

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA  
DE MISERICÓRDIA DE VITÓRIA - EMESCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**MARCIA VALERIA BARCELOS MATIAS**

**OS PROGRAMAS DE TRANSPORTE GRATUITO COMO OPORTUNIDADE DE  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE PRESIDENTE KENNEDY- ES**

VITÓRIA  
2021

**MARCIA VALERIA BARCELOS MATIAS**

**OS PROGRAMAS DE TRANSPORTE GRATUITO COMO OPORTUNIDADE DE  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE PRESIDENTE KENNEDY - ES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientador: Prof. Dr. Helder Gomes.

VITÓRIA  
2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
EMESCAM – Biblioteca Central

---

M433p Matias, Marcia Valeria Barcelos  
Os programas de transporte gratuito como oportunidade de desenvolvimento social de Presidente Kennedy – ES / Marcia Valeria Barcelos Matias. - 2021.  
55 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Helder Gomes.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2021.

1. Transporte coletivo gratuito – Presidente Kennedy (ES). 2. Política pública. 3. Transporte coletivo. 4. Desenvolvimento local. 5. Política pública. I. Gomes, Helder. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD 388.413220981

---

MARCIA VALERIA BARCELOS MATIAS

**OS PROGRAMAS DE TRANSPORTE GRATUITO COMO  
OPORTUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE PRESIDENTE  
KENNEDY-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

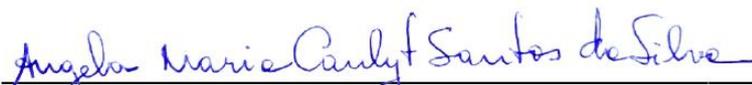
Aprovada em 03 de setembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Dr. Helder Gomes  
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de  
Vitória – EMESCAM  
Orientador



---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela Maria Caulyt Santos da Silva  
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de  
Vitória – EMESCAM



---

Prof. Dr. Rafael Vieira Teixeira  
Universidade Federal do Espírito Santo- UFES

## AGRADECIMENTOS

“Agradeço primeiramente a Deus que me deu forças e sabedoria para concluir este trabalho de forma satisfatória e dizer que até aqui nos ajudou o Senhor” (1 Samuel 7:16).

Toda a minha família, pela compreensão de minhas ausências, pela dedicação e paciência, pois foram momentos de renúncia, mas também de muita cumplicidade na minha trajetória acadêmica.

Agradeço ao meu esposo João Wagner da Silva Louzada que além de cuidar da manutenção do lar enquanto eu permanecia ocupada com esse trabalho, foi capaz de me incentivar todos os dias a realizar este sonho.

Aos Professores da Instituição do programa de Pós-Graduação e Mestrado da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia, membros da banca de Qualificação e Dissertação que ao longo do curso transmitiram seus conhecimentos, capacitando-nos para compreender, elaborar e implementar políticas públicas no nosso cotidiano. Em especial ao Professor Orientador Helder Gomes, que me auxiliou na capacitação das ideias durante todo o processo de desenvolvimento deste presente trabalho.

Com muita satisfação, dedico este trabalho de pesquisa a minha chefe e patroa, Edma Nicoli Cipriano, pelo apoio e suporte que me deu durante toda a trajetória e pelos incontáveis dias/horas de ajuda e excepcional apoio e incentivo que me deu sempre quando precisava faltar meu serviço/trabalho.

Dedico este trabalho de pesquisa aos meus amigos André Luiz Guedes Balestrero e Juplin Jones que foi uma fonte inesgotável de apoio técnico e teórico durante todo o processo. Obrigado por tudo.

Honro o fechamento deste ciclo dedicando a minha eterna gratidão a minha irmã Elizaura Barcelos Matias, que sempre esteve ao meu lado, compartilhando suas experiências de forma construtiva e me ajudando a chegar onde cheguei.

Dedico esta pesquisa ao Município de Presidente Kennedy, que, através do Prodes, me incentivou o desenvolvimento do ensino superior na formação de política pública de extrema relevância para a efetivação da minha e de tantas outras pessoas do Município.

