CONGESTIONAMENTOS URBANOS

Grandes engarrafamentos tornaram-se parte da paisagem das grandes metrópoles mundiais. Somadas ao aborrecimento causado pela situação, há também perdas econômicas expressivas. A solução para o problema depende de uma melhor compreensão do uso e da ocupação do solo urbano

POR VLADIMIR FERNANDES MACIEL





Se você reside em uma das nossas grandes metrópoles ou capitais, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte ou Vitória, dentre outras, você já se viu preso em algum mega-congestionamento. Nessas horas, não há programa de rádio, CD preferido ou conversa no celular que consiga amenizar a ansiedade e a sensação de impotência. Pior ainda é a situação daqueles que sofrem o congestionamento dentro de ônibus lotados e desconfortáveis.

O problema é que esses congestionamentos estão cada vez mais freqüentes. Os últimos anos de crescimento da economia brasileira lançaram não somente mais automóveis nas ruas e avenidas, mas causaram aumento da quantidade de deslocamentos de pessoas e produtos. Várias horas do dia são perdidas entre o ir-e-vir, com custos de combustível consumido, estoques em trânsito e horas não trabalhadas ou não aproveitadas para lazer, educação etc. Para não falar da poluição atmosférica, que vem crescendo, numa tendência oposta aos primeiros anos da década de 1990.

Se, por um lado, há escassez de boas vias e meios públicos de circulação, de outro, seria ingenuidade acreditar que a elevação na oferta de tais vias e meios resolveria o caos urbano do trânsito. Por trás desse problema está o uso e a ocupação do solo urbano.

USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. Se pudéssemos olhar a cidade do alto, numa visão panorâmica, veríamos que a sua conformação no espaço apresenta um padrão razoavelmente definido. De um modo geral, as áreas mais centrais das cidades concentram locais de comércio, principalmente varejista, sedes de empresas, prestadores de serviços (desde hospitais e clínicas odontológicas a consultorias) e locais de refeições e de entretenimento (como teatros e cinemas). Mais afastadas em relação ao centro ficam as residências.

É importante mencionar a existência de compensações embutidas em qualquer movimento dentro da área urbana. Assim, por exemplo, toda vez que escolhemos ficar mais próximos do centro de negócios, economizamos no tempo e no custo de deslocamento, porém pagamos mais caro pelo metro quadrado. Se nos afastamos em direção à periferia, os custos de transporte aumentam, mas o preço do metro quadrado diminui. É por essa razão que, nas áreas centrais, vemos projetarem-se arranha-céus e, nas zonas mais periféricas, edifícios de menor porte: isso é reflexo da maior densidade de ocupação no centro, associada a tamanhos menores de lotes e a maior verticalização.

Os principais deslocamentos, portanto, seriam os de ir e vir dos locais de trabalho, de estudo ou de compras, que não necessariamente se encontram na mesma região das residências. A rede de serviços de transportes urbanos foi configurada, em grande parte, para atender a esses deslocamentos. Naturalmente, há vários centros de negócios em uma cidade grande, pois existem subcentros e há certa descentralização dos postos de trabalho. Mesmo assim, a região de residência e a região de trabalho ou consumo diferem para a maior parte das pessoas na grande maioria das cidades, conforme demonstram estudos realizados tanto nos EUA e Europa, como no Brasil (a pesquisa Origem-Destino do metropolitano paulista é um exemplo).

PADRÕES RESIDENCIAIS. Assim como há diferentes padrões de uso do solo por atividade – por exemplo, comercial, serviços, industrial, residencial e agrícola –, o mesmo ocorre com o uso habitacional, que difere ao longo dos estratos de renda e por dimensões de terreno.

Destacam-se aqui dois modelos gerais: o norte-americano e o europeu. No primeiro caso, as classes de menor poder



aquisitivo moram mais próximas às áreas centrais, em habitações menores, porém com mais fácil acesso ao centro da cidade devido à infra-estrutura de transportes públicos e à proximidade dos locais de trabalho. As classes mais abastadas, como a classe média alta e a classe rica, residem nas regiões mais periféricas. As casas com amplo gramado, sem grades ou cercas divisórias, apresentadas comumente em filmes norte-americanos, ilustram esse tipo uso do solo urbano periférico.

No padrão norte-americano predomina o deslocamento por meio de carros em grandes vias radiais de acesso. Em parte o estímulo ao uso de carros provém de a gasolina ser ainda relativamente barata nos EUA e de os transportes públicos serem poucos subsidiados. As implicações disso são conformações espaciais de cidade mais extensas, isto é, mais "espraiadas". Isso quer dizer que a mancha urbana é maior, assim como a distância entre local de residência e de trabalho.

