTOR).

Outra informação importante que complementou o questionamento do item 5 do roteiro de entrevista foi citada pelo gestor ao ser indagado sobre a intenção da prefeitura em instalar outros BRT's além dos dois já existentes para incentivar a fluidez em mais avenidas de Fortaleza. Ele informou que atualmente não há essa perspectiva, mas há uma intenção de alongamento do BRT da avenida Bezerra de Menezes. A via que conecta o terminal de integração do Antônio Bezerra ao BRT é a avenida Mister Hull, que é uma via federal. A intenção da gestão é municipalizar essa via para que se possa construir estações de embarque/desembarque e o BRT se estenda até o terminal.

Quanto à acessibilidade no BRT, tema central da pesquisa, o entrevistado confirmou que a acessibilidade não se realiza em totalidade naquele sistema por falta de complementaridade, visto que não há uma conexão completa entre BRT's. O corredor expresso que hoje abriga o BRT em questão é muito curto. Exemplificando, seria necessário um alongamento dele em direção ao centro da cidade para tornar os deslocamentos acessíveis com maior efetividade.

A propósito, a falta de estrutura do centro da cidade para abrigar faixas exclusivas e corredores expressos que notoriamente aumentariam a fluidez e refletiria na acessibilidade, dificulta e atesta que a cidade de Fortaleza não passou por

adequações urbanísticas voltadas para o transporte público urbano. E mesmo com intervenções recentes das últimas duas décadas, a capital cearense ainda está aquém das demandas de transporte atuais.

A COPA de 2014 no Brasil trouxe repercussões para todas as cidades sede. Fortaleza, como uma das sedes, executou obras para receber as delegações e o público expectador. Sobre os efeitos desse evento, foi perguntado ao gestor se houve mudanças significativas no trânsito de Fortaleza em decorrência das obras da COPA. Para ele, a principal mudança no trânsito como efeito do fenômeno COPA foi na estrutura viária. O alargamento de vias realmente reduziu alguns gargalos do trânsito em vias próximas ao estádio Castelão, e isso facilitou o trânsito, o transporte público e com efeito a acessibilidade naquela região.

A facilidade de deslocamento que considera a distância, a eficiência da rede de transportes e as particularidades dos indivíduos e do ambiente que se concretizam na mobilidade urbana ampliam ou restringem o acesso, e resume-se no termo acessibilidade.

Sobre a opinião da população acerca da acessibilidade no BRT, o item 8 indaga se há mais reclamações ou elogios. O gestor relatou que:

As reclamações são muito mais por parte operacional, de lotação por exemplo. E mais por parte dos passageiros que utilizam os abrigos, por conta do fluxo maior de ônibus e vans, que além dos ônibus de Fortaleza comportam os ônibus da Caucaia (GESTOR).

Há também um tipo de reclamação recorrente por parte do Ministério Público, que aponta falhas do sistema no embarque/desembarque. No momento em que o motorista para o veículo nas estações elevadas para o embarque ou desembarque de passageiros, dependendo da distância que o veículo para, cria-se um vão entre a estação e o ônibus, e isso torna-se perigoso para o passageiro, pois há o risco de acidente ao embarcar ou descer do ônibus. O gestor pontua que a ETUFOR tem trabalhado junto aos motoristas, mediante treinamentos, para que essa falha seja sanada. Tanto o Ministério Público quanto o usuário do transporte identificam esse tipo de falha, e a própria ETUFOR reconhece que alguns motoristas têm medo de aproximar o ônibus por conta do risco de dano ao veículo. Essa situação é um risco para o público em geral, principalmente para as pessoas com mobilidade

reduzida, representando uma barreira à microacessibilidade, que corresponde ao acesso direto e imediato a um espaço ou equipamento.

Quanto a elogios, foi citado o ambiente físico das estações. Fatores como a condição climática das estações recebe muitos elogios, especialmente pelo fato de elas serem cobertas e ventiladas, como também a segurança, que é o diferencial das estações elevadas.

A largura das catracas do BRT, assim como fatores de microacessibilidade, por terem sido alvo de críticas, fizeram parte dos questionamentos da entrevista. De acordo com o entrevistado, a largura das catracas não pode ser modificada, pois “existe um fator limitador que é a própria estação, não há como ampliá-la” (GESTOR). Ele conclui explicando:

Por incrível que pareça, essas catracas não são mais estreitas que as dos ônibus. Só que, como elas são altas dão a impressão de confinamento, elas causam essa sensação de aperto [...] inclusive o Ministério Público também questionou sobre a largura das catracas do BRT, mas foi mostrado e comprovado que elas são até mais largas que as dos ônibus (GESTOR).

O item 10 do roteiro de entrevista indaga sobre a contribuição do BRT para a redução da segregação socioespacial entre os usuários do transporte público da circunvizinhança do terminal de integração do Antônio Bezerra, que serve como ponto de partida dos passageiros de áreas periféricas e mais carentes.

O acesso a bairros mais “nobres”, que geralmente são os que abrigam a maior parcela de empregabilidade, é feito principalmente por intermédio dos ônibus que passam pelo BRT do corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes. Quanto a esse item, o gestor afirmou que o diferencial da rapidez, conforto e segurança trouxe mais facilidade de acesso aos destinos, havendo um ganho significativo em economia de tempo para a população que utiliza aquela via. Segundo ele, o que antes se observava era a grande disputa do transporte público com os automóveis (motorização individual). Com a implementação do BRT naquela região, o transporte público teve ganho em fluidez e, conseqüentemente, a acessibilidade dos passageiros melhorou efetivamente, permitindo que os segregados socioespaciais tenham mais mobilidade e acesso à cidade.

