

Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2023) RMPA 50 ANOS

História, Território e Gestão



Danielle Heberle Viegas | Heleniza Ávila Campos | Paulo Roberto Rodrigues Soares
(orgs.)



**Região Metropolitana de
Porto Alegre (1973-2023)**

RMPA 50 ANOS

História, Território e Gestão

**Danielle Heberle Viegas
Heleniza Ávila Campos
Paulo Roberto Rodrigues Soares
(Orgs.)**

**Região Metropolitana de
Porto Alegre (1973-2023)
RMPA 50 ANOS
História, Território e Gestão**

E-book



São Leopoldo
2023

© Dos autores – 2023

Editoração: Oikos

Capa: Juliana Nascimento, a partir de fotografia cortesia da NASA

Imagem da capa: Cortesia da Unidade de Ciências da Terra e Sensoriamento Remoto, NASA Johnson Space Center (ID: ISS067-E-176701), datada de 04.07.2022. Link para acesso: <https://eo1.jsc.nasa.gov/SearchPhotos/photo.pl?mission=ISS067&roll=E&frame=176701>

Revisão: André Dick

Diagramação e arte-final: Jair de O. Carlos

Conselho Editorial (Editora Oikos):

Avelino da Rosa Oliveira (UFPEL)
Danilo Streck (Universidade de Caxias do Sul)
Elcio Cecchetti (UNOCHAPECÓ e GPEAD/FURB)
Eunice S. Nodari (UFSC)
Haroldo Reimer (UEG)
Ivoni R. Reimer (PUC Goiás)
João Biehl (Princeton University)
Luiz Inácio Gaiger (Bolsista de Produtividade CNPq)
Marluza M. Harres (Unisinós)
Martin N. Dreher (IHSL)
Oneide Bobsin (Faculdades EST)
Raúl Fernet-Betancourt (Aachen/Alemanha)
Rosileny A. dos Santos Schwantes (Uninove)
Vitor Izecksohn (UFRJ)

Editora Oikos Ltda.

Rua Paraná, 240 – B. Scharlau

93120-020 São Leopoldo/RS

Tel.: (51) 3568.2848

contato@oikoseditora.com.br

www.oikoseditora.com.br

R335 Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2023) – RMPA 50 anos: história, território e gestão. [E-book]. / Organizadores: Danielle Heberle Viegas, Heleniza Ávila Campos e Paulo Roberto Rodrigues Soares. – São Leopoldo, RS: Oikos, 2023.

455 p.; il. color.; 16 x 23 cm.

ISBN 978-65-5974-170-0

1. História – Região – Metropolitana – Porto Alegre. 2. Região Metropolitana – Porto Alegre – Migração. 3. Políticas de habitação social. 4. Dinâmica de trabalho – Região Metropolitana – Porto Alegre. I. Viegas, Danielle Heberle. II. Campos, Heleniza Ávila. III. Soares, Paulo Roberto Rodrigues.

CDU 981.651

Catálogo na Publicação: Bibliotecária Eliete Mari Doncato Brasil – CRB 10/1184

A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2015)

Pedro Xavier Araújo

Heleniza Ávila Campos

Introdução

A desigualdade social é um fenômeno de múltiplas dimensões, que se expressa no território na forma da segregação socioespacial. Os estudos sobre esse fenômeno no Brasil têm privilegiado leituras a partir dos componentes fixos do território, como a localização residencial das diferentes classes sociais e as concentrações de infraestrutura e serviços. Mas a segregação se expressa também através das características desiguais dos deslocamentos dos diferentes grupos sociais. A mobilidade é muito baixa para cerca de 80% da população que tem renda mensal familiar inferior a três salários mínimos. As limitações de mobilidade são fortes obstáculos para a superação da pobreza e da exclusão.

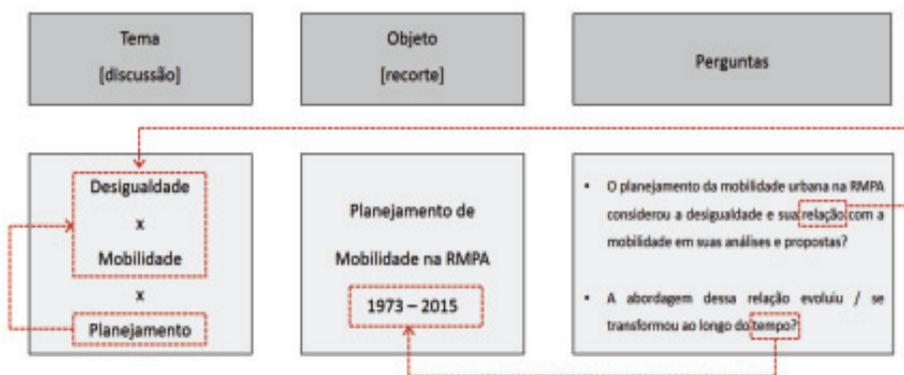
Nesse contexto, o planejamento urbano – entendido como um processo de organização de ações para o enfrentamento dos problemas socioespaciais, a partir da análise do território, seus conflitos e possibilidades – deveria apontar para a promoção da inclusão e a superação da segregação. Da mesma forma, o planejamento da mobilidade urbana deveria atentar para as relações entre a estrutura social, territorial, e os deslocamentos das pessoas nas cidades.

