

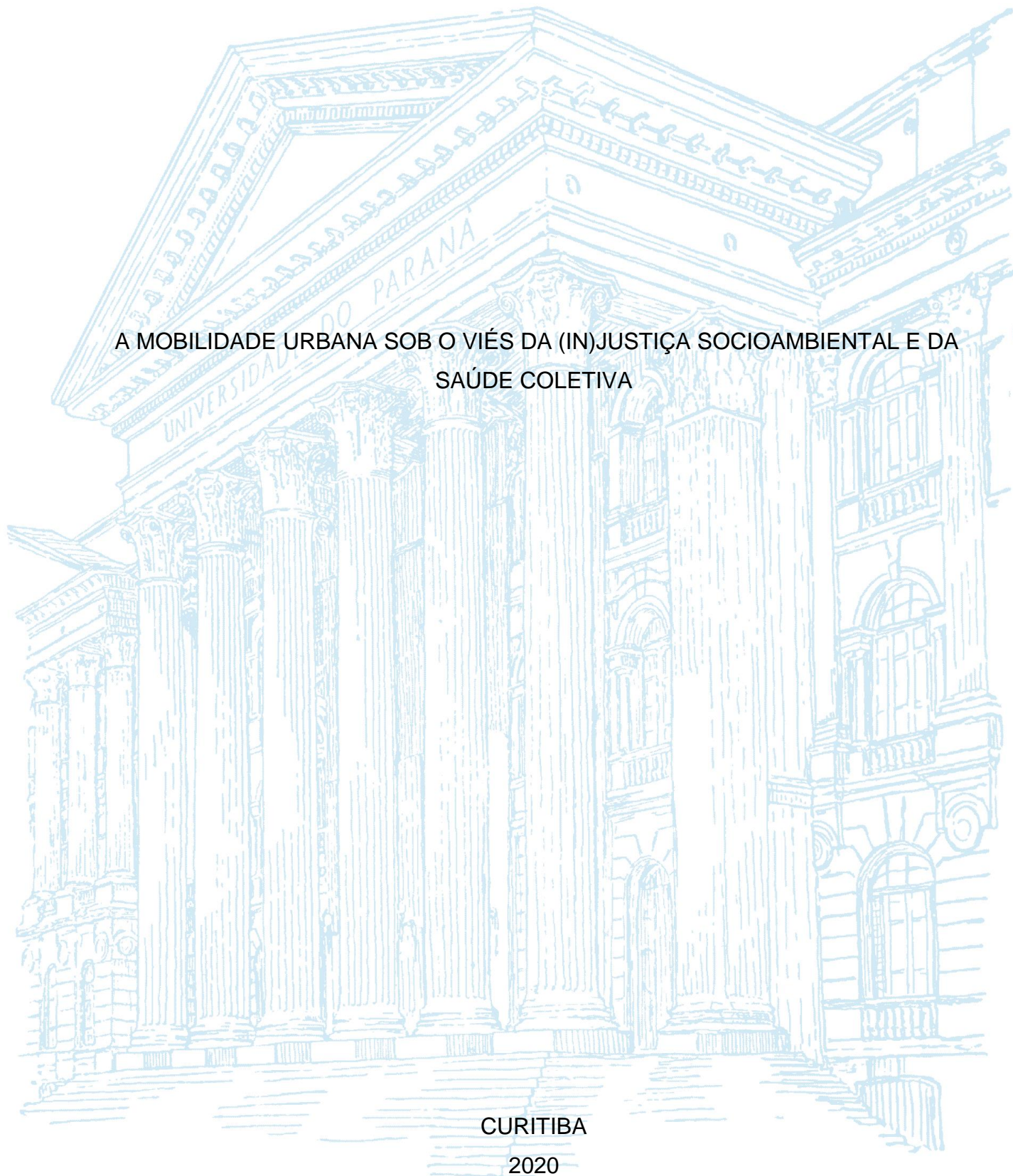
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

TÁRSIA LOUANE BATISTA DA SILVA

A MOBILIDADE URBANA SOB O VIÉS DA (IN)JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E DA
SAÚDE COLETIVA

CURITIBA

2020



TÁRSIA LOUANE BATISTA DA SILVA

A MOBILIDADE URBANA SOB O VIÉS DA (IN)JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E DA
SAÚDE COLETIVA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Eduardo Bueno

Coorientadora: Profa. Dra. Daniele Regina Pontes

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Silva, Társia Louane Batista da

A mobilidade urbana sob o viés da (in)justiça socioambiental e da saúde coletiva / Társia Louane Batista da Silva. – 2020.

75 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Roberto Eduardo Bueno.

Coorientadora: Daniele Regina Pontes.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Política pública. 2. Mobilidade urbana. 3. Saúde coletiva. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Bueno, Roberto Eduardo. III. Pontes, Daniele Regina. IV. Título.

CDD 307.76



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **TÁRSIA LOUANE BATISTA DA SILVA** intitulada: **A MOBILIDADE URBANA SOB O VIÉS DA (IN)JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E DA SAÚDE COLETIVA**, sob orientação do Prof. Dr. ROBERTO EDUARDO BUENO, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 28 de Abril de 2020.

Assinatura Eletrônica

28/04/2020 16:13:19.0

ROBERTO EDUARDO BUENO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

28/04/2020 16:17:30.0

MARIO PROCOPIUCK

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

28/04/2020 16:08:55.0

JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus.

À minha família, que mesmo de tão longe esteve ao meu lado. Obrigada pelo cuidado, pela motivação e pela compreensão. Eu amo vocês.

Às minhas pessoas especiais, que presencial ou virtualmente me abraçaram para sorrir e para chorar comigo. O apoio de vocês foi essencial.

À comunidade acadêmica, que me proporcionou experiências e encontros tão enriquecedores. Aos colegas e professores, expresso minha admiração.

Aos meus orientadores, que me inspiram a questionar e a buscar respostas além dos campos de conhecimento nos quais fui inserida pela trajetória pessoal e acadêmica.

Daquilo que sabes conhecer e medir, é preciso que te despeças, pelo menos por um tempo. Somente depois de ter deixado a cidade verás a que altura suas torres se elevam acima das casas. (Friedrich Nietzsche)

RESUMO

A cidade, além de ser o cenário das transformações sociais, constitui elemento essencial nos processos que nela ocorrem, e que determinam as condições de vida e situações de saúde de diferentes grupos socioeconômicos. Dentre a infinidade de componentes da produção e do uso das cidades, a mobilidade urbana é um fundamental, na medida que atende a necessidade humana de circular, alcançar o que necessita, conhecer cenários e contextos, e se reconhecer e reconstruir a partir deles. Sobre a mobilidade incide um discurso hegemônico de desenvolvimento que é essencialmente econômico, socioambientalmente injusto e extremamente prejudicial para a saúde dos grupos desfavorecidos social, econômica e politicamente. Esse desenvolvimento é sustentado pela desigualdade social, visto que para algumas classes desfrutarem dos bônus do uso e da produção do espaço urbano, a outras são direcionados os ônus. Esse trabalho propõe uma multiplicidade de olhares sobre as iniquidades socioambientais e sanitárias da mobilidade urbana, de forma a contextualizá-las no desenvolvimento urbano. Tem-se como objetivo analisar os aspectos teórico-conceituais da mobilidade urbana, sob o viés dos constructos da (in)justiça socioambiental e da saúde coletiva, sua inserção no contexto histórico do modelo de desenvolvimento em que as cidades brasileiras estão inseridas, e seus impactos entre diferentes grupos socioeconômicos. De um modo geral, foi realizada a análise bibliográfica de trabalhos científicos que permeiam a mobilidade urbana e de informações qualitativas e quantitativas imprescindíveis à compreensão da temática. Ademais, a partir da interpretação e integração dos dados e informações obtidas, analisou-se os movimentos históricos vivenciados no Brasil relacionados à temática da mobilidade urbana, com o intuito de verificar a articulação realizada para a integração da multiplicidade de grupos de atores na busca de formulação de políticas públicas e propostas de ação. Em segundo plano, buscou-se a compreensão sobre as origens e o contexto de desenvolvimento da mobilidade urbana no transcurso do tempo, bem como sua natureza e magnitude, inserida em um contexto histórico e comparativo. De forma subsidiária, analisou-se textos e informações provenientes de meios de comunicação como jornais, revistas, relatórios, gráficos, tabelas, dados quantitativos, entre outros. O resultado desta pesquisa mostrou que a soma de perspectivas sobre um mesmo fator permite uma melhor compreensão do quadro geral. Foram reconhecidas iniquidades socioambientais e sanitárias no campo da mobilidade urbana, foi identificado como processos políticos e econômicos as constituem, e foi apresentada a possibilidade de transformá-los, por meio de políticas públicas democráticas, saudáveis e sustentáveis defendidas pelo Estado de bem-estar social. Apesar do esforço empregado na pesquisa, trata-se de um estudo que suscita novas pesquisas diante da infinidade de olhares sobre a mobilidade e a cidade, imprescindível dentro das interfaces interdisciplinares da justiça socioambiental e da saúde coletiva para a formulação de políticas públicas intersetoriais e equitativas.

Palavras-chave: Cidade; Mobilidade Urbana; Saúde Coletiva; Políticas Públicas; Justiça Socioambiental.

ABSTRACT

The city, besides being the scenery of social changes, is an essential element in the processes that occur in it, and determine the living conditions and health situations of different socioeconomic groups. Among the infinity of components of the production and use of cities, urban mobility is essential, as it attends the human need to circulate, achieve what it needs, know scenarios and contexts, and recognize and reconstruct themselves from them. Focuses on the mobility a hegemonic development discourse that is essentially economic, socioenvironmentally unjust and extremely harmful to the health of socially, economically and politically disadvantaged groups. This development is supported by social inequality, since for some classes enjoy the bonuses of the use and production of urban space, the risks and damages are directed for others. This work proposes a multiplicity of views on the socio-environmental and health inequities of urban mobility, in order to contextualize them in urban development. The objective is to analyze the theoretical and conceptual aspects of urban mobility, under the bias of the socio-environmental (in) justice and collective health theories, their insertion in the historical context of the development model in which Brazilian cities are inserted, and their impacts between different socioeconomic groups. In general, a bibliographic analysis of scientific works that permeate urban mobility and qualitative and quantitative information essential to the understanding of the theme was carried out. Furthermore, from the interpretation and integration of the data and information obtained, the historical movements experienced in Brazil related to the theme of urban mobility were analyzed, with the aim of verifying the articulation carried out to integrate the multiplicity of groups of actors in the search for formulation of public policies and action proposals. In the background, we sought to understand the origins and context of the development of urban mobility over time, as well as its nature and magnitude, inserted in a historical and comparative context. In a subsidiary way, texts and information from media such as newspapers, magazines, reports, graphs, tables, quantitative data, among others, were analyzed. The result of this research showed that the sum of perspectives on the same factor allows a better understanding of the general picture. Socio-environmental and health inequities were recognized in the field of urban mobility, they were identified as the political and economic processes that constitute them, and the possibility of transforming them was presented, through democratic, healthy and sustainable public policies defended by the welfare state. Despite the effort used in the research, it is a study that raises new research in view of the infinity of views on mobility and the city, essential within the interdisciplinary interfaces of socio-environmental justice and public health for the formulation of intersectoral and equitable public policies.

Keywords: City; Urban mobility; Collective Health; Public policy; Social and Environmental Justice.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 MOBILIDADE URBANA, SAÚDE COLETIVA E URBANIZAÇÃO.....	13
2.1 CONCEITOS E INTER-RELAÇÕES	13
2.2 DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO 15	
2.3 PARA PENSAR EM CIDADES SAUDÁVEIS: POLÍTICAS PÚBLICAS DEMOCRÁTICAS, INTERDISCIPLINARES E INTERSETORIAIS	21
3 PRODUÇÃO DA CIDADE E ATUAÇÃO DO ESTADO	27
3.1 UM CONCEITO DE ESTADO	28
3.2 O ESTADO E OS CONFLITOS NO CAMPO DO TRANSPORTE COLETIVO....	31
3.3 O ESTADO NA PRODUÇÃO DA CIDADE.....	35
4 UM CONCEITO DE JUSTIÇA.....	38
4.1 JUSTIÇA COMO (DES)CONSTRUÇÃO	38
4.2 (IN)JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL.....	42
4.3 DESENVOLVIMENTO COM JUSTIÇA	49
5 A MOBILIDADE URBANA SOB A PERSPECTIVA DAS INIQUIDADES SOCIOAMBIENTAIS E SANITÁRIAS	52
5.1 RENDAS E MODAIS.....	52
5.2 ACESSO E ACESSIBILIDADE.....	56
5.3 MOBILIDADE URBANA E POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA.....	63
6 CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS.....	70

1 INTRODUÇÃO

A cidade pode acolher muito mais do que mostra. Entre o mar cinza de edificações e o tráfego exaustivo do dia a dia, constituem-se e perpetuam-se processos sociais que determinam as condições de vida de diferentes grupos socioeconômicos, muitas vezes beneficiando alguns.

A percepção do espaço urbano como elemento de transformação social se torna evidente no intenso processo de urbanização que adveio da industrialização, na medida que a precarização da condição de vida dos trabalhadores na cidade garantia uma reserva de mão de obra barata para as indústrias, o que acarretou em um quadro de extrema desigualdade social e sanitária.

É sobre essa desigualdade que o desenvolvimento urbano de caráter capitalista, focado no crescimento econômico, se sustenta. Com o neoliberalismo, esse discurso recebeu um viés ambiental e sanitário, focado na modernização tecnológica voltada para a economia de material e energia na produção. Sobressai-se, nesse injusto viés, como a maior parte dos riscos e danos socioambientais e sanitários são dirigidos a grupos desfavorecidos social, política e economicamente, para que as classes e frações de classes hegemônicas possam desfrutar das comodidades da vida na cidade.

A percepção de que a cidade constitui, além de cenário, uma importante engrenagem de encadeamentos sociais, torna compreensível a relevância de seu estudo para o entendimento das desigualdades sociais, bem como para o desenvolvimento de propostas para a promoção da qualidade de vida e da saúde dos seus habitantes.

Na infinidade de elementos que compõem a produção e o uso das cidades, a mobilidade urbana se constitui essencial, visto que atende a necessidade humana de circular, alcançar o que precisa, conhecer cenários e contextos, e se reconhecer e reconstruir a partir deles. Assim sendo, a forma com a qual os meios de transporte são disponibilizados e incentivados para o acesso e a apropriação do território urbano determinam e condicionam a qualidade de vida e saúde de toda a população.

Constitui objetivo deste trabalho analisar os aspectos teórico-conceituais da mobilidade urbana, sob o viés dos constructos da (in)justiça socioambiental e da saúde coletiva, sua inserção no contexto histórico do modelo de desenvolvimento

em que as cidades brasileiras estão inseridas, e seus impactos entre diferentes grupos socioeconômicos.

Tendo em vista a natureza predadora do desenvolvimento urbano hegemônico, baseado no crescimento econômico, cumpre ao Estado, revestido de certa autonomia e de capacidade de intervenção, exercer seu papel fundamental de equilibrar os interesses de diferentes classes e de dar visibilidade e voz aos grupos socioeconômicos envolvidos nas tomadas de decisões, na busca pela distribuição proporcional dos ônus e bônus da vida na cidade.

Os processos sociais que acontecem no espaço urbano são muitos, simultâneos e interligados, portanto, uma intervenção eficaz do Estado precisa conhecer a multiplicidade de olhares sobre sua realidade. A atuação estatal no intuito de promover qualidade de vida e saúde para seus cidadãos deve ser interdisciplinar, ou seja, derivar de um trabalho coletivo no qual diferentes campos de estudos se encontram, se reconhecem como elementos de processos sociais e políticos em comum e se complementam, potencializando o resultado que cada campo poderia alcançar dentro de seus limites teóricos e empíricos.

A prática da interdisciplinaridade necessita de “processo vivificador de discussão, que explicita as correlações e reciprocidades de significação” (SEVERINO, 1989 p. 21, apud WESTPHAL, 2000).

O processo vivificador que inspirou a elaboração deste trabalho provém de uma experiência pessoal da autora, advogada, que teve a rica oportunidade de trabalhar em uma equipe interdisciplinar, formada por profissionais da arquitetura, engenharia, turismo, direito e administração, na elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana. A vivência com profissionais e pesquisadores de outras áreas na delicada tarefa de unir teoria e prática na (re)construção da mobilidade de um município, (re)apresentou o planejamento urbano sob perspectivas que somente o viés jurídico não seria capaz de explorar.

Soma-se ainda a oportuna orientação pelo Prof. Dr. Roberto Eduardo Bueno, professor e pesquisador da área da saúde coletiva, que, além de abraçar a interdisciplinaridade da pesquisa, apresentou com propriedade e extraordinária sensibilidade a saúde como um elemento essencialmente social, intrínseca à ampla qualidade de vida das pessoas. Além disso, foi essencial a coorientação pela Profa. Dra. Daniele Regina Pontes, professora e pesquisadora do direito, incansável questionadora dos dogmas do direito, inspiração para o difícil exercício de

reconhecer pressuposições jurídicas, reinterpretá-las e possibilitar novos entendimentos.

A proposta deste trabalho foi experimentar a interdisciplinaridade, sob o viés do planejamento urbano, da saúde coletiva e do direito na compreensão de processos sociais e políticos constituídos e reproduzidos na cidade, por meio da mobilidade urbana.

A interdisciplinaridade como proposta metodológica de pesquisa neste trabalho teórico-conceitual é permeada, principalmente, pelo alcance dos conhecimentos do orientador, da coorientadora e da autora, sobre o tema pesquisado, visto que, apesar todos terem olhar amplo sobre a mobilidade urbana, estão, em alguma medida, circunscritos a seus campos de atuação e pesquisa. Nesse contexto, a pesquisa seguiu alguns recortes.

Dentre os infinitos elementos e processos da produção e do uso da cidade, focou-se na questão da mobilidade urbana, por ter sido o objeto do processo vivificador que conduziu a autora à interdisciplinaridade, e pelo seu papel fundamental na condição de vida e na situação de saúde das pessoas no espaço urbano.

Na Saúde Coletiva buscou-se compreender como fatores sociais constituem determinantes e condicionantes da saúde, no sentido amplo de qualidade de vida, e de que forma esse entendimento pode contribuir para a promoção de cidades saudáveis.

No planejamento urbano foi estudada a correlação entre transformações urbanas, sociais e econômicas, especialmente a partir da industrialização, bem como a compreensão do papel e das formas de atuação do Estado.

No direito, questionou-se o discurso hegemônico de desenvolvimento urbano, a partir da desconstrução do que é entendido por justiça e da concepção de justiça socioambiental.

A partir de dados referentes à mobilidade urbana, destacando recortes de renda, acessibilidade, segurança viária e meio ambiente, foi analisado em que proporção os riscos e danos socioambientais decorrentes da mobilidade são distribuídos a diferentes grupos sociais.

Por fim, na conclusão do trabalho, propõe-se a retomada do que foi reunido durante a pesquisa e exposto, compreendendo a produção e reprodução de

iniquidades socioambientais e sanitárias a partir da mobilidade urbana, e como as áreas de conhecimentos envolvidas contribuíram coletivamente para esse resultado.

De um modo geral, foi realizada a análise bibliográfica de trabalhos científicos que permeiam a mobilidade urbana, sob o viés da (in)justiça socioambiental e da saúde coletiva, além de outros assuntos inter-relacionados e informações qualitativas e quantitativas imprescindíveis à compreensão da temática.

