



PARTE A **Introdução**

- A.1** As primeiras versões do PITU
 - A.2** Contribuições do PITU para a RMSP
 - A.3** Redirecionamento estratégico necessário
 - A.4** Os desafios
 - A.5** Impactos do desenvolvimento urbano sobre o sistema de transportes
 - A.6** A proposta do PITU 2025
-



A.1 As primeiras versões do plano

O embrião do PITU, desenvolvido no ano de 1993, orientou os investimentos no sistema de transportes da capital paulista até 2010. Entretanto, sua maior contribuição foi ter dado origem ao PITU-2020, que se tornou uma referência no planejamento estratégico dos transportes na RMSP.

Os motivos são vários. De início, o estudo já previa em sua formulação um processo contínuo, de incorporação das transformações sociais e econômicas na metrópole ao longo do tempo. A metodologia do PITU-2020 anteviu que o estudo deveria sofrer revisões periódicas, incorporando novos dados da realidade e reajustando suas projeções.

O plano procurou, ainda, valer-se de processos democráticos (que envolveram Agentes responsáveis pela gestão e operação do transporte), holísticos (examinando investimentos e medidas de gestão do sistema) e de elementos realistas (formulando estratégias com financiamento viável).

Outro aspecto importante diz respeito à definição pelo PITU-2020 da “Visão da MetrÓpole”, um conceito que funciona como uma bússola no processo de formulação de estratégias. A “Visão” organizou a meta do PITU-2020 e de suas atualizações: cooperar com a construção de uma metrópole **competitiva, saudável, equilibrada, responsável e cidadã**.

Apartir destes cinco atributos da Visão, foram definidos os objetivos da política de transporte, que definem o papel e as responsabilidades do sistema na contribuição da cidade desejada. Estes objetivos por sua vez dão origem a um elenco de indicadores numéricos que aferem o desempenho das intervenções propostas para o sistema de transporte futuro. O quadro a seguir sintetiza a visão futura de MetrÓpole, os objetivos da política de transportes e os respectivos indicadores de desempenho.



Visão futura da metrópole	Objetivos da política de transporte	Indicadores de desempenho
competitiva: <ul style="list-style-type: none"> - diversidade econômica - liderança - funções partilhadas com regiões vizinhas - cidade mundial 	<ul style="list-style-type: none"> - aumento da acessibilidade geral - aumento da acessibilidade às regiões vizinhas - redução dos congestionamentos 	<ul style="list-style-type: none"> - mobilidade geral - acessibilidade estrutural geral - acessibilidade social geral - alcance médio do total das viagens - velocidade média do total das viagens - velocidade do trânsito (centro expandido no pico)
saudável: <ul style="list-style-type: none"> - diminuem desníveis sociais - desenvolvimento integral do homem - recursos naturais usados racionalmente 	<ul style="list-style-type: none"> - aumento da acessibilidade aos grupos de baixa renda - redução do número de acidentes - redução da poluição atmosférica - redução do nível de ruído 	<ul style="list-style-type: none"> - mobilidade (baixa renda) - acessibilidade estrutural (baixa renda) - acessibilidade social (baixa renda) - alcance médio das viagens (baixa renda) - velocidade média da viagem (baixa renda) - emissão de monóxido de carbono (centro expandido) - emissão de óxido de nitrogênio (centro expandido) - emissão de óxido de nitrogênio (centro expandido) - emissão de particulados (centro expandido) - poluição sonora (centro expandido)
equilibrada: <ul style="list-style-type: none"> - ampliação das funções dos pólos sub-regionais - centro metropolitano revitalizado com atividades de cultura e lazer 	<ul style="list-style-type: none"> - aumento da acessibilidade aos sub-centros comerciais de serviços e pólos de emprego - aumento da acessibilidade ao centro metropolitano - potencialização do caráter indutor e estruturador da rede de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> - acessibilidade estrutural aos pólos - acessibilidade social aos pólos - acessibilidade estrutural ao centro histórico - acessibilidade social ao centro histórico - velocidade média de acesso ao centro histórico
responsável: <ul style="list-style-type: none"> - programas e metas contínuos - mecanismos de gestão definem e financiam a agenda de investimento 	<ul style="list-style-type: none"> - concepção e operação integrada do sistema de transporte - uso eficiente dos recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - retorno econômico do investimento (VLP) - retorno financeiro do investimento (VPF) - ociosidade no sistema coletivo
Cidadã: <ul style="list-style-type: none"> - oportunidade de vida digna para todos, com acesso a bens e serviços - habitante consciente de sua cidadania e identidade metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> - reversão da tendência de predomínio do transporte individual - melhoria da qualidade do serviço de transporte - preservação e promoção do espaço urbano 	<ul style="list-style-type: none"> - percentual do coletivo na divisão modal - percentual do coletivo com integração do automóvel - alcance médio das viagens coletivas - velocidade média das viagens coletivas - tempo médio de espera das viagens coletivas - percentual de viagens multimodais - superlotação média do sistema coletivo