As regiões metropolitanas (RMs) concentram parte significativa da capacidade produtiva, da infraestrutura e dos serviços do país, mas também seus principais conflitos urbanos. Nesses territórios, a escala e a complexidade impõem maiores demandas e desafios de deslocamento para a população. A priorização de políticas voltadas à inclusão social e à qualificação da mobilidade urbana se torna especialmente importante.

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) possui um histórico de planejamento que remonta ao período da sua formalização – no início da década de 1970 – e se estende até a atualidade. Nessa trajetória, o setor dos transportes e da mobilidade urbana foi tratado com especial ênfase. Esse processo de planejamento não foi exatamente linear, uma vez que os planos e projetos foram desenvolvidos em diferentes contextos sociais, políticos e econômicos, acompanhando as transformações da sociedade brasileira.

O presente capítulo apresenta, de forma resumida, uma pesquisa de mestrado (ARAÚJO, 2017), que buscou analisar em que medida o planejamento da mobilidade na RMPA considerou a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana, e foram propostas ações buscando reverter ou minimizar esta situação. Adicionalmente, pretendeu identificar eventuais transformações na abordagem dessa relação pelo planejamento ao longo deste período. Como recorte temporal, considerou-se o período que vai de 1973 – ano de publicação do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) e da instituição da RMPA – até 2015, quando foram cadastrados os projetos mais recentes de estruturação do sistema de transporte metropolitano. O Gráfico 1 mostra de forma sintética a proposta da pesquisa.

Gráfico 1: Tema, objeto e perguntas da pesquisa



A pesquisa se concentrou na análise dos planos, enquanto documentos que resumiram e plasmaram leituras da realidade técnica e social em determinados momentos, e apresentaram propostas voltadas para aquelas realidades. A opção se deu porque os planos, independentemente de sua aplicabilidade futura ou do processo que os gerou, refletem o modo de pensar e de abordar o problema conceitualmente em cada período ou contexto.

Após uma análise inicial dos planos elaborados no período, foram selecionados dois planos mais representativos, que ilustram dois contextos específicos: o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PLAMET), de 1976, que ilustra o modelo de planejamento da ditadura militar; e o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb), de 2009, elaborado em um contexto mais democrático, quando o Brasil era governado por um grupo político tido como mais progressista e preocupado com a inclusão.

Os resultados mostraram que, apesar das diferenças entre os planos analisados, a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana foi abordada de forma insatisfatória em ambos os casos. Verificou-se que o tema vem recebendo mais atenção no período mais recente, mas que esse comprometimento ainda não está à altura dos desafios presentes no território.

O capítulo se desenvolve em cinco partes: inicialmente exploram-se as relações entre desigualdade social, segregação socioespacial e mobilidade urbana; em seguida, discute-se o conceito de planejamento e sua finalidade em contextos de forte desigualdade e exclusão social. Na terceira parte, descreve-se o processo de institucionalização da RMPA, e o histórico do planejamento da mobilidade na região; a quarta parte apresenta a análise dos planos e os resultados alcançados. Finalmente apresentam-se as considerações finais.

Desigualdade, território e mobilidade urbana

Apesar dos esforços recentes, a desigualdade social no Brasil permanece entre as 12 mais altas do mundo (IPEA, 2012, p. 3). O processo de desenvolvimento social, econômico e político do país deixou “uma herança de injustiça social, que excluiu parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 1). Por isso, Villaça (2015, p. 13) defende que “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado e compreendido se não forem consideradas as enormes desigualdades econômicas e de poder político que ocorrem em nossa sociedade”.

Desigualdade social é uma noção multifacetada que expressa condições desiguais a que estão submetidos diferentes grupos sociais no que diz respeito à renda, à capacidade de satisfazer suas necessidades, e a diversos outros fatores. Diz respeito ao contraste entre um grupo de pessoas que detêm grandes quantidades de riquezas, capacidade de atender às suas ne-

cessidades, e têm assegurados todos os seus direitos, e outro grupo de pessoas com insuficiência de renda, sem condições de satisfazer às suas necessidades básicas (como alimentação, moradia, vestuário), sem acesso aos serviços essenciais (educação, saúde, transporte coletivo), e privados de direitos básicos.

A desigualdade social se reflete na organização do espaço, e essa organização espacial influencia na organização da sociedade. No caso das cidades brasileiras, “a forma como a cidade é geograficamente organizada faz com que ela não apenas atraia gente pobre, mas que ela própria crie ainda mais gente pobre. O espaço é, desse modo, instrumental à produção de pobre e de pobreza” (SANTOS, 1990, p. 59 apud SPOSITO, 2004, p. 123).