Ademais, a partir da interpretação e integração dos dados e informações obtidas, analisou-se os movimentos históricos vivenciados no Brasil relacionados à temática da mobilidade urbana, com o intuito de verificar a articulação realizada para a integração da multiplicidade de grupos de atores na busca de formulação de políticas públicas e propostas de ação.

Em segundo plano, buscou-se a compreensão sobre as origens e o contexto de desenvolvimento da mobilidade urbana no transcurso do tempo, bem como sua natureza e magnitude, inserida em um contexto histórico e comparativo.

De forma subsidiária, analisou-se textos e informações provenientes de meios de comunicação como jornais, revistas, relatórios, gráficos, tabelas, dados quantitativos, entre outros.

2 MOBILIDADE URBANA, SAÚDE COLETIVA E URBANIZAÇÃO

2.1 CONCEITOS E INTER-RELAÇÕES

A partir da definição de Lévy (2001 *apud* COSTA, 2019) de mobilidade como uma relação social ligada à mudança de lugar, irrestrita à cidade, Luiz Henrique Calhau da Costa discorre que “a realização de uma viagem pelo urbano nunca envolve apenas o indivíduo que a realiza, mas sim a totalidade do corpo social que se integra neste espaço, além de toda constituição social e histórica da política de transporte e do sistema em si” (COSTA, 2019, p. 15).

Se os espaços urbanos são compostos pelo que se vê e por processos sociais, a mobilidade urbana transcende o mero deslocamento de indivíduos pelo espaço físico. Ela é constituída nas relações que são estabelecidas quando as singularidades sociais, econômicas e políticas de cada indivíduo transpassam ou se acomodam nos contextos sociais de cada espaço.

A Lei Federal nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), define mobilidade urbana como a “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (BRASIL, 2012). Trata-se de uma definição limitada e superficial, focada no transporte de bens e pessoas no espaço físico.

O Ministério das Cidades e o Instituto Polis complementaram o conceito apresentado na PNMU, acrescentando que “a mobilidade urbana é mais do que o que chamamos de transporte urbano, ou seja, mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade”. (BRASIL e POLIS, 2005)

A mobilidade urbana não se restringe aos meios de transporte, é um campo amplo que engloba fatores sociais e tem como fim a interação das pessoas com a cidade através do deslocamento. Esse deslocamento apresenta significativas questões para a saúde coletiva, do ponto de vista da acidentalidade e do grau de letalidade, bem como de poluições que afetam a saúde da população, tais como a poluição atmosférica, sonora, visual, dentre outras.

Já a Saúde Coletiva, segundo Luis Eugenio Portela Fernandes de Souza (2014) é definida pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) como:

uma área do saber que toma como objeto as necessidades sociais de saúde (e não apenas as doenças, os agravos ou os riscos) entendendo a situação de saúde como um processo social (o processo saúde-doença) relacionado à estrutura da sociedade e concebendo as ações de atenção à saúde como práticas simultaneamente técnicas e sociais. (SOUZA, 2014, p. 11).

O conceito amplo adotado pela Saúde Coletiva está alinhado com conceito de saúde da Organização Mundial da Saúde, segundo a qual: “saúde é o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença” (OMS, 1946). Converte com o Art. 3º da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, Lei Orgânica da Saúde que regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS), segundo o qual:

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

Apesar de serem apresentadas como sinônimos em muitos contextos, Saúde Coletiva e Saúde Pública têm origem e propostas distintas, em que pese estarem interligadas. A Saúde Coletiva visa superar as propostas da Saúde Pública e adotar uma abordagem interdisciplinar na promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde (SOUZA, 2014). A Saúde Coletiva tem um caráter eminentemente social e engloba elementos sociais, como o planejamento urbano, como determinantes da saúde física e mental do ser humano.

Paulo Marchiori Buss e Alberto Pellegrini Filho (2007) reuniram algumas interpretações sobre determinantes sociais de saúde:

Para a Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS), os DSS são os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população. A comissão homônima da Organização Mundial da Saúde (OMS) adota uma definição mais curta, segundo a qual os DSS são as condições sociais em que as pessoas vivem e trabalham. Nancy Krieger (2001) introduz um elemento de intervenção, ao defini-los como os fatores e mecanismos através dos quais as condições sociais afetam a saúde e que potencialmente podem ser alterados através de ações baseadas em informação. Tarlov (1996) propõe, finalmente, uma definição bastante sintética, ao entendê-los como as características sociais dentro das quais a vida transcorre. (BUSS e PELLEGRINI FILHO, 2007, p. 78)

A determinação social da saúde é uma proposta da epidemiologia crítica, e é considerada por Jaime Breilh, referência internacional no assunto, como uma ferramenta de transformação em direção a uma nova saúde pública, a qual foi pioneira no Brasil e também disseminada na América Latina como um movimento e campo denominado de Saúde Coletiva.

Breilh (2013) entende a saúde como um produto social. A saúde extrapola sua área direta e centrada de atuação, e passa a ser parte constituída por todos os elementos presentes na vida das pessoas em uma verdadeira rede interdisciplinar que define o bem-estar físico e mental. Essa perspectiva de saúde leva em consideração a existência de uma política implícita e um nexos tácito com interesses estratégicos de determinados grupos sociais, tornando-se assim não só um ato de transparência ética, mas uma premissa metodológica.

Cuestión básica, sobre todo cuando el objeto de estudio, constituye un elemento sensible de la evaluación de un proyecto social o de gobierno, por ser un recurso "diagnóstico" con el que se define la imagen sanitaria de la sociedad, con el que valoramos el éxito o fracaso de las políticas y, sobretudo, con el que construimos evidencias de los impactos generados por la producción y el vivir social. (BREILH, 2013)

O entendimento de Breilh consoa com a história da urbanização a partir da industrialização, de forma geral. Os elementos implementados ou transformados nas cidades impactam diretamente no bem-estar das pessoas que nela circulam, habitam, vivem. A natureza e o grau do impacto variam de grupo a grupo social, de acordo com seus contextos socioeconômicos, sempre prezando pelo lucro do modelo capitalista.

2.2 DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

O espaço, em seus aspectos físicos e sociais, sempre esteve intrinsecamente relacionado à saúde. A urbanização acelerada das cidades, estimulada pela industrialização, evidenciou o quanto os elementos e serviços urbanos compõe contextos socioeconômicos e determinam a saúde do cidadão.

Os primeiros estudos que relacionam saúde e planejamento urbano surgiram na Europa, especialmente na França e na Inglaterra durante o séc. XIX, enquanto tais países passavam por uma intensa industrialização e suas populações se

multiplicavam e se aglomeravam nos núcleos urbanos. O crescimento populacional ressaltou as precariedades das cidades, principalmente quanto ao saneamento básico e à habitação, e o espraiamento de doenças, que gerava aumento na mortalidade, despertou preocupação com a saúde pública (AZAMBUJA et al, 2011).

As populações passaram a ser consideradas em si mesmas riquezas a serem preservadas no momento da consolidação dos Estados nacionais, com o mercantilismo e o absolutismo. Foi então atribuído ao Poder Público o dever de promover o crescimento e a saúde da população (SOUZA, 2014).

Nesse contexto, começaram a surgir métodos e entidades que expressavam a responsabilidade do Estado em regulamentar a aplicação e a fiscalização da saúde das pessoas. Decorreu desse movimento a institucionalização da Higiene, na França, na metade do século XIX, como segmento da medicina que auxiliava a administração pública a manter a população saudável. Na França é que se destacou a medicina urbana, orientada pelo planejamento urbanístico. Desdobrou-se da Higiene a Medicina Social, que associou pela primeira vez a promoção da saúde e o enfrentamento de doenças à promoção de medidas de caráter médico e também social (SOUZA, 2014).

Nessa época a Inglaterra passava por um período de intensa industrialização e urbanização. As cidades em condições precárias afetavam a saúde dos trabalhadores de tal forma que foi convocada uma investigação oficial, sistematizada por Edwin Chadwick em um relatório (1842) que leva seu nome. O relatório levou à aprovação de “Public Health Act” (Lei da Saúde Pública), em 1848, de Edwin Chadwick, propondo investimentos em obras de engenharia sanitária. Mesmo durante uma epidemia de cólera, a lei recebeu manifestações contrárias que custaram ao seu autor o cargo público que exercia. Chadwick ficou conhecido como o pai da saúde pública (AZAMBUJA et al., 2011). Eis que surgia daí o movimento do Sanitarismo ou Saúde Pública, priorizando ações de saneamento ambiental (SOUZA, 2014).

Além dos questionamentos quanto à saúde em seu sentido mais estrito – a doença –, surgiram questionamentos mais amplos sobre a relação entre pobreza, saúde e desenvolvimento nacional.

Nessa esteira ensinam Azambuja et al (2011):

Entre 1830 e 1840, Villermé, na França, e Chadwick, na Inglaterra, mostraram que a mortalidade era maior nas grandes cidades. Villermé

mostrou que a mortalidade era 50% maior nos distritos mais pobres. A tuberculose, seguida pela pneumonia e pela influenza eram, então, as principais causas de morte nas cidades europeias.

Em Londres, as precárias condições de vida reconhecidamente favoreciam grande mortalidade nas epidemias, especialmente nas de cólera, que acometeram a cidade em 1833 e em 1848 e 1849. A má saúde da população ganhava dimensões de questão de Estado. Era discutido se a pobreza causava a doença ou a doença causava a pobreza, mas doença e pobreza eram reconhecidas como entraves ao desenvolvimento da Inglaterra.

A associação entre determinantes sociais, saúde e desenvolvimento, semeada nesse momento da Inglaterra, é a semente do que viria a ser a Saúde Pública e, mais tarde e de forma ainda mais abrangente, a Saúde Coletiva.

Observa-se que a correlação entre saúde e determinantes sociais decorre da precariedade da vida nas cidades diante do adensamento demográfico impulsionado pela industrialização. A todo momento esses campos influenciaram um ao outro, e, constatada a concatenação, receberam atenção do Poder Público como um cenário conjunto.

Azambuja et al (2011) fazem um parâmetro entre cidades brasileiras e as cidades europeias do início do séc. XIX, ao compararem questões sociais do urbano que se intensificaram drasticamente na industrialização brasileira, como “favelização” e grande desigualdade social na mortalidade.

Na história brasileira, a importância das intervenções sobre a saúde da coletividade foi notada pelo Poder Público durante a República Velha, como estratégia de saneamento dos espaços de circulação da economia cafeeira (SOUZA, 2014), mas foi entendida como elemento essencial do desenvolvimento socioeconômico durante a industrialização.

Com a crise da economia cafeeira e início do processo de industrialização, sucedeu-se uma série de iniquidades sociais, econômicas e ambientais. Elas decorrem de um processo histórico que teve início nos anos de 1930, com a transição da economia brasileira do modelo agrário para industrial, o que provocou o aumento exponencial da população que vivia nas cidades, e se intensificou com o crescimento do mercado automobilístico (VASCONCELLOS, 2013).

Ensina Francisco de Oliveira (1998) que a urbanização brasileira viabilizou o modelo de industrialização por substituição de importações na forma em que foi constituída: compensando a insuficiência de aporte tecnológico com exploração da mão de obra. Nesse contexto, o trabalhador não era remunerado pelo que produz, e

sim pelo que precisa para produzir. Quanto menos o trabalhador precisasse para manter sua condição de vida, menor seria o custo despendido pelo empregador para a manutenção da mão de obra.

A industrialização brasileira não ocorreu em razão da demanda, e sim das necessidades de acumulação capitalista. As cidades foram elementos essenciais para o sucesso da transição econômica do modo hegemônico de produção agrário-exportador para o urbano-industrial, acomodando e criando um exército de reserva de mão de obra barata a partir da precarização das condições básicas de vida – e reprodução da força de trabalho –, incluindo o transporte, visto que a circulação é inerente ao ser humano. A desigualdade social fomentou o crescimento econômico (OLIVEIRA, 1998).

A relação entre a condição de vida na cidade e a reprodução da força de trabalho é aprofundada na obra de Lucio Kowarick (1979). O autor conceitua como “espoliação urbana” a exploração do empregado e a submissão da sua força de trabalho a formas de extorsão que extrapolam o domínio do próprio trabalho, estendendo-se a questões de moradia, transporte e saúde, acarretando no aumento da jornada de trabalho e do custo de vida do trabalhador. A espoliação urbana no âmbito da mobilidade urbana está intrinsecamente relacionada à moradia.

No advento da industrialização, segundo o autor, as empresas ofertavam moradia à sua mão-de-obra construindo “vilas operárias”, nas quais os imóveis eram alugados ou vendidos aos operários. A solução era viável em vista a quantidade relativamente pequena de força de trabalho e do baixo custo dos terrenos e das construções. O custo da reprodução da força de trabalho, ao menos na parcela referente à moradia, era assumido pela própria empresa.

Com o aumento do número de trabalhadores e a valorização dos terrenos fabris e residenciais, a solução tornou-se antieconômica e as empresas passaram a transferir o custo da moradia e do transporte para o trabalhador, ao passo que os custos relacionados à infraestrutura urbana eram repassados ao Estado. A moradia dos trabalhadores passou então a ser tratada no âmbito das relações econômicas do mercado imobiliário (KOWARICK, 1979).

Em decorrência desse cenário surgiram as periferias, conceituadas por Kowarick (1979, p. 31) como “aglomerados distantes do centro, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica.”

Segundo Kowarick (1979), como especulação e acumulação andam juntas, a localização da classe trabalhadora no espaço urbano passou a seguir o fluxo dos interesses imobiliários. As terras mais próximas do Centro e dotadas de infraestrutura se tornam financeiramente inacessíveis para o trabalhador, a quem restava habitar terras afastadas do Centro e da cidade formal estruturada. Nesse processo, remanescem áreas intersticiais que são retidas para especulação e valorização imobiliária em decorrência da infraestrutura urbana implantada, aqui incluso o transporte, para atender a população periférica. Esse processo se repete, expulsando os trabalhadores para terras cada vez mais afastadas e desprovidas de infraestrutura.

No âmbito da especulação, o transporte de massas gera valorização dos terrenos e, assim, reproduz o processo que expulsão dos trabalhadores para a periferia. Enfatiza ainda o autor que o transporte de massas sujeita o trabalhador a um tempo de fadiga que constitui um fator adicional no esgotamento daquilo que tem a oferecer: sua força de trabalho (KOWARICK, 1979, p. 36). As longas horas de jornada de trabalho e horas extras, somadas ao tempo de deslocamento diário e ao processo de autoconstrução da casa própria aos finais de semana caracterizam superexploração do trabalhador urbano.

Somado ao processo de industrialização e às estratégias de “espoliação urbana”, mais um fator foi decisivo na mudança de cenário do transporte urbano e em suas implicações na vida do trabalhador: a constituição da indústria automotiva do país.

Segundo Eduardo Alcântara de Vasconcellos (2013), entre 1960 e 1991 a população urbana cresceu 3,5 vezes, o que resultou no acréscimo de 80 milhões de habitantes. Considerando-se que a média diária de viagens por habitante é de 0,5, houve nas regiões metropolitanas um aumento de 14 milhões de viagens que precisavam ser atendidas pelo transporte público.

Apesar da grande transformação demográfica, nesse período não houve no Brasil política consistente e permanente de desenvolvimento urbano. O espaço urbano cresceu segundo as forças de mercado, conduzido pelos setores de renda média e alta, visando seus interesses imediatos e a acumulação de capital, especialmente da construção civil e dos proprietários de terra.

Esse processo de organização urbana, atrelado ao processo de concentração de renda, é denominado por Vasconcellos como a “formação de

idades de classe média” (1981 e 1991 apud 2013, p. 15): as classes médias, cerca de 20% da população, se apossaram das regiões centrais já dotadas de equipamentos públicos e empreendimentos imobiliários de boa qualidade; as elites, cerca de 5% da população, se estabeleceram em empreendimentos construídos afastados do restante da cidade ou em bairros bem definidos; a população de renda mais baixa foi compelida a ocupar áreas periféricas indesejadas e sujeitas a riscos ambientais.

Enquanto a classe média e a elite se adaptaram às novas distâncias adquirindo automóveis, a população de baixa renda, cada vez mais distante das áreas centrais que concentram a maior parte das atividades principais, acabou dependente de um transporte público insuficiente e agora mais custoso, visto que o sistema de ônibus passou a rodar mais quilômetros para atender a demanda (VASCONCELLOS, 2013).

Discorre Vasconcellos (2013) que o resultado do processo histórico de construção de cidades coordenadas pelas classes média e alta, que priorizaram seus ensejos imediatos, é um espaço urbano profundamente marcado por iniquidades socioambientais e um sistema que as institucionalizou de tal forma que iniciativas que se oponham à sua reprodução encontram fortes barreiras econômicas e políticas e dificilmente são bem-sucedidas. Esse processo e suas consequências não ocorreram ao acaso.

Em 1940, no Rio de Janeiro, o automóvel como meio de transporte privado ainda era incipiente. Os habitantes do Rio se deslocavam por três distintos meios de transporte público: bondes, trens e ônibus, sendo que os bondes atendiam 600 milhões de viagens por ano, enquanto os trens e ônibus, juntos, atendiam cerca de 230 milhões. Os automóveis faziam 2,4 milhões de viagens, com uma frota de apenas 4000 veículos (VASCONCELLOS, 2013).

Na década de 1970 os bondes começaram a sair de operação. Em 1976 os ônibus, que até 1944 atendiam uma parcela muito pequena do transporte público coletivo, passaram a atender quase 100% dos passageiros (VASCONCELLOS, 2013).

Nos anos 2000 houve por parte do Governo Federal um movimento de incentivo à aquisição de automóveis. Em 2005, no Rio de Janeiro, o uso do transporte público praticamente se igualou ao individual. Entre 1940 e 2005, o número de viagens por habitantes por ano caiu de 451 para 149 no transporte

público e subiu de 32 para 137 no transporte individual. A queda no número de viagens foi acompanhada do aumento nas distâncias, em razão do crescimento espraiado da cidade, portanto, o transporte público coletivo se tornou mais custoso tanto para o Poder Público quanto para o usuário do serviço, notadamente a classe trabalhadora (VASCONCELLOS, 2013).

Os dados mencionados por Vasconcellos são referentes à cidade do Rio de Janeiro, que por ser capital do país até 1960, porta registros mais confiáveis. Por ter uma história particular com a composição da mobilidade urbana, em vista de posição política, o Rio de Janeiro não representa o trajeto das outras cidades brasileiras, mas é um exemplo de cenário para se observar a relação entre mobilidade urbana e desigualdade social.

Nessa breve retrospectiva nota-se o quanto a produção, o uso e o funcionamento da cidade é eminentemente social. A escassez e precariedade dos serviços de saneamento básico, moradia e transporte, por exemplo, são sintomas de uma profunda desigualdade social, orientada por interesses econômicos e políticos, e movimentam o ciclo da segregação urbana.

2.3 PARA PENSAR EM CIDADES SAUDÁVEIS: POLÍTICAS PÚBLICAS DEMOCRÁTICAS, INTERDISCIPLINARES E INTERSETORIAIS

A Saúde Coletiva tem muito o que agregar em propostas saudáveis e sustentáveis para o processo de urbanização, que se tornou acelerado a partir da industrialização e desde então é contínuo. Não é possível estudar desenvolvimento sustentável e saudável sem abordar questões urbanas, especialmente no Brasil, visto que, em 2014, 54% da população mundial vivia em áreas urbanas, com projeção de alcançar 66% em 2050 (ONU, 2015). No Brasil, em 2010, 84,4% da população brasileira vivia em cidades, e a previsão para 2030 é que essa porcentagem supere 90% da nação (BRASIL, 2016).

