



## **MOBILIDADE SUSTENTÁVEL NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

### **Autores:**

Nina Aureliano Apparicio da Silva - IPPUR-UFRJ - ninapp2@hotmail.com

### **Resumo:**

Considerando o destaque do setor de transportes como campo potencial para mitigar impactos negativos das mudanças climáticas e o despontamento do discurso em torno da mobilidade sustentável, o trabalho busca identificar como o tema da sustentabilidade vem sendo incorporado na trajetória de desenvolvimento dos planos estratégicos da cidade do Rio de Janeiro a partir de 2009, naquilo que se refere à mobilidade urbana. Busca-se observar a direção conceitual de cada plano e as mudanças associadas em termos de diagnóstico e proposições, tendo como referência marcos legais e políticos e um conjunto de literatura pertinente. Após apresentar um breve contexto de construção da agenda da mobilidade urbana sustentável, os planos são analisados quanto às relações estabelecidas com o discurso da sustentabilidade. À luz de um referencial teórico, apresenta-se uma reflexão sobre como a narrativa da sustentabilidade vem sendo incorporada como mecanismo de legitimação política e de estratégia de marketing urbano, incidindo no esvaziamento do conceito de sustentabilidade e das intenções de fazerem dele um objetivo concreto e carregado de valor coletivo.

# **MOBILIDADE SUSTENTÁVEL NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

A sustentabilidade nas narrativas do planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro na última década

## **INTRODUÇÃO**

O debate mundial em torno das mudanças climáticas tem destacado o potencial do setor de transportes para mitigar impactos negativos decorrentes das alterações projetadas para o clima. No plano da política internacional, há um considerável arcabouço normativo que busca estabelecer compromissos entre os países participantes das conferências mundiais sobre mudança do clima, no sentido de estabilizar as emissões de gases de efeito estufa de modo a impedir que o aquecimento global ultrapasse níveis que comprometam o sistema climático e o chamado desenvolvimento sustentável. Por outro lado, no campo acadêmico, há um esforço de investigação das matrizes discursivas que conferem legitimidade às práticas espaciais justificadas por aspectos de ordem ambiental, buscando problematizar as lógicas e os argumentos evocados.

Seja pela perspectiva das mudanças climáticas, seja da produção do espaço urbano, a mobilidade urbana tem se constituído como um campo estratégico de disputa multiescalar que se revela em manifestações como as de 2013, mas também em movimentos menos explícitos que influenciam a tomada de decisão no âmbito das políticas públicas. Organismos multilaterais, ancorados em diretrizes de promoção do desenvolvimento sustentável, vêm estabelecendo cooperações com distintas esferas de governo brasileiras no sentido de promover modelos de planejamento e intervenção urbana que visem cidades sustentadas por sistemas de circulação menos onerosos ambiental, social e economicamente, trazendo uma abordagem crítica aos nossos atuais padrões de deslocamentos. Uma linha convergente entre diversas destas iniciativas diz respeito à promoção da transferência modal do transporte motorizado individual para o transporte coletivo ou para o ativo e à otimização das viagens existentes. Na linha da promoção da eficiência, há também iniciativas para promover tecnologias menos poluentes em termos de fontes energéticas, características veiculares e condições operacionais (GIZ, 2012).

O conjunto de medidas como essas tem conformado o campo da chamada mobilidade sustentável, termo decorrente do conceito de transporte sustentável, o qual fora projetado

em fins da década de 1980, e especialmente a partir dos resultados da Conferência *Towards Sustainable Transportation*, de 1996, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. O encontro, organizado em resposta a preocupações sobre as barreiras que as tendências das atividades de transporte representavam para o desenvolvimento sustentável, buscou delinear que tipos de políticas deveriam ser adotadas pelos governos nacionais a fim de promover a transição para um modelo de transporte considerado sustentável. Lançava-se aí princípios e estratégias de ação a serem perseguidos pelos países no sentido de desenvolver sistemas de transportes ambientalmente seguros, socialmente justos e economicamente viáveis (OECD, 1996, p.36).

De fato, Manaugh et al. (2015) chamam a atenção para a transição, no âmbito do planejamento de transportes na América do Norte, de uma lógica baseada na fluidez e na redução do congestionamento, para uma nova percepção sobre o papel dos sistemas de transportes a partir da passagem do século XX para o XXI. Nesta nova concepção, ganham relevância as preocupações ambientais destacadas mundialmente, como as mudanças climáticas, a crise energética e a poluição do ar, as quais são assumidas como parte das políticas de transporte e que, portanto, deveriam ser atacadas por medidas que visassem mais que a redução das perdas de tempo dos motoristas, mas também a redução de gases de efeito estufa e, posteriormente, a promoção de benefícios menos tangíveis de caráter social.

No Brasil, desde então, alguns avanços normativos foram alcançados nesse sentido no âmbito da União, à exemplo da Política Nacional sobre Mudança do Clima, de 2009, e da Política Nacional de Mobilidade Urbana, de 2012. Contudo, no tocante à mobilidade urbana, embora caiba à União fomentá-la e promovê-la conforme os dispositivos legais instituídos, é principalmente no âmbito dos municípios que o planejamento e a execução desta política se concretizam. Ainda que os contextos metropolitanos demandem o compartilhamento de responsabilidades na gestão dos transportes, a articulação interfederativa para tal ainda é incipiente na maioria das metrópoles brasileiras, concentrando-se sobretudo na gestão operacional do sistema de transporte público coletivo intermunicipal, porém descolada de um processo de planejamento que considere o território e os processos sociais metropolitanos como um todo.

A administração da cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, fortaleceu na última década a rotina de elaboração de um documento de planejamento direcionado para cada quatro anos de gestão municipal, com o objetivo de nortear a atuação do governo por meio de diretrizes e metas por área de atuação da prefeitura. Assim, desde 2009, foram instituídos três planos - denominados planos estratégicos - correspondendo aos seguintes períodos: 2009-2012; 2013-2016; 2017-2020.

Nesse sentido, considerando o despontamento da questão ambiental e dos discursos em torno da mobilidade sustentável nas últimas décadas, este trabalho busca identificar como o tema da sustentabilidade vem sendo incorporado na trajetória de desenvolvimento dos planos estratégicos da cidade do Rio de Janeiro a partir de 2009, naquilo que se refere ao campo da mobilidade urbana. Pretende-se observar a direção conceitual tomada e as mudanças associadas em termos de diagnóstico, justificativas e proposições, tendo como referência tanto marcos legais e políticos, nacionais e internacionais, sobre o tema, quanto um conjunto de literatura pertinente.

Para tanto, inicialmente são apresentados alguns marcos legais e políticos que tangenciam a agenda da sustentabilidade no contexto da mobilidade urbana para situar temporalmente o contexto em que cada plano se insere e as possíveis relações entre eles e o plano geral de discussão nacional e internacional. A seguir, são analisados os planos estratégicos em relação à abordagem da mobilidade urbana e as relações estabelecidas com o discurso da sustentabilidade. Por fim, são resgatadas algumas considerações finais à luz de um referencial teórico, buscando identificar se, e como, esse a narrativa da sustentabilidade vem sendo incorporada como mecanismo de legitimação política.