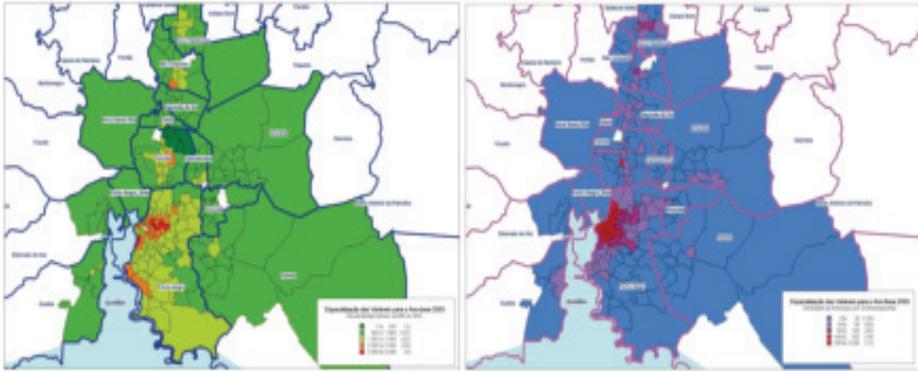
No espaço urbano, a desigualdade social se expressa através da *segregação socioespacial*, um processo “segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões ou conjuntos de bairros” (VILLAÇA, 2001, p. 142). Esse fenômeno é nitidamente visível através da espacialização dos *elementos fixos* do território – como a localização das residências dos diferentes grupos sociais, dos postos de trabalho e dos equipamentos. Grupos sociais com melhores condições de renda ocupam áreas mais privilegiadas do ponto de vista da localização; da acessibilidade; e da concentração de infraestrutura, dos serviços e das oportunidades. Os grupos de menor renda têm dificuldades de acessar e de se apropriar dessas áreas valorizadas, e acabam ocupando áreas periféricas, distantes das oportunidades e carentes de infraestrutura. Mas o fenômeno manifesta-se também através dos *fluxos*, nas condições e características desiguais de mobilidade urbana.

A distribuição das atividades e da população no território impõe diferentes demandas de mobilidade para cada grupo social, e esses grupos dispõem de condições diferenciadas para realizar se deslocar (conforme a renda, a posse de veículos e outros fatores). “Como resultado tem-se os mais pobres segregados espacialmente e limitados em suas condições de mobilidade” (GOMIDE, 2003, p. 8). A dificuldade de acesso à terra coincide com dificuldades de mobilidade, gerando um círculo vicioso que torna mais difícil a superação da exclusão.

Os dados levantados pelo PITMUrb, publicado em 2009, ilustram essa situação. Os mapas da Figura 1 demonstram a intensa concentração dos postos de trabalho junto ao centro metropolitano, que diminui na proporção da distância a esse centro, e como os grupos sociais de maior renda

moram próximos às concentrações de empregos, enquanto a população de menor renda habita nas periferias, distante das oportunidades.

Figura 1: Concentração de empregos (esquerda) e espacialização das rendas médias mensais (direita), na RMPA em 2003



Fonte: PITMUrb (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Diversos indicadores demonstram a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana. Os grupos de alta renda, apesar de estarem relativamente mais próximos de seus locais de interesse, realizam mais viagens por dia. Também possuem mais veículos e preferem o modal individual. Além disso, o peso do gasto com os deslocamentos é menos significativo em seu orçamento. A estrutura segregada do território submete os grupos de baixa renda a maiores necessidades de viagens. Esses são mais dependentes do transporte público coletivo, que muitas vezes é precário. O custo das tarifas pesa muito no orçamento familiar desse grupo.

Essa realidade faz com que muitas pessoas tenham reduzidas as possibilidades de mobilidade e de acesso às oportunidades e serviços da cidade. A mobilidade se coloca como um obstáculo para a superação da desigualdade e da segregação. As classes desfavorecidas se veem duplamente atingidas: estão submetidas a maiores exigências de deslocamentos e possuem menos condições para realizá-los. Essa situação se mostra com mais intensidade e complexidade nas maiores regiões metropolitanas do país, como é o caso da RMPA.

Considerando esta realidade, seria de se esperar que o planejamento da mobilidade urbana no Brasil dedicasse especial atenção à esses conflitos e buscasse criar condições para que todos os cidadãos pudessem realizar seus

deslocamentos e acessar as oportunidades presentes nas cidades. Essa reflexão sobre o papel do planejamento da mobilidade ante a realidade social das grandes cidades brasileiras é a questão que motivou a presente pesquisa.

Planejamento, inclusão e desenvolvimento socioespacial

Segundo Hall (2002, p. 3, tradução própria), *planejamento* é “um processo consciente voltado ao ordenamento de atos e elementos para o cumprimento de um objetivo predeterminado”. A ênfase do planejamento estaria em “traçar uma ordenada sequência de eventos de modo a tornar possível atingir um objetivo predeterminado”. O planejamento pode ser aplicado a diversas atividades como planejar as atividades do dia, as férias com a família, etc. Quando o objeto do planejamento é o espaço, as cidades ou o território, ele torna-se mais específico. Antes de aprofundar a questão do *objetivo* ou *finalidade* do planejamento, convém refletir sobre o seu objeto.

Os conceitos de *espaço* e *território* são relativamente próximos. A geografia tradicional entendia o espaço como *suporte físico* ou *receptáculo* das atividades sociais, mas com o tempo esse entendimento foi se tornando mais complexo. Nos anos 1970, a geografia crítica romperia com essa visão inicial, defendendo que o espaço desempenha um papel ou uma função decisiva na estruturação da sociedade. Para Corrêa (2000, p. 26), não há por que falar em sociedade e espaço como se fossem coisas separadas; “uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado; o espaço só é inteligível através sociedade”.

O conceito de *território*, por sua vez, incorpora a noção das relações de poder. Para Souza (2000), o território é fundamentalmente “um *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*” (p. 78, grifos no original). Para ele, o que diferencia os conceitos de território e espaço é o “caráter especificamente *político* do primeiro” (p. 84, grifos no original).