Complementando a questão da segregação socioespacial, o item 11 da entrevista fala dos benefícios do BRT à população mais vulnerável quanto à

acessibilidade. Para o entrevistado, o BRT não contempla esse objetivo, o de beneficiar diretamente a população mais vulnerável, ou seja, aqueles que estão em áreas mais carentes, pois a extensão do BRT limita-se à avenida Bezerra de Menezes. Nesses bairros periféricos da região noroeste da cidade há linhas que fazem a conexão bairro/terminal e funcionam muito bem.

A rede de transportes de Fortaleza é muito bem servida, procuramos buscar o máximo possível de ligações entre os bairros, onde o passageiro faz a integração no terminal utilizando o bilhete único. Mas quanto a melhorias na rede de transporte o BRT não traz nenhuma. Porém, com sentido de rapidez a partir do terminal sim, pois foram criadas as linhas expressas com esse sentido para todos, não somente a esse segmento dos vulneráveis. O BRT não teve esse papel, ele não atende a uma demanda específica (GESTOR).

A função social do transporte público é proporcionar mais qualidade de vida às pessoas que o utilizam. O questionamento acerca do cumprimento dessa função social é o tema do item 12. No tocante a esse quesito, o gestor relata que esse ponto é um desafio. Os custos do transporte são muito altos e necessitam de um suporte de subsídio. E embora a tarifa do transporte público em Fortaleza seja uma das mais baratas do Brasil, muitas pessoas não conseguem pagar. Para ele:

As redes de transporte que devem primar pela eficiência, e a fluidez são as principais metas. O grande desafio de hoje é oferecer um transporte bom a um preço acessível onde o poder público entre em cena dando o suporte necessário (GESTOR).

Complementando, o gestor relatou que as ações previstas de médio e longo prazo contemplado no plano urbanístico FORTALEZA 2040 da prefeitura de Fortaleza, mediante “a integração intermodal do sistema de transporte” (FORTALEZA, 2015, p. 112), preveem a integração entre ônibus, trem e metrô. E também citou o projeto, ainda em estudo, da utilização de ônibus elétrico na cidade de Fortaleza.

O último questionamento da entrevista com o gestor da ETUFOR põe em foco a melhoria na qualidade de vida dos passageiros do sistema BRT a partir do seu funcionamento naquela localidade. Ele considera que a qualidade de vida dos passageiros por certo melhorou, principalmente por mérito das condições do transporte ofertado, pela diversidade de ônibus operando naquela região, pelo conforto e segurança das estações e, sobretudo, pela redução dos tempos de

deslocamentos devido a maior fluidez ocasionada pela rapidez dos ônibus no corredor expresso concretizada pelas faixas exclusivas.

O transporte público coletivo, além de promover a qualidade de vida, contribui para a estruturação da mobilidade urbana e produz efeitos na eficiência econômica e sustentabilidade da cidade, como forma de assegurar a todos o usufruto dos serviços urbanos e do direito à cidade.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A acessibilidade no transporte público é um dos temas centrais da Política Nacional de Mobilidade Urbana instituída pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. É uma concepção que ultrapassa o senso comum e que por muitas vezes confunde-se com a definição de mobilidade. O conceito de mobilidade relaciona-se com as condições de deslocamento de pessoas e mercadorias no espaço urbano. E a acessibilidade nos remete ao empenho que as pessoas empregam para ultrapassar barreiras espaciais com o objetivo de realizar atividades rotineiras, isto é, a facilidade de acesso à cidade e a tudo que ela é capaz de proporcionar.

Essa é uma perspectiva social, pois refere-se à facilidade do cidadão em alcançar bens e serviços como lazer, cultura, saúde e outros. E para que haja a efetivação dessa capacidade de acessos, é importante considerar as particularidades do indivíduo e o desempenho do sistema de transportes.

No âmbito da acessibilidade estão inseridas duas vertentes: a acessibilidade direta aos equipamentos de transporte, tais como terminais de integração, calçadas, estações de BRT e veículos, denominada de microacessibilidade, e outra vertente, a macroacessibilidade, entendida como a facilidade de acessar os destinos almejados.

Não se deve reduzir o tema acessibilidade aos que possuem alguma deficiência, pois, socialmente, seria uma forma de exclusão e iniquidade, afinal, a iniquidade social já faz parte do cotidiano que observamos constantemente na realidade das cidades brasileiras. É visível que a maioria das cidades se caracteriza pela segregação socioespacial, tão prejudicial à performance dos sistemas de circulação.

Se por um lado impera a predominância do transporte motorizado individual em localidades com grande concentração de renda, em contrapartida nas periferias resta um sistema de transporte coletivo ineficaz, que não contribui para diminuir o segregacionismo. Os mais vulneráveis estão afastados de tudo, do trabalho e do lazer, e são obrigados diariamente a viagens pendulares. As áreas segregadas da cidade são consequências da valorização imobiliária exacerbada que contribuem para a deficiência do ordenamento urbano e prejudicam diretamente a parcela da população mais carente.