## A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DA MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

O relatório Nosso Futuro Comum, de 1987, conhecido também como Relatório de Brundtland, projetou o termo desenvolvimento sustentável para o mundo, instituindo-o como um objetivo comum a ser buscado por todas as nações em nome de se sustentar o desenvolvimento econômico, sem deteriorar o meio ambiente ou intensificar a pobreza, pois o contrário prejudicaria o próprio desenvolvimento. A crise global em discussão à época passava a ser vista como uma só crise, em que energia e meio ambiente faziam parte da crise de desenvolvimento (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991). A noção de sustentabilidade instituída – garantir as necessidades do presente sem comprometer aquelas do futuro – se colocava como um conceito utilitário alicerçado na capacidade de suporte do meio ambiente, cujo esgotamento era iminente.

Esta perspectiva da limitação de matéria e energia se manifesta também no debate sobre políticas públicas para mitigação dos efeitos adversos da mudança do clima, em que esforços são direcionados para minimizar a emissão de gases de efeito estufa (GEE). A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), criada no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e em vigor desde 1994, representa um marco nesse sentido ao estabelecer compromissos e obrigações a todos os países partes da Convenção, conforme suas características particulares de desenvolvimento, a fim de que fossem estabilizados os níveis atmosféricos de GEE de modo a não comprometer o sistema climático. O esforço empreendido para se chegar aos níveis estabelecidos se conjugaria, segundo a UNFCCC, a co-benefícios para a adaptação, a saúde e para o prosseguimento do "desenvolvimento econômico de maneira sustentável" (ONU, 1992).

A Convenção representa um dos principais instrumentos do Regime Internacional de Mudança Climática, juntamente ao Protocolo de Quioto, assinado em 1997 (em vigor desde 2005). A este Regime soma-se o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), órgão científico vinculado às Nações Unidas desde 1988, cuja atuação se volta para a análise, compilação e divulgação de pesquisas científicas mundiais sobre as mudanças climáticas, alertando quanto às suas causas, efeitos e riscos, e sugerindo medidas de enfrentamento dos problemas apontados.

No que tange à questão dos transportes, nesse circuito da política internacional, destaca-se o Acordo de Paris, aprovado em 2015 por 195 países parte da UNFCCC, após 23

anos de negociações. O Acordo representa uma resposta mundial às ameaças projetadas em função das mudanças climáticas, que demandariam, conforme dispõe o documento, da “mais ampla cooperação possível de todos os países e participação numa resposta internacional eficaz e apropriada, com vista a acelerar a redução das emissões globais de GEE” (ONU, 2015, p.2). Apesar da cooperação ser instada a todos os países parte da Convenção, as metas de cada um deles para alcance dos objetivos do Acordo são definidas por eles próprios, na medida do que considerem viável dentro de cada cenário social e econômico particular.

O Brasil, após ter concluído o processo de ratificação do Acordo de Paris em setembro de 2016, comprometeu-se a reduzir as emissões de GEE em 37% até 2025, e em 43% até 2030, tendo como base os níveis do ano de 2005. No documento intitulado “Contribuição Nacionalmente Determinada para consecução do objetivo da UNFCCC” (NDC), o país explicita o setor de transporte como um daqueles a serem trabalhados para consecução da meta pretendida, especificamente a partir de “medidas de eficiência, melhorias na infraestrutura de transportes e no transporte público em áreas urbanas” (BRASIL, 2016, p.8).

Antes mesmo do Acordo de Paris, todavia, e em alinhamento ao que vinha sendo tratado no cenário internacional ao longo das décadas de negociações, o Brasil vinha empreendendo esforços para formalizar seu comprometimento com a redução de emissões de GEE, à exemplo da promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Esta Política define princípios, diretrizes e instrumentos para o enfrentamento dos efeitos adversos das mudanças climáticas e institui que seus objetivos deverão estar “em consonância com o desenvolvimento sustentável” de modo a buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. A lei apresenta o desenvolvimento sustentável como uma condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional.

Como instrumento desta política, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima define ações e medidas para lidar com os efeitos da mudança do clima, buscando sistematizar as condições internas ao país para enfrentamento dos impactos delineados, as quais refletiram na construção de instrumentos legais, econômicos e de cooperação internacional, de modo a viabilizar a implementação das ações propostas no documento. O setor de transportes apresenta-se particularizado neste plano, principalmente pela perspectiva da eficiência veicular e das fontes energéticas da matriz de transporte do país, mas também com medidas voltadas à expansão do uso de sistemas ferroviários e aquaviários, e ao incentivo aos transportes coletivos e não motorizados em substituição aos particulares.

Ainda que não diretamente relacionado ao tema das mudanças climáticas, a Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012 – traz elementos que corroboram com as intenções presentes na NDC e na PNMC, na medida em que estabelece como princípio o desenvolvimento sustentável das cidades, embora sem apresentar uma concepção para o termo. Além disso, traz dispositivos que destacam a necessidade de mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos na cidade, o incentivo ao uso de energias renováveis e menos poluentes, e a priorização dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e do transporte público coletivo sobre o individual motorizado, bem como instrumentos de gestão a serem utilizados pelo

poder público local como forma de promover a melhoria ambiental e a acessibilidade na mobilidade urbana.

O município do Rio de Janeiro também instituiu sua Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável - Lei 5.248, de 27 de janeiro de 2011 - em que, seguindo as diretrizes da PNMC, estabeleceu metas de redução de emissões de GEE. Nela, a noção de desenvolvimento sustentável resgata os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da PNMC, além de reafirmar seu alinhamento à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção ao meio ambiente e ao sistema climático. O transporte é tratado em sessão específica, a qual destaca que o planejamento do setor deverá incorporar medidas de mitigação das emissões de GEE, não só a partir de ações de eficiência veicular e desfossilização dos combustíveis, como também pela promoção dos modos coletivos e não motorizados de deslocamento e desincentivo ao uso do automóvel.

O Rio de Janeiro tem sido palco de encontros internacionais sobre questões ambientais e de desenvolvimento sustentável pelo menos desde o início da década de 1990, quando recebeu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92, em 1992. Vinte anos mais tarde, no ano de 2012, a cidade realiza a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, denominada Rio +20, que buscou resgatar e renovar os compromissos políticos assumidos em torno da promoção do desenvolvimento sustentável, consolidados no documento final *The future we want*. Nele, o transporte é reconhecido como uma questão central para o desenvolvimento sustentável, uma vez que possibilita crescimento econômico e ampliação da acessibilidade. O transporte sustentável seria aquele que viabilizaria a integração econômica sem prejudicar o meio ambiente, a partir do movimento eficiente de pessoas e bens no espaço urbano e que possibilitasse melhorias em equidade social, saúde, resiliência e ligações urbano-rurais (ONU, 2012, p.25).