Assim, o planejamento territorial, ao analisar e propor ações no espaço urbano ou regional (municípios, cidades, regiões metropolitanas ou conjuntos de cidades), deveria estar voltado não somente para os componentes físicos do espaço, mas sim para as relações sociais como um todo. Rovati (2013, p. 33-34) corrobora com esse entendimento ao afirmar que o planejamento urbano é “um processo relacionado ao funcionamento e a transformação da organização social urbana”, cujo objeto “é, antes de tudo, um processo social”.

Analogamente, o planejamento da mobilidade urbana não deveria se limitar ao dimensionamento de sistemas e tecnologias eficientes de transporte e circulação, e sim contemplar as relações entre sociedade, território e os deslocamentos de pessoas e bens. O próprio conceito de *mobilidade urbana* aponta nessa direção. O termo apareceu recentemente nos ambientes técnico e político, ocupando espaço do que antes era tratado como circulação e/ou transportes. No âmbito das políticas públicas brasileiras, o conceito foi adotado pelo Ministério das Cidades nos anos de sua criação. Buscava superar as abordagens tipicamente setoriais dos transportes a partir da articulação entre os deslocamentos e o território em uma perspectiva mais ampla: “mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens, mobilidade urbana é o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade” (MCID; INSTITUTO PÓLIS, 2005, p. 3).

O conceito pressupunha, portanto, a consciência das relações entre os deslocamentos e organização socioespacial. Tinha “como ponto de partida a percepção de que transporte não é um fim em si mesmo, mas uma forma da população acessar os destinos desejados na cidade” (MCID; IBAM, 2005, p. 10). Significava uma reorientação do foco das políticas do setor em direção à satisfação das necessidades dos usuários (em especial dos mais necessitados), superando o foco na racionalização e eficiência dos sistemas.

Apesar da diversidade de termos empregados, contemporaneamente há certo consenso em torno de uma conjunção das dimensões sociais, econômicas e espaciais no território. Essas dimensões (além de outras, como a ecológica) relacionam-se intrinsecamente. Melhorias no espaço ou na economia podem levar a melhorias sociais, mas não necessariamente. Neste sentido, Souza (2008, p. 75-76) defende a importância da distinção entre o objetivo “fundamental” do planejamento e os objetivos “instrumentais”:

[...] aumento da justiça social e melhoria da qualidade de vida, podem ser compreendidos como objetivos *intrinsecamente relevantes*, pois claramente dizem respeito a *fins* não somente a *meios*. O mesmo se aplica, evidentemente, ao objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanos, que é o próprio desenvolvimento urbano. Em comparação com objetivos intrinsecamente relevantes, metas como *eficiência econômica, avanço técnico e tecnológico* e outras não devem ser vistas como fins em si mesmos, de um ponto de vista social abrangente crítico; a rigor, trata-se aqui em última instância, de meios a serviço de objetivos mais elevados.

Na perspectiva da pesquisa que serviu de base para o presente capítulo, defende-se, como Souza, que o *desenvolvimento socioespacial*, entendido

como *mudança social positiva* – que resulte em melhoria da qualidade de vida para a maior parte da população e aumento da justiça social – deve ser o *objetivo central do planejamento urbano*, principalmente em contextos de desigualdade, pobreza e exclusão, como no caso das cidades brasileiras. A visão aproxima-se do entendimento do epistemólogo Mario Bunge (1999, p. 324), que considera o planejamento urbano como uma tecnologia social. Para ele, as tecnologias sociais estudam as maneiras de manter, reparar, melhorar ou substituir sistemas e processos sociais existentes; e/ou planejam outros sistemas e processos para enfrentar problemas sociais.

Para o caso das regiões metropolitanas brasileiras, marcadas pela desigualdade, com amplas camadas da população marginalizadas e com dificuldades de acesso às oportunidades de emprego e aos serviços básicos, poderia-se esperar que o planejamento da mobilidade dedicasse atenção à compreensão dessa realidade e a elaboração de propostas para as soluções desses problemas. Essa reflexão motivou o presente estudo a analisar o processo de planejamento da mobilidade na RMPA, buscando identificar em que medida o mesmo teria considerado a desigualdade social e sua relação com a mobilidade urbana.

O planejamento da mobilidade urbana na RMPA

A RMPA é a região metropolitana mais meridional do Brasil. Reúne atualmente 34 municípios, e uma população de aproximadamente 4,3 milhões de habitantes. É a quinta RM do país em termos populacionais e quanto à atividade econômica (medida pelo PIB). Está inserida no processo de metropolização brasileiro desde o final dos anos 1960, tendo sido institucionalizada junto com as oito primeiras regiões metropolitanas do país, através da Lei Complementar nº 14 de 1971.

A formação da RMPA se deu “sob a égide do modelo fordista de desenvolvimento” (SOARES; FEDOZZI, 2016, p. 181). Ao longo das décadas de 40, 50 e 60, a região atraiu grandes contingentes populacionais oriundos, principalmente, do interior do estado, atraídos pelas oportunidades de emprego e serviços concentradas na metrópole que se industrializava. Nesse período, a região experimentou intenso crescimento urbano e populacional.