Um dos maiores desafios para mudança de cenário no cotidiano urbano dessas áreas segregadas e da própria cidade é a reestruturação dos meios de circulação por intermédio da retomada dos espaços pelos mais vulneráveis, concedendo a prioridade ao ciclista, ao pedestre e ao transporte público.

A tradicional política de transporte urbano priorizou o uso do automóvel, haja vista o grande investimento no sistema viário, inclusive na cidade de Fortaleza. Esse fato continua favorecendo a exclusão social e a privação de acessibilidade aos serviços públicos essenciais, a partir do momento em que a motorização individual se sobrepõe ao coletivo a mobilidade urbana dos mais pobres reduz.

O ônibus ainda representa o principal meio de transporte viável à maioria da população das cidades brasileiras para efetuar deslocamentos, e os custos desses deslocamentos são altíssimos, pois geram externalidades negativas, tais como poluição, acidentes e perda de tempo, repercutindo na qualidade de vida dos indivíduos. Esse cenário é passível de mudança, assim advenham da vontade política.

Em Fortaleza, desde a gestão da ex-prefeita Luizianne Lins e com continuidade na gestão do também ex-prefeito Roberto Cláudio, o sistema viário vem passando por intervenções. Obras novas como viadutos e túneis, requalificações de vias, binários, o BRS-FOR e posteriormente os BRT's das avenidas Bezerra de Menezes e Aguanambi, contribuíram para a reestruturação do trânsito na cidade.

O sistema BRT foi uma das alternativas escolhidas pela prefeitura de Fortaleza para amenizar os gargalos do trânsito em algumas regiões da cidade. O BRT surgiu no mundo como uma opção que se destaca nas políticas públicas de transporte devido ao seu custo-benefício. Trata-se de um sistema de baixo custo de implantação com alta capacidade operacional que traz à população redução nos tempos de viagem, além de promover a revitalização da localidade onde ele é implantado, não necessitando desapropriações.

O objeto desta pesquisa é o BRT da avenida Bezerra de Menezes no tocante à acessibilidade e suas implicações. Esse BRT entrou em funcionamento em 2015 e custou cerca de R\$ 9 milhões, recursos oriundos do BID. Iniciando suas operações com a linha Antônio Bezerra/Centro, partindo do terminal do Antônio Bezerra ao centro da cidade, e percorrendo cerca de 8,2 Km, o sistema proporcionou aos passageiros mais agilidade e fluidez no percurso. Composto por 11 estações elevadas de embarque e desembarque com autoatendimento por meio de cartões

eletrônicos recarregáveis, o BRT passou a compor a realidade dos bairros da Parquelândia, São Gerardo e Farias Brito, onde o sistema opera.

Para consubstanciar o estudo proposto, foi elaborado um questionário, o qual foi aplicado a uma amostra de 50 pessoas que utilizam o BRT em questão, bem como foi elaborado e aplicado um roteiro semiestruturado de entrevista direcionado a um gestor da ETUFOR, órgão responsável pela operacionalização do BRT da avenida Bezerra de Menezes.

Quanto ao direcionamento dado ao questionário, busquei focar na visão que os passageiros têm do sistema, suas satisfações e frustrações, sempre evidenciando o termo acessibilidade. Os resultados apontaram no perfil do usuário do BRT que sua maioria reside nos bairros pertencentes à Regional 1 e à Regional 3, mas devemos considerar que a presença de passageiros pertencentes ao município de Caucaia é um dado interessante. Mesmo em um percentual pequeno, mostra que o BRT é essencial para integração dos dois municípios, é um fator que contribui para o aperfeiçoamento da mobilidade intermunicipal e referência para futuras implantações de BRT's nas fronteiras de outros municípios, como Maracanaú e Maranguape.

Outros dados permitem que o perfil do passageiro seja moldado. A maioria dos passageiros que respondeu ao questionário é do sexo feminino. Esse dado corresponde exatamente à apuração do último censo demográfico realizado em 2010, que conclui que a maior parte da população da cidade de Fortaleza é do sexo feminino. Dentre os entrevistados prevaleceu um público jovem, com faixa etária entre 26 e 30 anos. Os serviços administrativos/escritórios e comércio foram os mais citados como ocupação/trabalho. Esses dados nos mostram que os jovens possuem maior mobilidade e que além de trabalhar também estudam, e são a maioria dos que mais utilizam o BRT para seus deslocamentos. O fato de as mulheres estarem em maior número entre os entrevistados nos remete ao novo papel da mulher na sociedade, a partir do momento em que as mulheres conquistaram vitórias e autonomia, seja assumindo cargos no mercado de trabalho ou apoderando-se do papel de chefe de família.

A ocupação/profissão dos questionados, as mais citadas, serviços administrativos/escritórios e comércio remetem à questão dos destinos, isto é, praticamente quase todos os ônibus que trafegam pelo BRT levam ao centro da cidade e bairros nobres como Aldeota, Meireles e Papicu, onde há muitos escritórios e

shopping centers, e onde o comércio é bem vasto, o que comprova o resultado da enquete. Claro que outras profissões foram citadas, como autônomos e estudantes, que obtiveram uma boa representatividade. Aliás, os estudantes reforçam a alta taxa de mobilidade dentro de uma cidade. Eles, além de se deslocarem para destinos educacionais, também realizam viagens para trabalho, estágios e lazer. Isso relaciona-se diretamente a outro item do questionário, que pergunta sobre o segundo motivo de deslocamento que faz o passageiro utilizar o BRT. A grande maioria respondeu que também faz uso do BRT para se locomover para algum tipo de lazer.