O PITU-2025 - Transporte e Urbanismo, mesmo apresentando inúmeras inovações e desafios, mantém o objetivo principal de seu antecessor.

A.2 Contribuições do PITU à RMSP

Desde o início do processo, inúmeros investimentos resultaram das propostas do PITU. Hoje, muitos deles estão expressos em projetos urbanos em construção ou já em utilização pelos os cidadãos da RMSP. Os principais são:



Principais Projetos de Transporte na Região Metropolitana de São Paulo / Origem PITU

implantação da Integração Centro – integração física, operacional e tarifária das linhas ferroviárias e metroviárias, constituindo uma rede metro-ferroviária de 330 km;

modernização da linha C do trem metropolitano para operação como metrô de superfície, como a construção de sete novas estações na marginal o rio Pinheiros e sua extensão até Grajaú;

implantação do Expresso Leste do trem metropolitano como metrô de superfície incorporando três novas estações no trecho Itaquera-Guainazes;

implantação da Linha 5-Lilás do Metrô, trecho Capão Redondo - Largo 13;

implantação, pela Prefeitura de São Paulo, de sete corredores de média capacidade por ônibus;

construção da Linha 4-Amarela do Metrô, que interliga Vila Sônia à Luz;

Tratamento de 470 km de vias na RMSF, implantação de 41 terminais de ônibus e instalação de 2,144 novas estações de embarque.

A.3 Redirecionamento estratégico necessário

Ao se iniciar a elaboração do presente trabalho foi constatado, principalmente a partir dos dados do censo de 2000, não disponíveis quando da elaboração das versões anteriores, o agravamento de problema urbano que já se manifestava anteriormente, representado por uma distribuição cada vez mais desequilibrada das atividades na cidade, especialmente empregos e habitações. Assim, enquanto se manteve a macro localização histórica dos empregos no Centro Expandido – não obstante a mudança da natureza dos mesmos e realocações internas, decorrentes da formação de “clusters” especializados – grande parte da população foi deslocada para zonas periféricas cada vez mais distantes. Esses contingentes populacionais, centrifugados por uma lógica mercadológica sob regulação estatal insuficiente, são formados principalmente por grupos de rendas baixas, que se afastam cada vez mais dos empregos, formando bairros dormitórios destituídos de infra-estruturas básicas. Tal desbalanceamento de atividades, além de prejudicar diretamente esses grupos sociais, provoca crescentes demandas e deseconomias de transportes, por aumentar tanto a extensão de viagens como o perfil das mesmas, que adquirem um caráter pendular. Em termos financeiros, na ótica do serviço de transportes, passam a ocorrer maiores investimentos e maiores custos operacionais, sem aumento expressivo da receita, uma vez que a tarifa é única na maior parte da rede.

Trata-se, portanto de um jogo onde todos perdem. Os usuários passam a esterilizar uma parte cada vez maior de seu dia útil no deslocamento e a economia do sistema de transportes é cada vez mais deficitária.