No plano internacional, em sintonia com a Rio +20, cabe ainda destacar o lançamento, em 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõe a Agenda de Desenvolvimento Sustentável e Mudança Climática, a Agenda 2030, também elaborada no âmbito das Nações Unidas. Como resultado de dois anos de discussão, foram publicados 17 objetivos voltados à implementação de uma “agenda universal” para nortear ações globais para os 15 anos subseqüentes com foco no combate à pobreza, promoção do bem-estar, proteção do meio ambiente e enfrentamento das mudanças climáticas. O ODS 11, relativo a “Cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”, destaca como meta a promoção de “sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos” (ONU, 2015, p.30).

Nota-se que, desde o início da construção da agenda política em torno do transporte sustentável, mais recentemente chamada de mobilidade sustentável, tem havido um entendimento impreciso deste conceito, ainda que com características convergentes. O pano de fundo ambiental, ancorado no debate sobre as mudanças climáticas e que visa promover sistemas de transporte eficientes e com minimização das emissões de gases de efeito estufa, resgatando, portanto, a noção da capacidade de suporte do meio ambiente, parece ser uma perspectiva comum e que acompanha e embasa as discussões desde os seus primórdios. Por

outro lado, embora na origem da questão sobre o desenvolvimento sustentável já houvesse o discurso do equilíbrio entre os aspectos econômicos, ambientais e sociais - mesmo que de forma subjetiva - tem havido, nos últimos anos, uma incorporação de dimensões que vão além da questão explicitamente energética para o caso dos transportes.

Passa a compor a narrativa da sustentabilidade em transportes um conjunto de características associadas a acessibilidade, segurança e equidade, bem como a proeminência dos modos não motorizados de deslocamento, destacando as necessidades diversas da população. Ao incorporar a noção de acessibilidade ao debate por exemplo, o conceito de mobilidade urbana sustentável se estende para além da melhoria da eficiência e da eficácia dos sistemas de transporte, uma vez que diz respeito à facilidade - e não simplesmente à velocidade - de se chegar aos destinos (KNEIB e PORTUGAL, 2017), seja pela proximidade ou pela conveniência, suplantando, assim, a visão tradicional de mobilidade apenas como transporte, a qual historicamente contribuiu para o aumento da motorização e da expansão da rede viária e, dessa forma, para a ampliação do uso de energia e das emissões de GEE.

Para Banister (2008), a mobilidade sustentável fornece um paradigma alternativo para investigar questões urbanas ao estreitar a relação entre o uso do solo e o transporte. Nesse sentido, o autor destaca a importância de equilibrar a dimensão física da cidade com a dimensão social, buscando reduzir a necessidade de deslocamentos e incentivar a mudança de comportamento em direção a uma maior utilização dos modos não motorizados. Segundo o autor, além de medidas de uso do solo voltadas para a redução das distâncias, o aumento da densidade urbana e a diversidade de usos no espaço, a tecnologia da informação também tem exercido um importante papel para a promoção da mobilidade sustentável na medida em que proporciona maior flexibilidade aos deslocamentos, inclusive reduzindo essa necessidade a partir da realização de atividades de forma remota.

## A MOBILIDADE URBANA (SUSTENTÁVEL?) NOS PLANOS ESTRATÉGICOS DO RIO DE JANEIRO DE 2009 A 2020

A prática do planejamento estratégico no município do Rio de Janeiro, iniciada em 1995, sob influência do Plano de Barcelona de 1990, marca a emergência desse tipo de iniciativa por diversas administrações municipais do Brasil, em que a ação combinada de agentes públicos e privados transformam a atuação do poder público. Após períodos de hiato, a prática do Planejamento Estratégico (PE) é resgata com força em 2009 com a proposta de estabelecer, para o horizonte de quatro anos de gestão municipal, as principais ações que norteariam a atuação do governo para o período de mandato que lhe caberia, contemplando distintos campos da política pública, dentre os quais insere-se o de mobilidade urbana - ou de transportes, como então a questão era abordada. Em 2011, a exigência deste plano, para cada mandato da prefeitura, foi inserida na Lei Orgânica do município, por meio de emenda, no artigo 107A. Assim, após o plano referente ao período de 2009 a 2012, outros dois documentos foram publicados, correspondendo aos períodos de 2013 a 2016 e 2017 a 2020, sendo este último, ainda vigente, produto de uma nova gestão. Os dois primeiros, por sua vez, corresponderam a planos de uma mesma gestão que se reelegera no ano de 2012.

Tendo como referência o debate nacional e internacional em torno das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável e ao combate às mudanças climáticas, além de tendências observadas de constituição de um campo prático e discursivo da chamada mobilidade sustentável, buscou-se analisar a trajetória destes três planos no que concerne ao escopo da política pública de mobilidade, de modo a identificar em que medida questões e narrativas correlatas à sustentabilidade vêm sendo incorporadas ao setor e quais as mudanças em termos de propostas e diagnóstico da situação são observadas nesse sentido. Além disso, dentro desta perspectiva, são também analisados os aspectos gerais de cada plano, no que diz respeito aos discursos predominantes de modo a situar o conteúdo da política de mobilidade no contexto das diretrizes gerais do governo.

## PLANO ESTRATÉGICO 2009-2012

O primeiro PE (2009-2012) apresenta-se previamente aos grandes eventos esportivos, porém já os tendo como acontecimentos em vista para os quais a cidade deveria se preparar. A “marca Rio” é destacada logo no início do documento, como algo presente no imaginário do país e do mundo, e o conceito principal apresentado no plano se faz presente já no subtítulo: “Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo”. Nesse sentido, a noção de competitividade, que norteia a visão de futuro exposta no documento, se baseia na busca por vantagens competitivas da cidade e também destaca:

“Para isso [tornar-se a melhor cidade para se viver], além de recuperar o dinamismo econômico e o protagonismo político de nossa cidade, precisamos nos tornar referência em sustentabilidade e, sobretudo, melhorar as condições de vida da nossa população. (...) No campo ambiental, a aspiração é fazer com que o Rio se torne, ao longo dos próximos 10 anos, referência nacional em sustentabilidade e preservação ambiental. (...) seremos: a cidade urbana com a maior cobertura vegetal do planeta; a capital do Sudeste com a menor taxa de emissão de CO<sub>2</sub>; capazes de tratar pelo menos, 80% do volume de esgoto gerado na cidade.” (RIO DE JANEIRO, 2009, p.11)

A noção de sustentabilidade exposta na parte inicial do documento, embora não apresentada conceitualmente, se relaciona exclusivamente a questões ambientais e predominantemente inerentes a características que confeririam à cidade uma posição de vantagem em relação a outras cidades brasileiras ou mundiais. A questão ambiental é apresentada como um dos “quatro pilares de aspirações” da cidade (p.11), juntamente à social, política e econômica. No entanto, muito embora o PE se apresente como um documento que busca “traduzir as aspirações que a cidade tem para o seu futuro” (p.17), o tratamento do esgoto e a despoluição de recursos hídricos, no aspecto ambiental, não são associados a medidas de promoção da melhoria do bem-estar da população, mas sim como questões de ordem técnica que abalam o objetivo de tornar-se referência em sustentabilidade, levantando-se aí uma dúvida sobre os sujeitos das aspirações expostas.