Perguntados sobre a utilização propriamente dita do BRT, a maior parte dos passageiros afirmou que o BRT é acessível e muito fácil de ser utilizado. Inclusive os idosos indagados relataram que nunca tiveram nenhum problema em acessar o sistema, mesmo após a implantação das catracas. A propósito, a maioria citou que as catracas proporcionaram mais segurança a todos os que transitam nas estações, o que corrobora a pretensão da microacessibilidade do sistema.

Quando se questiona esse termo acessibilidade, imediatamente há uma correlação à microacessibilidade. No BRT, a população faz essa correlação instantânea com a estrutura em si, materializada na rampa de acesso, nas catracas e nas portas automáticas, porém, com a continuidade das perguntas, o usuário conseguiu observar que o termo acessibilidade é bem mais vasto, pois relaciona-se também ao acesso à cidade e a todos seus benefícios. Ao observar que a redução do tempo de viagem proporcionou maior rapidez de acesso aos destinos desejados, o usuário do BRT atenta para o fato de que a acessibilidade possui um aspecto macro e bem mais abrangente do que ele havia pensado.

Conferindo o acesso aos destinos desejados, o BRT torna-se instrumento promotor de acessibilidade e contribui para redução de iniquidades provenientes do segregacionismo. Fazendo uma conexão com o relato do gestor entrevistado, percebe-se que ele tem a mesma visão, pois o ponto principal e diferencial do BRT é o ganho de tempo de viagem, que viabiliza ao passageiro mais tempo livre para realizar outras tarefas, há um ganho significativo no tempo do indivíduo, o qual ele pode empregar em melhorar sua qualidade de vida.

A ideia de qualidade de vida tem relação com a função social do transporte público. Talvez para uma pessoa que não faz uso de ônibus, metrô ou VLT, essa seja uma questão irrelevante, mas, para o trabalhador que passa duas horas ou mais dentro ou a espera de um transporte coletivo, qualquer redução de tempo, mesmo que

em minutos, traz ao passageiro de imediato um alívio, quer seja para chegar mais cedo em casa e desfrutar da companhia da família, quer seja para praticar uma atividade física, por exemplo. Enfim, se o transporte público pode proporcionar mais qualidade de vida aos cidadãos, que sejam feitos mais investimentos para isso. As políticas públicas de transporte têm o dever de primar pelo bem-estar dos indivíduos, pois a oferta de transporte de qualidade reflete diretamente na diminuição das iniquidades que a própria sociedade impõe com as incoerências do espraiamento urbano, que empurrou os mais pobres para as periferias, longe dos seus empregos, dos serviços, à mercê de ocupações irregulares em áreas de risco.

Observando o que foi relatado pelo gestor, o BRT da avenida Bezerra de Menezes possui características singulares, uma vez que se trata de um corredor expresso curto e que não faz ligações entre terminais. Esse fato reporta-nos à questão citada anteriormente, da função social do transporte urbano coletivo. Na redução das disparidades de acessos e da segregação socioespacial, o BRT em questão, apesar de influenciar na acessibilidade dos usuários, não interfere na redução dessas questões sociais em que os mais vulneráveis carecem. Para que aquele sistema de BRT fosse de fato um agente transformador no cotidiano desse segmento, seria necessária uma interação de políticas públicas. A política habitacional deveria trabalhar em conjunto com a política de transportes, propiciando adequações à mobilidade urbana em Fortaleza.

Quanto à acessibilidade dos passageiros do sistema BRT no corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes, objeto desta pesquisa, concluímos que mesmo com reações positivas advindas dos usuários do sistema, sempre há o que melhorar. Embora a maior parte dos questionados tenha se mostrado satisfeita com a operacionalização do BRT, principalmente após a implantação das catracas e do autoatendimento, há uma parcela dos passageiros, mesmo que pequena, que se sente negligenciada.

É um tema abrangente com ramificações que se encadeiam e ultrapassam conceitos primários, alcançando questões maiores e complexas como segregação socioespacial, iniquidades urbanas e cidadania, que se apresentam como temas amplamente discutidos e mesmo assim ainda não esgotados todos os debates e questões.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Vera M. **Planejamento, planos diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992**. 2008. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/12079>. Acesso em: 17 ago. 2021.

ARAÚJO, M. R. M.; OLIVEIRA, J. M.; JESUS, M. S.; SÁ, N. R.; SANTOS, P. A. C.; LIMA, T. C. Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. **Psicologia e Sociedade**, n. 23, v. 2, p. 574-582, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822011000300015>. Acesso em: 04 mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 9050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. Rio de Janeiro: ABNT, 2020. Disponível em: [https://www.caurn.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/ABNT-NBR-9050-15-Acessibilidade-emenda-1\\_-03-08-2020.pdf](https://www.caurn.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/ABNT-NBR-9050-15-Acessibilidade-emenda-1_-03-08-2020.pdf). Acesso em: 05 nov. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS - ANTP. **Transporte humano** – cidades com qualidade de vida. Coordenadores: Ailton Brasiliense Pires, Eduardo Alcântara Vasconcellos, Ayrton Camargo e Silva. Apresentação: Rogerio Belda. São Paulo, ANTP, 1997. 312 p.

