Texto para Discussão

2464

Rio de Janeiro, abril de 2019

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E EQUIDADE NO TRANSPORTE: LEGADO DOS MEGAEVENTOS E DESIGUALDADES DE ACESSO A OPORTUNIDADES NO RIO DE JANEIRO

Rafael H. M. Pereira
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
E-mail: <rafael.pereira@ipea.gov.br>.

As políticas de transporte público determinam em larga medida a facilidade com a qual pessoas de diferentes grupos sociais e níveis de renda conseguem acessar oportunidades de emprego, serviços de saúde e educação. Essas políticas têm, portanto, importantes implicações para a promoção de cidades mais justas e inclusivas. A literatura de transporte e mobilidade urbana reconhece cada vez mais a importância de avaliar como políticas de transporte impactam de maneira diferenciada o acesso de grupos sociais distintos às oportunidades econômicas e sociais nas cidades. Até hoje, no entanto, ainda há pouca clareza na teoria sobre como as ideias de justiça e equidade podem ser pensadas no contexto das políticas de transporte, e poucos estudos têm ido além de análises descritivas sobre desigualdades de mobilidade e examinado o quanto dessas desigualdades resulta das próprias políticas de transporte.

Esta pesquisa traz três contribuições para os estudos sobre acessibilidade, equidade e avaliação de impacto de políticas de transporte e mobilidade urbana. O primeiro objetivo foi contribuir para a literatura propondo um quadro teórico, a fim de guiar a avaliação dos impactos de acessibilidade de políticas de transporte sob uma perspectiva de justiça distributiva. O quadro proposto parte de um diálogo entre a teoria de justiça de Rawls e a abordagem das capacidades de Sen e Nusbbaum, para refletir sobre o conceito de acessibilidade como capacidade, focando-se o impacto das políticas de transporte sobre o acesso da população às oportunidades sociais e econômicas. O quadro teórico sugere que os investimentos governamentais em infraestrutura e em serviços de transporte só podem ser considerados justos se respeitarem simultaneamente os direitos e liberdades fundamentais das pessoas e priorizarem os ganhos de acessibilidade de grupos sociais desfavorecidos, mitigando, assim, as desigualdades de oportunidades.

O segundo objetivo da pesquisa foi demonstrar como o referencial teórico proposto pode ser aplicado a um estudo de caso concreto. A pesquisa analisa o legado de mobilidade urbana dos megaeventos no Rio de Janeiro, além de avaliar como o acesso da população de diferentes níveis de renda a oportunidades de empregos, serviços de saúde e educação foi impactado pelas políticas de transporte relacionadas à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016.

Na primeira parte do estudo, foi feita uma avaliação *ex post* do legado de mobilidade, envolvendo tanto comparações antes e depois da rede de transporte do Rio de Janeiro (2014-2017) quanto análises contrafactuais, que permitiram separar empiricamente os efeitos da expansão da infraestrutura dos novos investimentos dos efeitos da reorganização e dos cortes nos serviços de transporte causados pela recente crise econômica. Os resultados da pesquisa sugerem que, se a cidade não tivesse sido atingida pela crise, os investimentos em transporte implementados no Rio de Janeiro entre 2014 e 2017 teriam melhorado apenas marginalmente o acesso das pessoas às instalações de saúde. Ainda, a expansão da infraestrutura de transporte, sozinha, teria aumentado significativamente o número de empregos e escolas acessíveis à população.

No entanto, a racionalização subsequente das rotas de ônibus e a redução nos níveis de serviço, agravada pela crise econômica, comprometeram os benefícios de acessibilidade de curto prazo do legado de transporte da cidade, de uma maneira que penaliza particularmente os mais pobres. Como resultado, a maioria das unidades de saúde de alta complexidade tornou-se menos acessível via transporte público, e o acesso médio a empregos e escolas caiu aproximadamente 4,5% e 6,1% entre 2014 e 2017. Em qualquer cenário, observou-se que as recentes políticas de transporte do Rio teriam gerado maiores ganhos de acessibilidade para grupos mais ricos,

reforçando ainda mais as desigualdades de acesso a oportunidades. Esses resultados contradizem o discurso oficial do legado de transporte do Rio de Janeiro e apontam para uma distribuição regressiva de benefícios de acessibilidade, que podem ser considerados injustos do ponto de vista da justiça distributiva.

Na segunda parte da análise empírica, foi feita uma avaliação *ex ante* dos impactos distributivos do projeto de BRT TransBrasil sobre o acesso a oportunidades de emprego. A avaliação dos futuros impactos desse BRT sugere que ele promoverá ganhos de acessibilidade significativamente maiores para os grupos de baixa renda do que para as famílias mais ricas, ajudando a reduzir as desigualdades no acesso a oportunidades de emprego. Isso ocorre principalmente porque, comparado aos outros investimentos em transporte, o traçado do BRT TransBrasil é muito mais eficaz em conectar bairros de baixa renda com alta densidade populacional a áreas de alta concentração de empregos, particularmente no centro da cidade.

Finalmente, o terceiro objetivo foi investigar se a avaliação de projetos de transporte, sob um ponto de vista de justiça distributiva e de seus impactos de acessibilidade, é sensível às escalas temporais e espaciais da análise. Para tanto, os impactos de acessibilidade dos megaeventos no Rio de Janeiro foram analisados em múltiplas escalas espaciais e esquemas de zoneamento, e sob vários limites de tempo de viagem – 30, 60, 90 e 120 minutos. Os resultados mostram que tanto o tamanho dos impactos de acessibilidade das políticas analisadas no Rio de Janeiro quanto sua distribuição entre grupos de renda e sua significância estatística variam dependendo das escolhas metodológicas a respeito de como os dados são organizados espacialmente e o tempo de viagem de corte usado na análise cumulativa de acesso a oportunidades. A avaliação de equidade e impactos de acessibilidade de políticas de transporte é, portanto, sensível ao problema da unidade de área modificável (*modifiable areal unit problem* – MAUP) e ao problema de unidade temporal modificável (*modifiable temporal unit problem* – MTUP). Esses resultados mostram que a prática mais comum adotada por estudos acadêmicos e agências de transporte, para avaliar os impactos de acessibilidade e equidade de projetos, pode levar a conclusões equivocadas ou parciais se essas escolhas metodológicas forem feitas sem o devido cuidado.

SUMÁRIO EXECUTIVO