Estou convencida de que aquele que começou a boa obra em mim, vai completá-la até o dia de Cristo Jesus (Filipenses 1:6).

## RESUMO

A pesquisa trata da análise dos programas de transporte público gratuito: TransKennedy e ProEmprego, do Município de Presidente Kennedy-ES, como oportunidade de desenvolvimento local. Objetivo: Investigar as contribuições e lacunas dos programas na mobilidade dos moradores de Presidente Kennedy, verificando a sua adequação a uma política de desenvolvimento local. Elencamos como **objetivos específicos** desta pesquisa: descrever a origem e o conteúdo dos programas de transporte coletivo gratuito Pró-Emprego e Transkennedy; como os programas de transporte gratuito TransKennedy e Pró-Emprego têm contribuído para a ampliação da mobilidade de residentes e para a garantia do desenvolvimento social no município de Presidente Kennedy; e analisarse a demanda da população é atendida de maneira eficaz pelos programas de transporte gratuito municipais em Presidente Kennedy. **Métodos:** Para desenvolvimento da pesquisa adotou-se como metodologia a pesquisa exploratória e documental, de abordagem qualitativa, com vistas a compreender em que medida os programas *Transkennedy e Pró-Emprego* contribuem para promover a mobilidade e acesso aos serviços públicos. Para auxiliar na base teórica, desdobramo-nos sobre os conceitos de Desenvolvimento Território Usado, Mobilidade e de Políticas Públicas. **Resultados:** O resultados apontam para a fragilidade de mecanismos de participação social e de articulação entre os programas e os objetivos de desenvolvimento social.. Revelam, ainda, lacunas na execução das políticas no que refere-se aos processos avaliativos. **Conclusão:** Apesar dos programas atenderem aos critérios estabelecidos pela Lei, há necessidade de maior participação da comunidade nas decisões acerca dos programas e também a necessidade de reestruturação dos mesmos, tendo em vista a importância do transporte coletivo no desenvolvimento social.

**Palavras-chave:** Política pública. Transporte gratuito. Desenvolvimento local.

## ABSTRACT

The research deals with the analysis of the free public transport programs: TransKennedy and ProEmprego, from the City of Presidente Kennedy-ES, as an opportunity for local development. **Objective:** To investigate the contributions and gaps of programs in the mobility of residents of President Kennedy, verifying their adequacy to a local development policy. We list as specific objectives of this research: Describe the origin and content of the free public transport programs Pró-Emprego and Transkennedy; identify how the TransKennedy and Pró-Emprego free transport programs have contributed to increasing the mobility of residents and ensuring social development in the municipality of Presidente Kennedy; and Analyze whether population demand is effectively met by municipal free transportation programs in President Kennedy. **Methods:** For the development of the research, exploratory and documentary research, with a qualitative approach, was adopted as a methodology, with a view to understanding the extent to which the Transkennedy and Pró-Emprego programs contribute to promoting mobility and access to public services. To help with the theoretical basis, we elaborate on the concepts of Used Territory Development, Mobility and Public Policies. **Results:** The results point to the fragility of mechanisms of social participation and articulation between programs and social development objectives. They also reveal gaps in the execution of policies with regard to the evaluation processes. **Conclusion:** Although the programs meet the criteria established by the Law, there is a need for greater community participation in decisions about the programs and also the need to restructure them, given the importance of public transport in social development.

**Keywords:** Public policy. Free transportation. Local development.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de avaliação e respectivos questionamentos .....	20
Quadro 2 – Horários previstos de saída das rotas - Transkennedy .....	40

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Demonstrativo do Produto Interno Bruto PIB percapita de Presidente Kennedy – ES .....	14
Figura 2– Limites administrativos – Presidente Kennedy-ES .....	29
Figura 3 – Aglomerados habitacionais do município e a localização da sede.....	39