Os transportes são tratados em um capítulo específico, como uma das dez “Áreas de Resultado” do governo, na qual são apresentadas diretrizes e metas para o setor, associadas a um breve diagnóstico. Os principais problemas apresentados são referentes à qualidade do sistema de transporte público coletivo, especialmente quanto ao custo, lentidão, ausência de integração física e tarifária, desequilíbrio da rede em relação à demanda e fragilidade da gestão e fiscalização. Tais características são traduzidas como uma ineficiência do sistema de transporte, cujo esgotamento demandaria medidas voltadas para a maior fluidez do tráfego a partir da melhoria da infraestrutura de transporte público coletivo em eixos críticos, como também por ligações viárias capazes de superar “gargalos” (na zona oeste). As Olimpíadas de 2016 também são usadas como justificativa para alavancar a ampliação da capacidade de tráfego na zona oeste da cidade, uma vez que os congestionamentos se tornariam ainda mais críticos com o megaevento à vista. Nesse sentido, as propostas se concentram fundamentalmente na ampliação da infraestrutura – como os projetos dos corredores Transcarioca e Transoeste e a duplicação viária de trechos na zona oeste – e na racionalização do sistema de transporte.

O discurso da sustentabilidade, portanto, ainda não é diretamente associado ao setor de transportes neste momento. Nota-se apenas uma breve menção ao potencial do corredor Transcarioca incidir na redução da emissão de poluentes, porém sem explorar tal aspecto. Já na “Área de Resultado Meio Ambiente”, o nível de congestionamento e a dependência dos combustíveis fósseis pelo sistema de transporte da cidade são destacados como problemas que afetam a qualidade do ar, enquanto a redução da emissão de GEE, a partir da promoção do uso de energias alternativas, da eficiência energética e de práticas de sustentabilidade, é explicitada como diretriz. Entre as metas desta área está a elaboração de um projeto de lei de uma política municipal de mudanças climáticas, cuja necessidade se evidenciaria em função da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de Copenhague, que se realizaria no fim de 2009. Contudo, para além da redução das emissões, o resultado esperado desta meta seria o próprio fortalecimento da “marca Rio com relação à sustentabilidade” e a projeção da cidade como “liderança global sobre o tema” (p. 110).

Além disso, é nesta área de resultado em que a questão da bicicleta é tratada – e não incorporada ao setor de transporte – apresentando como meta a ampliação da malha cicloviária da cidade, tendo como foco a zona oeste (futuro palco dos jogos olímpicos) e como lema, “Rio capital da bicicleta”. Lemas como esse, aliás, são utilizados em outras partes do documento de forma a destacar questões a partir das quais pretendia-se fortalecer a “marca Rio” e projetar a imagem da cidade como referência, especialmente no cenário internacional, tais como Rio Capital da Energia, Rio Capital da Indústria Criativa, Rio Capital do Turismo e Rio Capital Verde.

## PLANO ESTRATÉGICO 2013-2016

O plano estratégico 2013-2016, elaborado sob a gestão do prefeito reeleito em 2012, mantém o subtítulo do PE anterior – “Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo” – e a tônica da competitividade e projeção da cidade do Rio de Janeiro para o mundo. Embora o termo “marca Rio” já não seja destacado na parte introdutória do documento, a busca em posicionar globalmente a cidade como centro de referência político e cultural e como um lugar

competitivo para os negócios está presente na visão de futuro traçada. Além destes pontos, também se pretende projetá-la como referência mundial em desenvolvimento sustentável – sem, contudo, apresentar o entendimento atribuído ao termo – e na manutenção de uma “matriz de transportes sustentável”, introduzindo explicitamente o setor do transporte no “ pilar de aspiração da sustentabilidade”, que substitui o “ pilar ambiental” do plano anterior, enquanto os outros três se mantêm – social, político e econômico (RIO DE JANEIRO, 2013, p.15).

A partir dessas mudanças, dois pontos podem ser destacados. Primeiro, é que neste PE o termo sustentabilidade passa a ser definitivamente utilizado como equivalente de ambiental – o que se repete ao longo do documento – esvaziando, portanto, um entendimento mais amplo que considere a natureza relacional e processual entre práticas espaciais de diferentes naturezas a partir das quais se poderia discutir quais estariam sendo “sustentadas” em detrimento de quais outras. Segundo, que a relação entre transporte e sustentabilidade, no âmbito do planejamento estratégico da cidade, é introduzida a partir deste documento, de modo que se torna pertinente verificar quais tipos de alterações, em termos de discurso, diagnóstico e intervenções propostas, são realizadas para o setor de transportes.

Ao analisar a área de resultado de transportes, todavia, nota-se que poucas foram as mudanças que possam vir a representar uma transição conceitual no setor no sentido da construção da pretendida matriz de transporte sustentável. Em termos gerais, o diagnóstico se mantém o mesmo, evocando problemas como a lentidão e o desconforto do sistema de transporte público coletivo, a integração insuficiente entre os diferentes modos, a falta de racionalidade e de eficiência associada à hipertrofia da rede de ônibus e à ausência de uma rede estrutural de alta capacidade. Os mesmos pontos de “gargalo” são destacados, assim como o desequilíbrio geográfico da oferta de ônibus. A necessidade de expansão viária não é diretamente mencionada nesta versão, embora medidas de caráter rodoviário (alargamento e construção de vias, túneis, pontes e viadutos) componham o conjunto de investimentos em “reurbanização” dos vários corredores de ônibus a serem implementados (p.86). No entanto, reconhece-se, desta vez, a tendência de crescimento acelerado da frota de automóveis e motos na cidade, ainda que a medida proposta para se contrapor a este desafio seja o “gerenciamento ativo” (p. 79) e não medidas concretas de desestímulo ao uso dos modos de deslocamento motorizados individuais, como preconiza diversos materiais contemporâneos de promoção da mobilidade sustentável. Cabe destacar, inclusive, que o termo “mobilidade” é utilizado somente a partir deste documento no âmbito do conjunto de planos analisados.

Assim como o diagnóstico, o conjunto de diretrizes pouco se altera em relação à versão anterior, reafirmando valores como racionalidade e eficiência para fazer frente aos problemas apresentados, a partir da otimização do sistema de ônibus, modernização da rede estrutural e incorporação da tecnologia para melhoria da gestão e fiscalização. Em adição ao que consta no PE anterior, destaca-se a necessidade de garantir a acessibilidade no sistema de transporte coletivo, a modernização do serviço de táxi e o gerenciamento ativo da frota de veículos. Essas diretrizes se traduzem em medidas parcialmente similares às do plano precedente: ampliação da infraestrutura de transporte público coletivo, racionalização da rede e integração tarifária. No entanto, há também uma clara intenção em “modernizar” o sistema de transporte como um todo, abrangendo os centros de comando e controle, a frota de táxi e de ônibus, a

prospecção de um sistema aquaviário no complexo de lagoas da Barra, além da introdução de novos eixos de transporte coletivo: Transcarioca, Transoeste, Transolímpica, TransBrasil e VLT do centro (incluindo os destacados no plano anterior). Por fim, anuncia-se ainda como iniciativa, a elaboração do Plano de Mobilidade Sustentável da cidade.