Desde sua formalização até a atualidade, as instituições voltadas para a gestão da RMPA promoveram diversas experiências de planejamento. Esse processo de planejamento – o seu ritmo, características e transforma-

ções – esteve fortemente relacionado com os diferentes contextos político, social, econômico e institucional, e pelas mudanças que o país atravessou.

É possível delimitar pelo menos três períodos diferenciados neste processo. O primeiro período (1973-1985) é marcado pela ditadura militar, em cujo contexto surgiram e se institucionalizaram as primeiras RMs no Brasil. No segundo período (1985-2002), dá-se o processo de abertura democrática, quando o ganho de autonomia municipal esvazia a questão metropolitana. Nessa fase, o papel do estado na gestão do território se retrai, e o planejamento é desvalorizado. O terceiro período (2003-2016) se inicia com a eleição do presidente Lula e com a criação do Ministério das Cidades, fatos que significaram a retomada da política urbana em escala federal.

O primeiro período se destaca pelo fortalecimento institucional e do planejamento territorial. As RMs tinham papel central no projeto de desenvolvimento do governo militar. Logo em 1971, iniciou-se a elaboração do primeiro plano geral da RMPA – o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), um plano ambicioso e de escopo amplo.

Com base nas diretrizes do PDM, em 1973 teve início a elaboração do Plano Diretor de Transportes Urbanos da RMPA (PLAMET), inaugurando o planejamento da circulação e dos transportes na RMPA. O plano definiu dois projetos específicos: o Estudo do Transporte Coletivo (TRANSCOL), que indicava a implantação de um sistema metropolitano de corredores de ônibus; e o Estudo do Trem Suburbano (TRENSURB), que previa a implantação do modal ferroviário entre os principais polos da região (eixo Norte-Sul).

Em 1975, foi criada a Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN –, substituindo órgãos técnicos e políticos voltados para a gestão da RMPA que haviam sido criados antes mesmo do seu reconhecimento legal. Ainda durante o regime militar, em 1981 foi publicado o Estudo de Corredores Interurbanos da RMPA (COMET), que atualizava as recomendações do PLAMET e do PDM em um recorte específico da região.

Os corredores metropolitanos ligando os municípios vizinhos ao centro da capital previstos nos planos nunca chegaram a ser implantados. Ainda assim, tratou-se de um período virtuoso do ponto de vista da quantidade de planos e projetos elaborados e do fortalecimento institucional. Porém, a forma centralizadora e autoritária do governo militar de instituir e gerir as RMs foi alvo de muitas críticas, assim como o viés tecnocrata do planejamento do período.

No contexto da reabertura democrática, inicia-se um segundo período. O país passou por transformações e por uma ruptura com o modelo anterior, com impactos na forma de abordar politicamente as RMs e o planejamento territorial. Entre as transformações, a Constituição Federal de 1988 daria maior autonomia aos municípios para a gestão dos territórios “como resposta para o descontentamento que gerou a forma autoritária de impor as RM, adotadas pelo regime militar” (MARICATO, 2011, p. 11).

A própria noção de *planejamento* também enfrentou uma crise naquele momento, de escala internacional. No Brasil, essa crise coincidiu com fortes dificuldades econômicas e com uma série de governos de orientação neoliberal durante as décadas de 80 e 90. Foram décadas “marcadas pela desregulamentação das políticas públicas e pelo recuo nos investimentos públicos” (MARICATO, 2011, p. 11), as chamadas *décadas perdidas*.

Na RMPA, esse contexto foi marcado por um grande vazio no planejamento da mobilidade urbana. A experiência do planejamento da mobilidade seria retomada somente com a elaboração do Projeto Linha Rápida, entre 1996 e 2002. O projeto retomava a ideia dos corredores metropolitanos para o transporte coletivo nos municípios situados no eixo nordeste da capital, em moldes semelhantes às propostas anteriores. O projeto foi implantado parcialmente. Mais uma vez, os investimentos acabaram se concentrando na capital, e os corredores intermunicipais foram preteridos.

A chegada do século XXI trouxe uma nova guinada no planejamento e na orientação do Estado quanto às políticas territoriais no Brasil. Esse resgate do papel do planejamento e do debate sobre a questão urbana iria ganhar um impulso importante com a vitória do Partido dos Trabalhadores, nas eleições presidenciais de 2002. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, com a missão de tornar as cidades “mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática” (MCID, 2015).