A presente edição do PITU estudou essas questões, ficando patente que o problema dos transportes não se resolverá exclusivamente como política setorial fechada em si mesma. Em outras palavras, a construção de uma cidade mais sustentável só será conseguida se houver harmônica interação, no tempo e no espaço, de várias funções urbanas, regidas pelas correspondentes políticas públicas e dinamizadas pelas forças de mercado. Aproximar fisicamente as pessoas dos empregos, assegurando a adequação dos respectivos perfis; integrar os planos de desenvolvimento habitacional aos de transportes; adensar seletivamente a cidade no entorno das facilidades de transporte e garantir a neces-



sária capacidade de suporte; estruturar novos mecanismos de financiamento, de base fundiária, progressivos, em escalas inusitadas no Brasil, especialmente para as redes de trilhos. Estas são apenas algumas das múltiplas vertentes de atuação a mobilizar, que levarão a uma verdadeira reforma urbana. Não é outro, aliás, o objetivo central do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, cuja aplicação requer o envolvimento de vários órgãos e esferas de governo.

A necessidade de vincular a solução do problema de transportes a uma delicada articulação de políticas públicas foi reconhecida desde a primeira edição do PITU, em 1993, mas seus efeitos potenciais não foram considerados nos cenários então examinados. E a linha tradicional do PITU continuou historicamente centrada no aumento da oferta como contribuição setorial “isolada” para a construção da metrópole almejada. O redirecionamento da estratégia global, entretanto, não pode ser mais adiado. A indispensabilidade dessa verdadeira mudança de paradigma torna-se agora premente, como reconhecido em manifestações mais recentes. A constatação da insuficiência do enfoque histórico não desconsidera o seu mérito, mas reconhece que novas estratégias podem e devem ser mobilizadas, principalmente porque hoje se dispõem de novas experiências, tecnologias e instrumentos. Dentre esses recursos cabe destacar, apenas ilustrativamente, a demonstração da capacidade estatal de implementar concomitantemente mais de uma linha de Metro; o bilhete único; a criação do Comitê Diretor de Transporte Integrado reunindo os órgãos de transporte público urbano do GESP e da PMSP, associada a várias outras iniciativas informais de trabalho cooperativo multi-agências; a legislação de PPPs e, finalmente, os poderosos instrumentos do já citado Estatuto da Cidade.

A nova estratégia permite que o projeto de transportes alargue o seu escopo, não mais enfatizando, quase exclusivamente, a ilimitada expansão da oferta, claramente insustentável em termos financeiros – investimento e custeio – energéticos e ambientais. Permite que se trabalhe também do lado da gestão da demanda, procurando administrá-la em sua fonte primária – a localização das atividades na cidade – o que poderá levar à redução do porte do sistema de transportes e à melhoria do perfil diário dos deslocamentos, atenuando picos e vales e criando fluxos bi-direcionais equilibrados. Essas propostas melhorarão a viabilidade do plano, sem prejuízo da acessibilidade dos cidadãos às oportunidades. Essa linha, ademais, explora sinergias latentes e evita o oposto, ou seja, a recorrente dispersão de esforços e recursos, provocada por políticas públicas que muitas vezes não se compatibilizam, embora tenha objetos afins e mesma base geográfica.

A.4 Os desafios

A nova abordagem é promissora, mas coloca desafios não desprezíveis.

Do lado técnico, requer o uso de ferramentas analíticas coerentes pelas várias agências. Tais modelos, bastante complexos, devem ser integrados, procurando representar tanto a função transportes como vários outros fatores, que impactam o uso do solo, mas têm múltiplas dimensões, relacionadas com a forma e as dinâmicas urbanas. Nesse sentido, no presente estudo do PITU já foi realizada a implantação básica do modelo integrado Transus na RMSP, mas há campo e necessidade de vários refinamentos, para que se alcancem padrões mais adequados de representatividade.



Do ângulo institucional, a nova abordagem requer a sincronizada atuação das várias agências interessadas, para dar sustentação uniforme ao trabalho técnico, conjugar os processos de tomada de decisão e promover a implantação coerente dos programas em pauta. Sabe-se, entretanto que no Brasil, concatenar políticas públicas multi-setoriais é um objetivo fácil de enunciar, mas de problemática implementação. Neste momento, não obstante, surge nítida tendência cooperativa na RMSP, impulsionada pela criação da CDTI e pela própria dinâmica de elaboração do PITU 2025, o que justifica a presunção de que será possível ultrapassar a histórica barreira causada pela fragmentação de jurisdições.