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE COLETIVO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....</b>	<b>16</b>
2.1 CONCEPÇÕES SOBRE TRANSPORTE PÚBLICO E SUA VIABILIDADE .....	21
2.2 MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO LOCAL .....	23
<b>3 O MUNICÍPIO E DEMANDAS POR LOCOMOÇÃO DIAGNOSTICADAS.....</b>	<b>28</b>
<b>4 OS PROGRAMAS DE LOCOMOÇÃO GRATUITA EM PRESIDENTE KENNEDY .....</b>	<b>33</b>
4.1 PROGRAMA PRÓ-EMPREGO E VÍNCULOS INTERMUNICIPAIS .....	34
4.2 O PROGRAMA TRANSKENNEDY E A RELAÇÃO CAMPO-CIDADE.....	37
<b>5 RESULTADOS EFETIVOS DA POLÍTICA DE LOCOMOÇÃO GRATUITA.....</b>	<b>41</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação resulta de uma análise qualitativa documental de dois programas de transporte coletivo gratuito do Município de Presidente Kennedy: o Transkennedy e o Transporte Pró-Emprego. O trabalho teve por objetivo investigar as contribuições e lacunas dos referidos programas na locomoção dos moradores de Presidente Kennedy, verificando a sua adequação a uma política de desenvolvimento social. Para tanto, buscou-se descrever suas origens, sua abrangência socioeconômica e territorial, assim como, verificar se a demanda da população tem sido atendida de maneira eficaz.

O estudo do transporte gratuito em Presidente Kennedy compreendeu o emprego de uma pesquisa documental dos marcos legais e dos elementos de execução dos programas, apresentando os desafios dessa política pública e sua efetividade no município, partindo da hipótese da necessidade de avaliação constante das políticas públicas de transporte e de maior participação popular na (re)formulação das mesmas.

As políticas públicas de transporte coletivo gratuito no Brasil remontam ao tempo do Segundo Reinado. Naquele período, as concessionárias de bondes deveriam transportar alguns segmentos sociais de maneira gratuita, à época já relacionadas ao desenvolvimento social, uma vez que, esse era garantido para os agentes dos Correios e agentes de segurança (OLIVEIRA, 2002).

Já nos tempos contemporâneos, o debate ganha mais forma e está ligado ao desenvolvimento social e mobilidade dos indivíduos à cidade. Assim sendo, as políticas públicas para o transporte coletivo devem estar em consonância com os objetivos de desenvolvimento social: políticas de geração de emprego e renda, de inovações tecnológicas, de proteção ambiental e de infraestrutura social; sendo estas, inclusive, garantidas como direito fundamental na Constituição de 1988.

As sociedades contemporâneas vêm passando por inúmeras inovações, fazendo com que as pessoas busquem se adequar a elas, da melhor maneira possível, visto as necessidades cotidianas de cada um. Desta forma, faz-se

necessário acompanhar tais mudanças, pois, o oposto pode ocasionar a exclusão de acesso aos bens socioculturais, e o distanciamento dessa evolução contemporânea. Esse tem sido o caso da intensificação recente dos fluxos de pessoas que precisam se deslocar diariamente entre o campo e a cidade, motivadas por novas oportunidades no mundo do trabalho, bem como por acesso aos produtos e serviços que envolvem melhorias na sua qualidade de vida.

A locomoção mais intensa à cidade tem sido, assim, uma realidade desafiadora para o desenvolvimento local. No caso em análise, os dados socioeconômicos do Município de Presidente Kennedy revelam uma distribuição desigual da riqueza. Mais de 50% da população sobrevive com  $\frac{1}{2}$  Salário Mínimo *per capita*, grande parte morando na zona rural (IBGE, 2017). Em contraste a isso, o município tem apresentado a maior renda *per capita* do estado do Espírito Santo e do Brasil (IBGE, 2017), desde que ficou conhecido como a nova capital do petróleo, ou seja, essa marca não se reflete nas condições socioeconômicas das famílias e na qualidade da infraestrutura social local.

De acordo com Lopes (2018), essas transformações produziram uma nova dinâmica de desigualdades na mobilidade das pessoas, afetando o acesso delas às atividades socioeconômicas, à infraestrutura pública e aos serviços essenciais disponíveis.