Nota-se, portanto, que o discurso da sustentabilidade, embora associado diretamente ao transporte no corpo geral do plano e apresentado como uma espécie de qualificador deste, inserindo-o, inclusive, entre as principais pretensões do governo para a cidade (“referência na manutenção de uma matriz de transporte sustentável”), apenas tangencia as prioridades estabelecidas para o setor na parte específica que o detalha. Em contraste ao disposto na visão de futuro do plano, a sustentabilidade, quando evocada no conjunto de medidas propostas para os transportes, é associada de modo quase restrito à fonte energética dos veículos, como o combustível menos poluente a ser utilizado na modernização dos ônibus e a natureza “limpa” do sistema de VLT.

A associação também é realizada em algumas iniciativas voltadas à redução de congestionamentos, como o sistema aquaviário vislumbrado para a zona oeste, qualificado como “ecologicamente sustentável”, e o Plano de Mobilidade Sustentável, cujo resultado esperado é “gerenciar e melhorar as condições de trânsito e estacionamento da cidade frente ao desafio de uma frota crescente” (p.100). Nesse sentido, embora se anuncie a elaboração deste plano, a perspectiva que prevalece naquele momento enquanto diretriz é a da gestão do trânsito, muito restrita em relação à noção de mobilidade urbana, a qual se relaciona às condições em que as pessoas se deslocam no espaço urbano. O modo de deslocamento a pé é desconsiderado como componente da mobilidade e, a bicicleta, assim como a versão anterior, continua a ser tratada apenas pela Área de Resultado Meio Ambiente e Sustentabilidade, que traz a perspectiva da integração deste modo com o transporte público e do seu potencial para redução dos níveis de poluição do ar.

É importante destacar que este PE se insere em um contexto prévio à realização dos Jogos Olímpicos de 2016, quando grandes esforços foram empreendidos para preparar a cidade do Rio de Janeiro para este megaevento, em que a questão da mobilidade urbana foi colocada como um desafio central. Dessa forma, considera-se plausível associar o caráter das medidas propostas às demandas locais, nacionais e internacionais projetadas para a cidade. Em termos de localização, os projetos concentram-se principalmente em torno dos polos de atração das olimpíadas de modo a viabilizar deslocamentos de grandes massas para os palcos esportivos, festivos ou para os aeroportos. Soma-se a isso as iniciativas para modernizar as frotas de ônibus e de táxi de modo a melhorar o conforto dos usuários, por um lado, mas também para compor o “ideal de Cidade Maravilhosa” (p.9). No entanto, no município central da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cujo tempo de médio de deslocamento casa-trabalho aumentou em 22% entre 2004 e 2014, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é de se questionar a prioridade de modernização dos táxis frente à superlotação e à ausência de priorização dos ônibus, responsáveis por carregar a maioria da população nos deslocamentos cotidianos.

Cabe destacar também que este plano é publicado apenas um ano após a Conferência Rio +20, realizada no Rio de Janeiro em junho de 2012, cujos resultados destacaram a

importância do setor de transporte para os compromissos estabelecidos em torno do desenvolvimento sustentável. No plano nacional, a Política Nacional de Mobilidade Urbana também havia sido promulgada no início do ano de 2012, a partir de quando foram iniciadas ações periódicas para a promoção de suas diretrizes, que preconizam a prioridade dos modos coletivos sobre os individuais motorizados e dos modos não motorizados sobre todos os demais. Ao mesmo tempo, estava em discussão global a construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e, portanto, a emergência da temática da sustentabilidade e sua relação com as questões urbanas. Considerando a participação histórica da prefeitura do Rio de Janeiro nestas arenas, é de se supor uma possível influência em termos de narrativa entre o debate global e a construção do novo plano, interferindo na definição do “transporte sustentável” como uma prioridade para o novo período político, embora em termos de natureza das iniciativas poucas mudanças tenham sido observadas, conforme apresentado.

## PLANO ESTRATÉGICO 2017-2020

Se no âmbito do Plano Estratégico 2013-2016 o uso do termo sustentabilidade, ou sustentável, carrega um caráter fundamentalmente ambiental e é incorporado à narrativa do documento basicamente como apêndice de alguns termos - como o transporte - com a suposta intenção de qualificá-los, mas ao mesmo tempo sem agregar conteúdo substantivo, no Plano Estratégico 2017-2020 a incorporação do termo se faz mais notória e apresenta novas relações. Primeiramente, cabe destacar que este novo plano é referente à gestão municipal eleita em 2016, que não representa uma continuidade política em relação aos dois mandatos anteriores, os quais estiveram sob administração de um mesmo prefeito. Assim, a versão de 2017 apresenta uma grande reestruturação formal e metodológica em relação às versões anteriores. Neste aspecto, no que se refere ao objeto de análise deste trabalho, o termo sustentabilidade é incorporado explicitamente como uma “dimensão transversal do planejamento” a ser garantida pela atuação do Núcleo de Sustentabilidade, Resiliência e de Boas Práticas:

“O Núcleo de Sustentabilidade, Resiliência e de Boas Práticas está situado dentro do Escritório de Planejamento e Modernização da Gestão, permitindo de forma pioneira a inserção da dimensão da sustentabilidade na estrutura formal de Planejamento do governo, uma iniciativa singular na América Latina, há muito recomendada pelas Nações Unidas. A decisão garante o exercício da governança - que é a quarta dimensão da sustentabilidade - através da transversalidade, isto é, da articulação e da integração das políticas, evitando a fragmentação natural entre os órgãos de governo. Este novo núcleo agregou ao planejamento funções até então dispersas pelos diferentes órgãos da prefeitura. (...) pela primeira vez, uma visão integrada das quatro dimensões da sustentabilidade, a econômica, a social, a ambiental; e a dimensão transversal de governança” (RIO DE JANEIRO, 2017, p.8-10)

Nota-se aí a influência declarada da atuação das Nações Unidas no que concerne à gestão urbana, assumindo a importância da integração entre as diversas iniciativas da

prefeitura, bem como um novo caráter para a noção de sustentabilidade. Para além do aspecto ambiental, como adotado no plano anterior, e para além dos clássicos três pilares “econômico-social-ambiental”, é também incorporada a dimensão da governança, que refletiria o “princípio da sustentabilidade institucional”, conforme disposto no plano (p.25). A influência se revela também no alinhamento das iniciativas e metas do PE aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com destaque para o ODS 11, referente a “Cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”, buscando trazer, segundo consta no documento, uma “moderna visão de planejamento e gestão sustentável da cidade” (p.36). Esta tônica está presente desde a apresentação do documento, quando se afirma o modelo de cidade a ser seguido pela cidade do Rio de Janeiro para que sua inserção na rede de cidades globais não seja abalada:

“A missão de metrópole de vanguarda inserida na rede de cidades globais impõe uma lista de atributos especiais a serem absorvidos (...) Nosso padrão de referência deve ser, sem dúvida, o modelo ascendente das cidades compactas, inteligentes, diversas e sustentáveis que se propagam pelo mundo sob os auspícios das Nações Unidas, desde 1992, e que se traduzem, pelo menos em parte, nos compartilhados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, consagrados na Rio+20.” (p.14-15)

No que diz respeito ao setor de transporte, este PE o insere na dimensão Urbano-Ambiental, um dos quatro grandes grupos de ações do plano, e que contempla os setores de meio ambiente e saneamento ambiental, transporte, urbanismo, habitação, conservação e patrimônio cultural, indicando um esforço em tratar as questões urbanas de forma menos fragmentada. As medidas relacionadas à mobilidade são contempladas não só diretamente nas áreas de resultado específicas do setor – Expansão do Sistema de Transporte, Melhoria da Mobilidade Urbana, Incentivo à Mobilidade por Bicicleta, Mais Acessibilidade e Trânsito Seguro – como também indiretamente em outras áreas pertencentes a esta dimensão macro, como Legislação Urbana, Rio Conecta e Centralidades Cariocas.