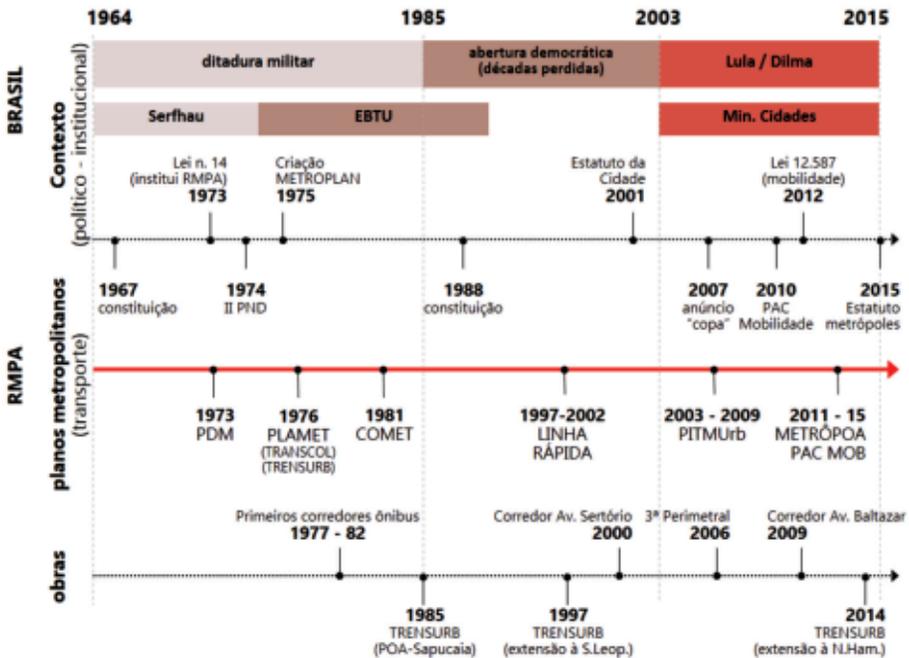
Neste contexto, o planejamento da mobilidade na RMPA foi retomado através da elaboração do Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb), entre 2003 e 2009. O plano definiu uma Rede Estrutural nova – pela primeira vez independente das propostas do PDM. Concebeu também um novo modelo físico-operacional, tecnológico e tarifário, e propostas institucionais para integração do planejamento e gestão do transporte em escala metropolitana.

Durante o período de elaboração do PITMUrb, o Brasil passou por um ciclo de crescimento econômico, que possibilitou a retomada de inves-

timentos na infraestrutura e na mobilidade urbana. A partir dos anúncios de que o Brasil sediaria a Copa do Mundo de futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, o Governo Federal passou a criar grandes programas de investimentos no setor. A onda de investimentos encontrou a RMPA com um plano de mobilidade urbana recém-concluído. O Estado do RS e a Prefeitura da capital tomaram a iniciativa de cadastrar diversos projetos baseados nas propostas do PITMUrb.

O Gráfico 2 apresenta as principais experiências desse processo de planejamento, desde a formação da RMPA até os dias atuais, relacionando-as com as transformações nos contextos político e institucional.

Gráfico 2: Contextualização dos planos para definição do *corpus* da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Considerando esse processo de planejamento, com as suas transformações; a desigualdade que marca a organização social brasileira; e as fortes relações entre a desigualdade social e a mobilidade urbana; a presente pesquisa procurou identificar se os planos de mobilidade da RMPA teriam

considerado em suas análises – e em que medida – a desigualdade social e sua relação com a mobilidade urbana, e se haveriam proposto ações para promover a inclusão através da mobilidade. Adicionalmente, pretendeu-se identificar eventuais transformações na abordagem desses fenômenos pelo planejamento ao longo desse período.

Análise dos planos

A primeira etapa da pesquisa consistiu na seleção dos planos que seriam analisados. Dentre todos os planos elaborados no período, foram escolhidos o PLAMET, de 1976, e o PITMUrb, de 2009. A escolha se deu por se tratarem de dois planos gerais e mais completos, que abordavam a região e o sistema de mobilidade de forma mais ampla, a partir de análises mais profundas, concebendo redes completas e formas de gestão dos sistemas e serviços.

Além disso, os planos selecionados eram representativos de contextos bem demarcados e diferenciados. O PLAMET ilustra o modelo de planejamento da época da ditadura militar e sua abordagem do território, dos transportes, da organização social. O PITMUrb foi elaborado durante a gestão do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal, um governo que combinou “crescimento econômico com a integração produtiva de amplas parcelas da população, a extensão de políticas de proteção social e a retomada do planejamento governamental” (RIBEIRO, 2016, p. 1). Para o objetivo da pesquisa, era interessante estudar planos representativos dos diferentes contextos, buscando identificar diferenças na abordagem das questões sociais.

Após a delimitação do *corpus*, foram definidas unidades de análise comuns a ambos os planos, relacionadas às etapas do processo de planejamento. Foram elas: (1) os objetivos; (2) a apresentação das variáveis socioeconômicas levantadas; (3) o diagnóstico; (4) o prognóstico dos cenários futuros; e (5) as propostas.

O passo seguinte foi a construção de duas categorias de análise conceitualmente opostas, que serviriam para classificar os planos com relação ao tratamento que davam ao tema da segregação socioespacial: a categoria dos planos com enfoque social-abrangente e a categoria dos planos com enfoque técnico-setorial. As categorias funcionaram como polos de referência instrumentais para a análise dos planos. Os planos não seriam “en-

caixados” em uma ou outra categoria, mas classificados em termos de *mais próximos* ou *mais distantes* de dois polos opostos de referência.

Foram definidas perguntas direcionadas a cada unidade de análise, e 3 respostas possíveis para cada pergunta, correspondentes à abordagem do fenômeno da segregação socioespacial. Foi estabelecida uma pontuação para cada resposta, proporcional a essa abordagem, de modo que o somatório de pontos para cada plano pudesse variar entre 0 e 10 pontos, o que serviria para classificá-los entre as categorias.