Esse crescimento rápido aumentou a demanda por habitação, alimentos e outros recursos que atendam às necessidades básicas da vida, o que inclui também a oferta de equipamentos comunitários e urbanos.

As políticas voltadas para saúde são fundamentais para lidar com todos esses e outros desafios. Decisões estratégicas em setores como habitação, transporte, energia, planejamento e uso da terra, agricultura urbana e gestão de

resíduos têm impactos significativos sobre a saúde das populações urbanas, da mesma forma que políticas relacionadas a educação e serviços humanos (OMS, 2016a). Segundo a OMS (2016a), o foco na saúde é, fundamentalmente, um foco em oportunidades, na medida que reduz iniquidades nas áreas urbanas, aumenta o acesso a serviços e oportunidades e promove um progresso sustentável e resiliente. A saúde não é apenas um indicador, mas um condutor fundamental para o desenvolvimento sustentável.

Assim sendo, disseminaram-se pelo mundo projetos de cidades saudáveis no intuito de responder a mudanças decorrentes dos processos de globalização, urbanização acelerada, e dos arranjos políticos e institucionais.

A ideia do que viria a ser chamado de cidade saudável surgiu a partir de uma discussão que ganhou notoriedade a partir da década de 70: a Promoção da Saúde. Naquele momento, a economia internacional passava por sucessivas crises e por isso buscava-se alternativas para diminuir os custos com saúde. Na Promoção da Saúde foi apresentado o modelo baseado na Atenção Básica como uma nova perspectiva para as políticas desse setor, na qual a melhora da qualidade de vida dos indivíduos diminuiria consideravelmente os custos com saúde em níveis de maior complexidade. (PEREIRA, 2014)

O Movimento Cidades Saudável teve sua origem em 1984, em uma conferência chamada “Beyond Health Care”, em Toronto, Canadá, na qual buscou-se “conceituar e definir o campo da política de saúde pública, sensibilizar os participantes para as questões de política de saúde pública, colocar a saúde na agenda para formulação de políticas públicas e elaborar propostas e recomendações para a ação” (PEREIRA, 2014, p. 31). Naquela oportunidade discutiu-se a adequada inclusão de riscos presentes no ambiente urbano como questões de saúde a serem abordadas em iniciativas de políticas saudáveis.

O Movimento foi apoiado por entidades internacionais e passou a ser uma das iniciativas mais importantes da OMS na década de 90. Em 1991, a Assembleia Mundial da Saúde teve como tema a Saúde Urbana.

As primeiras aproximações conceituais de cidade saudável foram feitas em 1986 por Leonard Duhl, psiquiatra e urbanista da Universidade de Berkeley. Juntamente com o médico Trevor Hancock, Duhl definiu como cidade saudável aquela “aquela que está continuamente criando e melhorando os ambientes físico e social, fortalecendo os recursos comunitários que possibilitam às pessoas se

apoiarem mutuamente no sentido de desenvolverem seu potencial e melhorarem sua qualidade de vida” (HANCOCK, 1993, *apud* WESTPHAL e MENDES, 2000, p. 46).

Ensinam Marcia Faria Westphal e Rosilda Mendes (2000) que os projetos de cidades saudáveis partem da premissa de que a saúde é produzida socialmente, e têm como escopo buscar a globalidade de fatores que determinam a saúde, superando as práticas de saúde centradas na atenção médica curativa. Entende-se que a complexidade dos temas englobados nessa ampla perspectiva de saúde demanda um tratamento integrado e sistêmico, caracterizado pela intersectorialidade e pela integração das esferas públicas com as organizações da sociedade civil. Ademais, apresentam também como uma prioridade a inclusão da saúde como critério de governo na definição das políticas públicas.

Westphal e Mendes (2000) destacam que a proposta de cidade saudável deve ser uma política que envolve o governo como um todo, incluindo os atores sociais, governamentais ou não, e depende de políticas integradas que trabalhem a relação e inter-relação da saúde com a educação, a habitação, o saneamento, o transporte e o lazer. Discorrem as autoras:

Pensar e agir a interdisciplinaridade é um dos fundamentos do ideário das cidades saudáveis, que se apóia no conceito de saúde como qualidade de vida. Consiste, entretanto, na árdua tarefa de passar de um trabalho individual e compartimentado nos ramos da ciência para um trabalho coletivo. Supõe a compreensão dos pensamentos e das ações desiguais e, sobretudo, pressupõe considerar a existência de pontos comuns entre as pessoas que pretendam realizar a ação interdisciplinar. (WESTPHAL e MENDES, 2000, p. 51)

Além de mobilizar todos os níveis de governo e incluir os atores sociais, sejam eles governamentais ou não, o projeto de cidades saudáveis precisa ser construído de forma contínua e linear para que seja evolutivo. Deve ser, portanto, um projeto de Estado, no qual o engajamento político e social supere as particularidades de cada gestão e a saúde seja mantida como elemento direcionador do desenvolvimento urbano e social.

A abordagem interdisciplinar no estudo da cidade viabiliza uma percepção mais realista das questões que reconhece e se propõe a compreender, na medida que amplia a percepção que de outra forma estaria restrita à visão e capacidade de atuação de um campo de conhecimento. A união de conhecimentos com esse

propósito tem potencial de afastar – na medida do possível, considerando que a atuação do estatal é primordial no reconhecimento e na abordagem de questões sociais – o que Ermínia Maricato qualifica como “as ideias fora do lugar” e “o lugar fora das ideias”. Nas palavras da autora:

O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é reconhecida em suas dimensões características. Trata-se de um lugar fora das ideias. (MARICATO, 2000, p. 122)

A cidade é um campo de conflitos de interesses de diferentes classes, no qual se sobressaem os que atendem grupos privilegiados político e socialmente. Flávio Villaça, em seu artigo “A recente urbanização brasileira”, afirma que “nossas cidades são hoje o locus da injustiça social e da exclusão brasileiras” (VILLAÇA, 2003, p. 29). Partindo do princípio de que políticas equitativas enfrentarão resistência, é necessário que estejam bem estruturadas para manterem as ideias e os lugares em harmonia no caminho que enfrentarão e na condição em que serão eventualmente implantadas.

Primando por uma abordagem interdisciplinar e intersetorial, nesse trabalho será abordado de forma transversal o direito, além da relação entre Saúde e Planejamento Urbano, notadamente a mobilidade urbana.

Breilh (2013) aponta em seu artigo “Lógica do lucro, debilidade jurídica e ciência comprada” a relação entre saúde coletiva e direito. Nessa obra o autor fala especificamente em direito ambiental, tratando de poluição, mas a relação pode ser estendida a outros campos do direito, como é possível depreender do trecho a seguir:

El estudio detenido de este tipo de controversia científica es importante por razones evidentes para las ciencias de la salud, pero lo es también para los derechos humanos, puesto que, la forja intencionada de tales disensos, obstaculiza el ejercicio del derecho y protege la continuidad de acciones dañosas, impidiendo la precaución que debería aplicarse para interrumpir los agravios y salvar vidas.

A controvérsia científica a que se refere Breilh (2013) é a evolução dos impactos de indústrias perigosas, decorrentes do que o autor define como um “conluio” entre as grandes empresas e os funcionários públicos, que burlam os direitos humanos e a saúde da coletividade para obtenção de lucro (BREILH, 2013). Sabendo que o autor é pioneiro no estudo das determinantes sociais de saúde, defensor de que a saúde é um produto social, é possível inferir que o direito e a saúde se encontram em outras tantas situações nas quais o bem-estar da coletividade é preterido em razão de interesse econômicos hegemônicos.

Para Jordi Borja, estudioso da democratização do território, o exercício do direito à cidade está atrelado a elementos físicos e políticos do processo de desenvolvimento em cidades marcadas pela desigualdade social. Vejamos:

El derecho a la ciudad viene condicionado por las formas físicas y políticas que toma el desarrollo urbano. Por lo tanto la concreción de este derecho dependerá de como la ciudadanía se enfrenta a las dinámicas disolutorias o excluyentes de los actuales proceso urbanizadores. (BORJA, 2013, p. 217)

Os elementos sociais da cidade definem a democracia tanto quanto definem a saúde de uma população.

Breilh (2013) caracteriza seu trabalho mencionado anteriormente como uma chamada urgente para ações interdisciplinares que viabilizem a elaboração de um modelo ético e cientificamente fundamentado para lidar com os conflitos que envolvem o direito à saúde e o direito ambiental. Defende-se no presente trabalho que a chamada do autor é extensiva a outras ocorrências, processos e estruturas sociais que comprometam a saúde do ser humano, especialmente dos socialmente mais vulneráveis.

Breilh, Westphal e Mendes se complementam na ideia de que a saúde é um produto social, definida por elementos de áreas diversas que impactam na vida das pessoas, e que o bem-estar físico e mental do ser humano depende de políticas públicas de governo integradas que fomentem a inter-relação da saúde com a educação, a habitação, o saneamento, o transporte e o lazer, ou seja, com fatores que compõem, produzem e são produzidos pelo ambiente urbano.

Depreende-se que saúde e a construção e uso do espaço urbano são inevitavelmente determinados um pelo outro, na medida que as pessoas exercem

nas cidades suas vivências, cada qual nas condições permitidas ao seu contexto social.

A correlação entre saúde e espaço urbano é tão intrínseca que existe entre a Saúde Coletiva e a Saúde Pública uma interconexão chamada Saúde Urbana, que é “a área do conhecimento aninhado na saúde pública que nos permite repensar o impacto na saúde das intervenções do setor público nas cidades, incluindo aquelas que não necessariamente têm origem no setor saúde.” (CAIAFFA, FRICHE e OMPAD, 2015)

A abordagem conjunta entre o planejamento urbano, a saúde e o direito, torna possível visualizar o cenário urbano em diversas variáveis, levantar questões que não surgem ou se resolvem somente em um dos campos, e propor soluções em uma perspectiva saudável, no sentido amplo proposto pela saúde coletiva.

A saúde coletiva contempla a projeção de uma mobilidade urbana sustentável e saudável, visto que a última está diariamente presente na vida das pessoas que vivem nas cidades, permitindo o exercício da circulação, impactando no bem-estar individual e coletivo, e por isso figura como um importante fator determinante e condicionante social da saúde. O viés jurídico orienta os propósitos igualitários das transformações sociais e dita os direitos que devem ser protegidos em qualquer processo social.

Compreendido o alinhamento entre a saúde coletiva e as perspectivas de transformações saudáveis e sustentáveis no âmbito do ambiente urbano, viabilizadas por políticas governamentais democráticas, faz-se necessário compreender como é produzido esse ambiente e de que forma atua o Estado.

3 PRODUÇÃO DA CIDADE E ATUAÇÃO DO ESTADO

Para Manuel Castells (2006, p. 181), o ponto de partida indispensável para o estudo do espaço urbano é a afirmação elementar de que a cidade é a projeção da sociedade no espaço. Tal premissa implica no reconhecimento de que o espaço urbano não se reduz a uma descrição geográfica cuja organização se dá pelo acaso, ele é estruturado por processos sociais que determinam as características de cada período da organização social.

Em seguida, discorre o autor que o espaço, enquanto estrutura social, é moldado pela articulação histórica dos elementos de três matrizes do modo de produção: o sistema econômico, o sistema político-institucional e o sistema ideológico, bem como pelas combinações e práticas sociais que deles decorrem. Cada matriz tem sua própria expressão espacial.

O econômico diz respeito às ligações entre força de trabalho, meios de produção e o não-trabalho, que se combinam por meio da relação de apropriação do produto ou do processo técnico de trabalho. Sua expressão espacial se dá pela produção, como indústrias e escritórios, pelo consumo, como em residências e instalações coletivas, e pelas transferências entre produção e consumo, que se dá, por exemplo, pela circulação e comércio.

A expressão espacial do sistema político-institucional é a própria divisão do espaço em unidades e também a regulação-dominação que as instituições exercem sobre os elementos econômicos.

Por fim, o sistema ideológico é expressado por signos carregados de formas e significados cuja eficácia deve ser reconstruída por seus efeitos sobre o conjunto da estrutura social.

Ensina Castells (2006) que a combinação das matrizes acarreta em uma série de processos que interferem na organização urbana, moldando, distribuindo e relacionando as “unidades ecológicas”, como residências, escritórios, usinas etc. Os principais são: a concentração – aumento da densidade populacional em determinado tempo e espaço; a centralização de uma ou mais atividades em um mesmo espaço, se articulando de forma a criar ou endossar uma hierarquia no território regional; a descentralização de outras atividades, em contrapartida do processo anterior, fundamentando questões de mobilidade da estrutura urbana e de circulação; a segregação, ou seja, a homogeneização no interior de uma unidade em

oposição às demais, conforme suas posições no sistema de estratificação social; e a invasão-sucessão, que é movimento pelo qual uma atividade ou população se insere em um espaço já ocupado, sendo então rejeitada pela ocupante, integrada a ela, ou sucedendo-lhe, dominando o espaço.

Os processos decorrentes das matrizes apresentadas por Castells implicam em dinamismo, na circulação de classes e frações de classes na cidade – direcionada pela acumulação do capital –, isto é, na mobilidade urbana. E o Estado, na perspectiva adotada neste trabalho, tem um papel fundamental em todos os sistemas que compõem as matrizes, ou seja, na produção e uso do espaço urbano, e, mais especificamente, na mobilidade.

Faz-se necessário abrir aqui um parêntese para destacar o conceito de Estado adotado neste trabalho.

O Estado recebe interpretações diferentes desde o início dos estudos que o tiveram como objeto, e cada uma delas estabelece formas de relações distintas entre suas motivações e formas de agir, as classes e os conflitos de classe. É necessário definir a interpretação adotada para que sejam compreendidas as relações estabelecidas entre Estado, sociedade e os processos sociais, especialmente as que se referem à mobilidade urbana.

3.1 UM CONCEITO DE ESTADO

Foi adotado neste trabalho o conceito apresentado por Nicos Poulantzas, segundo qual o Estado é a “condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 2000, p. 130).

Para Poulantzas, o Estado é um campo e um processo estratégicos em que núcleos e redes de interesses diversos se entrecruzam e são articulados, às vezes de maneira contraditória, para alcançar o objetivo de manter a estrutura social que mantém um “bloco de poder” proveniente da classe dominante. O papel principal do Estado é o de organizar as disputas de interesses, resguardando o interesse político a longo prazo do “bloco do poder”, sob hegemonia e direção da fração hegemônica do bloco. Para isso, apesar do Estado constituir a unidade política das classes dominantes, dispõe de uma autonomia relativa às frações e interesses que a compõem para manter a estrutura de dominação, por meios que podem soar contraditórios a tais interesses.

Importante destacar o termo “relação” empregado no conceito apresentado por Poulantzas, por afastar as interpretações do Estado como coisa-instrumento e como sujeito autônomo.

O Estado como coisa-instrumento foi defendido por Marx, segundo o qual

(...) a burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva do Estado representativo moderno. O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa. (MARX e ENGELS, 1848, p. 10)

De acordo com essa teoria, o Estado é tão somente um instrumento manipulado por uma classe ou fração, revestido por uma falsa ideia de neutralidade, cuja finalidade é garantir a dominação da classe capitalista sobre a operária. Ele é totalmente desprovido de autonomia e não desempenha função própria na organização do bloco de poder burguês, portanto, a fração manipuladora da burguesia (atualmente o capitalismo monopolista) constitui uma unidade política prévia à ação estatal (POULANTZAS, 2000, p. 131-133).

Para Poulantzas, essa perspectiva negligencia a materialidade do Estado como aparelho “especial”, reduzindo o seu poder à classe que o manipula. Sob esse ponto de vista, seria possível aduzir que mediante uma mudança de poder, esse mesmo instrumento poderia ser utilizado de maneira diferente. Ocorre que as classes dominadas também têm representantes no Estado, mas esse fato não muda o núcleo essencial do mesmo, pois o Estado possui um arcabouço material que reproduz a relação dominação-subordinação que assegura a presença das classes dominadas em seu seio, mas justamente na posição de dominadas. Por essa razão, uma tomada do poder pela classe operária não seria suficiente para transformar a materialidade do aparelho de Estado, nem acarretaria em um efeito direto e imediato sobre o mesmo.

A teoria do Estado como sujeito, por sua vez, remete a Hegel, Max Weber e à corrente institucionalista-funcionalista da sociologia política. Nessa perspectiva, a autonomia do Estado é absoluta, ele impõe sua política – a da burocracia e das elites políticas – aos interesses divergentes e concorrentes da sociedade civil (POULANTZAS, 2000, p. 131-133).

Tanto na teoria do Estado coisa quanto na do Estado sujeito, o Estado é compreendido como entidade intrínseca que mantém uma relação de exterioridade

com as classes e frações de classes. Nesse sentido, Estado e classes sociais – ambos considerados unidades intrínsecas – disputam o poder, de forma que o sucesso de um implica no completo esvaziamento do outro, o que Poulantzas chama de “concepção do poder soma zero” (POULANTZAS, 2000, p. 133). Nenhuma das duas teorias consideram que existem contradições internas do Estado, pois levam a concluir que no Estado coisa as contradições de classe são exteriores ao Estado, e no Estado sujeito as contradições do Estado são exteriores às classes sociais.

Ademais, a relação de exterioridade estabelecida pelas teorias anteriores não é capaz de justificar as políticas do Estado que favorecem a curto prazo as classes dominantes. Suprindo essa lacuna, Poulantzas apresenta a terceira: o Estado como relação social. A política do Estado deve ser compreendida, portanto, como resultado das contradições de classes inseridas na própria estrutura do Estado. As contradições de classe constituem o Estado.

A autonomia relativa do Estado não é exterior às classes dominantes, pelo contrário, decorre de suas contradições internas e se concretiza em medidas materiais, ainda que, de imediato, não benéficas para a fração hegemônica e para o bloco do poder.

Poulantzas enfatiza que para manter a autoridade sobre as classes e a estabilidade da dominação política, o Estado dispõe de aparelhos repressivos e ideológicos, além de assumir uma ação positiva na manutenção dessa hegemonia.

Segundo o autor, o domínio político não pode ser sancionado e reproduzido somente pela repressão, por isso o Estado lança mão da ideologia, entendida como conjunto de práticas materiais extensivos aos hábitos, para legitimar a violência e alcançar um consenso necessário à segurança e estabilidade do governo. As ideologias não são neutras, elas constituem um poder essencial da classe dominante.

As ideologias são elaboradas, divulgadas e reproduzidas pelos “aparelhos ideológicos do Estado”, tanto os estatais quanto os privados: religiosos, escolares, culturais, de comunicação etc, além dos aparelhos aos quais competem o exercício da violência física legítima, como o exército e a polícia. Além da atuação por meio de aparelhos repressivos e ideológicos, discorre Poulantzas que o Estado lança mão da ação positiva na manutenção do “consenso”, adotando medidas materiais.

Nesse sentido, discorre Villaça (2015, p. 35): “A segregação urbana tem suas manifestações ideológicas, isto é, pensamentos difundidos pela classe dominante e que se tornam dominantes visando tornar a dominação mais palatável e aceita pelos dominados”.

A dominação ideológica se torna ainda mais incisiva em tempos de comunicação online instantânea e de longo alcance. Villaça (2003) enfatiza que a propaganda, o marketing e os meios de comunicação contribuem para a construção e difusão de um estilo de vida e modelo de felicidade inalcançáveis para população de baixa renda. A essa desigualdade de mundos, rendas e interesses, corresponde desmedida desigualdade de poder político. Dessa forma, entende o autor que a classe minoritária moderna, que tem amplo acesso à sociedade de consumo e detém o poder político e cultural que conduz o país, torna-se insensível aos problemas e necessidades das maiorias, e essa segregação tem reflexos no ambiente urbano.