O diagnóstico da mobilidade apresentado pelo conjunto das áreas de resultado destacadas mistura-se, por diversas vezes, às soluções propostas, de forma que supostos problemas a serem enfrentados são colocados como a própria ausência de determinada legislação ou intervenção urbana que conduza a cidade no caminho do modelo vislumbrado: “cidades compactas e sustentáveis” (p. 144). A importância dada à expansão dos eixos de transporte coletivo com foco na eficiência, racionalidade e fluidez continua em vista, inclusive já sinalizando o esgotamento da capacidade de alguns sistemas de BRT recém implantados, o que demandaria uma reordenação e reestruturação da rede.

Em adição, a bicicleta e o deslocamento a pé são assumidos como modos de transporte que demandam intervenções para promover maior segurança e conforto aos usuários, e potencializar as conexões da rede estrutural de transporte coletivo; intervenções estas apresentadas sob a narrativa da requalificação, revitalização e redinamização de áreas da cidade de modo a torná-las mais atrativas para fins comerciais, turísticos e habitacionais, embora não se mencione para qual público (p.146). Estes modos ativos, em especial a bicicleta, são associados ao conceito de cidade sustentável e a promoção dos mesmos são

relacionados a outros elementos para além da infraestrutura de pavimentação (calçada, ciclovia etc.), como segurança viária, arborização, mobiliário urbano, iluminação e segurança pública, demonstrando um entendimento mais abrangente em relação à mobilidade urbana quando comparado às versões anteriores.

Por outro lado, as medidas propostas são genéricas e desassociadas de problemas específicos da cidade, os quais são pouco ou nada demonstrados. Ao se falar em promover o adensamento dos eixos de transporte coletivo, por exemplo, não são mencionados quais seriam os corredores e nem a natureza ou orientação do adensamento pretendido. Ao mesmo tempo, há indícios de que essa alternativa seja utilizada mais para combater modos de ocupação da terra não inseridos na dinâmica imobiliária formal do que de fato para combater o uso excessivo do transporte motorizado individual e promover o uso mais equitativo das vias públicas a partir da priorização do transporte público coletivo. É nesse sentido que é proposta a revisão de legislações urbanas, alinhada a “novos conceitos e preceitos”, cujos interessados não parece ser a maioria da população da cidade:

“Crescimento desestruturado das periferias, espraiamento urbano, inclusive com ocupação de áreas ambientalmente frágeis, conflitos fundiários e desequilíbrio no adensamento populacional são questões que podem e devem ser enfrentadas por um planejamento urbano atento a novos conceitos que privilegiem o crescimento e desenvolvimento sustentável das diversas regiões. Novas legislações deverão incorporar os preceitos de Cidade Compacta (...). Conceitos como Desenvolvimento Orientado ao Transporte - DOT e de mobilidade sustentável também deverão fazer parte do vocabulário corrente do planejamento da cidade, sobretudo ao considerarmos os corredores de transporte construídos e investimentos que ainda deverão ser realizados para maior eficiência dessa malha viária.” (p.142)

O plano também destaca a necessidade de reduzir os deslocamentos pendulares na cidade a partir da promoção do uso habitacional na região central, o que poderia ser positivo se associado à inclusão da população de baixa renda, que poderia residir mais próxima da maioria da oferta dos postos de trabalho e assim reduzir a pressão sobre o sistema de transporte e economizar com gastos de deslocamento. No entanto, os públicos alvo não são mencionados e a proposta de ampliar o potencial habitacional da região é associada a uma requalificação e revitalização para “valorizar o ambiente urbano e o patrimônio cultural e melhorar a infraestrutura e mobilidade” (p.146) e não proporcionar a ampliação do acesso à terra urbanizada à população carioca. Como resultado desta ação, vislumbra-se um centro “mais dinâmico, habitado e atraente com ambiente urbano qualificado e agradável de se viver, tendo seus imóveis ocupados e bem conservados, sem riscos de desabamento e boa circulação dos automóveis” e “uma cidade com melhor distribuição de renda e oportunidades e mais sustentável”. (p.147)

Outra alternativa nesse sentido é a proposta da Operação Urbana Presidente Vargas, que visa promover uma reestruturação urbana na região da Central do Brasil e subsidiar futuras ações de revitalização de centralidades. Este instrumento urbanístico previsto no

Estatuto da Cidade objetiva promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em áreas urbanas específicas, a partir de mudanças de parâmetros urbanísticos que flexibilizam o uso e a ocupação do solo de forma a gerar retorno econômico, supostamente, para toda a cidade, diante da possibilidade de captação da valorização imobiliária pelo poder público municipal. Contudo, em um contexto de tantas e latentes ressalvas e questionamentos em relação à Operação Urbana Porto Maravilha, estranha-se a intenção de realizar uma nova operação na região central, tendo ainda lacunas a resolver quanto à promoção de habitação de interesse social prometidas pela intervenção na zona portuária. Afinal, assim como a proposta anterior, não resta claro no plano o caráter e a vocação da operação urbana pretendida e nem tampouco como ela subsidiaria outras intervenções nas demais centralidades, dando a entender que seria uma espécie de modelo a ser carimbado nas diversas áreas da cidade, à revelia das particularidades de cada lugar.

Nota-se, que o atual plano estratégico trouxe novos entendimentos e propostas no campo da política de mobilidade urbana que o diferencia das duas versões anteriores e inicia a inclusão de questões que até então estavam à margem do discurso, como a inclusão dos modos ativos de deslocamento, reconhecendo o papel dos mesmos para a ampliação da conectividade da rede de transportes como um todo, e proposição de medidas de transporte associadas a intervenções no uso do solo e à provisão de moradia. Nesse sentido, caminha-se para uma abordagem no setor que reconhece, ao menos no plano do discurso, que os problemas de transporte não se resolvem apenas a partir da provisão de infraestrutura, aproximando-se aí de uma dimensão do debate sobre a mobilidade sustentável. No entanto, esse debate também destaca a importância de ampliar a acessibilidade aos diversos segmentos sociais e assim, contribuir, por meio da política de mobilidade, para a redução das desigualdades socioespaciais. Essa intenção, todavia, não é a que parece ser apresentada no atual plano, na medida em que constata-se um forte viés para ações de (re)estruturar, (re)qualificar, (re)organizar e (re)vitalizar o espaço urbano, por diversas vezes associadas a intervenções de transporte, dando a entender que o atual tecido urbano e social é descartável e merece ser adequado ao aludido modelo de cidades sustentáveis e compactas. Ora, mas esse modelo interessa e beneficia a quem?

