

3.

Da crise da mobilidade urbana à emergência do transporte clandestino: o exemplo das estratégias de acessibilidades no leste metropolitano

Nos dois capítulos anteriores, analisamos, respectivamente, a estruturação dos monopólios na gestão do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara e as principais irregularidades praticadas pela empresa concessionária, atualmente responsável pela gestão do serviço, num contexto de fragilidade das políticas e instituições regulatórias do Estado.

Em linhas gerais, observa-se que o monopólio da gestão no setor constitui um fator decisivo para a baixa qualidade do serviço, principalmente nas últimas duas décadas. As condições atuais desse modelo de transporte coletivo caracterizam-se pelos constantes atrasos nos horários de chegada e partida das embarcações, o que provoca grandes filas nos terminais, pelas altas tarifas, superlotação no interior das barcas e pelo número reduzido de linhas regulares e terminais em torno da Baía de Guanabara.

Com efeito, diante do fato do Estado e da empresa concessionária oferecerem conectividades limitadas ao serviço de transporte aquaviário de passageiros no contexto do sistema de circulação metropolitano, crescem as chamadas estratégias de acessibilidade, que emergem das necessidades mais emergenciais de deslocamentos das pessoas da forma mais eficiente e veloz quanto for possível, reduzindo as distâncias, obstáculos e descontinuidades impostas pelo território. Sendo assim, a lógica desses deslocamentos não necessariamente será coincidente com a lógica desejada e planejada pela “inteligência gerencial” da empresa que administra o serviço atualmente. Dentro desse contexto, a presente pesquisa identificou que cresce o número de embarcações de transporte aquaviário clandestino para localidades onde existem determinadas demandas de passageiros, mas não são contemplados pela oferta do serviço regular, legal e formal oferecido pela empresa que controla oficialmente as travessias e detém o monopólio das acessibilidades nas águas da Baía de Guanabara. Tal fenômeno traz em si uma gama de reflexões que precisam ser inseridas e consideradas na agenda dos estudos em gestão territorial e alguns aspectos conceituais merecem ser explicitados para se ter uma visão do “pano de

fundo” que se acredita permear o problema dos transportes clandestinos, independente do tipo de veículo. Segundo Pereira (2000):

Como clandestino pretende-se considerar todo aquele que faça serviços regulares de transporte, burlando a regulamentação local, ou usando subterfúgios, tais como os fretamentos. Este enfoque deve-se ao reflexo que causam sobre o sistema regular, fazendo com que este – submetido a tarifas – acabe sendo responsável pelo transporte dos grupos menos favorecidos, com reflexos sobre sua qualidade (p. 27).

O mesmo autor também argumenta:

Transporte clandestino é o serviço realizado (ainda que parcialmente coberto pelas normas do regulamento e por operadoras legalmente constituídas), por cooperativas, por empresas e veículos de denominação diferente (por exemplo, transporte fretado) que se superpõe a serviços regulamentados e de características semelhantes. Tal tipo de transporte poderá ocorrer tanto em nível urbano, quanto em metropolitano, intermunicipal ou interestadual (PEREIRA, 2000, p. 30).

Nesse sentido, o fenômeno a ser estudado nesse terceiro capítulo é um dos reflexos territoriais que resultam da conjugação dos fatores analisados nos dois primeiros capítulos, e o objetivo principal do capítulo que se segue consiste em relacionar a emergência de fluxos clandestinos com o ritmo lento de investimentos no transporte regular de passageiros, tomando como exemplo as estratégias de acessibilidade atualmente adotadas na porção leste da Baía de Guanabara através do transporte aquaviário clandestino entre São Gonçalo e a ilha de Paquetá.

Santos (1996) chama a atenção para a dimensão territorial das articulações entre Estado e agentes privados na busca do ordenamento das atividades humanas, apresentando as ressalvas de que nem sempre esse ordenamento desejado se materializa no território da forma como fora planejado, em função de outros agentes com força de ação e mobilização na escala local:

O território como um todo se torna um dado dessa harmonia forçada entre lugares e agentes nele instalados, em função de uma inteligência maior, situada nos centros motores da informação. A força desses núcleos vem de sua capacidade, maior ou menor, de receber informações de toda natureza, tratá-las, classificando-as, valorizando-as e hierarquizando-as, antes de as redistribuir entre os mesmos pontos, a seu próprio serviço. Essa inteligência das grandes empresas e dos Estados não é, porém, a única. Em níveis inferiores, o fenômeno se reproduz, ainda que com menos eficácia mercantil (p. 231).

Portanto, antes de avançar na discussão sobre as estratégias de acessibilidade envolvendo o transporte aquaviário clandestino na Baía de Guanabara, torna-se importante examinar, numa escala mais ampla e em linhas gerais, a atual crise da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras e latino-americanas. Essa crise, notadamente acentuada pela priorização quase exclusiva do modelo rodoviário de circulação, adotada em ampla escala por diversos Estados ao longo do século XX, se constitui como um dos principais fatores responsáveis pela emergência do transporte clandestino nos diferentes modos coletivos de transporte urbano.

3.1.

A crise de mobilidade urbana nas metrópoles latino-americanas e as especificidades da RMRJ

As grandes cidades dos países com as marcas do subdesenvolvimento ainda latentes são claramente identificadas pelas condições inadequadas de deslocamento de pessoas e mercadorias. Além das más condições de transporte coletivo e dos índices recordes de acidentes de trânsito, já amplamente documentados, surgiram-se e agravaram-se recentemente os problemas de congestionamento, poluição e queda da qualidade de vida, com enormes e crescentes impactos sobre a vida das pessoas e sobre as atividades sociais e econômicas.

Essas condições resultam do processo de modernização das estruturas de circulação brasileiras, bem como das decisões de políticas públicas tomadas ao longo de décadas, principalmente aquelas referentes aos sistemas de transporte urbano.

A insatisfação quanto às condições atuais soma-se à preocupação em relação ao futuro, à medida que ocorrem, paralelamente, grandes transformações estruturais que poderão mudar as cidades e a demanda de transporte, com impactos importantes na qualidade de vida e no ambiente natural, especificamente no Rio de Janeiro, tomando como exemplo a preocupação com a sustentabilidade dos ecossistemas da Baía de Guanabara.

Esse contexto enseja a discussão sobre como a sociedade e o governo podem tratar da questão do transporte urbano e das condições de deslocamento de pessoas e mercadorias apresentando articulações diretas que se materializam no território. Como em todas as questões de políticas públicas, a tensão principal ocorre entre a busca da eficiência e a garantia da equidade, como objetivos conflitantes e as vezes contraditórios.

No estado do Rio de Janeiro, e mais precisamente em seu núcleo metropolitano, deve-se destacar, ao lado do processo de industrialização, uma intensa terciarização de sua economia alicerçada tanto na sua capacidade polarizadora de serviços e infraestruturas públicas, como na liderança da integração do comércio nacional com o mundial e, como a evolução do setor de serviços está ligada historicamente à intensificação do processo de urbanização, pode-se observar que essa concentração no setor terciário teve, sempre ao lado do setor industrial, um destacado papel no processo de metropolização do Rio de Janeiro (SANTOS, 2003).

Como manifestação material no território, esse fenômeno se reflete na rede de cidades da RMRJ que se conecta a capital estadual como núcleo, que, por sua vez, faz parte de uma rede de cidades globais que se interligam pelos fluxos do comércio exterior.

Neste sentido, tendo como pano de fundo a formação econômica da RMRJ, descrita no trabalho de Santos (2003), e a importância dos transportes coletivos na reestruturação dos territórios, é possível observarmos que os principais eixos de expansão metropolitanos de uma maneira geral, estão sobrepostos ao traçado das vias da metrópole fluminense, primeiramente das ferrovias e do sistema aquaviário, ambos no século XIX e, posteriormente, a partir do início do século XX dos grandes eixos rodoviários, excluindo algumas raras ramificações (SOUTHERN, 2007).

A construção da malha ferroviária fluminense (a maior malha urbana do país) no século XIX, inserida na proposta do modelo agroexportador de desenvolvimento (AMADOR, 1992), voltada inicialmente para o transporte de mercadorias, marcou o início da expansão urbana para a porção oeste da RMRJ

(sobretudo nos municípios da Baixada Fluminense), assim como o transporte aquaviário representou o principal vetor logístico de expansão da urbanização e conseqüentemente da metropolização da porção leste dessa região (destacando-se os municípios de Niterói e São Gonçalo).