Entretanto, já defendia Lefebvre (2001) em 1968 que os contrastes entre as realidades sociais das diferentes classes econômicas não impedem o apego à Cidade, ao contrário, no contexto urbano as lutas de classes e grupos reforçam o sentimento de pertencer.

Na história da construção e da consolidação dos transportes de massa, são marcantes os conflitos de interesse entre classes exploradas e instituições públicas ou privadas que lucram com o serviço. O desejo de ser e pertencer não cabem em uma subordinação pacífica. Nesse processo dialético se projeta o Estado, cumprindo seu papel por meio de seus aparelhos repressivos e ideológicos, controlando e direcionando os riscos e benefícios de condicionantes físicos e sociais da cidade conforme os interesses hegemônicos que resguarda.

3.2 O ESTADO E OS CONFLITOS NO CAMPO DO TRANSPORTE COLETIVO

A primeira manifestação emblemática motivada por conflitos de interesses refletidos no transporte foi a Revolta do Vintém, ainda no período monárquico. O período de manifestações que alcançou o ápice no dia 1º de janeiro de 1880, na chamada Revolta do Vintém, teve como motivação a instituição do imposto no valor de um vintém sobre o valor das passagens dos bondes na cidade do Rio de Janeiro.

O imposto foi instituído pelo ministro da Fazenda, como medida de contenção do déficit orçamentário da Coroa (JESUS, 2006).

Discorre Ronaldo Pereira de Jesus (2006) que os primeiros argumentos contrários à cobrança do vintém remetiam ao fato de que o tributo incidiria de modo indiscriminado sobre todos os usuários de metrô, e não de forma proporcional à suas rendas, patrimônios e lucros, por exemplo, como era de costume.

À época o transporte por bondes atendia basicamente a dois públicos: a população abastada, que optava por morar em bairros afastados por prazer ou luxo e dependiam parcialmente desse meio de transporte, e a população pobre da corte, que moravam em locais distantes e geralmente mais insalubres em razão do orçamento familiar restrito. O tributo gerou descontentamento generalizado entre os mais prejudicados pela cobrança: a população mais humilde, fortemente afetada pelo aumento do custo de vida, pelo desemprego, pelas precárias condições sanitárias e pela escassez de moradia (JESUS, 2006).

Antes da cobrança do imposto vigorar, a população já se reunia na praça pública para expressar o descontentamento com a nova medida, em vistas as precárias condições de vida da maioria dos habitantes da capital do império. Quando iniciada a cobrança, em 1º de janeiro de 1880, eclodiram protestos com depredação de bondes e barricadas contra a polícia. Houve repressão violenta pela polícia e manifestantes mortos. As manifestações públicas coletivas de protesto popular estenderam-se entre 28 de dezembro de 1879 e 4 de janeiro de 1880 (JESUS, 2006).

Jesus (2006) expõe de forma genérica algumas questões fundamentais envolvidas na Revolta do Vintém:

1. Os cidadãos inativos pelo critério constitucional revelavam-se, então, não só profundamente atentos a aspectos do exercício do poder que lhes afetavam a vida cotidiana como, também, dispostos a ir até as últimas consequências para defender o que consideravam seus direitos;
2. A oposição [revolta] perpassou a sociedade de alto a baixo. Sua natureza, no entanto, mudou de acordo com as várias camadas que nela se envolveram. No que se refere ao povo, que nos interessa de modo especial, a oposição adquiriu, aos poucos, caráter moralista;
3. A tendência geral [na grande imprensa conservadora], refletindo a posição governista moderada, era ver a Revolta como exploração inescrupulosa da população ignorante por parte de políticos ambiciosos e atribuir a ação de rua às classes perigosas;
4. Desde o início, e cada vez mais, os principais alvos da ira popular, expressos sejam por palavras ou por ações, foram os serviços públicos e os representantes do governo;

5. Aparecia aí a sensação generalizada entre parte da elite e entre o povo de que o regime, como era praticado, não abria espaço para a manifestação da opinião pública e não fornecia canais de participação legítima.

6. Era uma revolta fragmentada de uma sociedade fragmentada. A fragmentação social tinha como contrapartida a alienação quase completa da população em relação ao sistema político que não lhe abria espaços. Havia, no entanto, uma espécie de pacto informal, de entendimento implícito sobre o que constituía legítima interferência do governo na vida das pessoas. Quando parecia à população que os limites tinham sido ultrapassados, ela reagia por conta própria, por via de ação direta. Os limites podiam ser ultrapassados seja no domínio material, como nos casos de criação ou aumento de impostos, seja no domínio dos valores coletivos. (JESUS, 2006, p. 82-83)

Outra notória manifestação decorrente do aumento da tarifa do transporte coletivo ocorreu na década de 1940, na cidade de São Paulo. A cidade passava por intenso processo de urbanização e por um crescimento do parque industrial pós Segunda Guerra Mundial, que geravam o afluxo de migrantes do campo, das regiões norte e nordeste do país e de imigrantes de toda parte do mundo. Entre 1937 e 1947 a população de São Paulo dobrou, passando de 1,3 milhão para 2,2 milhões de habitantes (BORIN, 2009).

As condições de vida na cidade eram extremamente desiguais entre grupos e classes sociais. A população de baixa renda sobrevivia entre infraestruturas precárias.

Em 1947 a prefeitura criou a Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC) para a prestação do transporte público. Explica Monique Félix Borin (2009) que CMTC começou então a operar com a sucateada frota da Light e de algumas empresas de auto-ônibus particulares, ou seja, iniciou suas opções sem dinheiro e com insumos ruins. A modernização da empresa encareceu o custo do serviço prestado, o que levou o seu responsável, João Gonçalves Foz, a solicitar ao prefeito o aumento das tarifas. O pedido foi acerto e o aumento passou a vigorar no dia 1º de agosto, com um apelo de compreensão escrito pela CMTC à população.

O valor da tarifa aumentou em 150%. O desarrazoado apelo não foi atendido, e os três dias que se seguiram foram de manifestações endossadas, principalmente, pela população pobre, que dependia do transporte público para se inserir na nova dinâmica urbana da cidade que continuava crescendo se espalhando em regiões periféricas, estudantes secundaristas e universitários. Os manifestantes se reuniram em praças e largos destruíram completamente 15 ônibus, 15 bondes, e deixaram sem reparo imediato 30 ônibus e 150 bondes (BORIN, 2009).

A última grande manifestação no âmbito do transporte coletivo culminou nas chamadas Jornadas de Junho, de 2013, que se iniciaram em São Paulo e se ramificaram por todo o Brasil. As manifestações foram motivadas, a princípio, pelo aumento de vinte centavos na tarifa do transporte público municipal, mas trouxeram à tona questões que até então não haviam recebido aquela visibilidade, como a luta pela meia-passagem para estudantes universitários, passe livre para estudantes do ensino médio e fundamental; a criação de um conselho municipal de transportes democrático para fiscalizar as empresas e fazer auditoria sobre as planilhas de custos, de modo a constatar se os aumentos seriam realmente necessários (MEDEIROS, 2014); o impacto do valor das passagens no orçamento familiar dos usuários, constituídos majoritariamente pela população de baixa renda que mora em regiões afastadas da área central e precisam se deslocar de ônibus; a precariedade dos meios de transporte coletivos, a despeito do valor das passagens; a falta de investimentos em meios de transporte sustentáveis; o enredo político que sustenta essa rede de superexploração do trabalhador, dentre outros fatores sociopolíticos.

“Os atos compreenderam 2,7 milhões de participantes distribuídos em 538 municípios dos 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal, com flexões em 73 cidades de 25 países nos 14 dias de manifestações” (SANTOS e PEREIRA, 2019) e foram marcados por discursos midiáticos, políticos e violenta repressão militar.

O Estado capitalista, já completamente estabelecido no caso das Jornadas de Junho, instituiu um aumento no valor da passagem, tentou criar um consenso por meio de seus aparelhos ideológicos – notadamente a mídia conservadora de massa, que condenava atos violentos e alegava a manipulação da população menos instruída envolvida nos protestos – e repressivos, dispôs de sua autonomia relativa para recuar na medida pontual, acalmando as classes e frações de classes que expressavam violentamente seus descontentamentos e, assim, favoreceu diretamente as classes reivindicantes e resguardou a estrutura social que atende os interesses a longo prazo do bloco hegemônico. Cumprindo seu papel organizador, o Estado fez parte de todo o processo. Por meio de sua autonomia relativa e cumprindo seu papel de organizador do campo de interesses, recuou nas medidas que eclodiram os conflitos. Ainda que a finalidade a longo prazo tenha sido manter a ordem social dominada por determinadas classes e frações de classes, a pressão popular mudou o rumo do que pretendia-se implementar. Naquele momento, o povo,

já penoso pela superexploração, lutou pela equidade na distribuição de ônus e bônus da vida urbana.

Nos casos apresentados as manifestações eclodiram na seara da mobilidade, mas decorreram de um conjunto de questões políticas e sociais provenientes da superexploração do trabalhador.

Apesar de não ser possível comparar os exemplos por terem se desenvolvido em Estados de composições econômicas e políticas distintas, os eventos apresentados demonstram que os conflitos envolvendo o transporte coletivo não são questões recentes, e estão sempre atrelados a outras iniquidades sociais relativas à renda, destacadamente a moradia.

3.3 O ESTADO NA PRODUÇÃO DA CIDADE

Evidencia Lefebvre que “o espaço social é um produto social” (2000, *apud* TONUCCI FILHO, 2013), logo, os fenômenos sociais são, ao mesmo, produtos e produtores na (re)produção do espaço urbano. Para o autor “o espaço social incorpora as ações sociais, as ações dos sujeitos tanto individuais como coletivas, que nascem, morrem, que sofrem e agem” (LEFEBVRE, 2001, p. 33).

Nesse sentido, o conjunto de significados, símbolos e imagens de um período de tempo refletem na construção do espaço, fruto da apropriação e gerência de um determinado agente, um grupo, empresa ou instituição (BONFIM e TELES, 2017).

Na medida que é construída e (re)organizada por processos sociais, a cidade incorpora fatores estruturais que favorecem algumas transformações em detrimento de outras, e resultam na limitação dos processos sociais que atuam em seu espaço.

A concepção de cidade como um elemento social, além de cenário, implica na acepção da organização urbana como instrumento, e não somente consequência de problemáticas sociais. Essa percepção evidencia a relevância do espaço urbano e das consequências de sua submissão ao aparelho estatal na compreensão das dinâmicas sociais.

Tendo como premissa o conceito de Estado atribuído a Poulantzas, é possível afirmar que as matrizes e os processos apresentados por Castells se combinam no espaço urbano, resultantes de condicionantes físicas e sociais

ordenadas, em última instância, pelo Estado, que direciona seus riscos e benefícios conforme os interesses hegemônicos que visa resguardar. A projeção do Estado ocorre em processos dialéticos de disputa de interesses.

Segundo Castells (2006), o espaço urbano resultante é um produto material que se relaciona com outros elementos materiais, dentre eles o próprio ser humano, que o ocupa e dá a ele forma, função e significação social. Toda problemática social surge a partir desse processo dialético por meio do qual o homem transforma a si mesmo e o seu ambiente em busca de sobrevivência e da apropriação diferencial do produto do seu trabalho, ou seja, surge da união da natureza com a cultura.

Villaça (2015) ensina que o “trabalho” mencionado por Castells é aquele desempenhado na produção do próprio espaço urbano, e que a apropriação diferenciada pela qual o homem luta se refere à localização (ou “terra localização”) mais vantajosa nesse espaço.

A localização apresenta algumas características que a diferencia de outros produtos e a torna inerentemente conflituosa, quais sejam: a irreprodutibilidade, visto que uma localização é única e não pode ser compartilhada igualmente entre todos os seus consumidores; sua indispensabilidade, pois nenhum ser humano vive sem ocupar um pedaço de chão (pelo qual, no capitalismo, deve pagar); o fato dela não circular pelos consumidores - os consumidores é que circulam por ela -, o que dá ênfase à relevância da mobilidade para a discussão; e o fato de uma localização sempre apresentar vantagens e desvantagens uma em relação à outra, sendo que uma vantagem fundamental está relacionada ao tempo despendido no deslocamento entre uma localização e outra (VILLAÇA, 2015).

A apropriação das localizações mais vantajosas em relação ao tempo x espaço pelas classes sociais mais poderosas é pilar da segregação urbana e também da social, na medida em que o acesso a esses espaços e, conseqüentemente, a serviços e equipamentos de qualidade, é restrito a grupos de alta renda. “A segregação urbana é tão mais acentuada quanto maior for a desigualdade social na cidade considerada” (VILLAÇA, 2015, p. 35).

A luta por essa apropriação concerne, em última instância, ao conjunto do produto social, opondo grupos de indivíduos inseridos nos diversos componentes da estrutura social. Na prática, ela se manifesta em disputas internas e externas entre interesses inerentes ao transporte público coletivo e ao transporte privado individual, bem como os recursos humanos e financeiros envolvidos, majoritariamente públicos.

Nessa disputa de forças desproporcionais, os grupos de maior poder socioeconômicos, cujos interesses hegemônicos são priorizados pelo Estado, dominam os instrumentos e a estrutura institucional por meio das quais as decisões são tomadas.

A população de baixa renda, cujos interesses e necessidades não se alinham aos das classes hegemônicas, não encontra espaço para influenciar efetivamente nas tomadas de decisão no âmbito político. Se não é democrático o processo de tomada de decisão, também não são suas consequências: os ônus e os bônus são distribuídos desproporcionalmente, de forma que a população de renda alta e média desfruta da maior parte dos benefícios enquanto a população de baixa renda lida com a maior parte dos riscos e danos.

No campo de interesses conflitantes sobre a apropriação da cidade, a pretensão de equilibrar os ônus e bônus socioambientais da vida na cidade dependem do Estado, que com relativa autonomia propõe, admite e rejeita medidas na organização da ordem social. A atuação estatal, por sua vez, para que seja realista quanto ao diagnóstico e eficaz na intervenção adequada, deve resultar de políticas públicas criadas democraticamente e de forma interdisciplinar e intersetorial, ouvindo os atores sociais – governamentais e não governamentais – e considerando pontos de vistas de todas as áreas de conhecimento que possam contribuir. Faz parte da balança de riscos e danos da vivência urbana os interesses socioeconômicos do contexto político de cada período. O contrapeso à altura é a atuação estatal.

4 UM CONCEITO DE JUSTIÇA

A justiça é, possivelmente, o conceito mais debatido do universo jurídico. Ela é o meio e o fim da legalidade, e, também, a linha que orienta o direito. Contudo, no que, exatamente, ela se fundamenta?

Partindo de uma análise da linguagem e seus significados, sob a perspectiva de Derrida, a justiça tida como elemento universal e em consonância com o direito será desconstruída, e partir do viés socioambiental apresentado por Henri Acelrad, Cecilia Campello de Amaral Mello e Gustavo das Neves Bezerra, reconstruída de forma crítica e factual.

O objetivo deste capítulo é questionar a premissa de justiça do chamado desenvolvimento urbano, especificamente no campo da mobilidade urbana, e, no capítulo seguinte, confrontá-la com a proporção em que se dá a distribuição de riscos e danos socioambientais da vida na cidade.

4.1 JUSTIÇA COMO (DES)CONSTRUÇÃO

Jacques Derrida foi um filósofo franco-argelino que propôs a desconstrução do conceito de justiça a partir de uma análise da linguagem.

A apresentação da desconstrução derridiana foi descrita neste capítulo com base, principalmente, no texto “Força de Lei: o fundamento místico da autoridade” que consiste em uma palestra ministrada por Derrida em outubro de 1989, na abertura do colóquio que teve como tema “Desconstrução e a possibilidade de justiça”, na faculdade de direito norte-americana Benjamin N. Cardozo Law School (DERRIDA, 2010)

No universo do direito, a desconstrução derridiana é especialmente relevante, visto que a linguagem jurídica é particularmente técnica e, na maioria das vezes, inacessível à população leiga. Vale ressaltar que é com esse linguajar que o direito sustenta sua coercibilidade, inclusive por meio da violência, de forma tecnicamente legítima, mas não necessariamente justa.

Salienta Manoel Carlos Uchôa de Oliveira (2010) que o conceito de “desconstrução” indica a reinterpretação do discurso por meio da decomposição de elementos da escrita. Para Pereira, a fragmentação dos componentes de um todo

inaugura um novo conhecimento, à medida que afasta os dogmas que fundamentam o que, até então, é enraizado e pressuposto, como a justiça.

É interessante notar que quando Derrida apresentou sua teoria desconstrutivista, se sobressaía na ciência o estruturalismo, segundo o qual as ideias adquirem múltiplos significados quando relacionadas a outra(s). Assim, as coisas se caracterizariam de qual ou qual forma quando comparadas a tais ou quais outras coisas, resultando em uma estrutura de coisas produzidas uma com base na outra, como se fossem referenciais estáticos (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Sílvia Faustino (2007), a desconstrução defendida por Derrida teve como ponto de partida no estruturalismo a terminologia defendida por Ferdinand de Saussure, segundo a qual o signo linguístico consiste na combinação de dois elementos: o significante (a forma tomada como imagem acústica, ou seja, a palavra) e o significado (o conteúdo tomado como conceito, o conteúdo da palavra).

Derrida rejeita a dualidade de elementos entendida por Saussure, pois, para ele, o signo não pode ser desprovido de conteúdo, ou seja, “significante”. Todo signo é necessariamente “significado”, e cada sujeito fará sua interpretação a partir da bagagem que agregou em sua vivência, tanto o autor da obra quanto os leitores. Nas palavras de Faustino (2007):

Aos olhos de Derrida, um texto nunca está fechado em si mesmo, permanecendo essencialmente aberto à leitura do outro. Nenhum texto prescreve uma leitura inevitável, já que a “assinatura” da autoria nunca está completa: toda assinatura é uma contra-assinatura que reúne todos os momentos da enunciação no momento único em que o escritor fecha o livro já escrito e o abre para o leitor.

Com esse entendimento, Derrida acrescenta ao estruturalismo uma nova dimensão de análise: o entendimento da ideia como uma interpretação em si mesma, significada pelo autor e a ser ressignificada pelo olhar de cada leitor. Ele possibilita pensar a força de uma obra por dentro dela própria, interpretando, além dos signos linguísticos, os subjetivos.

O ponto central da desconstrução derridiana, que a distingue do estruturalismo, é que ela transcende os elementos textuais. Para desconstruir uma ideia ou um discurso, Derrida resgata primeiro a construção do próprio ser, tanto do que emite quanto do que recebe a mensagem. O significado dos signos passa a estar atrelado aos sujeitos envolvidos e às situações concretas.

Nessa esteira, a justiça, assim como toda ideia, é essencialmente um discurso carregado de múltiplos significados agregados por cada sujeito que o recebe. Cada significado decorre das singularidades dos sujeitos, de seus contextos de vida. Nas palavras do autor:

É preciso ser justo com a justiça, e primeira justiça a fazer-lhe é ouvi-la, tentar compreender de onde ela vem, o que ela quer de nós, sabendo que ela o faz através de idiomas singulares (...). É preciso saber também que essa justiça se endereça sempre a singularidades, à singularidade do outro, apesar ou mesmo em razão de sua pretensão à universalidade. (DERRIDA, 2007, p. 37)

As medidas ditas justas, portanto, são também pontos de vista de quem delibera sobre elas. Quem “sofre” tais medidas pode significá-las de forma distinta, inclusive como injustas.