Na sessão a seguir, pretende-se apresentar uma reflexão em torno das questões apresentadas até aqui, com base em referenciais teóricos, como forma de buscar identificar algumas lógicas por trás das estratégias utilizadas nesse tipo de planejamento, assim como os possíveis papéis atribuídos ao conceito de sustentabilidade no âmbito da mobilidade urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao examinar a trajetória da agenda da política de mobilidade urbana pela perspectiva dos planos estratégicos do Rio de Janeiro da última década e a relação estabelecida com a narrativa da sustentabilidade, algumas questões podem ser destacadas. Em primeiro lugar, cabe resgatar a própria natureza desse tipo de planejamento e os significados políticos que ele revela. Entende-se que os caminhos do planejamento urbano no Brasil no período contemporâneo devam ser compreendidos a partir de dinâmicas econômicas, sociais e políticas em escalas variadas, as quais têm levado à institucionalização de práticas cada vez mais associadas ao capital privado. Se na escala nacional, desde a redemocratização, discursos

como o da falta de recursos públicos para intervenção urbanística, associado à força ideológica neoliberal, tem tornado o ambiente propício para diferentes formas de associação entre o poder público e o setor privado, na escala global, por sua vez, o aumento da mobilidade do capital em busca de rentabilidade, também em países periféricos, intensifica fenômenos como a financeirização da terra, refletindo na privatização do próprio planejamento urbano, inserindo-o cada vez mais na lógica do mercado (FIX, 2012).

O planejamento estratégico, que desponta no Brasil a partir do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, de 1996, é desenvolvido pela ação de agentes públicos e privados, tendo frequentemente o apoio de agências multilaterais e consultores internacionais. Nele, são utilizadas estratégias típicas da iniciativa privada introduzindo “valores” como competitividade e produtividade no âmbito da gestão urbana, e transformando conceitualmente o papel do poder público. Essas estratégias inserem-se dentro de uma visão empresarial que privilegia um público restrito em detrimento do público local, à medida que concebe uma imagem produzida de cidade voltada para a exaltação de suas potencialidades e o mascaramento de seus reais problemas, ou mesmo ao buscar reconstruir a imagem de espaços públicos voltado para o consumo das classes de maior poder aquisitivo (VAINER, 2000). O discurso empresarial se adapta para transparecer ser portador de um bem coletivo que supostamente beneficiaria toda “a cidade” (ACSELRAD, 2013). No caso dos planos estratégicos analisados essa lógica se mostra clara na medida em que, os dois primeiros, se voltam fundamentalmente para a construção de uma imagem de cidade olímpica atrativa e ideal aos olhos do mundo e, o segundo, de uma cidade adequada aos moldes da “agenda universal” que é assumida como a melhor alternativa para todos, sem considerar a diversidade da composição socioespacial.

Assim, a cidade é encarada como um objeto vendável em um mercado externo competitivo, que se torna tão mais atraente quanto mais trabalhada e redefinida for a sua imagem de cidade global de forma a atrair investimentos e visitantes, ampliando seu valor econômico. Além da cidade mercadoria, conforme destaca Vainer (2000), o marketing urbano, que se impõe como componente determinante desse processo de planejamento, também transfigura a cidade em um sujeito econômico que, dentro da lógica mercadológica, se projeta com um discurso estratégico competitivo que representa uma ressignificação promocional da cidade, como se ela fosse o próprio agente que compete globalmente: “um Rio de Janeiro mais integrado e competitivo”.

Nesse sentido, a cidade é vista como uma arena estratégica para a acumulação e a reprodução capitalista do espaço urbano, atendendo aos interesses de uma minoria hegemônica, sob influência do capital internacional. Assim, são desconsiderados os diferentes interesses e as necessidades da totalidade de seus cidadãos, gerando benefícios desproporcionais para uma classe privilegiada, em atendimento a objetivos políticos e econômicos que se sobrepõem às urgências sociais (VAINER, 2000). Embora sob o discurso da construção do consenso, mais explorado no caso do plano 2017-2020, poucos atores são envolvidos na discussão da problemática urbana, a qual é encarada de forma superficial, como um problema de imagem e de carência de recursos que podem ser solucionados a partir de melhorias estéticas, da articulação com o capital privado e da projeção da cidade no cenário global.

Em paralelo a esse tipo de planejamento empresarial, e até como forma específica de materializá-lo, as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), também constituídas em articulação com o capital privado, aparecem como estratégia supostamente autofinanciável para a (re)qualificação de trechos da cidade, sendo por isso amplamente aceitas pelo senso comum. Além disso, estratégias de marketing são também associadas a elas, propagandeando as OUC como instrumentos aparentemente neutros capazes de garantir a função social da cidade e articular os diversos agentes produtores do espaço num processo democrático, muitas vezes sob a justificativa de criar uma imagem atrativa para angariar investimentos ou mesmo de equacionar passivos de transporte e de habitação social.

Porém, tais iniciativas, carregadas de discursos legitimadores, tendem a beneficiar muito mais os investidores privados do que os cofres públicos e a coletividade. Ao obrigar que os recursos obtidos sejam aplicados exclusivamente no perímetro da OUC, conforme dispõe o Estatuto da Cidade, pode-se levar à concentração de investimentos em áreas já privilegiadas ou dotadas de infraestrutura. Assim, para que a OUC se mantenha atrativa ao mercado, a Prefeitura realiza obras “âncora” que ampliam as possibilidades de retorno econômico pelos investidores e intensificam a produção de transformações espacialmente restritas e valorizadas. Em adição, ao desvincular a compra de potencial construtivo da posse do lote, ocorre uma especulação imobiliária “financeirizada”, em que se observa um crescente entrelaçamento entre mercado imobiliário e o mercado financeiro, que não resolve questões sociais inicialmente utilizadas como justificativa da intervenção, mas sim as reproduz (FIX, 2009).

Iniciativas como essas, em que o setor privado se dilui na atuação do setor público, tendem a alterar o caráter essencial da cidade como espaço de encontro e confronto de cidadãos para um espaço caracterizado pela projeção de uma imagem construída. Geram um novo valor simbólico e econômico para o contexto urbano, nos quais os problemas sociais são ocultados ao mesmo tempo em que ocorrem processos de gentrificação e que são acirradas as tensões entre grupos sociais que pertencem ao território. Como resultado, a cidade se torna mais cara, fragmentada, excludente e segregada e, portanto, carente de relações sociais espontâneas, representando a subordinação do espaço urbano ao poder do capital (VAINER, 2000).