Com a passagem do século XIX para o XX e a modificação das relações internacionais agroexportadoras da economia brasileira, sobretudo após a segunda guerra mundial, quando o modelo de desenvolvimento brasileiro passa a ser, notadamente, o industrial, no contexto de substituição de importações, favorecendo a expansão do processo de urbanização nas mais diversas partes do território nacional, a opção pela tecnologia rodoviária de transporte ganha grande destaque. Como descreve Southern (2007):

O modelo econômico de cunho desenvolvimentista, orientado, dentre outros, já no governo Juscelino Kubitscheck, pela participação estratégica da indústria automobilística, acaba por priorizar principalmente a partir do Plano de Metas (1956/1961), o modelo rodoviário de transporte. Observa-se, desde então, a desativação de grande parte dos ramais ferroviários urbanos, e a construção de uma estrutura rodoviária que, no caso do Rio de Janeiro, acompanhou, na sua maioria, a direção dos eixos ferroviários, se bem que com padrões diferenciados em função da alta capilaridade do sistema de transporte rodoviário (p. 45).

Parte do mesmo fenômeno, o sistema aquaviário de transporte também experimentou o início de um processo de crise a partir da priorização do sistema rodoviário como principal, e quase exclusivo sistema de circulação a receber investimentos e obras em infraestrutura no contexto do planejamento de transportes brasileiro.

Portanto, o que se busca reforçar através desta análise é que o sistema de circulação representa um papel fundamental para a configuração e estruturação da RMRJ. Percebe-se que as diferentes fases da evolução do sistema de transportes são fortemente relacionadas com o modelo de desenvolvimento, ou, nas palavras de Acsehrad (2001) com “os conceitos constituintes dos projetos de futuro” adotados pelos agentes modeladores do espaço urbano, sobretudo dos planejadores e gestores públicos.

No modelo agroexportador, por exemplo, as ferrovias e o transporte aquaviário tiveram um papel fundamental ao propiciar a ligação das fazendas

produtoras (sobretudo de cana de açúcar e café) do interior ao porto na capital. Esses meios de transporte, portanto, representavam a técnica mais avançada em termos de circulação para o referido contexto espaço-temporal (MARAFON et al, 2011).

Com a evolução do processo de industrialização brasileiro, portanto, principalmente a partir da segunda metade do século XX, o modelo urbano-industrial de desenvolvimento, ao demandar uma maior integração e fortalecimento do mercado nacional, ou seja, uma nova necessidade de conexão, associado à função estratégica da indústria automobilística, sinaliza para o transporte rodoviário como o mais capaz de suprir, com menores custos e num menor prazo, os requisitos demandados pela conjuntura político-econômica vigente (SOUTHERN, 2007).

Estas distintas “fases” imprimiram uma particularidade ao sistema de circulação da RMRJ nas suas dimensões econômicas, geográficas e infraestruturais, configurando uma paisagem de superposição de camadas formadas em lógicas de acumulação distintas que convergem para uma malha atual fundamentalmente rodoviária em detrimento dos outros modos. E, devido a esse aspecto, o caso dos transportes na RMRJ é ilustrativo.

A metrópole do Rio de Janeiro apresenta uma extensa malha ferroviária desativada ou subutilizada ao lado de rodovias saturadas de automóveis e o transporte aquaviário de passageiros funcionando muito aquém de suas potencialidades, ao lado dos quilômetros de congestionamento da Ponte Rio-Niterói. Essa configuração caracteriza o grave problema de mobilidade urbana nas grandes metrópoles brasileiras. Segundo uma análise de Ribeiro e Rodrigues (2011):

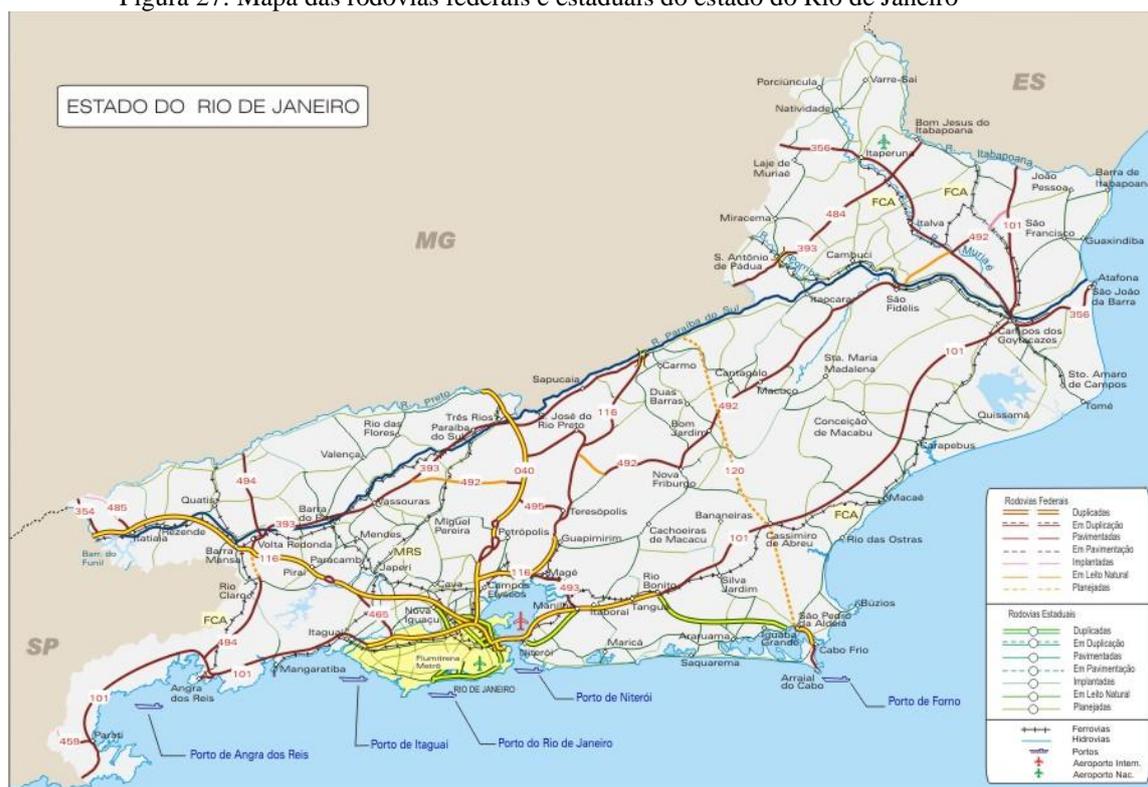
As metrópoles brasileiras têm enfrentado nos últimos anos uma crise de mobilidade urbana, com grandes congestionamentos, aumento do tempo de locomoção e perdas econômicas (...) esse problema é resultado, sobretudo, da opção pelo transporte individual em detrimento das formas coletivas e da falta de planejamento do poder público. A realidade na maioria das nossas 15 metrópoles é que **o número de automóveis aumentou em 66% entre 2001 e 2010, enquanto a população cresceu por volta de 10,7%** (p. 01) (grifo próprio).

Observa-se, no caso do sistema de transportes da RMRJ que as infraestruturas pretéritas, “rugosidades” nos dizeres de Santos (1996), como as

estações de trem e barcas desativadas, foram, em sua maioria, descartadas do atual projeto de modernização do território metropolitano do Rio de Janeiro. No entanto, as conexões intermodais de transporte se levantam como necessidades emergenciais para se alcançar uma mobilidade urbana mais sustentável para o sistema de circulação da RMRJ num horizonte dos próximos 10 a 20 anos.

Porém, o caráter essencialmente rodoviário do Rio de Janeiro é evidenciado a partir de meados do século XX. São as principais rodovias que cortam a RMRJ, observadas com maior detalhamento na Figura 27, que definem os eixos de expansão metropolitana (BR-101S, BR-101N, BR-116 e BR-040)²⁰ e representam um dos requisitos locais de conexão interestadual (Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, e Minas Gerais respectivamente), que buscam proporcionar uma maior eficiência econômica para a atração de atividades ao contexto metropolitano (MARAFON et al, 2011), (SANTOS, 2003) e (SOUTHERN, 2007).

Figura 27: Mapa das rodovias federais e estaduais do estado do Rio de Janeiro



Fonte: Ministério dos Transportes. Disponível em: www.transportes.gov.br. Acesso em 09/05/2013.