Segundo Derrida, o questionamento do aparelho conceitual, teórico e normativo da justiça revela seus limites teóricos e concretos, e é mais efetivo na aproximação de desproporções e inadequações do que o cego emprego dogmático da palavra.

Para Derrida, por conta da supramencionada subjetividade, não é possível afirmar que alguém ou algo é justo, mas é possível dizer que algo é legal ou tal pessoa agiu conforme a lei. Para ele, direito e justiça são conceitos distintos. O direito é – e deve ser – calculado, porquanto decorre da simples aplicação das leis. A justiça, apesar de fundada no direito, não pode ser previamente calculada, pois só pode existir quando aplicada, atrelada às particularidades do caso concreto e às concepções singulares dos sujeitos.

No entendimento de Derrida, enquanto o direito é construído, a justiça é a própria desconstrução.

Para aprofundar a aplicação do desconstrutivismo no direito, o autor cita Michel de Montaigne e Blaise Pascal, que fazem referência ao que Derrida chama de “fundamento místico da autoridade”. Esse elemento é o que justifica a força coercitiva que o direito tem. Montaigne relaciona a justiça com a lei, sustentando que as leis não são críveis por serem justas, e sim por serem leis. Pascal associa a justiça à força: a justiça depende da força para ser concretizada, e a força sem a justiça é o caminho da tirania.

Da combinação dos entendimentos de Montaigne e Pascal conclui-se que as leis – o direito, para o autor – amparam o uso da força para impor ou cessar determinado comportamento, mas sua legitimidade está atrelada à justiça. A partir disso, Derrida constata que a força justa é a violência legitimada por alguém que anteriormente recebeu essa prerrogativa por direito, e assim em diante, formando uma estrutura que, fundamentada no direito, reproduz e autoriza a reprodução da violência como instrumento de justiça.

Nesse ponto Derrida encontra a contrariedade que deslegitima essa estrutura admitida como intrinsecamente legítima: a origem do processo de legitimação da violência configura um ato de violência injusta, visto que não foi previamente legitimado - pois como havia de ser, se foi a origem? -, logo, o próprio direito é desde o princípio uma violência sem fundamento, pois seu fundamento último, por definição, não é fundado.

A contrariedade supracitada conduz ao questionamento do que se entende por justiça e de toda a estrutura institucionalizada, presumidamente justa, que cria e aplica leis que supostamente visam alcançar a justiça.

A desconstrução da justiça proposta por Derrida culmina em duas reações: inicialmente, uma perda de direção, pois o autor desfaz um dogma, não o substitui por uma nova ordem e nega a possibilidade de que possa sê-lo feito; a segunda reação é desmoronar a estrutura de que gera novos entendimentos e interpretações, visto que um conhecimento tem múltiplos significados, logo, não pode constituir uma base sólida, de significado intrínseco e inevitável, para outros conhecimentos.

Caminhando para o fim da obra, após distinguir justiça e direito em termos abstratos, Derrida salienta que ambos dependem um do outro para se concretizarem no campo prático:

Tudo seria ainda simples se essa distinção entre justiça e direito fosse uma verdadeira distinção, uma oposição cujo funcionamento permanecesse logicamente regulado e dominável. Mas acontece que o direito pretende exercer-se em nome da justiça, e que a justiça exige ser instalada num direito que deve ser posto em ação (constituído e aplicado pela força - "enforced"). A desconstrução se encontra e se desloca sempre entre ambos. (DERRIDA, 2007, p. 42-43)

Em suma, Derrida discorre que na estrutura conceitual, teórica e normativa que foi construída com base na justiça, esta é o fator que legitima a violência do direito como modo de coerção. Entretanto, denuncia o autor que o próprio processo

de legitimação já configura um ato de violência injusta, pois, em sua origem, não houve o que ou quem o legitimasse.

Ademais, e de suma importância para este trabalho, a desconstrução derridiana expõe que não é possível falar em uma só justiça, universal e naturalmente aceita, pois trata-se de um elemento incalculável, que ganha significados diferentes a cada olhar, no contexto de caso observado.

Assim, a justiça, quando concretizada por meio de medidas, é essencialmente justa para uns, com singularidades próximas de quem delibera sobre elas, e injusta para os que tem singularidades distantes, seja pela forma como as medidas foram construídas ou pela margem de sofrimento suportada por grupos distintos.

No planejamento urbano, existe uma ideia hegemônica de desenvolvimento na qual é inculcada a premissa de justiça universal. Sabendo que, ao menos sob a perspectiva da desconstrução derridiana, tal coisa não é possível, infere-se que a justiça empregada naquele contexto só é assim admitida pelos que tem singularidades semelhantes às de quem pensa esse desenvolvimento urbano.

A desconstrução do desenvolvimento urbano hegemônico, bem como da sua premissa de justiça universal, é primordial para desvelar a conjuntura real das diferentes condições de vida na cidade e viabilizar a elaboração de políticas públicas equitativas e efetivas. Este trabalho propõe o questionamento do supracitado desenvolvimento, supostamente justo e universal, a partir de dados que ilustram a desproporção de seus ônus e bônus, especificamente no campo da mobilidade urbana, para grupos de singularidades socioeconômicas e políticas distintas.

4.2 (IN)JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

Após desconstruir a justiça como um elemento de significado universal, busca-se agora reconstruí-la. Ressalta-se que a proposta não é criar para ela um novo significado – o que sequer seria possível –, mas desenvolvê-la como um referencial crítico para o desenvolvimento urbano hegemônico e supostamente justo.

Esse processo de reconstrução foi baseado na obra “O que é Justiça Ambiental”, publicada em 2009, elaborada por Henri Acselrad, Cecilia Campello de Amaral Mello e Gustavo das Neves Bezerra.

A justiça ambiental é a vertente da teoria da justiça social que trata especificamente do meio ambiente. Articulada pelo Movimento da Justiça Ambiental, ela expõe como grupos vulneráveis social, econômica e politicamente, sofrem a maior parte dos impactos ambientais decorrentes do desenvolvimento econômico. O Movimento luta pela distribuição equânime dos danos e riscos ambientais, principalmente por meio da construção democrática das medidas que possam afetar em qualquer instância a população.

O Movimento da Justiça Ambiental dos EUA define Justiça Ambiental da seguinte forma:

É a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais, ou de classe, devam suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas. (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009, p. 16)

Para Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 25), a justiça ambiental é “o tratamento justo e o envolvimento pleno dos grupos sociais, independentemente de sua origem ou renda, nas decisões sobre o acesso, a ocupação e o uso dos recursos ambientais em seus territórios”.

A discussão acerca do que, mais tarde, veio a ser chamado de justiça ambiental, existe desde os anos de 1960, quando estudos nos EUA identificaram recorte de renda e, principalmente, de cor, nos acidentes ambientais decorrentes de lixos tóxicos. Os aterros desses materiais se localizavam, predominantemente, em áreas residenciais habitadas por comunidades negras, logo, essa população sofria com mais frequência os danos e riscos dos aterros. Mesmo após a identificação desse problema, sua inserção na agenda de entidades ambientalistas tradicionais não foi pacífica.

A Justiça Ambiental passou a existir como um movimento em 1982, após a comunidade de Afton – no condado de Warren, na Carolina do Norte, nos EUA –, onde 60% de seus habitantes eram negros, e grande parte em condições de extrema pobreza, lutarem pacificamente contra a implantação de um aterro de resíduos químicos tóxicos que ameaçava poluir a rede de abastecimento de água da

cidade. O caso recebeu repercussão nacional e se tornou um marco na história da justiça ambiental.

No intuito de se firmar, o Movimento recorreu à produção de conhecimento. Destaca-se a pesquisa realizada em 1987 por Robert Doyle Bullard, a pedido da Comissão de Justiça Racial da United Church of Christ, na qual restou demonstrado o que reverendo Benjamin Chavis posteriormente chamou de “racismo ambiental”, que é a distribuição desproporcional de rejeitos perigosos às comunidades de cor. Foram apresentados como fatores que contribuía para esse cenário: a disponibilidade de terras baratas em comunidades de minorias e suas vizinhanças; falta de oposição da população local, por fraqueza organizativa e carência de recursos políticos; falta de mobilidade espacial dessas “minorias” devido à discriminação residencial e, por fim, a sub-representação desses grupos nas agências governamentais responsáveis pelas decisões de localizações de rejeitos (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009, p. 20). A falta de reconhecimento político e a carência de conhecimentos técnicos colocavam as comunidades, totalmente invisibilizadas, em uma situação vulnerável.

O estudo realizado por Robert Doyle Bullard evidenciou que as desigualdades ambientais decorriam de uma articulação entre forças de mercado e práticas discriminatórias do Poder Público. A partir de então, intensificaram-se as discussões sobre desigualdades sociais, especialmente racial, e desproporções ambientais, aumentando a pressão por instrumentos de avaliação da equidade ambiental, incluindo variáveis sociais nos estudos de impacto. Essa avaliação propunha um caráter participativo, de forma que os próprios grupos desfavorecidos contribuíssem com seus conhecimentos sobre seus ambientes, somando-os a processos biofísicos e sociais. Buscava-se, assim, a elaboração não discriminatória de políticas ambientais.

Gradualmente, o reconhecimento dos fatores sociais como determinantes na distribuição de riscos e danos ambientais foi inserido na agenda política. Foi marcante para a visibilidade da luta a Ordem Executiva nº 12.898, promulgada por Bill Clinton em 1994. O documento instituiu que as agências e os departamentos do governo federal não deveriam destinar "cargas desproporcionais de contaminação" aos pobres e às minorias. Ele passou a assegurar que "todas as comunidades e indivíduos, independente de raça ou nível de renda, possuíam o direito de viver em um ambiente seguro e saudável" (ROBERTS, TOFFOLON-WEISS, 2004, p. 84)

Partindo do enfrentamento do “racismo racial”, o Movimento de Justiça Ambiental mostrou, sob o viés ambiental, como as “minorias” são, em regra, mais penalizadas no direcionamento de riscos e danos do desenvolvimento econômico. Ele buscou fundir em uma mesma agenda direitos civis e preocupações ambientais, adotando estratégias de lutas históricas dos movimentos pelos direitos civis, como protestos, petições, apurações de fatos e audiências para instruir a comunidade e fomentar o debate público.

Em 1991 aconteceu a I Cúpula Nacional de Lideranças Ambientalistas de Povos de Cor, na qual buscou-se redesenhar uma agenda ambientalista que incluísse a pauta das “minorias”, das comunidades ameríndias, latinas, afro-americanas e asiático-americanas. Naquela oportunidade, os seiscentos delegados presentes aprovaram os 17 Princípios da Justiça Ambiental. Dentre eles, vale destacar:

1. Poluição tóxica para ninguém.

Questionam os princípios que orientam as decisões locais dos males ambientais, que tendem a ir parar nos quintais dos pobres e negros.

2. Por um novo modelo de desenvolvimento.

Contesta o próprio modelo de desenvolvimento que orienta a distribuição espacial das atividades e reconhece que ele se mantém porque configurou um padrão sociopolítico que sobrecarrega de malefícios a saúde e o bem-estar das populações destituídas de recursos financeiros e políticos. Um novo modelo de produção e consumo precisa questionar, além da economia de recursos ambientais, os fins a que eles se destinam – para satisfazer os interesses de quem?

3. Por uma transição justa.

A necessária transição entre modelos de desenvolvimento deve ser gradual, de forma a resguardar, por exemplo, os trabalhadores das indústrias poluentes e as populações dos países menos industrializados para onde as transnacionais tenderiam a transferir suas “fábricas sujas”.

4. Por políticas ambientais democraticamente instituídas – politização versus crença no mercado.

Vai de encontro à chamada “modernização ecológica”, segundo a qual o bem-estar socioambiental decorreria da simples economia de matéria e energia. O Movimento da Justiça Ambiental, da perspectiva das desigualdades sociais, acredita que a injustiça social cessará com a contenção do livre arbítrio dos agentes econômicos com maior poder de causar impactos ambientais. Essa convicção passa pelo exercício da política, nos marcos de uma democratização permanente. (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009, p. 26)

Ademais, foram traçadas como estratégias gerais do Movimento:

1. Produção de conhecimento próprio.
2. Pressão pela aplicação universal das leis.
3. Pressão pelo aperfeiçoamento da legislação de proteção ambiental.
4. Pressão por novas racionalidades no exercício do poder estatal.
5. Introdução de procedimentos de Avaliação de Equidade Ambiental
6. Ação direta.
7. Difusão espacial do movimento. (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009, p. 31)

Verifica-se que apesar de terem sido elaborados a partir de um dilema ambiental, os princípios estabelecidos incorporaram questões mais profundas, inclusive não necessariamente ligadas a questões ambientais. Eles representam também condições relacionadas à saúde pública, à segurança, à habitação, ao transporte, dentre outros, visto que a pobreza afeta todos esses campos, instituindo entre eles uma inter-relação.

O entendimento chave é que a pobreza é penalizada em contexto de desigualdades sociais, mas não por acaso, e sim porque o “desenvolvimento” de alguns grupos é fundado na precariedade e invisibilidade de outros. Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p.26) destacam que a pobreza não é um fenômeno natural, e sim o resultado de um processo social fundado na despossessão de terras, trabalhos, culturas e todos os outros meios de reprodução das condições de existência, do disciplinamento de corpos e mentes, e exploração da força de trabalho, visando a produção de bens e riquezas que são apropriados por outrem. A riqueza e a pobreza, portanto, são dois lados da mesma moeda, são os alicerces da sociedade capitalista e do desenvolvimento urbano hegemônico e elitista.

Em 1998 o Movimento da Justiça Ambiental chegou ao Brasil. Representantes de algumas redes do Movimento vieram difundir suas experiências e reunir aliados contra a “exportação da injustiça ambiental”, em um encontro promovido na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). No Brasil, o tema foi acolhido já em uma concepção mais ampla do que a ambiental.

Motivada pelo tema, que crescia ainda modestamente, a ONG Ibase - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas publicou uma série de três volumes chamada “Sindicalismo e Justiça Ambiental”, representada pela Central Sindical da Central Única de Trabalhadores (CUT) no Rio de Janeiro e por professores da UFRJ. O material demonstra como a justiça ambiental foi incorporada a outros ambientes, nesse caso o laboral.

O material publicado levou à organização do Seminário Internacional Justiça Ambiental e Cidadania, em 2001, na cidade de Niterói – RJ, ocasião na qual foi criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, com um direcionamento mais amplo do que o do Movimento norte-americano, que permanecia bastante atrelado ao racismo ambiental.

Definiu-se injustiça ambiental como:

“(...) o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis”. (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009, p. 41)

A justiça ambiental, por outro lado, foi definida como um conjunto de princípios e práticas que:

- asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou missão de tais políticas;
- asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais, a destinação de rejeitos e a localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade de seu uso. (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009, p. 41)

Por fim, em crítica ao modelo de desenvolvimento implementado no Brasil a partir dos anos de 1990, buscou-se assimilar que:

- a) são os trabalhadores e os grupos sociais marginalizados e de menor renda que estão mais sujeitos aos riscos decorrentes da proximidade de seus locais de moradia dos depósitos de lixo tóxico, das plantas industriais poluentes, das encostas perigosas e dos esgotos a céu aberto, pela ausência de saneamento em seus bairros;
- b) são esses mesmos grupos que se veem privados do acesso aos recursos naturais de que dependem para viver ao serem expulsos de seus locais de moradia para a instalação de grandes projetos hidroviários, agropecuários ou de exploração madeireira ou mineral;
- c) os modos de produção e as formas de organização social não-capitalistas são pouco a pouco destruídos pelo mercado, por não atenderem à dinâmica

lucrativa dos capitais, que vão se apropriando das áreas comunais e das áreas indígenas, aproveitando-se da anuência relativa do Estado e da baixa capacidade de mobilização das populações que possuem menores recursos financeiros e políticos. (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009, p. 41)

Para Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 16), a justiça ambiental implica no direito a um meio ambiente – em suas dimensões ecológicas, físicas, construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas – seguro, sadio e produtivo para todos, exercido livremente, realizando as identidades individuais e coletivas e respeitando a dignidade e autonomia das comunidades.

Verifica-se que a justiça ambiental não é definida como uma qualidade, mas como uma condição, ou seja, não é apresentada como um produto final, e sim como um processo. Essa perspectiva consoa com o entendimento de Derrida, segundo o qual não se pode dizer que tal ou qual coisa é justa, visto que não cabe um significado unânime para justiça.

Trazendo Derrida à discussão, verifica-se que a Justiça Ambiental é fruto de uma empenhada desconstrução do que ainda hoje é visto como tão natural que se torna invisibilizado com discurso de meritocracia e preço do “desenvolvimento”: a precariedade de muitos para o bem-estar de poucos. O Movimento da Justiça Ambiental persistiu durante décadas para emergir o que até então era somente pano de fundo do desenvolvimento econômico e possibilitar esse rompimento com o pensamento hegemônico.

Tanto da perspectiva socioambiental, defendida aqui, quanto da desconstrução derridiana, a justiça é concretizada caso a caso, conforme as particularidades de cada contexto e as diversas singularidades dos grupos cujos interesses estão envolvidos.

A justiça consiste, essencialmente, em um processo democrático e equânime. Grupos de singularidades distintas devem participar da construção do agir, desde o diagnóstico a ser trabalhado, até sua implantação e também em seu acompanhamento. O que os autores propõem, em última instância, é a garantia do princípio constitucional da isonomia – segundo o qual os iguais devem ser tratados igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de suas desigualdades, alcançando assim condições de igualdade –, por meio do empoderamento técnico e político da população, e por uma gestão pública democrática e compromissada com o bem-estar dos povos.

A justiça ambiental exprime preocupação com a exclusão de grupos vulneráveis, seja social, política ou economicamente. Tal preocupação constitui um pilar do capitalismo, por isso é tão importante quanto difícil estabelecer medidas na direção oposta.

A justiça ambiental consoa com a saúde coletiva, visto que ambas propõem um processo democrático e equitativo na elaboração de medidas que geram impactos diretos e indiretos na população. Ademais, destacam o papel essencial do Poder Público no reconhecimento das singularidades de diferentes contextos socioeconômicos, e, a partir da escuta dos grupos sociais envolvidos, busque minimizar as desigualdades e distribuir de forma proporcional os ônus e bônus das medidas ambientais e sanitárias.

Daí infere-se que da perspectiva da justiça – como referencial crítico desenvolvido a partir da teoria da justiça ambiental – e da saúde coletiva, políticas públicas são fundamentais para a promoção da igualdade na sociedade como um todo, incluindo o desenvolvimento urbano.

Neste trabalho, a justiça ambiental diz respeito à desproporção entre os riscos e danos ambientais que resultam do “desenvolvimento” – termo que será analisado na sequência. Como referencial de justiça, a perspectiva socioambiental capta a multidimensionalidade da mobilidade urbana ao abordar tanto seus aspectos físicos quanto os sociais, consoando com a proposta do campo da saúde coletiva que preconiza a agenda de políticas públicas direcionadas aos determinantes sociais e ambientais da saúde das populações.

4.3 DESENVOLVIMENTO COM JUSTIÇA

A difusão do ideário neoliberal, nos anos de 1990, consolidou o pensamento desenvolvimentista e economicista de que o mercado, em contraposição ao Estado, toma melhores decisões. No âmbito do meio ambiente, a racionalidade do mercado consiste em economizar ao máximo matéria e energia.