Na ótica financeira, as questões a equacionar não são menos relevantes. Mesmo com gestão da demanda e com empresas operadoras trabalhando em regime de eficiência, o volume de recursos necessários para conseguir e manter um desempenho do sistema de transportes superior ao hoje verificado serão muito superiores aos que poderiam ser obtidos, considerada a atual estrutura de financiamento. Esta, na essência, considera como fontes primárias apenas a tarifa e os recursos orçamentários estatais, uma vez que os financiamentos, de qualquer origem, devem também ser pagos por essas fontes. A partir desses pressupostos o PITU 2025 levanta a tese da insuficiência e regressividade, da presente configuração financeira e oferece propostas de ampliar o leque de fontes, com ênfase nas de base fundiária. Se a implementação de uma proposta desse tipo oferece óbices substanciais, ela hoje é mais viável, com o Estatuto da Cidade, e constitui pré-requisito de um plano de mais fôlego como o PITU.

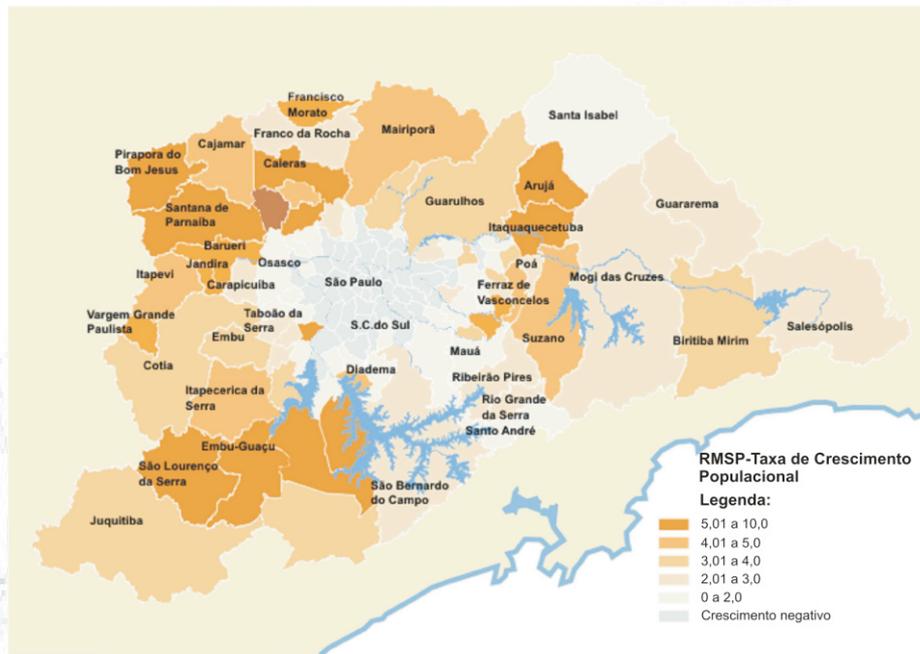
Finalmente, sem querer esgotar neste capítulo a listagem dos obstáculos, é evidente que a implementação de um programa de dimensões muito maiores do que as usuais, com articulação inter-agências e inter-governamental, envolvendo novos modelos e dimensões financeiras, e uma dinâmica mais ágil de interação com os mercados, pressupõe a necessidade de transformações do lado organizacional. Essas mudanças envolvem a adequação das atuais estruturas, hoje mais voltadas para a gestão convencional da implantação de dispositivos de transportes na dimensão histórica, capacitando-as para a condução de programas setoriais mais amplos, bem como para a geração e administração de negócios diversificados, subjacentes à nova estrutura de financiamento.

A.5 Impactos do desenvolvimento urbano sobre o sistema de transportes

As considerações expostas no capítulo inicial do presente relatório são decorrentes de análise de dados que podem ser apreciados, por exemplo, mediante comparação entre os censos de 1991 e 2000, que revelam a continuidade do fenômeno da centrifugação demográfica na RMSP, como pode ser apreciado na Figura A.3.1.