São os contrastes visíveis na realidade municipal que levam a questionar, portanto, aspectos importantes dos programas Transkennedy e Pró-Emprego. No escopo acadêmico deste projeto nasceu, assim, o seguinte problema de pesquisa: em que medida os programas *Transkennedy* e *Pró-Emprego* contribuem satisfatoriamente para promover a locomoção das pessoas que efetivamente necessitam desses serviços públicos e estão articulados a uma política mais abrangente de desenvolvimento local em Presidente Kennedy?

O **objetivo geral** deste estudo foi investigar o processo de implementação dos programas Transporte Pró-Emprego e Transkennedy, na locomoção de moradores de Presidente Kennedy, verificando a sua adequação a uma política integrada de

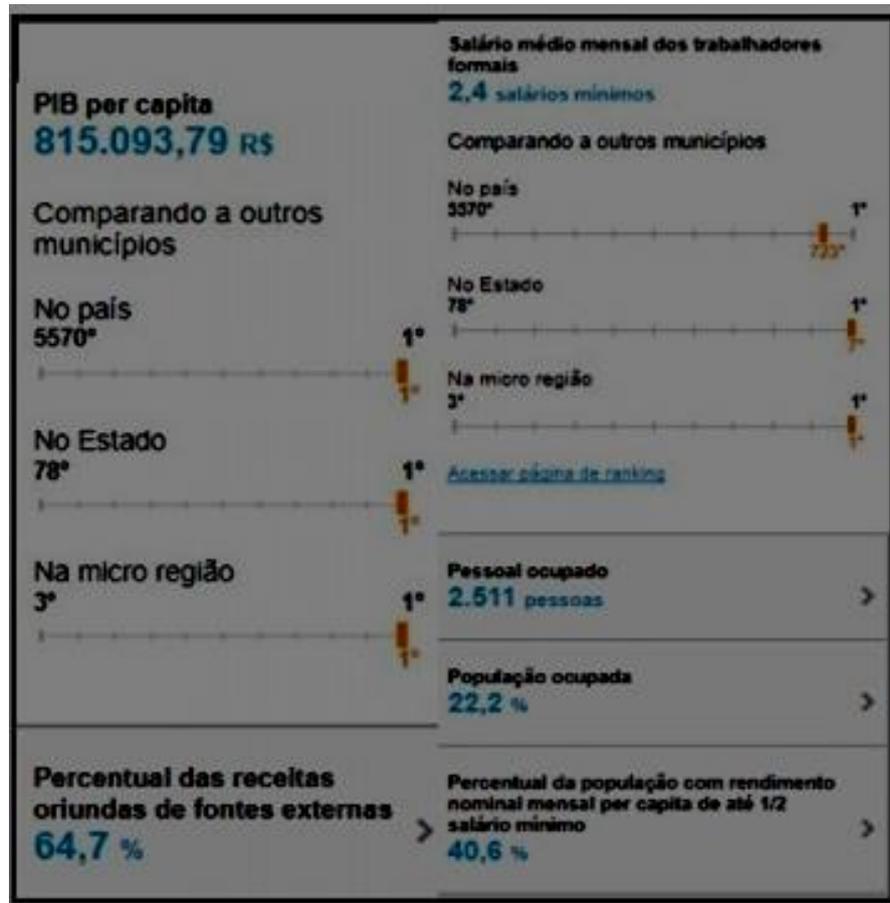
desenvolvimento econômico e social local.

Elencamos como **objetivos específicos** desta pesquisa:

- Descrever a origem e o conteúdo dos programas de transporte coletivo gratuito Pró-Emprego e Transkennedy;
- identificar como os programas de transporte gratuito Trans-kennedy e Pró-Emprego têm contribuído para a ampliação da mobilidade de residentes e para a garantia do desenvolvimento social no município de Presidente Kennedy; e
- Analisar se a demanda da população é atendida de maneira eficaz pelos programas de transporte gratuito municipais em Presidente Kennedy.

Embora o município tenha o maior PIB *per capita* do Brasil, destacado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2014 com a quantia de R\$ 815.093,79 por habitante, grande parte advinda de *royalties* da extração de petróleo, o município apresenta grande abismo socioeconômico e de infraestrutura básica, como esgoto, água tratada e asfalto (IBGE, 2017), conforme Figura 1.