Ficou conhecida como “modernização tecnológica” a manobra neoliberal de desvincular a desigualdade social dos impasses ecológicos, dando ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado e à crença na colaboração e no consenso. O intuito era reduzir o espaço de atuação política e

aumentar o campo da mercantilização em detrimento de iniquidades sociais. (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009, p. 13, 29).

Verifica-se que a ideia neoliberal de desenvolvimento é essencialmente econômica. Discute-se o que será produzido, como e para quem, não entra em sua pauta a destinação dos riscos e danos da produção, que acabam sendo suportados pelas minorias. Para alcançar seu propósito capitalista, esse desenvolvimento tem como estratégia restringir as possibilidades de intervenção política e avançar na soberania do mercado.

O enfoque exclusivamente mercadológico, que enfraquece o Estado na busca do lucro a qualquer custo, não só corrobora como também se baseia na desigualdade social. A invisibilidade a grupos vulneráveis econômica, política e socialmente, move a engrenagem no desenvolvimentismo neoliberal. A justiça socioambiental denuncia esse ciclo e busca, a partir de seus princípios, estratégias de transformação ambiental e social.

Para Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 77), “o desenvolvimento como justiça ambiental requer a combinação de atividades no espaço de modo que a prosperidade de uns não provenha da expropriação dos demais”. Os autores entendem que, dentro dos propósitos da justiça ambiental, não é admissível que a prosperidade dos ricos advenha da expropriação dos que já são pobres.

Nesse sentido, merece destaque a concepção de Amartya Sen (2010), desenvolvida em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”, na qual o autor entende o desenvolvimento como construção da capacidade de liberdade.

Para Sen, o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O papel constitutivo da liberdade está relacionado a fatores substantivos - como evitar fome, ter bom índice de alfabetização e etc - e seu papel instrumental diz respeito à capacidade geral da pessoa viver livremente, ou seja, exercer suas liberdades políticas, ter acesso a facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Os papéis constitutivos e instrumentais se complementam.

Nessa concepção de desenvolvimento, o crescimento econômico não é medido apenas pelo aumento das rendas, mas também pela expansão de serviços sociais que o crescimento econômico possibilita. O impacto do crescimento econômico depende muito de como seus frutos são aproveitados.

Em harmonia com o movimento político da saúde coletiva, com a concepção de Derrida sobre justiça e com a justiça socioambiental, Sen destaca que, nesse processo de desenvolvimento como liberdade, a democracia é essencial para salvaguardar a liberdade econômica e a liberdade de sobreviver. É importante que as pessoas sejam ativamente envolvidas no processo de desenvolvimento, e não apenas beneficiárias passivas, pois cabe tanto a elas quanto ao Estado fortalecer e proteger as capacidades humanas.

O desenvolvimento, a partir do entendimento de Amartya Sen, seria a capacidade do indivíduo exercer das liberdades individuais, por meio da garantia das as condições necessárias à sobrevivência e ao bem-estar.

O que seria, enfim, um desenvolvimento urbano justo?

O desenvolvimento urbano é justo na medida que é construído a partir das necessidades e possibilidades concretas da realidade em que pretende incidir, através da capacitação, instrução e da escuta envolvidos, para que os frutos de suas medidas desenvolvimentistas sejam suportados e desfrutados de forma equânime. O propósito do desenvolvimento urbano fundado na justiça implica no acesso e no proveito da cidade, na liberdade de ocupá-la e conduzi-la sem amarras intelectuais, políticas, econômicas e sociais.

A intenção de desenvolvimento urbano produzido por meio de um processo justo encontra grande resistência do mercado, por contrariar a lógica capitalista. Diante da disparidade de meios para se impor no campo de interesses de classes e frações de classes que disputam a produção e uso da cidade, é fundamental a intervenção do Estado, que, através da elaboração de políticas públicas equitativas, possibilita uma disputa mais igualitária e uma distribuição equilibrada dos ônus e bônus da vida nas cidades, promovendo a justiça socioambiental e o desenvolvimento sustentável e saudável.

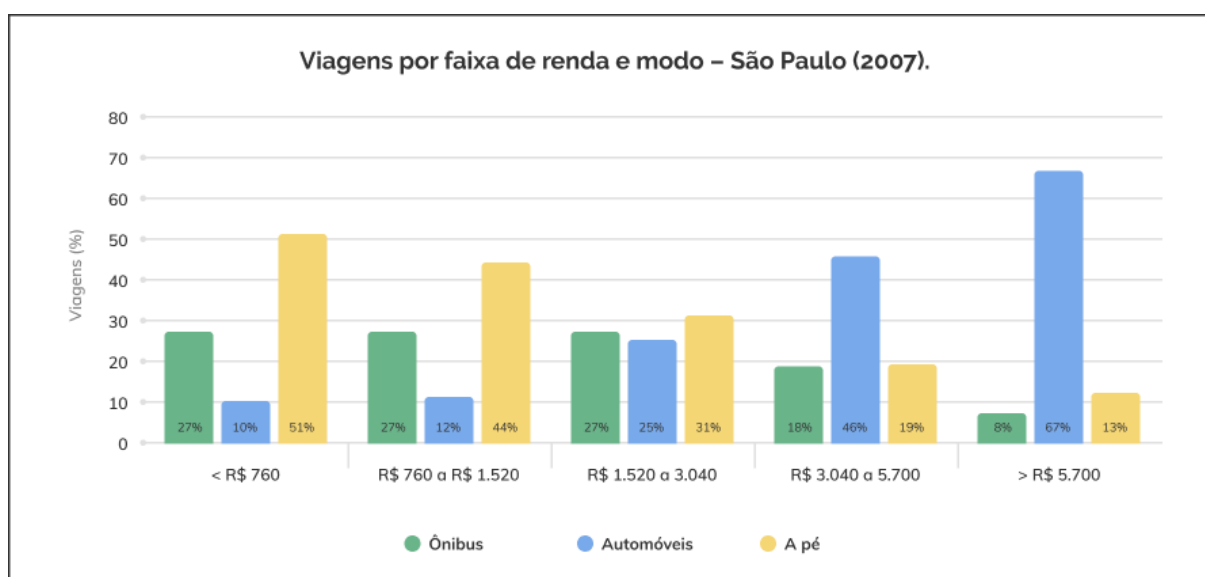
5 A MOBILIDADE URBANA SOB A PERSPECTIVA DAS INIQUIDADES SOCIOAMBIENTAIS E SANITÁRIAS

Em 2019 a Pesquisa de Orçamento Familiar, realizada pelo IBGE, mostrou que, pela primeira vez, o percentual de orçamento destinado ao transporte, tanto individual quanto coletivo, superou o destinado à alimentação (ITDP, 2019a). Entretanto, como será demonstrado a seguir, no estado atual da mobilidade urbana, se todos sofrem as consequências das iniquidades, não o fazem na mesma intensidade. As iniquidades superam a renda, mas, em alguma medida, estão sempre ligadas a ela.

5.1 RENDAS E MODAIS

Existe um evidente recorte de renda no cenário da mobilidade urbana brasileira. Entre os modais motorizados, o ônibus é quase três vezes mais utilizado do que automóveis em famílias com renda até R\$1.520,00, e é mais de oito vezes menos utilizado em famílias com renda superior a R\$5.700,00. É o que demonstra o IPEA (2016) sobre os dados coletados em São Paulo, mas, de modo geral são ilustrativos para as grandes cidades brasileiras.

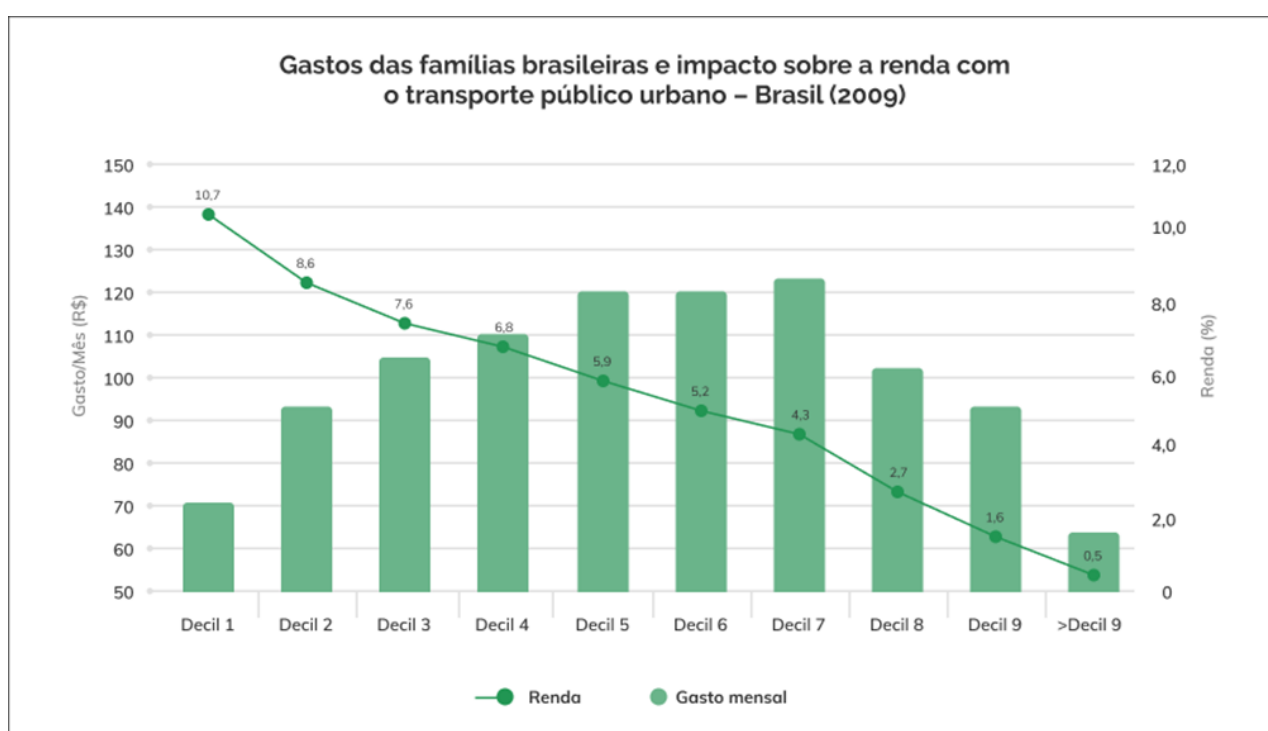
Tabela 01: Viagens por faixa de renda e modo – São Paulo (2007)



Fonte: IPEA, 2016.

Percebe-se uma tendência à utilização do carro como meio de transporte à medida que aumenta a renda. Conseqüentemente, a porcentagem de viagens de automóveis individuais aumenta proporcionalmente à renda familiar, enquanto a quantidade de viagens de ônibus cresce de forma proporcionalmente inversa. Verifica-se que o gasto com transporte urbano afeta de forma distinta os diferentes grupos econômicos:

Tabela 02: gastos das famílias brasileiras e impacto sobre a renda com o transporte público urbano – Brasil (2009)



Fonte: IPEA, 2016.

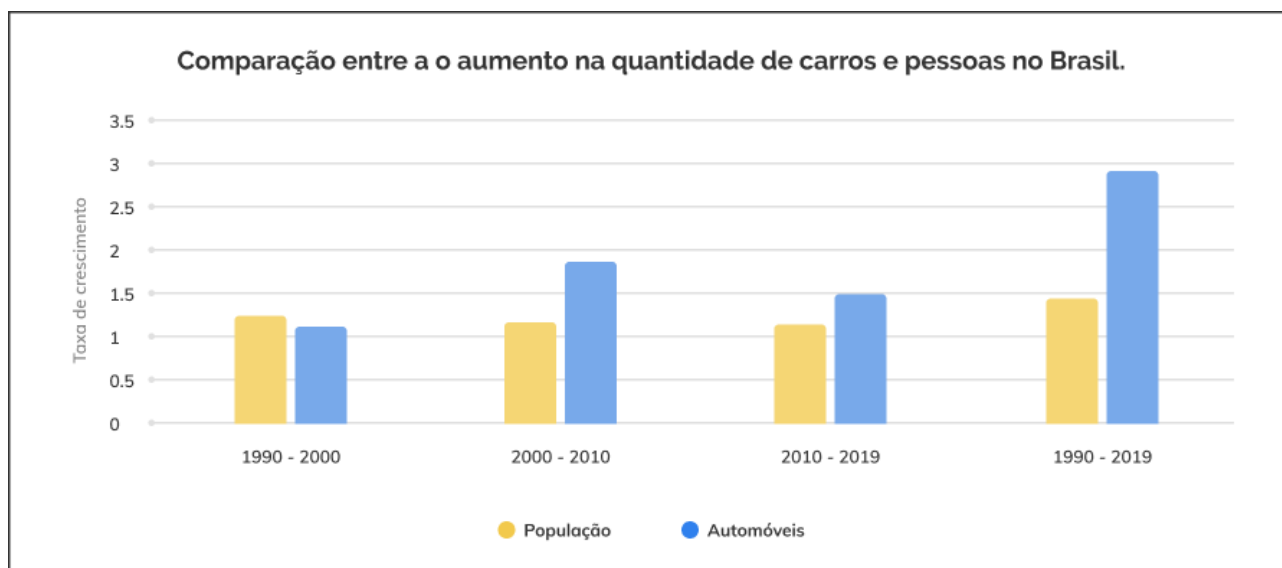
À medida que o gasto mensal aumenta, ou seja, que cresce a capacidade financeira, diminui significativamente a porcentagem de renda comprometida pelo transporte público urbano, de forma que o impacto com esse gasto se torna insignificante nas classes mais abastadas e extremamente relevante nas de mais baixa renda.

Essa iniquidade socioeconômica com o gasto relacionado ao transporte aponta para a necessidade de políticas públicas equitativas que subsidiem a tarifa do transporte público urbano à população de mais baixa renda.

Interessante destacar no cenário apresentado, que relaciona meios de transporte a renda, que a produção de automóveis cresce exponencialmente em comparação a outros veículos. Entre janeiro de 1957 e janeiro de 2019 a produção de automóveis no Brasil foi multiplicada por 152,3; enquanto a produção de ônibus cresceu apenas 12,9 vezes (ANFAVEA, 2019).

Entre 1990 a 2010 a frota de veículos registrada pelo Denatran cresceu 1,97 vezes, enquanto a população cresceu apenas 1,29. Considerando a projeção de população prevista pelo IBGE para 2019 e a frota de veículos contabilizada pelo Denatran em fevereiro deste mesmo ano, o crescimento da frota é de 2,92, enquanto população aumenta 1,43 vezes, ou seja, a expectativa é que a frota de veículos cresça mais do que o dobro da população. Entre 1990 a 2019, o número de automóveis por 100 habitantes passou de 12,80 para 26,17 (IBGE, 2011; IBGE, 2019; DENATRAN, 2016).

Tabela 03: comparação entre a população e o aumento na quantidade de carros e pessoas no Brasil.



Fonte: elaboração própria.

Apesar da produção de automóveis superar em mais de dez vezes a de ônibus entre os anos de 1990 a 2019, a quantidade de viagens realizadas por transporte coletivo e transporte individual são praticamente iguais. Há, entretanto, uma disparidade muito grande quanto à distância percorrida, ao tempo despendido nas viagens, à energia gasta, à poluição resultante e aos custos da mobilidade e dos impactos.

A distância e o tempo médios de viagem percorridos pelos usuários de transporte coletivo superam em quase o dobro aqueles suportados pelos usuários do transporte individual, de acordo com a Tabela 04.

Tabela 04: Resumo dos dados relativos às viagens de 2016.

Resumo dos dados relativos às viagens de 2016.				
Modo	Viagens (divisão modal) %	Viagens (IM) ¹ viagens habitante dia	Distância média de viagem km	Tempo médio de viagem min
Transporte coletivo	28,1	0,46	11,5	44
Transporte individual	29,0	0,47	7,6	24
Transporte não motorizado	42,9	0,70	1,4	19
Total	100,0	1,63	6,02	272

1. Índice de mobilidade.

Fonte: ANTP, 2018.

O transporte individual é em suma o maior responsável pelo gasto de energia, pela emissão de poluentes e pelos custos da mobilidade, apesar de representar 29% do total de viagens e um pouco mais da metade das viagens motorizadas, conforme Tabela 04.

Tabela 05: resumo dos dados diários dos efeitos da mobilidade por habitante em 2016.

Resumo dos dados diários dos efeitos da mobilidade por habitante em 2016.					
Modo	Energia GEP hab. dia	Poluição (locais) grama hab. dia	Poluição (estufa) grama hab. dia	Custo da mobilidade ¹ R\$ hab. dia	Custo dos impactos ¹ R\$ hab. dia
Transporte coletivo	95	2	231	1,40	0,41
Transporte individual	189	2	559	6,44	3,44
Total	284	4	790	7,84	3,86

1. Valores de dezembro de 2016.

Fonte: ANTP, 2018.

As estatísticas apresentam uma mobilidade urbana insustentável econômica e ambientalmente. Ademais, demonstra um empenho em viabilizar a circulação da população de renda alta e média enquanto limita o acesso, a possibilidade de produção e uso da cidade pela população de baixa renda. Os ônus e os bônus do pretense desenvolvimento econômico são dois extremos do mesmo processo. Os que mais desfrutam dos benefícios não são os mesmos que lidam de forma mais intensa com os impactos negativos gerados, e vice-versa.

Esse processo decorre também do papel do Estado, que através de seus aparelhos repressivos e ideológicos assegura as condições necessárias para sua perpetuação. É a base do modelo de desenvolvimento ordenado pelo Estado capitalista: o crescimento de uns provém da precarização de vida de outros. As políticas públicas – inclusive a ausência deliberada delas – emitem sinais tangíveis e simbólicos que priorizam o transporte motorizado individual sobre os transportes coletivos e não motorizados.

5.2 ACESSO E ACESSIBILIDADE

No cenário brasileiro, a mobilidade urbana se torna elemento limitador da circulação já no sair de casa.

Segundo dados do ITDP, é baixo o percentual de domicílios que possuem calçadas e rampas para cadeirantes em seu entorno, explicitados na Tabela 06. Dentre as regiões metropolitanas esse número varia entre 1% (Fortaleza – CE) e 12% (Distrito Federal e entorno), sendo que, das dez regiões pesquisadas, apenas em Curitiba – PR (10%), Distrito Federal e entorno (12%) e Porto Alegre – RS (11%) a porcentagem não é inferior a 10% (ITDP, Plataforma Mobilidades) .

Além das rampas, a mesma pesquisa do ITDP mostrou que também é baixa a porcentagem de domicílios que possuem calçadas no seu entorno. Nas dez regiões metropolitanas analisadas, o número varia entre 42% (Belém – PA) e 89% (São Paulo – SP). A média é de 66,1%. O estudo não entrou no mérito das condições das calçadas.

Tabela 06: porcentagem de domicílios que possuem calçadas e rampas no entorno em regiões metropolitanas.

Porcentagem de domicílios que possuem calçadas e rampas no entorno em regiões metropolitanas.			
UF	Região Metropolitana	Calçadas	Rampas
PA	Belém	43%	2%
MG	Belo Horizonte	82%	5%
PR	Curitiba	52%	10%
DF	Distrito Federal e ent.	66%	12%
CE	Fortaleza	75%	1%
RS	Porto Alegre	63%	11%
PE	Recife	57%	2%
RJ	Rio de Janeiro	72%	6%
BA	Salvador	62%	2%
SP	São Paulo	89%	5%

Fonte: ITDP, Plataforma Mobilizados.

No levantamento sobre pessoas com deficiência feito pelo IBGE (2011), no Censo Demográfico de 2010, verifica-se que 6,9% da população brasileira tem dificuldade de caminhar.