Já no padrão europeu predomina geralmente a localização residencial das classes de maior renda próxima às regiões mais centrais da cidade, enquanto na periferia residem as classes de renda inferior. Somente a título de ilustração, podemos imaginar a Região Metropolitana de Paris, ou Île-de-France, com apartamentos caros na área central, valorizados pela proximidade das grandes atrações turísticas parisienses, e, de outro lado, Saint-Denis, ou outra municipalidade do entorno de Paris, mas dentro dessa região, que abriga grandes conjuntos habitacionais, que concentram imigrantes de origem marroquina, por exemplo.

Ao contrário da situação norte-americana, essa configuração européia pode ser explicada pelo fato de os combustíveis serem caros (sobretaxados) e de o transporte coletivo ser relativamente barato (bastante subsidiado). Espacialmente, portanto, as cidades européias tendem a ser mais compactas que as norte-americanas.

A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS DE MOBILIDADE AINDA ESTÁ POR VIR. POR MUITOS ANOS AS PESSOAS CONTINUARÃO PRESAS NOS CONGESTIONAMENTOS

O PADRÃO LATINO-AMERICANO. A América Latina, o Brasil em particular, fica no "meio do caminho". Suas capitais têm uma configuração espacial de uso do solo residencial mais próxima das cidades européias, mas com transportes coletivos relativamente pouco subsidiados e combustível relativamente barato. O resultado é uma combinação perversa de cidades mais espraiadas como as norte-americanas, porém com a população de mais baixa renda morando nas regiões mais afastadas – nas periferias pobres. Isso também se relaciona ao encarecimento do solo urbano das áreas mais centrais e à

incapacidade dos locatários de menor renda de suportarem aluguéis mais caros. Como resultado, ocorre a chamada "gentrificação" das áreas centrais, isto é, a sua revalorização, com o deslocamento dessa população para a periferia.

Como ilustração do padrão latino-americano, temos a Grande Buenos Aires, com bairros centrais, como a Recoleta, onde se concentra a velha aristocracia portenha, e as favelas e casebres da periferia rumo ao Aeroporto Internacional de Ezeiza. Outro exemplo, neste caso nacional, é São Paulo, que concentra população de grande poder aquisitivo em bairros do centro expandido, como Higienópolis e Jardins, e tem sua periferia composta por favelas (como na subprefeitura de Campo Limpo) ou de conjuntos habitacionais (como na subprefeitura de Cidade Tiradentes). Aliás, este último exemplo refere-se à lógica predominante ao longo dos anos 1970 e 1980, quando se produziam conjuntos habitacionais em massa para a população de baixa renda nas regiões periféricas da cidade, onde o preço do solo era menor.

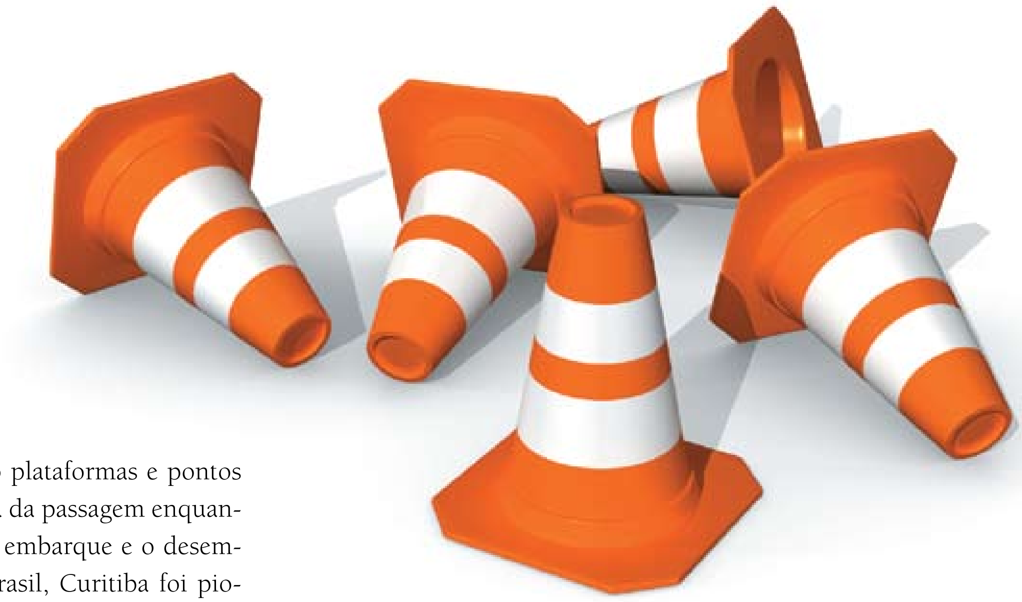
Como fruto das políticas públicas e da provisão insuficiente ou ineficiente de transporte público, as implicações desse padrão de uso do solo são duas: maciça utilização de veículos individuais por parte das classes média e alta no deslocamento urbano, e predominância das classes de menor renda no uso de transportes públicos – com grandes distâncias e longo tempo de deslocamento de viagens.