²⁰ BR-101 (Avenida Brasil); BR-040 (Rodovia Washington Luís) e BR-116 (Presidente Dutra). Destaca-se ainda o, já em construção Arco Rodoviário Metropolitano, que ligará o porto de Itaguaí ao município de Itaboraí visando constituir um grande corredor de circulação às atividades do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro [COMPERJ], que será outra grande rodovia de grande importância para a expansão da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Neste sentido, é possível se observar na RMRJ quatro grandes eixos rodoviários que, ao longo do tempo se evidenciaram na estruturação do tecido metropolitano e sua área de influência, apresentando uma maior expressão nos deslocamentos pendulares, como nos descreve Magalhães (2006) sobre os deslocamentos na RMRJ:

Ao se analisar a mobilidade intrametropolitana, verificou-se a predominância dos deslocamentos pendulares (periferia-núcleo e periferia-subnúcleo) que, por sua vez aponta, de maneira geral, para a continuidade do grande desequilíbrio entre a capacidade de geração de renda e empregos entre a capital e seu entorno periférico. Vale lembrar que é nesta região onde se localiza o município com mais deslocamentos pendulares dentre todos os 5.561 municípios brasileiros – o município de São Gonçalo, com aproximadamente 140.000 pessoas se deslocando diariamente (IBGE 2003), principalmente para os municípios de Niterói (subnúcleo) e Rio de Janeiro (núcleo) (p. 201).

Porém, os quatro grandes eixos rodoviários da RMRJ apresentam, ao longo de quase quatro décadas, uma estrutura de expansão urbana notadamente radial, que remete a uma tendência de um maior dinamismo econômico no núcleo metropolitano e de uma concentração relativamente maior das moradias em sua periferia, configurando um padrão de deslocamentos pendulares do tipo periferia – núcleo, quando o motivo é trabalho e o padrão é do núcleo dispersando-se para as periferias, quando a situação é a volta para casa (RICHARDSON, 1975). Os sistemas ferroviários e aquaviários (conforme foi analisado anteriormente) reproduzem esse padrão radial e não reticular.

Esta malha, portanto, formada por estes quatro eixos rodoviários, que une as aglomerações urbanas, concorre para a configuração do que se pode chamar de uma rede de cidades, articulando através da acessibilidade promovida pelas vias, algumas das principais metrópoles do país (SOUTHERN, 2007).

Cabe destacar também, em linhas gerais, alguns empreendimentos significativos dentro do novo contexto de reestruturação produtiva do estado do Rio de Janeiro, especificamente na RMRJ.

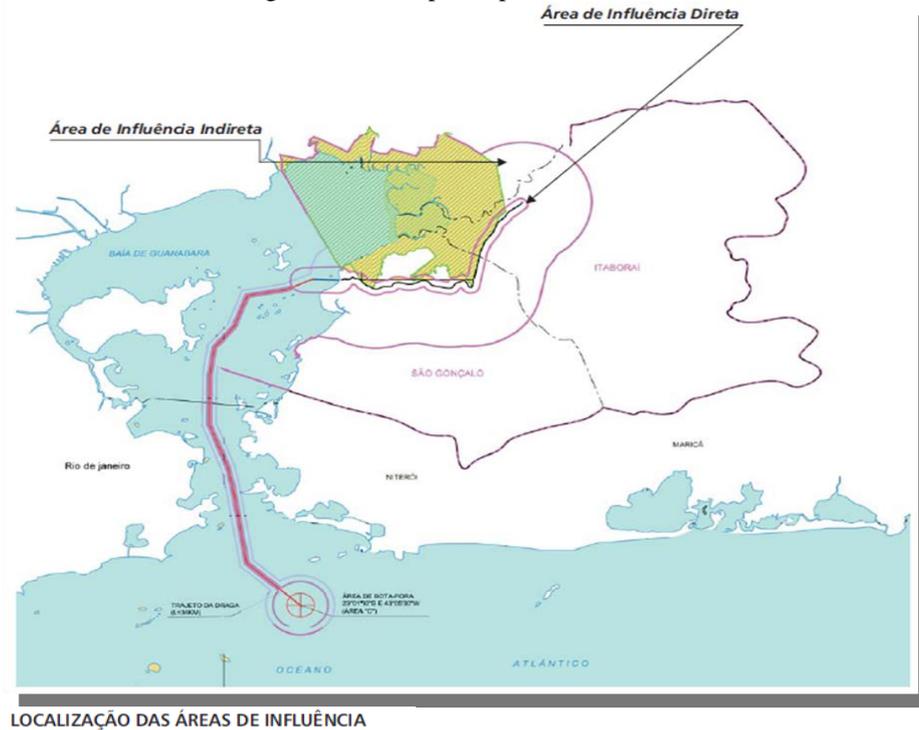
O COMPERJ, como maior empreendimento industrial do estado do Rio de Janeiro da atualidade (FIRJAN, 2011), imprime uma série de transformações que gradualmente vão se materializando no território do leste metropolitano de da Baía de Guanabara, estabelecendo uma lógica baseada na viabilização logística de

suas práticas produtivas. Para tanto, surgem intensas demandas de atualização / modernização das infraestruturas de circulação a fim de contribuir para a melhor fluidez e conectividade do empreendimento a suas principais funcionalidades.

Assim, uma gama de investimentos em infraestrutura logística e de circulação torna-se necessária para dar suporte aos objetivos do grande empreendimento industrial em seus processos de produção, circulação e consumo. No caso do COMPERJ, dois grandes empreendimentos de infraestrutura de circulação são exemplares, o Arco Rodoviário Metropolitano, que tem por objetivo conectar o Complexo Petroquímico no município de Itaboraí ao Porto de Itaguaí com maior eficiência e a nova construção viária que ligará a Baía de Guanabara ao COMPERJ já em fase de construção. A via rodoviária especial (Figura 28), que será construída entre os municípios de São Gonçalo e Itaboraí, cumprirá uma importante função logística e estratégica, transportar os materiais pesados (como reatores industriais com mais de 1000 toneladas) até o COMPERJ. Esses materiais (que são importados) serão transportados através de embarcações e chegarão pela Baía de Guanabara, na costa oeste de São Gonçalo (onde será construída uma pequena marina no bairro de Itaóca) até o empreendimento industrial em Itaboraí. Essa via demandará um tipo de asfaltamento específico para comportar o peso desses materiais sem apresentar maiores desgastes.

Sendo assim, cabe à análise geográfica lançar luz sobre as lógicas modernizantes para o Rio de Janeiro da atualidade e seus rebatimentos territoriais, buscando perceber as intencionalidades e prioridades das políticas públicas a fim de sinalizar para o caráter insustentável da gestão das acessibilidades na RMRJ.

Figura 28: Via especial para o COMPERJ



- ▨ APA DE GUAPIMIRIM
- ▨ ESEC GUANABARA
- ▨ LIMITE DA ÁREA DE INFLUÊNCIA INDIRECTA
- ▬ LIMITE DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DIRETA
- ▬ TRAÇADO DA ESTRADA
- ▬ CANAL DE NAVEGAÇÃO
- - - LIMITE MUNICIPAL

Fonte: RIMA Via Especial COMPERJ PETROBRAS, 2010.

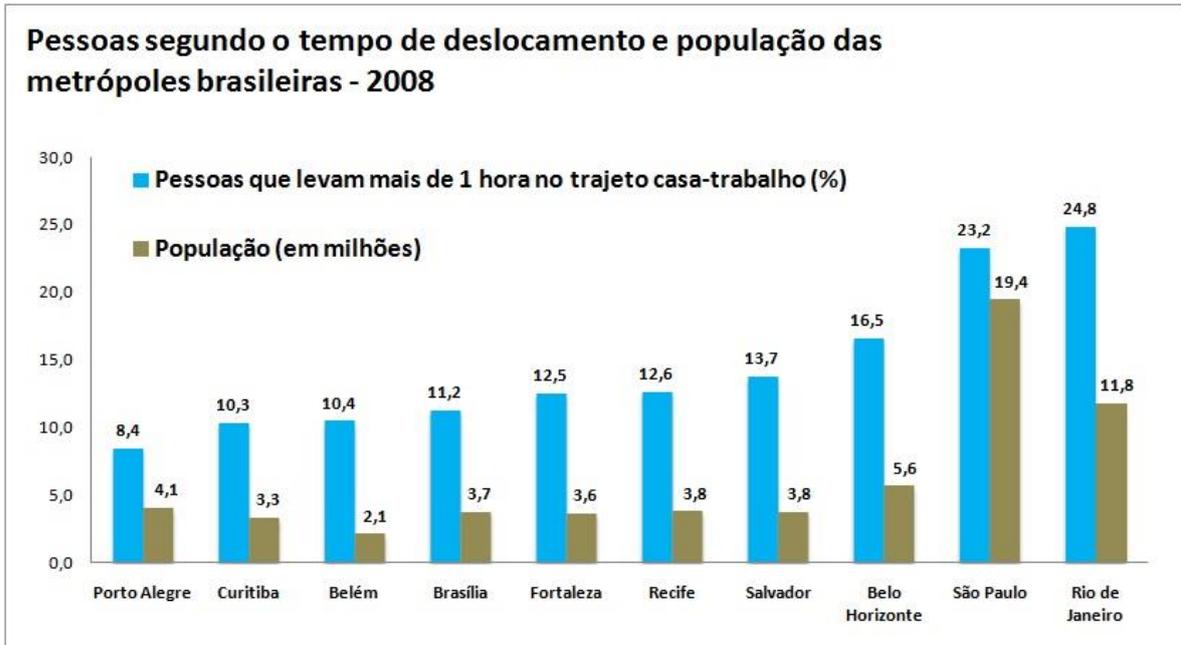
Nesse contexto, é necessário avançar na gestão do atual sistema de circulação da RMRJ, uma vez que são reconhecidas as experiências de limitações à sustentabilidade urbana dos sistemas de circulação exclusivamente rodoviários, implicando diversas consequências no cotidiano dos usuários de transportes coletivos, como por exemplo, o tempo perdido com o deslocamento entre casa e trabalho, que podemos observar no gráfico 2.