BAIARDI, Yara C. L.; ALVIM, Angélica T. B. **Metodologia de análise da microacessibilidade na concepção de acessos legíveis às estações de trem**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/a-microacessibilidade-na-mobilidade-urbana.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BARAT, J.; BATISTA, M. S. N. Transporte público e programas habitacionais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 3, p. 375-388, 1973.

BARBOSA, Juliana Brito. **Método de avaliação do impacto do BRT na acessibilidade e equidade: estudo de caso em Fortaleza**. 2018. 123 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

BARBOSA, J. L. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. *In*: BALBIM, R; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (org.). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea e IDTP, 2016.

BOURDIEU, Pierre. Introdução a uma sociologia reflexiva. *In*: BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p.17-58.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 5 de outubro de 1988, atual. até a Emenda Constitucional 112, de 27 de outubro de 2021. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012. Institui diretrizes de política nacional de mobilidade urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 de janeiro de 2012. Seção I, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm). Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Ministério das idades. Política nacional de desenvolvimento urbano. **Cadernos mcidades**, n. 01, Brasília, nov. 2004a.

BRASIL. Ministério das cidades. Política nacional de mobilidade urbana sustentável. **Cadernos mcidades**, n. 06, Brasília, nov. 2004b.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter. (org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRUNO, Artur; FARIAS, Airton de. **Fortaleza**: uma breve história. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2012.

CACCIA, Lara Schmitt. **Mobilidade urbana**: políticas públicas e apropriação do espaço em cidades brasileiras. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/133191>. Acesso em: 22 out. 2021.

CAMPOS, Vânia Barcellos Gouvêa. Uma visão da mobilidade urbana sustentável. **Revista dos transportes públicos**, v. 2, p. 99-106, 2006.

CARDOSO, C. E. P. **Análise do transporte coletivo urbano sob a ótica dos riscos e carências sociais**. 2008. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17901>. Acesso em: 29 set. 2020.

CHIZZOTTI, A. (2006). **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. edição. São Paulo: Cortez, 2006.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4. edição, 2. reimpressão. São Paulo: Editora Ática, 2000.

CORREDOR expresso na Avenida Bezerra de Menezes em Fortaleza recebe duas linhas de ônibus. **PORTAL G1/CE**. Fortaleza, 10 set. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2018/09/10/corredor-expresso-na-avenida-bezerra-de-menezes-em-fortaleza-recebe-duas-linhas-de-onibus>. Acesso em: 10 out. 2021.

COSTA, M. C. L.; ACCIOLY, V. M.; NOGUEIRA, C. M. L. A copa de 2014 em Fortaleza: obras de mobilidade urbana e transformações na configuração espacial metropolitana. *In*: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria (Orgs.). **Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014**. Fortaleza: Observatório das Metrôpoles, Finep, Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação, 2015.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Capítulos de geografia histórica de Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2017.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

CRUZ, Maurício Feijó; FONSECA, Francisco César Pinto da. Vetores em contradição: planejamento da mobilidade urbana, uso do solo e dinâmicas do capitalismo contemporâneo. **Cadernos metrópole**, v. 20, p. 553-576, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4212>. Acesso em: 2 jun. 2020.

CUNHA, José Marcos P. Mobilidade espacial, vulnerabilidade e segregação socioespacial: reflexões decorrentes de uma experiência concreta. *In*: **Anais IV Congresso da Associação Latinoamericana de Población (ALAP)**, Havana, Cuba, v. 4, p. 01-20, 2010.

DOS REIS, João Gilberto Mendes. *et al.* Bus Rapid Transit (BRT) como solução para o transporte público de passageiros na cidade de São Paulo. **INOVAE-Journal of Engineering, Architecture and Technology Innovation (ISSN 2357-7797)**, v. 1, n. 1, p. 83-98, 2014. Disponível em: 337-1276-1-PB (1).pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

FERRAZ, A. C. P.; TORRES, I. G. E. **Transporte público urbano**. São Paulo: Rima Editora, 2004.

FORTALEZA ANTIGA. Crescimento, euforia e caos. **Blog Fortaleza Antiga**, 2010. Disponível em: <https://fortalezaantiga.blogspot.com/2010/09/crescimento-desordenado.html>. Acesso em: 22 jun. 2021.

FORTALEZA. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Fortaleza Hoje**. Edições Iplanfor: Série Fortaleza 2040, n. 4, 2015.

FORTALEZA. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **PLANMOB – Plano de mobilidade de Fortaleza**. 2015. Disponível em: [http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_plano\\_de\\_mobilidade\\_urbana\\_17-08-2015.pdf](http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_plano_de_mobilidade_urbana_17-08-2015.pdf). Acesso em: 3 jan. 2020.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Entenda a nova territorialização de Fortaleza**. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/entenda-a-nova-territorializacao-administrativa-de-fortaleza>. Acesso em: 27 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Lei de Uso e Ocupação do solo**. Lei nº 7987, de 23 de dezembro de 1996.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040**. Fortaleza: Iplanfor, 2016a. 8 v.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040**: cidade conectada, acessível e justa. Fortaleza: Iplanfor, 2016b. 3 v.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Prefeitura disponibiliza wi-fi nas estações do Corredor Expresso Fortaleza**. Fortaleza, 2015. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-disponibiliza-internet-wi-fi-nas-estacoes-do-corredor>. Acesso em: 25 ago. 2021.