Em segundo lugar, no que tange ao modo como a mobilidade urbana é tratada nos planos, nota-se uma progressiva aproximação do setor com o discurso da sustentabilidade o qual, por sua vez, tem confluído com a abordagem empresarial apresentada. Se inicialmente a correlação entre mobilidade e sustentabilidade é predominantemente de ordem ambiental, pela perspectiva (ainda que restrita) da mitigação das emissões de GEE - seja pelos sistemas de transporte coletivo, seja pelo incremento do uso da bicicleta - no período mais recente, a ideia de mobilidade sustentável, assim como a de cidade sustentável, passa a representar o ideal daquilo que congrega um amplo conjunto de atributos “bons e desejáveis” que dificultam a margem de discussão e a manifestação de contrapontos a essa ideia de desenvolvimento (ACSELRAD, 2013). A retórica da sustentabilidade é agregada como uma qualidade capaz de beneficiar a todos, sem que se deixe transparecer quem sustenta o que, quem se beneficia e quem sai prejudicado.

É nesse sentido que Manaugh et al. (2015) questionam o suposto equilíbrio entre os aspectos sociais, ambientais e econômicos que compõem a noção do tradicional tripé da sustentabilidade, arguindo que, no campo do planejamento de transportes, em nome da eficiência energética e da melhoria de indicadores econômicos, a questão social é subjugada e tratada de forma abstrata sob o argumento de ser uma dimensão menos tangível. Dessa forma, “soluções sustentáveis” não poderiam ser assim denominadas se a dimensão social, com foco na equidade, não se fizer presente. Para isso, seria preciso que a prática de planejamento visibilizasse como os diferentes grupos sociais, étnicos, faixas etárias, gêneros e regiões são atingidos, positiva ou negativamente, pelas medidas concebidas. Afinal, uma política de mobilidade deve refletir as necessidades da população em termos de deslocamento e de realização de suas atividades de desejo, que se constituem como práticas espaciais a serem sustentadas, assim como a da reprodução econômica e a da preservação ambiental. No caso dos planos analisados, nota-se uma ausência absoluta de identificação dos sujeitos, o que torna pouco viável captar as múltiplas dimensões da sustentabilidade, esvaziando esse conceito, assim como as intenções de fazerem dele um objetivo concreto e carregado de valor coletivo.

Entende-se, portanto, que a apropriação progressiva do termo “sustentabilidade” pela política urbana, e pela política de mobilidade em particular, no âmbito do planejamento estratégico do Rio de Janeiro, tem se dado de forma despolitizada e associada a ainda mais palavras e expressões que têm seus significados esvaziados à medida que, uma vez inseridas em um amplo rol de qualidades e valores inquestionáveis, perdem a capacidade de serem utilizadas para abordar questões específicas que visibilizem os reais problemas a serem atacados. Palavras e expressões como equidade, acessibilidade, cidades inteligentes, governança e resiliência – todas associadas ao debate internacional de cidade sustentável – assume um caráter “escorregadio” (*slippery words*), conforme Marcuse (2015) chama a linguagem unidimensional que tem emergido no campo urbano. Tal linguagem é composta de termos aparentemente óbvios e de significado único, que os leva a ter ampla aceitação e pouco questionamento, sendo reproduzidos por políticas, debates e pesquisas, reforçando assim a ordem social estabelecida.

Contudo, ao afirmar que o padrão de referência do Rio de Janeiro deve ser, “sem dúvida”, o modelo de cidades sustentáveis que se propaga pelo mundo e que a “mobilidade sustentável” deve fazer “parte do vocabulário” do planejamento da cidade, pressupõe-se o interesse público como uma coisa una e alcançável a partir de modelos, e não como algo controverso e permeado por interesses contraditórios. A falta de identificação dos atores e dos conflitos de interesses subjacentes à política, ocultando os agentes que reproduzem a insustentabilidade das práticas socioespaciais que se deseja fazer durar e os sujeitos cujas práticas são ameaçadas, é reforçada pelo hábito de usar termos convencionais de forma despolitizada, acolhendo os modos dominantes de falar e de descrever a realidade e negligenciando dimensões críticas presentes nessa linguagem unidimensional (Marcuse, 2015). Ao mirar em um modelo de cidade compacta e inteligente para alcançar a suposta sustentabilidade, de modo a tornar os deslocamentos mais eficientes, por exemplo, deixa-se de discutir as contradições básicas da sociedade que reproduzem os males apresentados como crise – energética, de mobilidade, habitacional etc. – para “solucioná-los” por meio de medidas que invisibilizam a ordem social estabelecida para (re)criá-la e legitimar o status quo. Até mesmo a questão da mudança climática, que está na origem do debate sobre a

sustentabilidade, parece se dissolver em um conjunto de iniciativas que prometem combatê-la como co-benefício de práticas que visam reinventar o espaço urbano, sem, no entanto, rever a lógica das relações que tornam certas práticas espaciais irreprodutíveis no tempo.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. *Os movimentos de junho: uma introdução à ecologia política da mobilidade urbana*. XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana – Simpurb. 2013.

BANISTER, D. *The sustainable mobility paradigm*. Transport Policy v. 15. Transport Studies Unit, Oxford University for the Environment. p. 73-80. Oxford, UK, 2008.

BRASIL. Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009. *Política Nacional sobre Mudança do Clima*. Brasília: 2009.

BRASIL. Lei no 12.587, de 03 de janeiro de 2012. *Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília: 2012.

BRASIL. *Contribuição Nacionalmente Determinada para consecução do objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Brasília: 2016

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland)*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

FIX, M. *Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma cidade global*. Caderno CRH, v.2, n. 55, 2009.

FIX, M. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 2012.

GIZ. *Transporte urbano e eficiência energética. Transporte Sustentável: um manual de referência para elaboradores de política em cidades em desenvolvimento*. Berlim: 2012

IPEA. *Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Editores: Ronaldo Seroa da Motta [et al]. Brasília: 2011.

ITDP. *Cenários globais para uma mobilidade mais sustentável: impactos e potencial da redução do uso do carro, promoção do transporte coletivo, modo a pé e bicicleta*. 2014.

ITDP. *Linha 4 do Metrô do Rio de Janeiro - Avaliação de resultados e recomendações de melhoria*. Rio de Janeiro: 2018.

KNEIB, E. C.; PORTUGAL, L. S. *Caracterização da acessibilidade e suas relações com a mobilidade e o desenvolvimento*. In: Licínio da Silva Portugal. (Org.). Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano. 1ed. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2017.

MANAUGH, K.; BADAMI, M.; EL-GENEIDY, A. *Integrating Social Equity into Urban Transportation Planning: A Review of Metropolitan Transportation Plans in North America*. Transport Policy, 37, p.167-176. 2015.

MARCUSE, P. *Depoliticizing urban discourse: How 'we' write*. Cities, v. 44, p. 152-6. ELSEVIER, 2015.

OECD. *Towards sustainable transportation*. Organisation for Economic cooperation and Development, Vancouver Conference. Canadá: 1996.

ONU. *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Nova York: 1992.

ONU. *The future we want*. Rio de Janeiro: 2012

ONU. *Adoção do Acordo Paris*. Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Paris: 2015.

ONU. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015

RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012 - Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo*. Rio de Janeiro: 2009.

RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016 - Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo*. Rio de Janeiro: 2013.

RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2017-2020 - Rio 2020: mais solidário e mais humano*. Rio de Janeiro: 2017.

VAINER, C. *Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano*. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Vozes, Petrópolis; 1ª edição, 2000.