A acessibilidade é imprescindível para que pessoas com deficiências produzam e desfrutem da cidade em que vivem, mas para muitas delas não é possível sequer chegar ao outro lado da rua. Lhes é tolhido o direito fundamental de ir e vir, a autonomia de exercer a liberdade pessoal, a possibilidade de conhecer realidades, de expandir horizontes e de se construir e reconstruir a partir de experiências e novos conhecimentos. Uma cidade inacessível emite um sinal tangível e simbólico de rejeição.

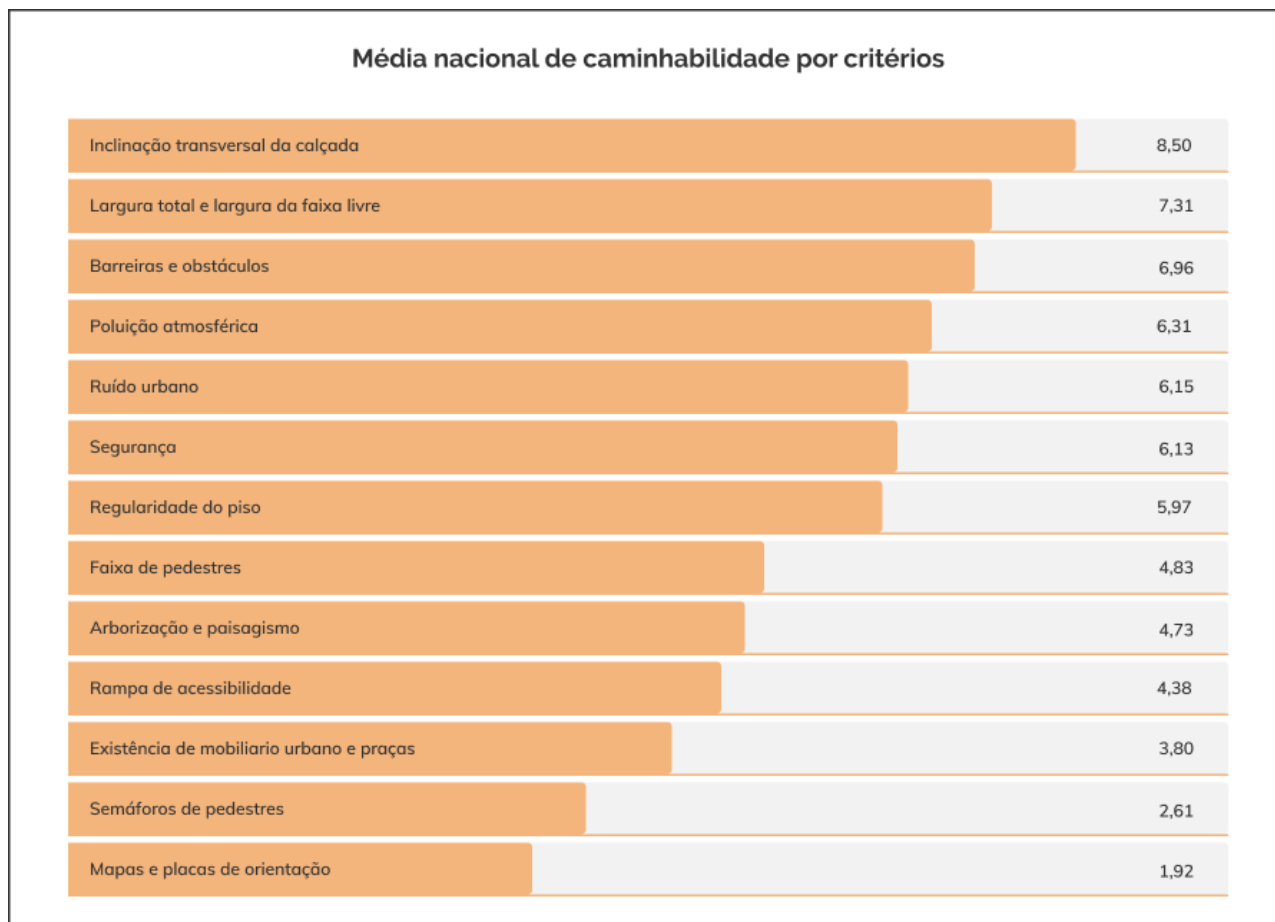
Em 2019 o instituto Mobilize Brasil (2019) lançou uma campanha para avaliar a qualidade da caminhabilidade nas cidades brasileiras. A caminhabilidade, segundo o órgão, “é uma medida quantitativa e qualitativa para medir o quão convidativa uma rua, praça, ou qualquer espaço público pode ser para pedestres,

cadeirantes e outras pessoas com deficiência” (MOBILIZE BRASIL, 2019). Foram analisados os seguintes pontos:

- Acessibilidade: a calçada em si, incluindo a regularidade do pavimento, sua inclinação e largura, a existência de obstáculos e degraus, além da oferta de rampas de acessibilidade e faixas podotáteis;
- Sinalização para pedestres, considerando faixas de travessia, semáforos e sinais de orientação;
- Conforto para quem caminha, considerando mobiliário urbano, arborização e paisagismo, pontos de apoio ao pedestre, além da poluição acústica e atmosférica;
- Segurança para o pedestre, com avaliações da velocidade do tráfego e segurança criminal.

Em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez), em que o mínimo aceitável é 8 (oito), a média geral nacional entre todas as capitais foi de 5,71. Foram considerados quatro fatores, que receberam separadamente as seguintes médias: acessibilidade, que recebeu 6,62, sinalização, com 3,60, conforto com média de 5,31 e segurança, com 6,13. Os critérios específicos “barreira e obstáculos” e “rampas de acessibilidade”, intrinsecamente ligados à mobilidade de pessoas com deficiências que fazem uso de cadeira de rodas e pessoas com mobilidade reduzida, tiveram média de 6,96 e 4,38, respectivamente; ilustrados na Tabela 07.

Tabela 07: Média nacional de caminhabilidade por critérios

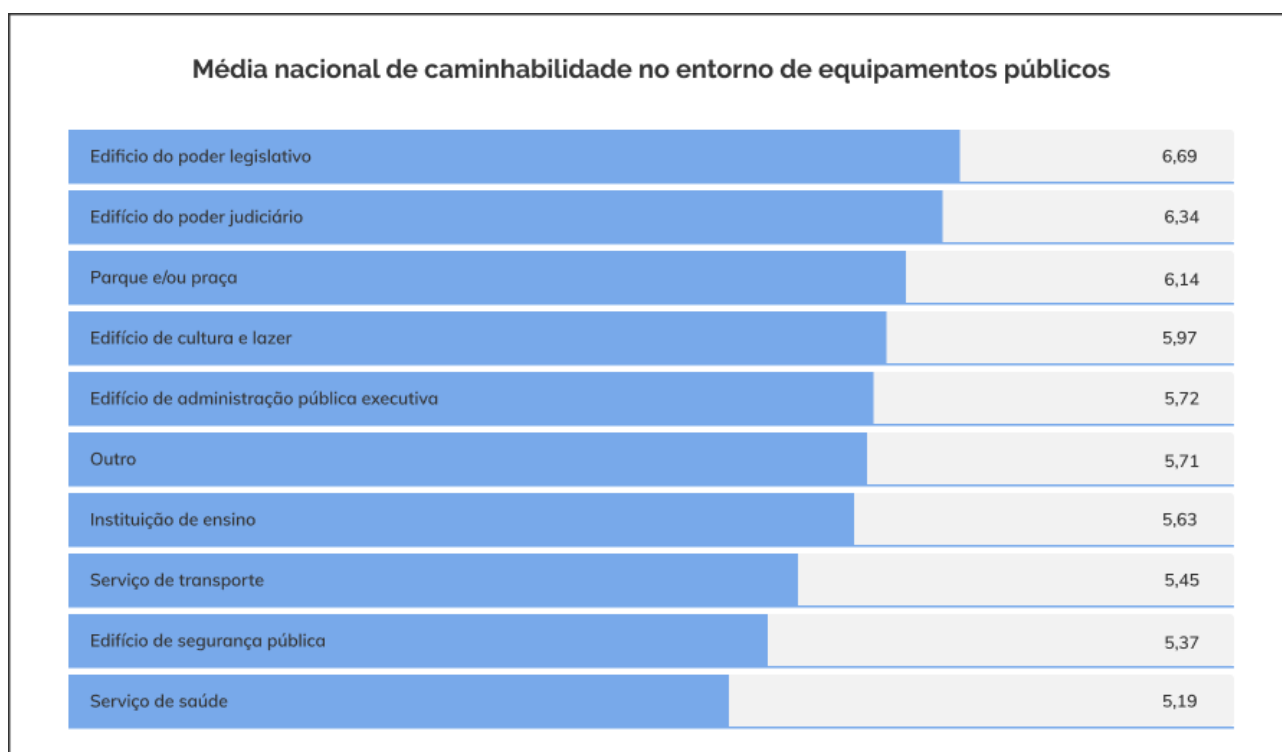


Fonte: Instituto Mobiliza, 2019.

A pesquisa mostrou que, de forma geral, os equipamentos públicos mantidos pelos municípios possuem condições de acessibilidade muito melhores que os estaduais e federais, o que sugere, segundo o estudo, que a proximidade do gestor público proporciona maior controle na qualidade dos passeios e demais infraestruturas.

Dentre os equipamentos públicos analisados, os de serviço de saúde têm a caminhabilidade mais baixa: 5,19; conforme Tabela 08.

Tabela 08: Média nacional de caminhabilidade no entorno de equipamentos públicos



Fonte: Instituto Mobiliza, 2019.

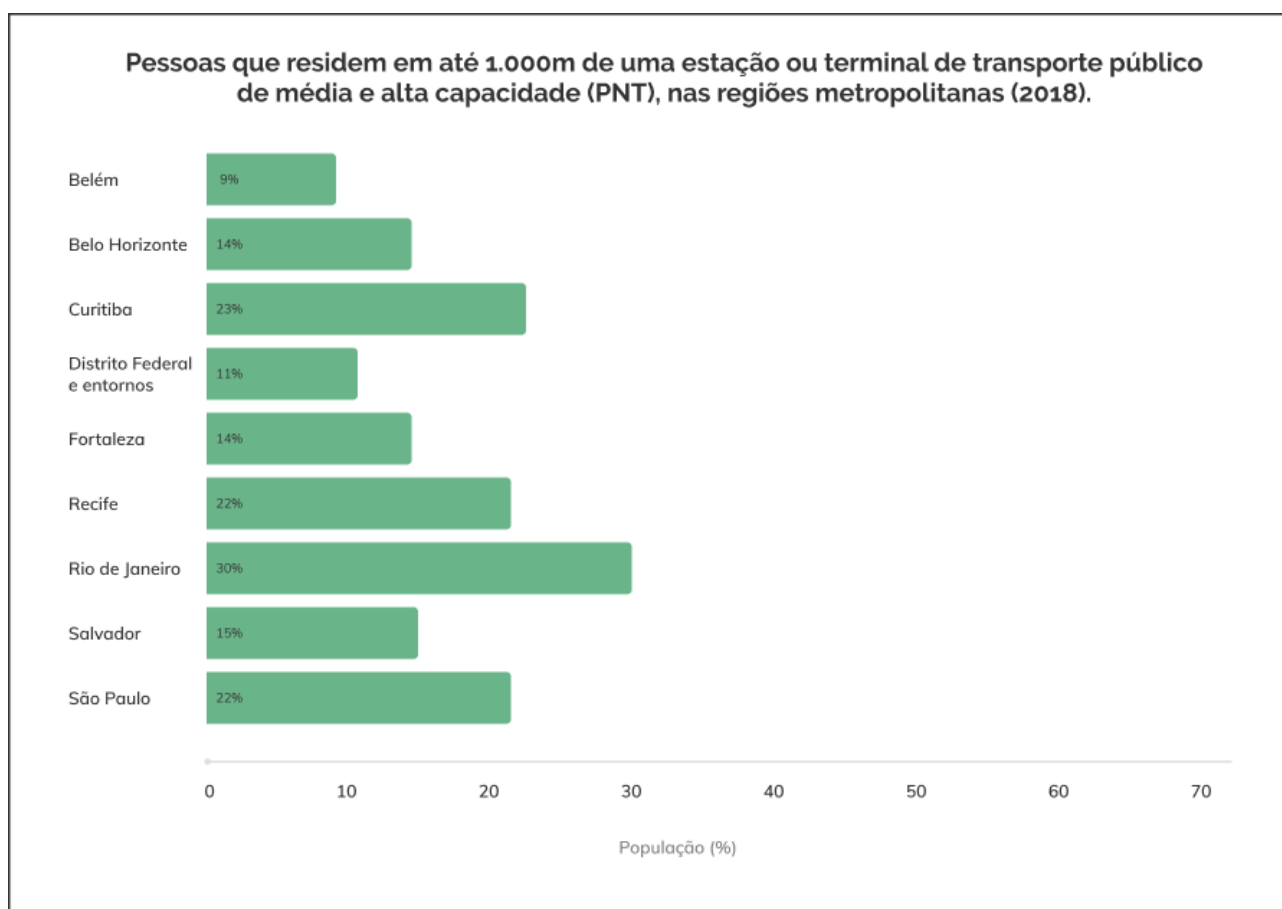
Os dados expostos na tabela revelam que o próprio Poder Público, diretamente responsável pela garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, reforça o sinal tangente de exclusão que o meio urbano, majoritariamente inacessível, emite às pessoas com deficiências, especialmente as que fazem uso de cadeira de rodas e as que têm mobilidade reduzida.

Em que pese ser essencial a caminhabilidade para todas as pessoas, é necessário analisar também o acesso a outros meios de transporte, especialmente os coletivos e sustentáveis, que corroboram com as diretrizes nacionais e internacionais traçadas para a mobilidade urbana.

O transporte público de qualidade deve ser acessível por caminhada. A distância ideal a ser percorrida até uma estação de transporte coletivo, a pé ou de bicicleta, é de até 500m, não podendo exceder 1.000m de distância real (incluindo os desvios). É admitida a distância de 500m para um serviço convencional ou complementar, como linhas de ônibus ou vans, que se conecte diretamente com a rede de transporte de média e alta capacidade que se encontre, no máximo, a 5.000m de distância (ITDP, 2017; WRI Cidades, 2015).

No Brasil, em 2018, o percentual de pessoas que residiam até 1.000m de uma estação ou terminal de transporte público de média e alta capacidade (PNT), nas regiões metropolitanas, era de apenas 17,7% (ITDP, Plataforma Mobilidades), de acordo com a Tabela 09.

Tabela 09: percentual de pessoas que residem em até 1.000m de uma estação ou terminal de transporte público de média e alta capacidade (PNT), nas regiões metropolitanas.



Fonte: ITDP, Plataforma Mobilidades.

Nas regiões metropolitanas, 82,3% da população percorre mais de 1.000m até uma estação ou terminal de transporte público. Vale retomar que nas regiões metropolitanas, em média, apenas 5,6% dos domicílios têm rampas no entorno, 66,1% têm calçadas, e a caminhabilidade até serviços de transporte, no Brasil, é de 5,45 em uma escala de 0 a 10 (ITDP, Plataforma Mobilidades).

Percorrer essa distância de bicicleta também têm obstáculos. Apenas 25,3% da população das capitais que integram regiões metropolitanas residiam em até

300m de infraestrutura viária em 2017, conforme Tabela 10 (ITDP, Plataforma Mobilizados).

Tabela 10: percentual da população residente em até 300 metros à infraestrutura cicloviária - ciclovias, ciclofaixas e ciclorotas - no distrito federal e capitais que disponibilizam arquivo com suas infraestruturas cicloviárias.

UF	Município	Região Metropolitana	2016	2017
PA	Belém	Belém	31%	31%
MG	Belo Horizonte	Belo Horizonte	15%	15%
DF	Brasília	Distrito Federal e entorno	36%	36%
PR	Curitiba	Curitiba	23%	23%
CE	Fortaleza	Fortaleza	36%	40%
PE	Recife	Recife	16%	17%
RJ	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	22%	22%
BA	Salvador	Salvador	19%	20%
SP	São Paulo	São Paulo	24%	24%

Fonte: ITDP, Plataforma Mobilizados.

Segundo levantamento realizado pelo G1 e pela Globo News (2018), a malha cicloviária mais do que dobrou de tamanho entre 2014 e 2018, mas ainda corresponde a apenas 3,1% da malha viária total dos municípios.

O transporte por meio da bicicleta é uma alternativa saudável, atrativa financeiramente e sustentável ambientalmente. Apesar da limitação quanto ao clima e a distância a ser percorrida, é uma alternativa em extrema consonância com os objetivos e diretrizes prezados na mobilidade urbana a nível nacional e internacional. Em que pese tal reconhecimento, verifica-se que a infraestrutura cicloviária disponível ainda é insuficiente para um acesso universalizado e eficiente.

5.3 MOBILIDADE URBANA E POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA

Boletins publicados pelo ITDP (2019a, 2019b) demonstram que o crescimento da circulação de veículos movidos a combustíveis fósseis tem impacto direto na piora da qualidade do ar das áreas urbanas e no aumento das emissões de gases. O Instituto mostrou que o setor de transporte representa a maior parte das emissões de gases (48%) relacionadas ao uso de energia no Brasil, e que embora o desmatamento continue sendo a principal fonte de emissões no país, a participação do setor de energia vem crescendo de forma expressiva nas últimas décadas. Segundo ele, com base em dados do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG Brasil), entre 1996 e 2016 a participação do setor nas emissões brasileiras subiu 8%, atingindo o patamar de 20% do total emitido no país.

Segundo a OMS (2016b), aproximadamente 90% das cidades do mundo têm a qualidade do ar inferior ao que é recomendado. A publicação mostrou também que poluição do ar é a causa da morte de aproximadamente três milhões de pessoas por ano, sendo responsável por 29% de todas as mortes e doenças por câncer de pulmão, 17% de todas as mortes e doenças por infecção respiratória baixa aguda, 24% de todas as mortes por acidente vascular cerebral, 25% de todas as mortes e doenças por causa de doença isquêmica do coração e 43% de todas as mortes e doenças por doença pulmonar obstrutiva crônica.

Ademais, a exposição de crianças e adultos a curto e longo prazo à poluição do ar ambiente pode ocasionar redução da função pulmonar, infecções respiratórias e asma agravada. A exposição materna à poluição do ar ambiente está associada a resultados adversos ao nascimento, como baixo peso ao nascer e parto prematuro. Dados apontados pelo estudo sugerem também que a poluição do ar ambiente pode afetar o diabetes e o desenvolvimento neurológico em crianças (OMS, 2016b).

De acordo com a OMS (2016b), embora todas as populações sejam afetadas pela poluição do ar, o ônus da saúde é desigual dentro e entre países. A maior parte da carga de doenças é causada por países de baixa e média renda, bem como por populações pobres e marginalizadas que tendem a viver perto de estradas movimentadas e locais industriais caracterizados por altos níveis de poluição do ar ambiente. Quase 90% das 4,2 milhões de mortes prematuras devido à poluição do ar ambiental ocorreram em países de baixa e média renda.

Em um estudo realizado em SP foi concluído que uma hora de trajeto diário na vida ativa do habitante de uma cidade com índices de poluição no nível de São Paulo é equivalente a fumar 5 cigarros por dia. É possível perceber também nesse tópico um recorte de renda (TAKANO, 2019).

Verifica-se nos dados reunidos pelo ITDP (Plataforma Mobilidados) que o tempo de deslocamento casa-trabalho aumentou nas regiões metropolitanas, que concentram metade dos municípios no Brasil, entre os anos de 2004 e 2015, conforme Tabela 11.