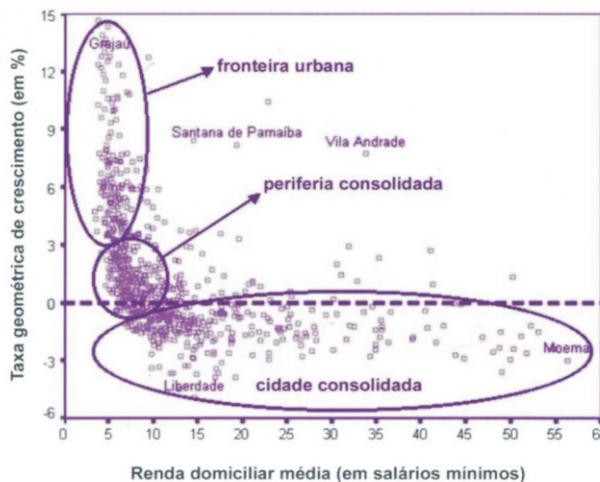
Figura A.5.1 – Variação da densidade demográfica 1991-2000



Fonte: *Agenda para o Desenvolvimento da Região Metropolitana. Emplasa, 2005.*

Os dados subjacentes à figura acima mostram que a cidade cresce de forma desequilibrada: a fronteira urbana explode e o centro se encolhe. A gravidade dessa distorção demográfica fica ressaltada quando se cruzam esses dados com os relativos à renda dos contingentes populacionais afetados, como pode ser apreciado no exame do gráfico apresentado a seguir na Figura A.3.2, extraído da publicação São Paulo – Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais.

Figura A.5.2 – Taxa de crescimento populacional (período 1991-2000) por renda média domiciliar



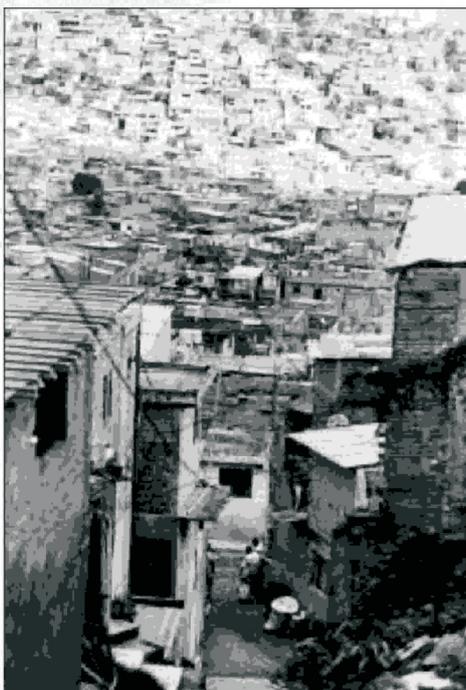
Fonte: *São Paulo - Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais, E. Marques e H. Torres Organizadores. Editora Senac, 2005.*



Os grupos de renda baixa são expulsos pela lógica imobiliária para a franja urbana, onde os preços da terra ou os aluguéis são mais baixos e não há infra-estrutura, serviços sociais e empregos. Sem outra alternativa, estabelecem-se em habitações precárias, em imensas favelas ou em cortiços, em loteamentos frequentemente ilegais, que invadem áreas de proteção de mananciais ou outras reservas. Os empregos, entretanto permanecem na região central da metrópole. Desenvolve-se assim uma patologia de uso do solo que causa sérios problemas sociais e econômicos (a exemplo do que ocorre no Jardim Ângela, vide figura A3.3). Acidade caminha para a insustentabilidade.

O Guia para a Implementação do Estatuto da Cidade, produzido pela Câmara dos Deputados e outros, assim registra a situação (pg 24): “Ao concentrar todas as oportunidades de emprego em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, essa urbanização de risco vai acabar gerando a necessidade de transportar multidões, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação”.

Figura A.5.3 - Foto do Jardim Ângela



Fonte: Jardim Ângela. Foto Antônio Sagese, 2001.