A POLÍTICA DE TRANSPORTES É PENSADA COMO UMA QUESTÃO DE ARQUITETURA E DE ENGENHARIA CIVIL, FALTANDO INCORPORAR A QUESTÃO DO USO DO SOLO E OS MECANISMOS ECONÔMICOS E TRIBUTÁRIOS ASSOCIADOS

QUEM CAUSA O QUÊ? Esta pergunta quase nos remete àquela propaganda de biscoitos de décadas atrás: a mancha urbana se expande por causa da expansão da infra-estrutura de transportes ou a infra-estrutura de transportes é que acompanha a expansão urbana? A resposta não é ainda conclusiva, mas estudos empíricos mostram que a expansão da infra-estrutura de transportes reduz o custo de acesso a localidades mais distantes, induzindo maior ocupação, valorizando os terrenos próximos e "expulsando" para mais longe aqueles que não conseguem arcar com aluguéis mais caros. Ou seja, a simples melhoria da infra-estrutura pode causar a solução de um problema de hoje e gerar um novo para o futuro.

Desse modo, aumentar o número de vias expressas ou ampliar a extensão e a cobertura do metropolitano atual solucionaria os problemas apenas momentaneamente. Em geral, a política de transportes é pensada exclusivamente como uma questão de arquitetura e de engenharia civil, faltando incorporar a ela a questão do uso do solo e os mecanismos econômicos e tributários associados. A crise de mobilidade das grandes capitais somente será superada ao longo dos anos, e isso graças não apenas à construção de novas obras, mas em conjunto com quatro outras grandes iniciativas de políticas públicas.

A primeira delas é o aumento da eficiência da estrutura de transportes já existente, como nos corredores de ônibus, por exemplo. Pode-se aumentar a velocidade



média de seu tráfego incorporando plataformas e pontos de ônibus que permitam a cobrança da passagem enquanto se espera pelo veículo. Assim, o embarque e o desembarque seriam mais rápidos. No Brasil, Curitiba foi pioneira nesse sistema, mas foi Bogotá, capital da Colômbia, que massificou corredores de ônibus com esse tipo de plataforma. Hoje Bogotá é a única capital latino-americana em que a esmagadora maioria da população desloca-se ao local de trabalho usando transporte público – com um detalhe importante: de forma eficiente.

A segunda iniciativa consiste em reduzir o tráfego de veículos. Porém, reduzir o número de carros circulando significa aumentar os custos de deslocamento de viagens individuais motorizadas. Os rodízios e as operações em horas de pico, como os que existem na cidade de São Paulo, são uma tentativa insuficiente de redução do número de carros na rua.

Alternativamente, dois instrumentos mais efetivos poderiam ser usados. O primeiro seria o pedágio urbano cobrado no acesso por carro às áreas mais centrais, tal qual a experiência de Londres. O outro seria o aumento da tributação sobre a gasolina e o álcool nas regiões metropolitanas. No entanto, essas são medidas politicamente difíceis de implementar, pois, embora todos reclamem dos congestionamentos, ninguém quer pagar mais caro para reduzi-los.

Pode-se pensar também em faixas especiais nas avenidas de grande circulação, nas quais apenas veículos com três ou mais pessoas poderiam circular. Contudo, a dificuldade, nesse caso, seria fiscalizar e evitar trapaças, tais como o uso de bonecos como passageiros.

Uma terceira iniciativa é cobrar impostos territoriais e contribuições de melhoria. Tais práticas são instrumentos fiscais que podem, numa política de uso e ocupação do solo, induzir o adensamento de determinadas localidades mais centrais e desincentivar a ocupação de áreas mais afastadas, pouco servidas por transporte coletivo. A ação desses mecanismos seria sobre o valor do solo urbano.

PENSANDO INOVADORAMENTE. Por fim, é possível pensar em medidas inovadoras, como a da prefeitura de Paris, que disponibilizou bicicletários em diversos pontos da cidade. Por uma pequena taxa é possível alugar uma bicicleta por certo período de tempo e devolvê-la em qualquer outro bicicletário da cidade. Esse tipo de viagem zera a emissão de poluentes e, a depender do clima e da localidade, torna-se muito mais agradável, além de mais saudável. O desafio é massificar tais iniciativas.

Logo, a solução dos problemas de mobilidade nas grandes cidades ainda está em aberto. Por muitos anos as pessoas continuarão a ficar presas nos congestionamentos, a não ser que sua insatisfação se torne um instrumento de pressão que leve os responsáveis por políticas públicas a ver ganhos políticos na melhoria efetiva do sistema de transportes. De qualquer forma, o custo das soluções será cobrado do próprio cidadão, e elas se darão ao longo do tempo. Mas, falemos a verdade: já está custando muito caro ficar “engarrafado”. ✖

VLADIMIR FERNANDES MACIEL, Professor e pesquisador do Mackenzie, vfmaciel@mackenzie.br