Sobre esse aspecto, Ribeiro e Rodrigues (2011) afirmam:

Mais do que a perda de eficiência econômica, o colapso da mobilidade no Brasil provoca também limites a festejada diminuição das desigualdades sociais. A acessibilidade urbana precária assegurada pelos meios de transportes coletivos e públicos ineficientes gera efeitos contrários aos ganhos de renda obtidos pelos trabalhadores pelo aquecimento da demanda pelo emprego: na metrópole do Rio de Janeiro, ao compararmos as rendas médias de trabalhadores semelhantes em termos de escolaridade, cor, sexo e tipo de ocupação, mas moradores em áreas com fortes diferenças de mobilidade urbana, a diferença pode chegar a 22,8%! A

razão está no fato de que, nesta e nas outras metrópoles brasileiras, há uma forte concentração de oferta de trabalho nas áreas centrais, ao mesmo tempo em que observamos o crescimento da população moradora nas periferias. A disjunção entre espaços do emprego e da moradia é, sem dúvida nenhuma, incentivada e agravada pela autolocomoção. Outra faceta deste problema é o crescente tempo despendido pelos moradores das metrópoles em seus deslocamentos diários, fruto da desregulação e abandono do sistema de transportes coletivos e públicos (p. 5).

Gráfico 2: Pessoas segundo o tempo de deslocamento e população das metrópoles brasileiras



Fonte: Elaborado pelo Observatório das Metrópoles com dados do DENATRAN/2010.

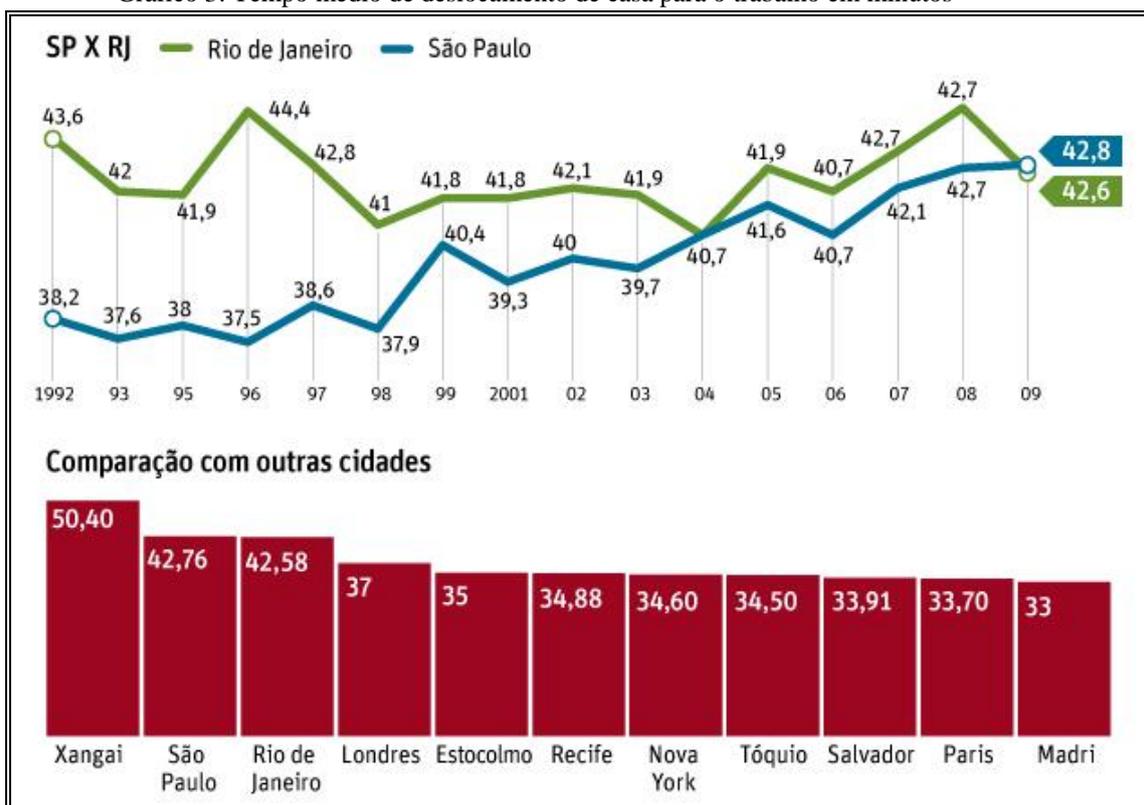
Neste sentido, os projetos metropolitanos de integração entre os modais de transporte constituem-se como uma política pública emergencial para o planejamento e gestão territoriais na RMRJ, pois, é dentro desse contexto de desarticulação entre os diferentes modais que desenha-se um quadro de acessibilidades limitadas (principalmente na chamada periferia metropolitana). Assim, duas possibilidades limitam as pessoas que não podem contar com o sistema regular de transporte: o transporte individual via automóvel e o transporte urbano clandestino.

Kleiman (2011) avalia a grave crise verificada nas cidades dos países em desenvolvimento em relação às condições de deslocamento das pessoas. Segundo o autor:

Apesar de todas as intervenções realizadas, estas condições permanecem insatisfatórias para a maioria, especialmente aqueles que não têm acesso ao transporte privado: as grandes cidades dos países em desenvolvimento apresentam baixos níveis dos serviços de transporte público, distribuição desigual de acessibilidade, altos índices de acidentes de trânsito (envolvendo principalmente os papéis mais vulneráveis como pedestres e ciclistas), congestionamentos, poluição ambiental e invasão dos espaços habitacionais e de vivência coletiva por tráfego inadequado (p. 13)

Mesmo considerando que as grandes metrópoles naturalmente apresentam desafios à mobilidade urbana devido às altas taxas de concentração populacional, observa-se que a gestão política desses espaços consiste em fator decisivo para a qualidade do quadro das acessibilidades. A avaliação do autor se fundamenta e é ratificada a partir da análise comparativa proposta pelo gráfico apresentado abaixo:

Gráfico 3: Tempo médio de deslocamento de casa para o trabalho em minutos



Fonte: Estudo publicado pelo IPEA, que utilizou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE, e de outros países, 2013.

Como sinaliza Draibe (1993), as políticas de transporte urbano constituem instrumentos muito importantes para gerenciar o crescimento das cidades de forma eficiente e sustentável, mas com uma preocupação social clara: as políticas

de transporte podem ser usadas para “reduzir os graus de desigualdade” e para suprimir as tendências de reprodução intergeracional e espacial da pobreza. Portanto, essa consideração reforça a preocupação com o avanço da gestão das acessibilidades no entorno da Baía de Guanabara em busca de horizontes mais sustentáveis no que se refere à qualidade de vida e dos deslocamentos da população. Segundo Castiello e Scippacerola (1998):

Quando se faz referência a “acessibilidade” esta expressa a capacidade de um lugar ser alcançado a partir de lugares com diferentes localizações geográficas e configurações sociais. Em outras palavras, a acessibilidade seria a qualidade de deslocar-se de um ponto ou de uma área sem ou com redução de barreiras na comunicação dos componentes de um sistema espacial (p. 38).