FRASER, M. T. D.; GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Cadernos de Psicologia e Educação**, Paidéia, USP – Ribeirão Preto São Paulo, v. 14, n. 28, p. 139-152, 2004.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas-RAE**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas**: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Brasília: IPEA, 2008 (Texto para Discussão, n. 1334).

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais**. Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2003 (Texto para Discussão, n. 960).

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In*: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 1., 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: UNB, 2015.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. O estado neoliberal. *In*: HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidade e estados**, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html>. Acesso em: 14 out. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota técnica n. 66 (Diset)**: Entrada de meios alternativos de transporte urbano: histórico e perspectivas

futuras. Brasília: 2020. Disponível em:  
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10053>. Acesso em: 14 ago. 2020.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945-1960)**. São Paulo: Annablume, 2003.

LARGURA de novas catracas do BRT da avenida Bezerra de Menezes é alvo de críticas. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 5 mar. 2020. Disponível em:  
<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/largura-de-novas-catracas-do-brt-da-av-bezerra-de-menezes-e-alvo-de-criticas-1.2218883>. Acesso em: 22 nov. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto**. Trad. Letícia Heineck Andriani. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

LENCIONI, Sandra. Metropolização do espaço: processos e dinâmicas. *In*: FERREIRA, Á.; RUAS, J.; MATTOS, R. C. (org.). **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

LERNER, J. **Avaliação comparativa das modalidades de transporte público urbano**. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano, 2009.

LOPES, Francisco Clébio Rodrigues. **A centralidade da Parangaba como produto da fragmentação de Fortaleza (CE)**. 2006. 160 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Disponível em:  
<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/7831>. Acesso em: 21 ago. 2021.

MARICATO, Ermínia. O automóvel e a cidade. **Revista ciência & ambiente**, Santa Maria, n. 37, p. 5-12, jul./dez. 2008.

MILARÉ, Édis. Política nacional de mobilidade urbana. **Revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, v. 7, p. 59-67, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Importância da Avaliação Qualitativa combinada com outras modalidades de Avaliação. **Saúde & Transformação Social**, v. 2, n. 2, p. 2-11, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de BRT – Bus Rapid Transit – guia de planejamento**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/arquivossemob/biblioteca/manualbrt.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2021.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. PlanMob: construindo a cidade sustentável – **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES e IBAM. **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma Gestão Integrada**. 2004. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/media/MobilidadeePoliticaUrbana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

11 ESTAÇÕES do BRT da Av. Bezerra de Menezes, em Fortaleza, são inauguradas no final de semana. **MOBILIZE**. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/8428/11-estacoes-do-brt-da-av-bezerra-de-menezes-em-fortaleza-sao-inauguradas-no-final-de-semana.html?print=s>. Acesso em: 22 set. 2020.

MOURA, Andréa Mendonça de. **Planejamento Urbano e Planejamento de Transporte: uma relação desconexa?**. 2017. 366 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pesquisa e Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23950>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MOURA, Luciana Ribeiro. **Ciclismo em Fortaleza como alternativa de mobilidade: um olhar avaliativo sobre programas ciclovários municipais**. 2019. 151 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/44278>. Acesso em: 12 nov. 2019.

NUNES, D. H.; LEHFELD, L. S.; TOMÉ, S. C. A Mobilidade Urbana como forma de efetivação da função social do transporte público e concretização dos Direitos Sociais. **Juris Poiesis-Qualis B1**, v. 22, n. 30, p. 23-49, 2019. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/7606/47966403>. Acesso em: 10 dez. 2021.

OLIVEIRA, Raimundo Nonato Nogueira de. O processo de modernização de Fortaleza. *In*: Semana de História da FECLESC, 13., 2013, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: UECE, 2013. Disponível em: [http://uece.br/eventos/semanadehistoriadafeclesc/anais/trabalhos\\_completos/72-17846-20112013-173837.pdf](http://uece.br/eventos/semanadehistoriadafeclesc/anais/trabalhos_completos/72-17846-20112013-173837.pdf). Acesso em: 18 jul. 2021.

PAIXÃO, R. C.; DELGADO, J. P. M. Análise espacial das condições de deslocamento do pedestre na integração com o transporte público. *In*: Congresso

Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte da ANPET, 28., 2014, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: ANPET, 2014, p. 1-12.

PAUGAM, Serge. **A pesquisa sociológica**. Trad. Francisco Morás. Petrópolis: Vozes, 2015.

PEQUENO, R. “Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza”. *In*: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R.; PINHEIRO, V. (org.). **Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015. p. 17-56.

RAIA JR., A. A.; SILVA, A. N. R.; BRONDINO, N. C. M. Comparação entre medidas de acessibilidade para aplicação em cidades brasileiras de médio porte. *In*: Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 11., Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPET, 1997.

REIFICAÇÕES. **Dicionário online Dicio**. Acesso em: 6 mar. 2021. Disponível em: <https://www.dicio.com.br>.

REIS, J. G. M. *et al.* Bus Rapid Transit (BRT) como solução para o transporte público de passageiros na cidade de São Paulo. **INOVAE - Journal of engineering and technology innovation**, v. 1, n. 1, p. 83-98, 2014.

ROCHA NETO, Osvaldo Assis. **Mobilidade urbana e cultural do automóvel na singularidade da metrópole modernista brasileira**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11560>. Acesso em: 23 out. 2021.