Tabela 11: percentual de pessoas que gastam mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho.

Pessoas que gastam mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho.								
UF	Região Metropolitana	2004	2009	2011	2012	2013	2014	2015
PA	Belém	5%	13%	10%	11%	17%	13%	10%
MG	Belo Horizonte	14%	13%	16%	16%	16%	15%	14%
PR	Curitiba	9%	11%	11%	12%	12%	11%	10%
DF	Distrito Federal e ent.	8%	12%	10%	11%	16%	17%	19%
CE	Fortaleza	11%	11%	10%	9%	10%	12%	12%
RS	Porto Alegre	6%	6%	8%	8%	8%	10%	11%
PE	Recife	10%	13%	12%	16%	17%	17%	16%
RJ	Rio de Janeiro	18%	22%	22%	27%	29%	29%	26%
BA	Salvador	9%	12%	16%	19%	19%	16%	15%
SP	São Paulo	21%	23%	23%	24%	25%	26%	24%

Fonte: ITPD, Plataforma Mobilidados.

Com exceção de Belo Horizonte, Curitiba e Fortaleza, o percentual aumentou significativamente.

O tempo médio de deslocamento casa-trabalho nas regiões metropolitanas varia entre 32 minutos (Porto Alegre – RS) e 48 minutos (Rio de Janeiro – RJ) (ITDP, Plataforma Mobilidados).

Como já foi apresentado neste trabalho, estudo da ANTP (2016) demonstrou que de um total de 790 g/hab diários de gases causadores do efeito estufa,

559g/hab são atribuídos ao transporte individual, que gasta uma média de 24 minutos por viagem, e 231g/hab ao transporte coletivo, cujas viagens duram em média 44 minutos. O tempo médio de viagem para transportes não motorizados é de 19 minutos.

Depreende-se a partir dos dados apresentados que os maiores emissores de poluentes atmosféricos no trânsito são os que menos sofrem seus impactos. Os usuários de transporte coletivo – público de renda baixa a média –, estão muito mais expostos aos danos decorrentes da emissão de gases poluentes do que os usuários de transporte individual. Consequentemente, é o grupo de classe baixa a média que tem a saúde afetada pelos graves danos que daí decorrem, desde a piora na qualidade de vida ao aumento na taxa de mortalidade.

Verifica-se ainda que a mobilidade urbana, instrumento de circulação e, verdadeiramente, de expansão de horizontes, se torna elemento que limita o alcance da população de baixa renda, na medida que representa um gasto bastante significativo na renda familiar. A mobilidade é limitante também no que tange à acessibilidade. O ato elementar de sair de casa pode se tornar um grande obstáculo para a garantia do direito de ir e vir.

Como foi demonstrado alhures, enquanto as classes média e alta passam menos tempo no trânsito, o que lhes permite melhor qualidade de vida, no conforto de seus automóveis, desfrutando mais do sistema viário rodoviário, a população de baixa renda está sujeita a um transporte público precário e custoso, passa muito tempo no trânsito – cada vez mais lento devido ao elevado número de automóveis nas vias –, portanto mais exposta a uma poluição atmosférica concentrada, e com consequente baixa na qualidade de vida e piora na situação da saúde dessa população que em sua maioria são totalmente dependentes do Sistema Único de Saúde (SUS), fragilizado pelo subfinanciamento do setor público.

6 CONCLUSÃO

O intuito deste trabalho foi analisar a distribuição dos riscos e danos socioambientais e sanitários decorrentes da mobilidade urbana entre diferentes classes, considerando o contexto de desenvolvimento em que as cidades brasileiras estão inseridas, e de que maneira essa distribuição afeta a qualidade de vida e a situação da saúde das pessoas envolvidas.

Depreende-se, portanto, que a qualidade de vida das pessoas que habitam ou circulam na cidade é determinada pelas conjunturas econômicas e políticas em que estão inseridas. Neste trabalho, entende-se como qualidade de vida a combinação das condições de saúde física e mental. Logo, como foi desenvolvido no Capítulo 2, a saúde, aqui resumida como o bem-estar, resulta das formas como o sujeito é afetado pelo seu contexto social.

A relação entre contextos urbanos, políticos e econômicos foi trabalhada no Capítulo 3. Verificou-se, principalmente a partir da industrialização, que a cidade constitui, além de cenário, um elemento dos processos sociais. As condições de vida e situação de saúde possibilitadas aos diferentes grupos socioeconômicos no espaço urbano determinam e são determinadas por seus lugares físicos e sociais. No campo da mobilidade urbana essa correlação foi observada, especialmente, nas formas de circulação que são incentivadas e em vista dos grupos que elas beneficiam.

Observou-se ser necessário, portanto, pensar em um parâmetro de desenvolvimento sustentável, saudável e socioambientalmente justo, orientado pela expansão das capacidades de liberdades reais das pessoas que habitam e circulam nas cidades, como foi trabalhado no Capítulo 4. Nesse intuito, foi destacado neste trabalho o conceito de cidades saudáveis, que têm como escopo buscar a globalidade de fatores sociais, políticos e ambientais que determinam a saúde física e mental das pessoas.

Nos dados reunidos no último capítulo, restou evidente a discrepância entre a qualidade de vida de grupos socioeconômicos distintos no âmbito da mobilidade urbana. Em todos os aspectos analisados, foi notória a carga de danos e riscos despejada sobre as classes de menor renda para a garantia de maior conforto, mais segurança e menos tempo no trânsito às classes de maior renda.

Verificou-se que incide na mobilidade urbana um discurso de desenvolvimento urbano essencialmente econômico, no qual os danos e riscos socioambientais da produção são endereçados a grupos vulneráveis social, política e economicamente, para que as classes e frações de classes hegemônicas possam desfrutar dos ônus do pretense desenvolvimento. A comodidade de grupos sociais favorecidos política e economicamente é sustentada pela precariedade das condições de vida e da situação de saúde do restante da população.

A iniquidade observada na mobilidade urbana incide permeia toda a oferta de bens e serviços públicos. Os grupos de rendas mais baixas são explorados para manter um sistema voltado para a manutenção das regalias sociais, políticas e econômicas das quais as classes de maior renda desfrutam sem grandes esforços. Nos meios de transporte, essa exploração consiste no fomento de ações e investimentos rodoviaristas, voltados para o transporte motorizado, notadamente o individual, ao passo que o transporte motorizado coletivo segue precarizado, ainda que responsável pela maior parte dos deslocamentos urbanos, e os transportes não motorizados permanecem pouco visibilizados.

Para muito além do transporte, essa dinâmica social na mobilidade urbana está inevitavelmente atrelada à moradia, saúde, educação, lazer, trabalho e etc, porque o exercício desses e outros direitos fundamentais depende do acesso a casas, instituições de saúde, de ensino, parques, museus, cinemas, dentre muitos outros. A mobilidade, do ponto de vista da circulação, traz para a pragmaticidade a garantia dos direitos que são exercidos na cidade, inclusive o próprio direito à cidade. A qualidade de vida é afetada por todos e por cada um desses condicionantes e determinantes de saúde. Cada um deles importa, todos são interligados e, no modelo de desenvolvimento neoliberal, estão subjugados por um recorte de renda que impede, a partir da mobilidade física, da circulação, a mobilidade social.

A forma como a mobilidade urbana está composta no espaço urbano, desde a infraestrutura física aos incentivos e restrições explícitos e simbólicos a cada meio de circulação, tem comprometido a saúde física e mental das classes de menor renda.

A proposta de cidades saudáveis, apresentada neste trabalho como uma alternativa sustentável de desenvolvimento, deve ser orientada por uma política de Estado, abrangendo os atores sociais envolvidos, sejam governamentais ou não, e

depende de políticas que integrem saúde, educação, habitação, saneamento, transporte, lazer e outros fatores que compõem, produzem e são produzidos pelo ambiente urbano.

Essas políticas públicas devem ser elaboradas por processos democráticos e equitativos, garantindo a participação da sociedade na elaboração de medidas que geram nela impactos diretos e indiretos. A capacitação da população e a escuta dos grupos envolvidos possibilitam o reconhecimento das singularidades de diferentes contextos socioeconômicos e a minimização de desigualdades e iniquidades, de forma a distribuir de forma proporcional os ônus e bônus das medidas ambientais e sanitárias na mobilidade urbana entre diferentes classes que convivem nos espaços das cidades.

Como são muitos, simultâneos e diversos os processos sociais que acontecem na cidade, a elaboração de políticas públicas saudáveis e sustentáveis são complexas e demandam do Estado uma multiplicidade de olhares sobre a realidade que pretende conhecer e transformar.

Um desenvolvimento urbano orientado pela riqueza humana, não necessariamente econômica, é contra-hegemônico, por isso depende de uma capacidade de intervenção e atuação que somente o Estado dispõe.

O Estado capitalista, a partir da visão de Poulantzas, dispõe de autonomia relativa para agir, mas trabalha em função dos interesses hegemônicos. A guinada na mobilidade urbana, e necessariamente em todo o quadro social na qual ela está inserida, só pode ser vislumbrada às avessas das dinâmicas neoliberalistas, em uma radical mudança de perspectiva do que é considerado como desenvolvimento. Essa percepção pode soar desmotivadora, mas é a compreensão dessa realidade que pode direcionar novas perspectivas. Entender o funcionamento do sistema e as dinâmicas sociais que retroalimentam suas engrenagens é o que possibilita pensar em novos papéis e cenários sociais.

Esta pesquisa mostrou que a soma de perspectivas sobre um mesmo fator permite uma melhor compreensão do quadro geral. Foram reconhecidas iniquidades socioambientais e sanitárias no campo da mobilidade urbana, foi identificado como processos políticos e econômicos as constituem, e foi apresentada a possibilidade de transformá-los, através de políticas públicas democráticas, saudáveis e sustentáveis defendidas pelo Estado de bem-estar social.

Ampliar o horizonte do universo de relações e processos que produzem e são produzidos nas cidades, em diversos campos de estudo, revelou que há muito mais a conhecer, e esse conhecimento precisa ser cooperativo e recíproco para ser verdadeiro, interdisciplinar, completo e capaz de transformar realidades por meio de políticas públicas equitativas, sustentáveis e saudáveis.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. O Que É Justiça Ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. Anuário da Indústria Automobilística Brasileira 2019. São Paulo: ANFAVEA 2019. Disponível em: <<http://www.virapagina.com.br/anfavea2019/2/#zoom=z>> Acesso em: 03 de agosto de 2019.

ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos. Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Público - Simob/ANTP (Relatório geral 2016), 2018. Disponível em < <http://files.antp.org.br/simob/simob-2016-v6.pdf> > Acesso em 05 de agosto de 2019.

AZAMBUJA, Maria Inês Reinert et al. Saúde urbana, ambiente e desigualdades. Rev bras med fam comunidade. Florianópolis, 2011 Abr-Jun; 6(19): 110-5.

BONFIM, Izac de Oliveira Belino e TELES, Margarete Araújo. Pós-Copa do Mundo de Futebol da FIFA no Brasil: legado (?) para o turismo esportivo. Turismo & Sociedade (ISSN: 1983-5442). Curitiba, v. 10, n. 1, p. 1-21, janeiro-abril de 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/52663>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2020.

BORIN, Monique Félix. Distúrbio urbano de 1947: a imprensa paulistana e os responsáveis do levante. Revista Histórica, nº 39, Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo, dez. 2009. Disponível em: < <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao39/materia05/> >. Acesso em 06 de julho de 2020.

BORJA, Jordi. Revolución urbana y derechos ciudadanos (2013). Disponível em: <<http://https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/jordi-borja-revolucion-urbana-y-derechos-ciudadanos.pdf>> Acesso em: 1 de março de 2020.

BRASIL. Em 2030, 90% da população brasileira viverá em cidades. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/10/em-2030-90-da-populacao-brasileira-vivera-em-cidades>>. Acesso em 2 de outubro de 2018.

BRASIL. Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 25 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. PlanMob. Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Brasília, 2015.

BRASIL e Instituto Polis. Mobilidade urbana é desenvolvimento urbano. Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/922/922.pdf>> Acesso em 25 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Transportes 2018. Brasília, 2019. Disponível em : <http://transportes.gov.br/images/2019/Documentos/Transportes_2018_-_web.pdf> Acesso em 10 de agosto de 2019.

BREILH, Jaime. La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). Rev. Fac. Nac. Salud Pública vol.31 supl.1 Medellín Dec. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-386X2013000400002>. Acesso em: 16 de março de 2020.

BREILH, Jaime. Lógica do lucro, debilidade jurídica e ciência comprada. Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), 2013. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/logica-do-lucro-debilidade-juridica-e-ciencia-comprada-artigo-de-jaime-breilh/1468/>>. Acesso em: 16 de março de 2020.

BUSS, Marchiori Paulo; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A Saúde e seus Determinantes Sociais. 17(1):77-93, 2007. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro.

CAIAFFA, Waleska Teixeira; FRICHE, Amélia Augusta de Lima e OMPAD, Danielle C. Saúde urbana: marcos, dilemas, perspectivas e desafios. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 31 Sup:S1-S2, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v31s1/pt_0102-311X-csp-31-s1-0005.pdf >. Acesso em: 01 de março de 2020.

CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

COSTA, Luiz Henrique Calhau da. O exercício do poder na política de transporte de Curitiba entre 2008 e 2018. 2019. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN. Ministério de Infraestrutura. Brasília. Estatísticas – Frota de veículos (2016). Disponível em: <<https://infraestrutura.gov.br/component/content/article/115-portal-denatran/8552->

estat%C3%ADsticas-frota-de-ve%C3%ADculos-denatran.html> Acesso em: 03 de agosto de 2019.

DERRIDA, Jacques. Força de Lei. 2 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FAUSTINO, Silvia. Derrida e a linguagem. Revista Cult. São Paulo, 2007, n. 117 Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/derrida-e-a-linguagem>> Acesso em: 10 de março de 2020.

G1. Malha cicloviária das capitais cresce 133% em 4 anos e já passa de 3 mil quilômetros. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/28/malha-cicloviaria-das-capitais-cresce-133-em-4-anos-e-ja-passa-de-3-mil-quilometros.ghtml>> Acesso em: 13 de janeiro de 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019. IBGE, 2019.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões. Brasília: Ipea, 2016.

ITDP – Institute for Transportation & Development Policy. Plataforma Mobilidados. Disponível em: < <https://mobilidados.org.br/> > Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

ITDP – Institute for Transportation & Development Policy. MOBILIDADOS EM FOCO - BOLETIM #1. Disponível em: <http://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2019/02/MobiliDADOS_Boletim1.pdf> Acesso em: 01 de outubro de 2019.

ITDP – Institute for Transportation & Development Policy. MOBILIDADOS EM FOCO - BOLETIM #3. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2019/09/3.6_ITDP_MobiliDADOS_Boletim-3_3.pdf> Acesso em: 01 de outubro de 2019.

ITDP – Institute for Transportation & Development Policy. MOBILIDADOS EM FOCO - BOLETIM #5. (2019a) Disponível em: < https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2019/12/Boletim5_MobiliDADOS.pdf> Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

ITDP – Institute for Transportation & Development Policy. Padrão de Qualidade DOTS, 3ª ed. Nova York: ITDP, 2017. Disponível em: <http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/12/DU-Padrao-de-Qualidade-DOTS-2017.pdf>> Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

JESUS, Ronaldo Pereira de. A Revolta Do Vintém e a Crise na Monarquia. História Social, Campinas/SP, n. 12, p. 73-89, 2006. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/view/197>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

KOWARICK, Lucio. A Espoliação Urbana. São Paulo: Editora Paz Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Ed. Moraes, 2001.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. 1848. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>>. Acesso em: em 10 de agosto de 2019.

MEDEIROS, Josué. Breve história das jornadas de junho: uma análise sobre os novos movimentos sociais e a nova classe trabalhadora no Brasil. História e Perspectivas, Uberlândia (51): 87-117, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/28888/16044>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

MOBILIZE BRASIL. Calçadas do Brasil 2019 (2019). Disponível em <https://www.mobilize.org.br/Midias/Campanhas/Calçadas-2019/relatorio-final_v2.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. Os Direitos do Antivalor. Petrópolis: Vozes, 1998.

OMS, Health as the Pulse of the New Urban Agenda (2016a). Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250367/9789241511445-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 20 de setembro de 2019.

OMS. Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016b). Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250141/9789241511353-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 20 de setembro de 2019.

OMS. Global status report on road safety 2018 (2018). Disponível em: <https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2018/en/> Acesso em: 20 de setembro de 2019.

ONSV. POR UM CAMINHO MAIS SEGURO PARA A PRODUTIVIDADE E RESULTADOS (2015). Disponível em: <<https://www.onsv.org.br/por-um-caminho->

mais-seguro-para-a-produtividade-e-resultados/> Acesso em: 02 de outubro de 2019.

ONU. Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050. 2015. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>>. Acesso em 2 de outubro de 2018.

PEREIRA, Evangelos Adriano. O movimento cidades saudáveis e seu desenvolvimento no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, O Poder, O Socialismo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

ROBERTS, J. Timmons; TOFFOLON-WEISS, Melissa. Concepções e polêmicas em torno da justiça ambiental nos Estados Unidos. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). Justiça Ambiental e Cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

SANTOS, Gustavo Souza; PEREIRA, Anete Marília. Utopismo, insurgência e espaço urbano: o “direito à cidade” lefebvriano e as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 461-479, maio/ago 2019. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/2236-9996.2019-4505/pdf>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

SEGURADORA LÍDER. RELATÓRIO ANUAL 2018 - SEGURADORA LÍDER-DPVAT. Disponível em: <https://www.seguradoralider.com.br/Documents/Relatorio-Anual/RELATORIO%20ANUAL_2018_WEB.pdf> Acesso em: 01 de outubro de 2019.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo : Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Luis Eugenio Portela Fernandes de. Saúde Pública ou Saúde Coletiva? REVISTA ESPAÇO PARA A SAÚDE | Londrina | v. 15 | n. 4 | p. 01-21 | out/dez. 2014

TAKANO, Ana Paulo Cremasco e outros. Pleural anthracosis as an indicator of lifetime exposure to urban air pollution: An autopsy-based study in Sao Paulo. V. 173, p 23-32, 2019. Disponível: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0013935119301343?via%3Dihub>> Acesso em: 20 de setembro de 2019.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Espaço e território: um debate em torno de conceitos-chave para a geografia crítica. Revista Espinhaço | UFVJM, [S.l.], p. 41-51, mar. 2017. ISSN 2317-0611. Disponível em: <<http://revistaespinhaco.com/index.php/journal/article/view/16>>. Acesso em: 03 de março de 2020.

OLIVEIRA, Carlos Uchôa de Oliveira, Manoel. Desconstrução e direito: uma leitura sobre “Força de lei” de Jacques Derrida. 2010. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de Vasconcellos. Políticas de Transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente. 1 ed. Barueri: Manole, 2013.

VILLAÇA, Flávio. A recente urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003, p. 28-42.

VILLAÇA, Flávio. O território e a dominação social. Margem esquerda: ensaios marxistas, n. 24, jun/2015. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 31-36.

WESTPHAL, Marcia Faria. MENDES, Rosilda. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 34(6):47-61, Nov./Dez. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6347>>. Acesso em: 13 de março de 2020.

WRI CIDADES. Manual de Desenvolvimento Urbano Orientado ao Transporte Sustentável (2015). Disponível em: <<https://wricidades.org/sites/default/files/DOTS%20Cidades.pdf>> Acesso em: 15 de janeiro de 2020.