A análise dos planos demonstrou que o fenômeno da segregação socioespacial e sua relação com a mobilidade urbana foram abordados de forma insatisfatória e insuficiente pelo planejamento da mobilidade da RMPA nos últimos 40 anos. O PITMUrb, de 2009, integrou esse relação de forma mais clara. A preocupação, no entanto, aparece de forma secundária e periférica ao longo do plano. A abordagem da segregação socioespacial foi ainda mais limitada no PLAMET, de 1976. Embora reconheça a segregação urbana em seu diagnóstico, o plano a considera como parte do seu escopo. Defende a tese que a inclusão aconteceria como uma decorrência natural do desenvolvimento e do crescimento econômico. É um modelo de planejamento que fecha os olhos para os conflitos sociais.

Na avaliação do PLAMET, três unidades de análise apresentaram respostas negativas e não pontuaram: objetivos, diagnóstico e propostas. A promoção da inclusão não figurava entre os objetivos nem foi um critério norteador das propostas do plano. Tampouco seu diagnóstico reconhecia a desigualdade e a segregação como problemas que deveriam ser enfrentados, apesar dos dados que evidenciavam o fenômeno. Na unidade das variáveis socioeconômicas, a resposta foi parcial: o plano reconhecia a existência do fenômeno da segregação na interpretação dos dados, mas não como parte do seu escopo. Somente na unidade do prognóstico a resposta foi plenamente positiva: os cenários previstos para o futuro eram nitidamente menos desiguais que aqueles encontrados na época da elaboração do plano. Dessa forma, conforme os critérios estabelecidos, a avaliação do PLAMET resultou numa pontuação de 3 pontos, sobre um total de 10, como mostra a Tabela 1. Matriz de avaliação do PLAMET, a seguir.

Tabela 1: Matriz de avaliação do PLAMET

PLAMET (1976)	
Unidade de Análise	Pergunta
1. Objetivos	O plano coloca entre os seus objetivos a promoção da inclusão, a redução da desigualdade ou da segregação socioespacial?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [0 pontos]
2. Variáveis socioeconômicas	Ao apresentar as variáveis socioeconômicas, o plano reconhece o fenômeno da segregação? O reconhece como um problema que forma parte do seu escopo?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
3. Diagnóstico	Ao apresentar o diagnóstico dos fluxos, o plano reconhece e demonstra preocupação com a desigualdade nas formas e condições de mobilidade?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [0 pontos]
4. Prognóstico	Ao estimar cenários futuros, o plano prevê realidades menos desiguais que as atuais no que diz respeito à distribuição de renda, localização dos empregos, características dos fluxos etc.?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [2 pontos]
5. Propostas	As propostas do plano estão voltadas para a promoção da inclusão socioespacial através da mobilidade?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [0 pontos]
Resultado/pontuação TOTAL	3 PONTOS

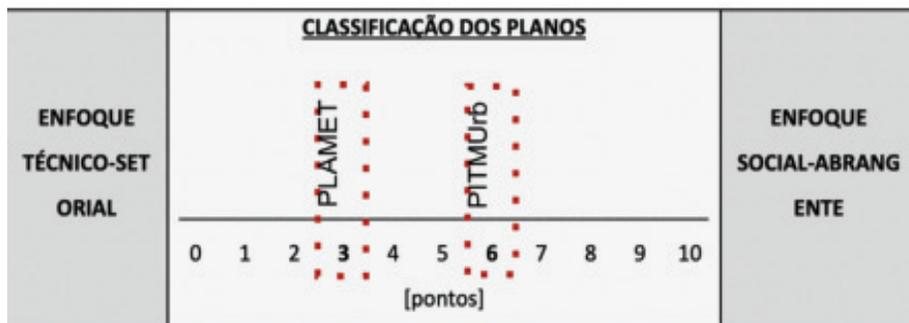
No caso do PITMURb, quatro unidades de análise apresentaram respostas intermediárias. O reconhecimento e a preocupação com a segregação apareceram nos objetivos, na apresentação das variáveis socioeconômicas, no diagnóstico e nas propostas do plano, mas sempre de forma tangencial ou secundária. A promoção da inclusão não figurava entre os objetivos principais nem foi o critério central a nortear as propostas do plano. Assim como o PLAMET, porém o PITMURb apresentava prognósticos mais equilibrado e menos desiguais que a realidade diagnosticada no ano-base. Com isso, o plano totalizou 6 pontos (sobre 10), como mostra a Tabela 2.

Tabela 2: Matriz de avaliação do PITMUrb

PITMUrb (2009)	
Unidade de Análise	Pergunta
1. Objetivos	O plano coloca entre os seus objetivos a promoção da inclusão, a redução da desigualdade ou da segregação socioespacial?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
2. Variáveis socioeconômicas	– Ao apresentar as variáveis socioeconômicas, o plano reconhece o fenômeno da segregação? O reconhece como um problema que forma parte do seu escopo?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
3. Diagnóstico	Ao apresentar o diagnóstico dos fluxos, o plano reconhece e demonstra preocupação com a desigualdade nas formas e condições de mobilidade?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
4. Prognóstico	Ao estimar cenários futuros, o plano prevê realidades menos desiguais que as atuais no que diz respeito à distribuição de renda, localização dos empregos, características dos fluxos, etc.?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [2 pontos]
5. Propostas	As propostas do plano estão voltadas para a promoção da inclusão socioespacial através da mobilidade?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
Resultado/pontuação TOTAL	6 PONTOS

O resultado da pontuação obtida pelos planos situou o PLAMET mais próximo ao enfoque técnico-setorial e PITMUrb em uma posição intermediária, mas ligeiramente mais próxima ao enfoque social-abrangente (Tabela 3).