RODRIGUES, Juciano Martins. **Metrópoles em números: crescimento da frota de automóveis e motocicletas nas metrópoles brasileiras 2001/2011**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas. **Revista avaliação de políticas públicas – AVAL**, n. 2, v. 2, p. 117-119, jul-dez, 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893>. Acesso em: 23 out. 2021.

SANTOS, G. S.; CUNHA, M. G. C. As territorialidades insurgentes do gigante desperto: Jornadas de Junho de 2013 no Brasil e suas dinâmicas territoriais. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 35, p. 37-48, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/rdg.v35i0.143685>. Acesso em: 26 nov. 2022.

SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SILVEIRA, C. S. **Acessibilidade Espacial no Transporte Público Urbano: Estudo de Caso em Joinville-SC**. 2012. 210 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e

Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/101043>. Acesso em: 15 out. 2020.

SOUZA, Maria Salete de. Segregação socioespacial em Fortaleza. *In: SILVA, J. B. et al. (org.). Litoral e sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006. p. 135-146. Disponível em: [www.ppggeografia.ufc.br/images/litoralesertao1.pdf](http://www.ppggeografia.ufc.br/images/litoralesertao1.pdf). Acesso em: 30 jul. 2021.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1998.

SYDRIÃO, Régis Leitão. **A ferrovia e os processos de estruturação urbana em Fortaleza (1915-1950)**. 2018. 140 f. Dissertação (Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3560>. Acesso em: 22 jul. 2021.

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

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 1999.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. Os ônibus, os automóveis e as classes sociais: limites da política de transporte urbano no Brasil. **Revista dos Transportes Públicos – ANTP**, n. 15, p. 13-29, 1993.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. Política nacional de transporte público no Brasil: organização e implantação de corredores de ônibus. **Revista dos Transportes Públicos – ANTP**, n. 33, p. 73-95, 2010. Disponível em: [http://files-server.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/FEAB2631-4FA4-4C02-BA3D-9D96919BB616.pdf](http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/FEAB2631-4FA4-4C02-BA3D-9D96919BB616.pdf). Acesso: 23 out. 2021.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. *In: O processo de urbanização no Brasil*. DEÁK, Csaba; SHIFFER, Suely Ramos. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS USUÁRIOS DO BRT DA AVENIDA BEZERRA DE MENEZES



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**QUESTIONÁRIO PARA AVALIAR A ACESSIBILIDADE NO BRT (CORREDOR EXPRESSO) DA AVENIDA BEZERRA DE MENEZES SEGUNDO A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS**

### 1. PERFIL DO USUÁRIO

- 1.1 EM QUE BAIRRO VOCÊ MORA? \_\_\_\_\_
- 1.2 QUAL É SEU GÊNERO  
 MASCULINO  FEMININO  OUTROS
- 1.3 QUAL É SUA IDADE? \_\_\_\_\_
- 1.4 QUAL É O SEU ESTADO CIVIL?  
 SOLTEIRO  CASADO  VIÚVO  OUTROS: \_\_\_\_\_
- 1.5 QUAL É SUA PROFISSÃO (OCUPAÇÃO)? \_\_\_\_\_
- 1.6 QUAL É O MOTIVO DE SUA VIAGEM?  
 TRABALHO  ESTUDO  LAZER  OUTROS: \_\_\_\_\_

### 2. SOBRE O BRT

- 2.1 ALÉM DO MOTIVO PRINCIPAL QUAIS OUTROS MOTIVOS TE LEVAM A UTILIZAR O BRT?  
 TRABALHO  ESTUDO  LAZER  OUTROS: \_\_\_\_\_
- 2.2 POR QUE VOCÊ USA O BRT?  
 É BOM  ÚNICA OPÇÃO  OUTROS: \_\_\_\_\_
- 2.3 VOCÊ ACHA FÁCIL UTILIZAR O BRT?  
 SIM  NÃO  NÃO SEI RESPONDER
- 2.4 SUA LOCOMOÇÃO MELHOROU COM O BRT?  
 SIM  NÃO  NÃO SEI RESPONDER
- 2.5 O QUE MELHOROU COM O BRT?  
 O TEMPO DE VIAGEM  O CONFORTO  O ACESSO AOS DESTINOS  
 A SEGURANÇA  A PRATICIDADE  OUTROS: \_\_\_\_\_
- 2.6 NA SUA OPINIÃO O BRT É ACESSÍVEL A TODOS?  
 SIM  NÃO  NÃO SEI RESPONDER
- 2.7 O QUE VOCE ACHOU DA IMPLANTAÇÃO DAS CATRACAS?  
 ÓTIMO  BOM  RUIM  PÉSSIMO  INDIFERENTE
- 2.8 NA SUA OPINIÃO O BRT TROUXE ALGUM BENEFÍCIO PARA O TRANSPORTE PÚBLICO DA REGIÃO?  
 SIM  NÃO  NÃO SEI RESPONDER
- 2.9 NA SUA OPINIÃO O BRT COLABOROU PARA MELHORAR SEU ACESSO AO TRABALHO, ESTUDO, LAZER E OUTROS DESTINOS?  
 SIM  NÃO  NÃO SEI RESPONDER
- 2.10 A FUNÇÃO SOCIAL DO TRANSPORTE PÚBLICO É BASICAMENTE MELHORAR A QUALIDADE DE VIDA DOS USUÁRIOS, VOCÊ ACHA QUE O BRT CUMPRIU ESSA FUNÇÃO?  
 SIM  NÃO  NÃO SEI RESPONDER