Considerando a acessibilidade como sendo o acesso fácil a determinados locais, presume-se que a falta de acessibilidade no que se refere ao transporte coletivo está associada às distâncias percorridas. Deste modo, a pouca acessibilidade no transporte estaria relacionada, ao tempo excessivo de percurso de um trajeto, ou seja, da correlação espaço-tempo, pois os equipamentos coletivos nas cidades e metrópoles latino-americanas são segregados e plenos de desigualdades sociais, submetendo os trabalhadores a um prolongamento de sua jornada pelo aumento dos tempos de viagem moradia-emprego ou equipamentos coletivos-moradia. Com os modais de transporte hoje existentes no contexto urbano-metropolitano latino-americano, e em especial no caso brasileiro, a camada de baixa renda principalmente se desloca com importantes constrangimentos, e encontram importantes restrições de mobilidade (KLEIMAN, 2011)

Este é um traço em comum às metrópoles latino-americanas. A este impulso ao uso do automóvel particular tem-se em contrapartida a transferência da operação de transporte coletivo (ônibus, trens, barcas, metrô) da esfera pública para a privada, e uma atomização de operadores e deslocamentos por veículos comerciais leves (vans, kombis, microônibus) para pequeno número de passageiros com características de informalidade, com redução do papel do ônibus. A intensidade dos movimentos por automóveis privados expressa-se pelo percentual de seus deslocamentos, que já respondem em geral por ¼ das viagens/dia – 24% em Buenos Aires e Rio de Janeiro, 22,4% na Cidade do México, chegando até 42% em Santiago, correspondendo ao aumento da taxa de

motorização que é expressa pelo número de automóveis/100 habitantes (Figuerola, 2005; Kralich 1998; Fetranpor 2003; Thynell 2005). Um maior número de automóveis particulares e a intensidade de seus deslocamentos implica numa autonomia individualizada de horários e trajetos “ponta-a-ponta”, mas trata-se de uma mobilidade seletiva (possível para quem tem renda para comprar e manter um automóvel). O transporte coletivo por ônibus nas metrópoles latino-americanas, por seu turno, cumpre papel de transporte ao de massa, ao invés do papel de auxiliar-alimentador do de massa como na Europa e EUA (Kleiman, 2011). Fazem linhas troncais, radiais, circulares, intermunicípios de metrópole, tendo uma grande frota e número de linhas para tentar atender a demanda (o que não conseguem). Em Buenos Aires são 365 linhas (Kralich 2002), em Santiago são 8000 ônibus (Thynell 2005). Mas a combinação da redução do papel do Estado como operador de um sistema público de ônibus, a extinção de subsídios às tarifas, e a redução ou total desregulação do setor liberando a atividade conduzirá à redução dos deslocamentos por ônibus. A política de abertura a novos operadores conjugada a maior utilização de veículos próprios, causam decréscimo relativo de intensidade nos movimentos por ônibus (na Cidade do México passa de 39,4% das viagens em 1989 para 4,4% em 1998), em Santiago atende 38% e em Buenos Aires 50% (Figuerola 2005; Kralich 2005). A modalidade de transportes atomizada por veículos de baixa capacidade (vans, kombis e motos) ligados ao setor informal da economia, legal ou ilegal que introduz na rede viária uma miríade de movimentos flexíveis gerando fluxos superpostos aos dos ônibus e automóveis privados com intensidade, extensividade e penetração pela estrutura metropolitana formal e informal (na Cidade do México essa modalidade já abarca a maior parte dos deslocamentos 59,9%); em Santiago taxis coletivos operam 150 linhas, (Kleiman, 2011; Thynell 2005).

Essa adaptação das cidades à reorganização da oferta de transporte ocorre atualmente de várias formas, considerando as especificidades dos países e suas conjunturas econômicas e políticas.

Observa-se, assim, um quadro que se desenha na América Latina de acentuação do uso do automóvel em diferentes tipos de veículos como meio de transporte e uma explosão que dispersa-os por uma gama de operadores informais

de transporte coletivo. Dois dos efeitos deste quadro são importantes para as metrópoles envolvendo a questão da fluidez de circulação e sua utilização distinta por classe social: o primeiro prende-se a que o impulso da quantidade de veículos, e, portanto de seus movimentos de deslocamentos, não será acompanhado no mesmo ritmo por investimentos de ampliação e modernização da rede viária conduzindo a entaves, à circulação demandada e necessária à economia e modo de vida e acentuando o quadro de insustentabilidade do ponto de vista ambiental. O segundo aponta para a maior possibilidade de movimentos intensos e extensos da camada de maior renda pelo uso do automóvel privado e de serviços de qualidade de ônibus exclusivo e vans dirigidas a determinados deslocamentos (diretamente das áreas residenciais ao trabalho, ao lazer, ao consumo), e os constrangimentos da mobilidade aos que não possuem o veículo privado que dependem para seu deslocamento do ônibus ou vans, kombis e motos. Neste segmento autores apontam diferenciações entre os que tem alguma acessibilidade a serviços regulares e aqueles que só contam com transporte informal (legal ou ilegal) mais inseguros e menos apropriados, como kombis e motos (Figueroa 2005).

Mas, como aponta Kleiman (2011), a explosão da utilização atomizada do transporte clandestino (ônibus, kombis, vans e motos) corresponde à sua adequação ao papel de coordenar a interconexão da desconcentração do comércio, serviços e áreas residenciais, e destes pólos (concentrações) dos mesmos usos e funções, observados na estrutura das metrópoles latino-americanas. É dentro desse mesmo contexto que se insere o transporte clandestino entre a ilha de Paquetá e o município de São Gonçalo (mais especificamente o bairro de Itaóca) guardando a especificidade dessa travessia ocorrer pelas águas da Baía de Guanabara.

3.2. A linha clandestina de transporte aquaviário: Paquetá – São Gonçalo

Apesar da concentração econômica e demográfica e do dinamismo apresentado pela RMRJ, essa constitui também um espaço híbrido, marcado por acentuadas disparidades e contradições sociais evidenciadas pela distribuição desigual dos serviços e equipamentos urbanos e pela crescente demanda por habitação (RIBEIRO e O'NEILL, 2000).

Como já foi apresentado anteriormente, o sistema regular de transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara é bastante reduzido, contando com quatro terminais (Araribóia, Charitas, Ilha do Governador e Paquetá) que funcionam numa estrutura radial de ligação a um terminal central (Praça XV). Ou seja, não há interligação entre os demais terminais a não ser com o da Praça XV. Em outras palavras, significa que o sistema de transporte aquaviário do Rio de Janeiro não se constitui enquanto rede. E isso representa importantes restrições à acessibilidade das pessoas que dependem desse modelo. Por exemplo, caso um usuário que seja morador de Niterói necessite se deslocar até a ilha de Paquetá, ele precisa tomar uma embarcação em direção ao Rio de Janeiro (Praça XV) para depois seguir uma segunda viagem até Paquetá, sendo necessário pagar duas tarifas.

Essa limitação do sistema regular de transporte aquaviário, que não evoluiu ao longo dos anos pós-privatização, é mais um dos reflexos da baixa qualidade do serviço prestado pela empresa concessionária, que, fortemente amparada no poder de seu monopólio sobre as travessias na Baía de Guanabara, não construiu as linhas previstas no contrato de concessão.

Sendo assim, seguindo o pragmatismo do conjunto de normas, leis e ordens, que regulam a vida em sociedade e, conseqüentemente, o deslocamento das pessoas e mercadorias, a empresa CCR detém o monopólio sobre o transporte de passageiros nas águas da Baía de Guanabara, seja através do transporte terrestre (Ponte Rio – Niterói) ou do transporte aquaviário. No entanto, os trabalhos de campo realizados na porção leste da Baía de Guanabara, mas especificamente na costa leste do município de São Gonçalo identificaram um fenômeno espacial que vai de encontro às perspectivas de ordenamento territorial da empresa CCR Barcas e do próprio Governo do estado do Rio de Janeiro. Diante das limitações do sistema aquaviário do transporte de passageiros, uma rota clandestina corresponde os desejos e necessidades de acessibilidade da população não atendida pelo sistema regular, criando uma outra ordem de deslocamentos, localmente definida. Tal fenômeno encontra suporte nas palavras de Santos (1996) que, ao analisar as normas hegemônicas que ordenam o território, faz a seguinte ressalva:

Mas também se criam ordens menos formais e até mesmo ordens informais onde as normas são recriadas ao sabor das conjunturas localmente definidas. Ao mesmo tempo, parcelas significativas do espaço geográfico, situadas sobretudo nas cidades (especialmente as grandes cidades dos países subdesenvolvidos), escapam aos rigores das normas rígidas. Velhos objetos e ações menos informadas e menos racionais constroem paralelamente um tecido em que a vida, inspirada em relações pessoais mais diretas e mais frequentes e menos pragmáticas, pode ser vivida na emoção e o intercâmbio entre os homens é criador de cultura e de recursos econômicos (p. 232).