Figura 1– Demonstrativo do Produto Interno Bruto PIB percapita de Presidente Kennedy – ES



Fonte: IBGE (2017).

Com base nisso, pode-se destacar que essa pesquisa é relevante porque tem a intenção de revelar questões que são objetivas e reais sobre a mobilidade e o desenvolvimento local. Esse tema contribui para o conhecimento em Política Pública e tem uma interface direta com a linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. Além disso, se caracteriza pelo ineditismo e por compartilhar do interesse pelo estudo de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento local e social.

Nessa perspectiva, é válido considerar que os programas assistenciais presentes no Município de Presidente Kennedy são importantíssimos na promoção da mobilidade e desenvolvimento social. A conhecer, o programa Transporte Pró-emprego acontece de forma intermunicipal e gratuitamente, já o programa Transporte TransKennedy também é gratuito, mas atende rotas apenas dentro do

município.

Os procedimentos da elaboração da investigação basearam-se em recursos principalmente documentais, recolhidos junto ao IBGE, assim como aqueles fornecidos pela própria Prefeitura de Presidente Kennedy, relacionados aos aspectos gerais do município e aos marcos legais que fundamentam os programas estudados, tais como: a Lei Complementar 17/2018 26/10/2018, o Plano Diretor Municipal e as normas legais pelas quais são regidos e operacionalizados os programas objetos do estudo.

Os dados foram apresentados em formato de capítulos e tópicos que visam descrever os programas Transporte Pró-Emprego e TransKennedy, evidenciando a aplicabilidade dos princípios norteadores dos programas, demonstrando contribuições e lacunas presentes, em relação à mobilidade e desenvolvimento social. Vale ressaltar as contribuições inerentes aos interesses do cidadão kennedense, a relevância do transporte gratuito para o real exercício de direitos pelos contemplados e no que diz respeito ao fator econômico, apontar os critérios de escolha dos contemplados nos programas e a origem dos recursos financeiros municipais que sustentam esse sistema gratuito.

Propõe-se, assim, uma análise crítica sobre o alcance, a extensão e a funcionalidade dos programas citados, destacando e colocando em contraste as contribuições e as lacunas dos programas de transporte gratuito de Presidente Kennedy.

## 2 POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE COLETIVO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Este capítulo procura mostrar a importância das políticas públicas de transporte coletivo como fator fundamental para o desenvolvimento social, levando em consideração as mudanças socioespaciais ocorridas no campo e sua interdependência com a cidade. Para tecer as reflexões sobre as políticas públicas de transporte coletivo e sua correlação com o desenvolvimento social, primeiramente faz-se necessário pensar de maneira mais ampla os conceitos centrais que regeram as análises desta pesquisa.

Neste estudo, adotaremos a reflexão de Celso Furtado acerca do desenvolvimento social. Para Furtado (1992), o desenvolvimento é voltado para o social como ponto de partida

[...] deveria ser, não as taxas de investimentos, ou a relação produto-capital, ou a dimensão do mercado, mas sim o horizonte de aspirações da coletividade em questão, considerada não está abstratamente mas como um conjunto de grupos ou estratos com perfil definido. (FURTADO, 1969, p.19)

Para Furtado (1992), para pensar o desenvolvimento social faz-se necessário a análise de sua formação histórica e dos condicionantes estruturais. Interpretar a questão do desenvolvimento, em termos atuais, significa (re) pensar as formações espaciais e sociais e relacioná-las aos objetivos econômicos, sociais e políticos vislumbrados.

Nessa perspectiva, partimos dos pressupostos tratados por Milton Santos ao pensar os territórios, em especial, a relação existente entre o local e o global, e por conseguinte, a sua manifestação no espaço.

De acordo com Santos (1996), os territórios correspondem a uma formação socioeconômica específica, manifestando-se pela união do modo de produção com as relações sociais inseridas em marcos legais (normativos e jurídicos) específicos por região. A estreita relação do espaço com a formação socioeconômica define a formação socioespacial.