A.6 A proposta do PITU 2025

Como dito no capítulo A.1, o PITU propõe uma estratégia global de transportes que procura equilibrar as duas vertentes básicas dessa função urbana, aumentando a oferta na mesma medida em que administra as fontes primárias de demanda. Essa abordagem depende da adequada conjugação dessa estratégia com outras políticas públicas, como mostrado na figura apresentada a seguir.



Figura A.6.1 – As políticas públicas conjugadas do PITU 2025



A proposta implica desenvolver de forma equilibrada as quatro dimensões representadas na figura, abordagem simples só na aparência, uma vez que demandará a superação dos desafios mencionados no capítulo A.2 do presente relatório. A primeira dessas dimensões refere-se à extração dos melhores resultados possíveis na gestão dos recursos operacionais atuais, mediante aprimoramento no uso das infra-estruturas, implantação de projetos de curto prazo e medidas operacionais de boa relação benefício/custo.

É a partir das demais vertentes que se desenvolvem as propostas do PITU 2025. A subsequente, que envolve as diretrizes para reorganização espacial das atividades na metrópole, e que, com seus desdobramentos, será abordada em detalhe na Parte B à frente, não pode ser equacionada por um trabalho puramente técnico. Está assim adiante e além do escopo do PITU 2025. A formulação daquelas diretrizes não cabe só na esfera técnico-administrativa. As entidades gestoras que atuam nesses campos não possuem representatividade política suficiente, que as habilite a captar os anseios e expectativas da população com relação ao futuro da cidade. Essas diretrizes devem ser buscadas em contactos diretos com o público ou segmentos organizados da sociedade, em eventos de consulta que serão necessariamente pontuais, ou encontrada – na esfera da democracia representativa – no corpo da legislação ou em outros documentos produzidos pelo Legislativo.

Conhecidas essas diretrizes, e tomando-as como base para as formulações ulteriores, poder-se-á passar à vertente seguinte, desenvolvendo as propostas de políticas públicas conjugadas que permitirão a sua integração e constituirão o alicerce das medidas de aumento da oferta e gestão da demanda.



Notas:

1. “É recomendável, portanto, que se iniciem o mais cedo possível gestões com outras áreas e agências governamentais, a fim de colaborar na viabilização de uma nova política de uso do solo. Além da questão da tarifa, os problemas já apontados, relativos à degradação de alguns parâmetros do serviço –mesmo após a implementação da estratégia preferida – comparativamente às condições vigentes em 1987, demonstram a indispensabilidade de associar outras políticas públicas às de transportes. Essa iniciativa, portanto, deve ser considerada como absolutamente prioritária”. Relatório Síntese do PITU (1ª. edição, 1993) Grifo acrescentado agora.

2. “Essa dualidade (*presença concomitante de situações promissoras e ameaçadoras, na dinâmica de transformação do quadro urbano metropolitano de São Paulo*) esteve presente na concepção, na construção de um modelo de análise e na elaboração das políticas públicas incluindo aí o planejamento metropolitano. Atualmente, tem-se verificado a insuficiência do modelo até então utilizado, que é visto como um modelo esgotado, por vários motivos, dentre eles pelo grau de voluntarismo de seus conteúdos e ausência de instrumentos adequados para a sua implementação” *Emplasa, Agenda para o desenvolvimento, Introdução (2005)*

“A ausência de planos gerais ou, simplesmente, de planos e programas setoriais articulados por uma política e desenvolvimento urbano concebida de forma integrada e ampla, contendo um conjunto racionalmente organizado de variáveis aptas a conduzir a ação, tem favorecido o predomínio de lógicas setoriais. Liberados, em nome de uma eficiência maior, da necessidade de trabalhar com a complexidade das questões urbanas, os projetos ganharam gradualmente total autonomia e, desimpedidos a partir de argumentos técnicos, puderam, ... eleger sem restrições seus próprios princípios e condicionantes.” *São Paulo Metrópole, pg 162 (2004)*

“A dissociação entre os processos de expansão urbana e a oferta de transporte público é seguramente a principal característica da constituição do espaço metropolitano...” *São Paulo Metrópole pg 79. (2004).*