Dentro desse contexto descrito por Santos (1996) foi construída uma linha de transporte aquaviário de aproximadamente 5 km de extensão, interligando o bairro de Itaóca em São Gonçalo e a ilha de Paquetá. Nesse sentido, cabe analisar a natureza e a “razão de ser” desses fluxos que justificam a existência da referida linha clandestina, mapeada na figura abaixo:

Figura 29: Mapa da linha clandestina: Paquetá – Itaóca (São Gonçalo)



Fonte: Elaborado por Alan Pacífico e Jaqueline Peluzo, a partir de dados coletados em campo, 2013.

3.2.1.

O bairro de Itaóca (São Gonçalo) e suas insustentabilidades

O bairro de Itaóca, embora esteja situado no distrito central de São Gonçalo, é um dos bairros mais pobres do município. A oferta de serviços e infraestruturas é visivelmente precária, tornando o bairro pouco articulado com as dinâmicas econômicas, políticas e culturais da área central do município. Segundo o plano diretor da cidade (PDSG, 2006), praticamente inexistem redes coletoras de esgoto sanitário em operação no bairro. Também não há ruas asfaltadas, abastecimento regular de água, coleta de lixo e serviço adequado de transportes, com apenas uma linha de ônibus ligando o bairro ao centro da cidade de duas em duas horas. A área que o bairro ocupa no município pode ser visualizada no mapa abaixo:

Figura 30: Mapa do município de São Gonçalo (bairro de Itaóca em destaque)



Fonte: Prefeitura Municipal de São Gonçalo/ Google, 2013.

Apesar de o bairro apresentar uma grande extensão territorial, sua população não é tão expressiva. Isso ocorre porque o bairro possui algumas áreas de encostas que não foram ocupadas e, principalmente, por ter sido o local do antigo “lixão” de São Gonçalo.

Em Itaóca, atualmente, vivem aproximadamente 3.917 habitantes (IBGE, 2010) e a paisagem predominante do bairro pode ser classificada como o que o geógrafo catalão Joan Nogué (2007) descreve como “paisagens residuais”²¹, aquelas que se inserem em um novo contexto de exclusão social. Segundo o autor:

A definição mais habitual de exclusão social trata do resultado de processos e/ou fatores que impedem o acesso de indivíduos ou certos grupos à participação na sociedade civil. A ênfase atual vai mais além dos indicadores convencionais da pobreza (essencialmente econômicos) e incorpora aspectos tais como o acesso à justiça, ao mercado de trabalho e aos processos políticos, incidindo sempre no isolamento social e espacial destes indivíduos (p. 17).

Figura 31: Paisagem predominante do bairro de Itaóca (São Gonçalo)



Fonte: Arquivo pessoal, Pacífico, 2012.

²¹ De acordo com Nogué (2007), as paisagens residuais são expressão dos processos de urbanização difusa, da industrialização e/ou da metropolização, constantemente presentes nas periferias metropolitanas. São os resíduos das paisagens centrais, e assim se tornam irrelevantes e invisibilizadas por uma lógica territorial hegemônica pautada numa concepção de paisagem com absoluta fundamentação estética.

Figura 32: Paisagem predominante do bairro de Itaóca (São Gonçalo)



Fonte: Arquivo pessoal, Pacífico, 2012.

No entanto, dentre as principais marcas e matrizes da paisagem de Itaóca estão o seu “lixão”²², que impôs uma dinâmica específica para o bairro. Negar a relação entre o bairro e o aterro sanitário seria negligenciar um dos maiores agentes das transformações socioespaciais dessa localidade, sobretudo considerando algumas mudanças recentes e seus reflexos territoriais, apresentados a seguir.

Assim como aconteceu no aterro sanitário de Gramacho, em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, o aterro sanitário oficial de São Gonçalo (Itaóca) teria de ser desativado após a lei nacional de resíduos sólidos entrar em vigor. A nova legislação, sancionada em 2010, determinava que o tratamento de lixo fosse realizado pelo ente federativo municipal e, em 2012, o aterro sanitário de Itaóca foi oficialmente desativado. No entanto, após mais de um ano do “encerramento” das atividades do aterro sanitário, diversos caminhões continuam despejando clandestinamente toneladas de lixo naquela região.

²² aterro sanitário oficial de São Gonçalo, em funcionamento regular até fevereiro de 2012.

Figura 33: Catadoras de lixo em meio aos animais no aterro de Itaóca após sua desativação



Fonte: Jornal do Brasil on line de 28/08/2012. Acessado em 15/05/2013.

Além da ineficiente fiscalização do Instituto Estadual do Ambiente, que não conseguiu impedir a entrada dos caminhões de lixo depois da suposta desativação, há ainda a contaminação da Área de Proteção Ambiental (APA) de Guapimirim pelo chorume proveniente do lixão, que segue, clandestinamente, em atividade. Trata-se de um dano ambiental ao longo de oitenta quilômetros de manguezal numa extensa face relativamente preservada da Baía de Guanabara (MELO, 2012).

Diferente do que se encontra previsto na lei nacional de resíduos sólidos, em São Gonçalo, não houve criação de nenhum polo de reciclagem para empregar os catadores daquele aterro sanitário. Além disso, também não houve pagamento de indenizações como ocorreu em Gramacho²³. Em função disso, dos mais de 700 habitantes que viviam do lixão, cerca de 200 construíram pequenos barracos para viver nas proximidades do trabalho (Figura 34).

²³ Em Duque de Caxias, cada catador recebeu R\$ 14 mil, além de uma remuneração mensal que será paga ao longo de 15 anos. Em Itaóca, no entanto, dos 786 catadores apenas 248 serão "beneficiados". O grupo escolhido dentre os catadores receberá uma ajuda de custo de R\$ 200 durante quatro meses (MELO, 2012).

O aterro sanitário de Itaóca existe há 40 anos e a população de seu entorno tornou-se dele dependente. Diante do quadro de inclusão precária, instaurado nessa localidade, marcada pela ausência de políticas públicas fundamentais à qualidade de vida, muitos moradores do bairro encontram no aterro as suas principais possibilidades de reprodução social. Além de retirar daquele amontoado de lixo material reciclável para a venda, todo o grupo também garimpava alimentos para sobrevivência até a desativação do lixão, ocorrida em 2012.

Figura 34: Barracos construídos nas imediações do aterro sanitário de Itaóca



Fonte: Jornal do Brasil on line de 28/08/2012. Acessado em 15/05/2013.

Sendo assim, a desativação do aterro sanitário provocou, necessariamente, uma série de alterações no modo de vida dos moradores do seu entorno, ressignificando as relações dessa comunidade com o seu território e impondo novas dinâmicas de manutenção da sua sobrevivência, incluindo aí a busca por outros nichos de inserção no mercado de trabalho.

Nesse contexto, a discussão sobre sustentabilidade, inserida no contexto interpretativo proposto por Sachs (2002) mostra-se como importante ferramenta

para a avaliação de políticas públicas. Segundo o autor, a sustentabilidade é composta por diversas dimensões que precisam ser considerados critérios básicos para o desenvolvimento de propostas de intervenção territorial, dentre elas:

A **sustentabilidade ecológica**: que consiste basicamente na preservação de recursos renováveis e na limitação do uso dos recursos não renováveis. A **sustentabilidade ambiental**: que envolve o respeito e a ênfase da capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais. A **sustentabilidade territorial**: diminuição da assimetria na aplicação dos investimentos públicos entre áreas urbanas e não urbanas, conservando a biodiversidade. A **sustentabilidade econômica**: desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, apresentando capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção e a **sustentabilidade social**: razoável homogeneidade social (redução das desigualdades), pleno emprego com qualidade de vida decente, igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais (p.32) (Grifo do original).

Analisando a realidade atual do bairro de Itaóca, observa-se que a lei nacional dos resíduos sólidos, não há dúvida, revela-se como uma importante medida política para a redução dos impactos ambientais causados pelos lixões em todo país. Especificamente no caso do aterro sanitário de Itaóca, o cuidado com os impactos ambientais se redobra, considerando a sua proximidade à APA de Guapimirim e à Baía de Guanabara.

No entanto, a política pública deixa de ser “sustentável” à medida que apresenta desarticulações e descontinuidades entre a atividade-fim a ser desempenhada por cada ente federativo. Sendo assim, desenha-se a seguinte situação: a determinação federal (exigindo o cumprimento da lei de resíduos sólidos) garante a sustentabilidade ecológica e ambiental. Mas a administração local não oferece as condições necessárias para a sustentabilidade territorial, econômica e, sobretudo para a sustentabilidade social. A situação ainda se agrava devido à fiscalização ineficaz do órgão ambiental estadual (INEA) sobre as atividades que ainda persistem na área do aterro desativado.