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO GESTOR DA ETUFOR

1. Qual o cargo que o senhor ocupa na ETUFOR? E há quanto tempo o senhor está nesse cargo?
2. O sr. acompanhou a implantação do BRT da avenida Bezerra de Menezes?
3. Na sua opinião o que influenciou a decisão da gestão na escolha da avenida Bezerra de Menezes para implantação do BRT?
4. Na sua opinião quem mais se beneficiou com o aquele BRT? E por quê?
5. O BRT foi pensado com qual objetivo?
6. A acessibilidade como facilidade, em distância, tempo e custo, de se alcançar fisicamente, a partir de um ponto específico na cidade, os destinos desejados, foi pensada e contemplada no BRT?
7. A escolha de Fortaleza como uma das cidades sede da COPA do mundo de 2014 trouxe mudanças significativas no trânsito da cidade. Na sua opinião essas mudanças influenciaram no transporte público de Fortaleza? Em caso de resposta afirmativa, quais fatores sofreram influência?
8. Sobre a acessibilidade no BRT, a gestão percebe e recebe mais reclamações ou elogios por parte dos passageiros?
9. Com a implantação das catracas em fevereiro de 2020, alguns sites e jornais da capital registraram reclamações quanto à largura das catracas. A gestão pensou em reconsiderar a largura delas?
10. O BRT perpassa pelos bairros da Parquelândia, São Gerardo e Farias Brito, porém atende a demanda de uma grande parcela da população da periferia da cidade, como bairro do Antônio Bezerra, Quintino Cunha e Vila Velha. Na sua opinião o BRT tem contribuído para redução da segregação socioespacial?
11. E quanto à população mais vulnerável que necessita do transporte público para realização de todos os seus deslocamentos, o BRT trouxe melhorias a esse segmento? Em caso de resposta afirmativa, quais foram as melhorias?
12. A função social do transporte público é fundamental para promoção da qualidade de vida da população de qualquer cidade do mundo. Na sua opinião essa função social do transporte público está se cumprindo em Fortaleza?
13. O BRT da avenida Bezerra de Menezes efetivamente melhorou a qualidade de vida dos passageiros daquela região?

## **APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (GESTOR)**

Caro(a) Senhor(a): Você está sendo convidado(a) por mim, Rosângela de Almeida Lopes, para participar da pesquisa intitulada: “ACESSIBILIDADE NO CORREDOR EXPRESSO: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA ADOTADA NO SISTEMA BRT DA AVENIDA BEZERRA DE MENEZES NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA”. Esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar como a acessibilidade no corredor expresso da avenida Bezerra de Menezes está sendo garantida aos usuários do transporte público nas plataformas de embarque e desembarque do BRT. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos dessa pesquisa sejam esclarecidos. Os benefícios deste estudo visam contribuir para a importância de pensar a mobilidade urbana como política pública de grande impacto ao desenvolvimento e manutenção da cidadania, tão decisiva para tornar concretas as possibilidades que a cidade oferece como espaço de realização da vida social, propiciando oportunidades para a reorganização do crescimento e ordenamento da cidade, para a maior atratividade dos modais públicos de transporte, e favorecimento da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A sua participação consistirá em responder 13 (treze) perguntas de um roteiro de entrevista, com questões abertas, à pesquisadora do projeto. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente trinta minutos. A entrevista será transcrita e armazenada em arquivos digitais, mas somente terão acesso a elas a pesquisadora e o orientador. Solicitamos sua autorização para apresentar esse estudo em eventos e publicar em revista científica, nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto. Além disso, a qualquer momento, durante a pesquisa ou posteriormente, você poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa. Informamos que os riscos da pesquisa com relação aos temas abordados, são mínimos, podendo ocorrer risco de constrangimento durante a entrevista; risco de desconforto ao ser abordado para participar do estudo e ao fornecer informações sobre a rotina do trabalho. Comprometo-me a utilizar as informações coletadas somente para esta pesquisa. Ressalto que você não receberá nenhum pagamento por participar da pesquisa, que a qualquer momento poderá recusar a continuar participando da

mesma e que também poderá retirar seu consentimento, sem que isto lhe traga qualquer prejuízo. Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela pesquisadora. Caso decida não participar do estudo, ou resolva a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano. É importante destacar que não terá nenhuma despesa ao participar da pesquisa e que a pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: Rosângela de Almeida Lopes  
Instituição: Universidade Federal do Ceará  
Endereço: Ac. Público, 856 – Campus do Pici, Fortaleza - CE, 60020-181  
Telefone para contato: (85) 98601-1911

**ATENÇÃO:** Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8346/44. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma via será arquivada pelo pesquisador responsável, e a outra será fornecida a você.

Eu, \_\_\_\_\_, portador(a) do documento de identidade \_\_\_\_\_, fui informado(a) dos objetivos do presente estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas

dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e poderei modificar a decisão de participar, se assim desejar. Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma via deste Termo de Consentimento e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Fortaleza, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

---

Nome do participante da pesquisa	Data	Assinatura
----------------------------------	------	------------

---

Nome do pesquisador principal	Data	Assinatura
-------------------------------	------	------------