Tabela 3: Classificação dos planos entre as categorias



O critério da categorização através de notas buscou dar mais objetividade à interpretação dos planos. Imaginava-se, no entanto, que a redução de uma análise tão complexa a uma pontuação numérica poderia ser muito limitadora e restrita, excluindo muitos elementos e nuances. Porém, o resultado final expressou com relativa fidelidade o que a extensa análise pode revelar. De fato, as relações entre a mobilidade urbana e a segregação socioespacial não foram exploradas em profundidade em nenhum dos planos analisados. Ainda assim, o PITMÚrb possui nitidamente uma abordagem mais abrangente da mobilidade, e a preocupação com a inclusão social é expressa com mais clareza entre os objetivos e os critérios para a definição das propostas. De todos os modos, o cotejamento entre os planos considerou as diferenças nos contextos nos quais foram elaborados, pois se tratam de momentos históricos bem diferentes.

Considerações finais

Através do presente capítulo, buscou-se discutir de forma crítica as relações entre a desigualdade social e a mobilidade urbana, utilizando como caso a RMPA, que reúne os conflitos urbanos e da mobilidade característicos da realidade urbana brasileira, e conta com uma importante tradição de planejamento da mobilidade.

A partir do debate teórico sobre a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana, a pesquisa questionou se o planejamento da mobilidade desenvolvido na RMPA teria considerado esse conflito em suas análises e propostas, e se o comprometimento do planejamento com essa relação evoluiu ao longo do tempo.

Os resultados mostraram que, apesar das diferenças entre os planos analisados, a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana foi abordada de forma insatisfatória em ambos os casos, ainda que o tema venha recebendo mais atenção no período mais recente.

Apesar do maior comprometimento com a inclusão social, grosso modo, os métodos utilizados no PITMUrb são os mesmos que vinham sendo empregados desde a década de 1970. Tratam-se de métodos tradicionais, provenientes da engenharia de transportes, cujo foco está no funcionamento ótimo do sistema e não nas necessidades e limitações dos diferentes grupos sociais. São métodos limitados do ponto de vista da abordagem dos conflitos socioespaciais presentes no território e dificultam uma compreensão mais profunda das necessidades e limitações da população. Seu emprego demonstra que o planejamento da mobilidade não está sendo utilizado como uma ferramenta capaz de orientar a formulação de políticas públicas adequadas para o combate à desigualdade e à exclusão social.

O resultado era em parte esperado, pois a omissão do planejamento tecnocrático característico do período da ditadura militar com relação aos problemas sociais é amplamente reconhecida. Da mesma forma, reconhece-se que o processo de democratização e a chegada de governos progressistas ajudaram a lançar luz sobre os conflitos da chamada crise urbana. Essa transformação tornou o planejamento urbano mais comprometido com esses conflitos, mas esse comprometimento ainda não está à altura dos desafios presentes no território, especificamente no que diz respeito às relações entre a desigualdade social e a mobilidade urbana.

Referências

ARAÚJO, Pedro Xavier de. *A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2015)*. Dissertação (Mestrado) – Porto Alegre, PROPUR/UFRGS, 2017.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *Texto para Discussão* (IPEA), n. 880. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BRASIL. *Lei Complementar n. 14, de 08 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, 1973.

BUNGE, Mario. *Las ciencias sociales en discusión: una perspectiva filosófica*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito chave na geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 15-48.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte Urbano e Inclusão Social: elementos para políticas públicas. *Texto para Discussão* (IPEA), v. 1, p. 7-33. Brasília: IPEA, 2003.

HALL, Peter. *Urban and Regional Planning*. 4. ed. London: Routledge, 2002.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. *Comunicados do Ipea*, n. 155. Brasília: IPEA, 2012.

MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, 2011.

MCID (Ministério das Cidades). *O Ministério*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>. Acesso em: 05 maio 2017.

MCID (Ministério das Cidades); IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). *Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada*. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.

MCID (Ministério das Cidades); INSTITUTO PÓLIS. *Mobilidade urbana é desenvolvimento urbano!* Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

RIBEIRO, Luiz Carlos de Queiroz. *A Cidade na “Longa Década Perdida”*. O Direito à Cidade em tempos de crise. Le Monde Diplomatique Brasil e INCT Observatório das Metrôpoles, 2016. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-cidade-na-longa-decada-perdida/>. Acesso em: 23 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do RS, Ministério das Cidades, Município de Porto Alegre. *Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana – PIT-MUrb*. Relatório Síntese. Porto Alegre: METROPLAN, 2009.

ROVATI, João Farias. Urbanismo versus planejamento urbano? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ANPUR, v. 15, n. 1, p. 33-58, maio de 2013.

SOARES, Paulo Roberto; FEDOZZI, Luciano Joel. Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. *Sociologias*, ano 18, n. 42, maio/ago. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 162-197.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008 (1. ed., 2001).

ARAÚJO, P. X.; CAMPOS, H. A. • A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2015)

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos das periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. *Investigaciones Geográficas*, Boletim do Instituto de Geografia, v. 54, ago. 2004. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México, 2004, p. 114-139.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Apresentação. In: SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conturbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.