Sobre a natureza contraditória que o discurso da sustentabilidade pode assumir, destaca-se a contribuição de Guimarães (1997), ao afirmar que:

é preciso examinar as contradições ideológicas, sociais e institucionais do próprio discurso da sustentabilidade, bem como examinar suas distintas dimensões para transformá-las em critérios objetivos de política pública, fugindo assim, ao nível da pura retórica (p. 17).

Sendo assim, aquela população que garantia seu sustento nas funções envolvendo a coleta de lixo se encontram diante de duas alternativas: seguir trabalhando clandestinamente no aterro, assumindo os riscos de tamanha irregularidade ou buscar outra atividade profissional a fim de assegurar sua “sustentabilidade social” (SACHS, 2002).

Mas, como já foi assinalado anteriormente, Itaóca é um bairro com um dos menores indicadores sociais de todo o município (PDSG, 2006) e que possui poucas infraestruturas que o interligue de maneira satisfatória ao centro da cidade.

E é assim, que a ilha de Paquetá, distante 5 km da costa de São Gonçalo, torna-se um destino preferencial para a população de Itaóca em busca de empregos, criando-se uma demanda de fluxos de pessoas de Itaóca em direção à Paquetá.

3.2.2.

A Ilha de Paquetá: novas dinâmicas em um polo turístico decadente

Apesar da grande proximidade com o município de São Gonçalo, em 1975, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, a ilha passou a pertencer à cidade do Rio de Janeiro.

Tradicionalmente, a ilha constituiu-se em um polo abastecedor da cidade do Rio de Janeiro, com os produtos oriundos, principalmente, da Fazenda São Roque. A coleta de mariscos e a atividade de pesca também destacavam-se no período colonial.

A ocupação da ilha adensou-se a partir das frequentes visitas de dom João VI e do estabelecimento da linha regular de barcas, a partir de 1838 (capítulo 1).

A partir da grande divulgação obtida através do romance “A moreninha”, de Joaquim Manuel de Macedo, publicado em 1844, que se tornou um *best-seller* na corte, à época, a ilha registrou um aumento substancial no número de visitantes, que, atraídos também pela devoção a São Roque, garantiram à ilha a feição de polo turístico da cidade do Rio de Janeiro. Assim, ao longo do século XX, a atividade econômica predominante na ilha passou a ser a turística.

No, entanto, a partir da década de 1970, com a construção da Ponte Rio – Niterói, ampliando as acessibilidades entre a cidade do Rio de Janeiro e a região dos lagos, somada à queda da qualidade da água das praias de Paquetá em função da poluição na Baía de Guanabara, sua atividade turística apresentou gradual declínio, impactando na desvalorização imobiliária da ilha e numa crise econômica dos principais empreendimentos turísticos da Paquetá.

A população atual da ilha é de 3.361 habitantes (IPP, 2010) que, em sua maioria, trabalham e estudam no centro da cidade do Rio de Janeiro, ou em outros municípios da RMRJ. Parte dos empregos existentes na ilha são no setor público, em órgãos como a Comlurb, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro, a Fundação Parques e Jardins, escolas e outros. Mas a maioria dos postos de emprego encontra-se em atividades voltadas ao turismo, como hotéis, bares, restaurantes que ainda prevalecem, e atividades de passeio, como aluguel de bicicletas, caiaques e pedalinhos e a travessia da ilha feita em charretes (Figura 35). Os trabalhos de campo identificaram que essas atividades são as principais realizadas pelos moradores de Itaóca que realizam o movimento pendular até a Ilha de Paquetá.

Figura 35: O aluguel de bicicletas: uma das principais atividades do turismo remanescente na ilha



Fonte: Revista Veja Rio de 01/06/2011. Disponível em vejario.abril.com.br. Acesso em 02/06/2013.

À população fixa, somam-se os veranistas que têm casa na ilha e que vêm com a família nos finais de semana ou férias. Avalia-se que, pelo menos, 50% dos domicílios da ilha sejam de veranistas. São aproximadamente 2.200 domicílios (entre moradores e veranistas), distribuídos em quarenta ruas, doze praças e dois parques públicos (IPP, 2010).

Figura 36: Principais serviços e atrativos turísticos da ilha de Paquetá



Fonte: PAQUETUR, 2013.

Dentro desse contexto, marcado por estratégias de sobrevivência e de acessibilidade no uso do território, foram criados os nexos necessários para a construção de uma linha de transporte aquaviário ligando os dois pontos com suas respectivas necessidades. Paquetá, necessitada de uma mão de obra para suprir as atividades de sua remanescente estrutura turística (uma vez que a maioria dos moradores de Paquetá trabalha no continente) e Itaóca, com uma população buscando novas alternativas de inserção no mercado de trabalho (fundamentalmente após a desativação do aterro sanitário).

A referida linha funciona diariamente, inclusive nos finais de semana, em horários regulares, apresentando um fluxo médio de 300 passageiros transportados por dia.

As viagens duram um pouco menos de 20 minutos e algumas embarcações são utilizadas apenas para o transporte de mercadorias. A linha se constitui como a travessia mais curta entre o continente e a ilha de Paquetá. As embarcações utilizadas são antigas lanchas de resgate da CONERJ, vendidas por Barcas S.A, e possuem capacidade de transportar até 80 passageiros.

As tarifas são cobradas no valor de R\$ 4,00 (2012) para as viagens regulares, porém a “empresa” também realiza passeios turísticos pelas ilhas da Baía de Guanabara e em horários extras, agendados através de negociação (Figura 37). Um cais improvisado foi construído em Itaóca a fim de dar suporte aos passageiros que embarcam e desembarcam nas lanchas clandestinas (Ver figura 38). Já em Paquetá, o embarque e desembarque de passageiros ocorre a menos de 50 metros da estação regular das barcas, na praça principal da ilha (Figura 39).

Figura 37: Panfleto de divulgação dos serviços de transporte aquaviário São Gonçalo - Paquetá

**Atenção
Gonçalenses!!
Lanchas para Paquetá**

HORÁRIOS

| SAÍDAS ITAÓCA | SAÍDAS PAQUETÁ |
|---------------|----------------|
| 06:30h | 07:00h |
| 07:30h | 08:30h |
| 09:00h | 12:00h |
| 13:00h | 16:00h |
| 16:30h | 17:00h |

*(09:00h de verão)
Sábado, Domingo e Feriados*

Horários extras à combinar

Passeios de Saveiro pelas ilhas da
Baía de Guanabara

3397-0342
9995-6209

www.dibordoturismo.com.br

Fonte: Arquivo pessoal, Pacífico 2012. Obs: Rasuras do original.

Figura 38: Estrutura construída em Itaóca (São Gonçalo) para embarque e desembarque das lanchas



Fonte: Arquivo pessoal, Pacífico, 2012.

Figura 39: Lancha clandestina embarcada na Praça de Paquetá a espera de passageiros, ao fundo estação da CCR Barcas.



Fonte: Arquivo pessoal, Pacífico, 2012.

A análise das estratégias de acessibilidade no leste metropolitano reforçam as considerações desenvolvidas por Pereira (2000) ao afirmar que as motivações para a emergência dos transportes clandestinos podem ser resumidas através dos seguintes aspectos: a) Cobram mais barato, pois não sendo regularizados, não pagam vários impostos, utilizam veículos mais antigos e econômicos, não seguem legislação trabalhista e não sofrem fiscalização efetiva, ou seja, não têm as mesmas responsabilidades dos operadores regulares; b) Transportam mais diretamente os usuários entre a origem e o destino, com menos sobrecarga nos picos; e c) Fazem um serviço mais “pessoal” e próximo do usuário, baseado em relações de boa vizinhança, conhecimento e parceria.

No entanto, comprovadamente (ANTP, 2010), o usuário escolhe um modo ou sistema de transporte em função de algumas condicionantes objetivas, esclarecendo o porquê dos transportes clandestinos ganharem maior destaque. Estes, notadamente, são serviços mais:

- **convenientes** à demanda, ou seja, suas rotas se aproximam mais dos deslocamentos de origem e destino dos usuários;
- **confiáveis e regulares**, pois seus horários de partida e chegada são conhecidos daqueles que os utilizam;
- **confortáveis**, transportando quase sempre passageiros sentados ou poucos em pé, em relação aos regulares;
- **rápidos**, uma vez que estão mais próximos do “porta-a-porta” e não dependem de captação intermediária da demanda;
- **baratos**, mesmo com todas as explicações sobre irregularidades fiscais, a questão objetiva é esta: custam menos.

Ou seja, se existe demanda para o transporte clandestino, algo está faltando no regular. Avançar na gestão das acessibilidades implica em racionalizar o sistema de transportes, com integração modal e intermodal, redes estruturais, tarifas integradas, com regulamentação e fiscalização pelos órgãos de gerência capacitados em infraestrutura material e com pessoal qualificado. A presente reflexão pretende sinalizar para três seguintes pontos:

- O transporte clandestino só existe porque há demanda. Esta ocorre porque o sistema regular deixou um nicho aberto pela falta de oferta quantitativa e/ou qualitativa.
- Os usuários estão avisando o que querem. Um poder público fraco, omissivo, incompetente ou submisso é uma das causas da crise do sistema regular em prejuízo da sociedade e da economia.
- As operadoras regulares não estão se modernizando adequadamente, nem apoiando medidas de racionalização da circulação.

Portanto, os órgãos de gerência do setor e as operadoras regulares necessitam estar mais atentos aos fluxos e demandas existentes e que não são contemplados pelo sistema de circulação. O caso do transporte aquaviário clandestino entre Itaóca e Paquetá é diferenciado e nem pode ser considerado como transporte alternativo. Alternativo constitui um termo que pressupõe a possibilidade de escolhas. Mas como a pesquisa observou, não existe oferta do serviço público regular de transporte aquaviário para interligar os 5 km que distanciam a Ilha de Paquetá e o bairro de Itaóca. Nesse sentido, sabe-se que o transporte clandestino participa do mercado por deficiência da oferta em atender a demanda sob qualquer dos três aspectos que a envolvem: preço, quantidade e confiabilidade. No entanto, cabe registrar que no caso da linha Itaóca – Paquetá, não há uma concorrência com o sistema regular de transporte aquaviário, uma vez que ambas não realizam destinos coincidentes. A esse respeito, Pereira (2000), argumenta que:

O ser clandestino é, em realidade, excluir-se do regulamento próprio de determinado tipo de serviço em busca de vantagens monetárias propiciadas por condições operacionais ou tarifárias não previstas no regulamento, ou atendendo a um nível de mercado inacessível pelos procedimentos legais vigentes. Parece evidente que a existência desse tipo de transporte, além de vinculada à incapacidade da oferta em atender à demanda, se explica pela pretensão de lucros e pela incapacidade de atuação dos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização do cumprimento dos seus próprios regulamentos (p. 30).

Porém, essa dissertação defende a argumentação de que o transporte clandestino precisa ser fiscalizado eficientemente e coibido pelo Estado, considerando os passivos econômicos e sociais gerados em função da atividade ilegal e a falta de segurança ao qual são submetidos os usuários. Porém, sobre o fenômeno impõe-se uma questão importante: e a demanda de cerca de 300

passageiros transportados por dia de Itaóca em direção à Paquetá e toda essa redinamização das sustentabilidades econômicas, sociais e simbólicas, estabelecida entre as duas pontas da linha clandestina, como ficaria?

O que se verifica, avaliando o exemplo de Itaóca – Paquetá, é um problema de natureza política e geográfica que pode ser caracterizado pela seguinte sentença: A velocidade e a complexidade dos fenômenos e demandas territoriais são maiores do que a capacidade de resposta das instituições em sua função de formular políticas de acessibilidade e de sustentabilidades, restringindo a cidadania de parte da população. Fundamentando essa análise, destaca-se a percepção sobre a dimensão territorial da cidadania descrita por Castro (2003):

Tema recorrente nas Ciências Sociais, a cidadania é constituída por um conjunto de direitos e deveres garantidos pela lei, mas que se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social, inscritas no tempo e no espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território (...) Este é o caso do Brasil, onde tanto os direitos civis como os políticos e sociais são garantidos por lei e inscritos na Constituição da República, mas exercidos numa sociedade e num território atravessados por profundas desigualdades (p. 3).

Não por acaso, no processo de desenvolvimento brasileiro e latino-americano, o tema da clandestinidade e informalidade vêm ocupando a agenda pública associada a diversos contextos. Há registros históricos, inclusive apresentados no primeiro capítulo, que atestam que a oferta de diversas modalidades de serviços públicos no país tenha sido implementada primeiramente como iniciativa autônoma de particulares, ainda fora da égide reguladora do Estado, passando depois por um processo de enquadramento naquilo que diria respeito ao interesse público. Porém, a realidade contemporânea da atualidade é outra e, no que se refere à modernização do aparato institucional do Estado, impõe uma eficiência maior de sua função de planejamento e gestão territorial a fim de minimizar as desigualdades que se materializam constantemente no território da RMRJ. Para Argento (1993) a gestão territorial: “está associada ao ato de gerir, isto é, de fornecer um alicerce conceitual básico para que se possa administrar, com eficiência, um espaço geográfico definido - o território.” (p. 164). Já Davidovich (1991) apresenta a seguinte contribuição:

Uma primeira consideração diz respeito ao conceito de gestão, levando, desde logo, a assinalar que o termo não se confunde simplesmente com o gerenciamento ou com administração, ainda que estes representem suportes imprescindíveis para a sua prática. Tende-se, assim, a interpretar gestão como um saber específico, o de governação ou de governabilidade, que deriva basicamente de imperativos da empresa, implicando um sistema complexo de coordenação orientado para uma sociedade em rápida transformação (p. 7).

Assim, observa-se que a fragilidade das instituições públicas, tão explorada no segundo capítulo como incapaz de fiscalizar o privatizado transporte aquaviário de passageiros no Rio de Janeiro, também se revela na falta de adequação de seu sistema de circulação aos novos fluxos e demandas que crescem ao longo da Baía de Guanabara.

Com efeito, a gestão das acessibilidades (atribuição direta do Estado) não acompanha a velocidade das transformações territoriais, acentuando o quadro de desigualdades em função da restrição que se estabelece à mobilidade das pessoas em pleno contexto metropolitano.

Tal quadro, observado no recorte espacial privilegiado por essa pesquisa, nos remete constantemente à discussão sobre as sustentabilidades e territorialidades, dirigindo as reflexões para a seguinte consideração: Em Itaóca, após a desativação do aterro sanitário, o transporte aquaviário clandestino constituiu-se como um importante agente na garantia das sustentabilidades econômicas e sociais da população daquela localidade, oferecendo, até certo ponto, uma autonomia maior aos deslocamentos desses moradores e revelando-se como um vetor central para o desenvolvimento local. Cabe ressaltar que, de acordo com Vainer (2000): “O local constitui escalas e arena de construção de estratégias transescalares e de sujeitos políticos aptos a operarem de forma articulada com coalizões e alianças em múltiplas escalas” (p. 8) e que, nessa escala, se constroem as territorialidades mais imediatas em função das necessidades de determinado grupo social em seu conjunto ambiental. Dentro desse contexto, a lógica da ação territorial supera em dinamismo a lógica do ordenamento territorial, ou, melhor dizendo, o ordenamento territorial “de cima para baixo” não consegue dar conta de todas as ações e demandas territoriais que emergem quase que espontaneamente das ações dos agentes locais de transformação espacial. Tal condição evidencia a desarticulação entre a

elaboração de políticas públicas e a dimensão material do território. Levar em consideração essa materialidade territorial consiste em fator fundamental para a qualidade das políticas públicas territoriais. Esta reflexão ancora-se na advertência levantada por Gottmann (1975), de que o:

Território é um conceito político e geográfico, porque o espaço geográfico é tanto compartimentado quanto organizado através de processos políticos. Uma teoria política que ignora as características e a diferenciação do espaço geográfico opera no vácuo. Se as ideias não são necessariamente enraizadas ou situadas no espaço, o fenômeno material e a ação política aos quais essas ideias concernem devem ser localizados em algum lugar do espaço geográfico. Somos lembrados da observação de Aristóteles, em sua obra “Física”, que “o que não está em nenhum lugar não existe”. Essa alegação é amplamente apoiada pela história do conceito territorial (p.4).

Considerando que as acessibilidades se inserem num contexto maior, chamado por Sack (1986) de territorialidade, torna-se importante a sua contribuição:

A territorialidade é embutida em relações sociais. A territorialidade é sempre construída socialmente. Ela assume um ato de vontade e envolve múltiplos níveis de razões e significados. E a territorialidade pode ter implicações normativas também. Deixar lugares de lado e aplicar níveis de acesso significa que indivíduos e grupo têm removido algumas atividades e pessoas de lugares e incluído em outros. Isto é, eles têm estabelecido diferentes níveis de acesso a coisas (p. 87).

Nesse sentido, o que se verificou ao longo desse capítulo final foi um conjunto de reflexos territoriais relacionados, direta ou indiretamente, à baixa qualidade do serviço público de transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara e sua gestão política. Esse reflexos desencadeiam uma série de estratégias locais de sobrevivência e acessibilidade dentro de uma lógica de ação territorial de um grupo que possui o transporte clandestino como agente principal de uma busca por horizontes de maior participação social e qualidade de vida.