Assim sendo, a organização deste território, ou melhor, a manifestação do território usado, perpassa, no entendimento de Santos, a evolução dos meios técnicos, científicos e informacionais, nessa relação global-local, onde:

[...] as horizontalidades manifestadas pela contiguidade dos lugares vizinhos reunidos pela continuidade territorial, os espaços banais; e as verticalidades formados por pontos distantes uns dos outros ligados por diversas formas e processos sociais, as redes; b) as diversas formas de acontecer solidário, como o homólogo, marcada pelas complementaridades funcionais (agrícola urbano), o complementar, definidos pelas relações campo-cidade e entre cidades (produção intercâmbio), e o hierárquico, pautado na racionalização das atividades e do comando de uma organização; e c) dialética do território, mediante um controle local da parcela técnica da produção e um controle remoto da parcela política (SANTOS, 1993, p. 177).

Considerando, pois, a atual fase do capitalismo global (neoliberalismo/globalização) que impõe sua lógica aos espaços locais – lógica de mercado, do território das empresas –, Coutinho e Fiúza (2019, p. 63) corroboram apontando que “as inúmeras transformações no campo brasileiro, de caráter recente, têm sido impulsionadas pelas relações capitalistas de (re)produção que estreitam e colocam em relevo a interação entre as formas de se viver na cidade e no campo”.

Ainda segundo as autoras, o campo brasileiro vem passando por transformações profundas na “forma de ocupação do solo e em sua organização social” (COUTINHO; FIÚZA, 2019, p. 60), advindas do uso mais intenso de tecnologias produtivas, informacionais e de circulação de pessoas emercadorias.

A partir de tais transformações percebe-se uma aproximação cada vez maior entre os modos de vida rural e urbano. Kieling e Silveira (2015, p. 135) afirmam que, “atualmente não podemos mais conceber o urbano e o rural como duas dimensões distintas, como se houvesse uma espécie de ‘cerca invisível’ que separasse dois mundos ou duas realidades”.

Neste sentido, os autores evidenciam uma interdependência entre campo e cidade. Nas palavras dos pesquisadores,

No contexto atual, pensar o desenvolvimento territorial na escala regional impõe o desafio de olhar para a totalidade do território tendo presente que nele, embora os espaços urbanos e rurais ainda guardem importantes especificidades socioespaciais, são cada vez mais intensa, entre eles, a existência de variadas formas de interações econômicas e demográficas e de articulações econômicas que contribuem para a constituição de espaços geográficos caracterizados pelo chamado continuum urbano-rural (KIELING; SILVEIRA, 2015, p. 136).

Para correlacionar as mudanças ocorridas no espaço-campo com a implementação de políticas públicas de transporte, adotaremos o conceito de “território usado”, considerando, pois, um território em disputa pelos diferentes atores sociais, no sentido utilizado por Santos e Silveira (2001, p. 21):

[...] uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 21).

A cidade, em seu dinamismo relacionado ao crescimento populacional e ao uso e ocupação do solo, exige mudanças frequentes nos seus sistemas de transportes públicos coletivos. Segundo Motizuki (2002), o sistema de transporte compreende um conjunto de tecnologias, equipamentos, pessoal, oficinas, veículos, paradas, etc. Por sua vez, Grau, citado por Lopes (2018), define as políticas públicas como processos que abrangem todas as formas de intervenção do Estado na vida social.

Essas intervenções resultam de problemas públicos reconhecidos na agenda estatal, num processo em que “o planejamento é flexível e a viabilização de projetos depende de alguns fatores, como: avaliação do custo-benefício; estudo do cenário local e suas necessidades; recursos disponíveis; determinação do público-alvo; e relevância política” (LOPES, 2018, p. 22).

Furtado (1992) pontua objetivos estratégicos que necessitam ser considerados para um projeto de desenvolvimento. Para tanto, há a

necessidade de medidas intersetoriais, a participação dos sujeitos, a formação política, assim como os motivos e processos das mudanças históricas. Esses objetivos consistiriam, basicamente, em “preservar o patrimônio natural e liberar a criatividade da lógica dos meios para que ela possa servir ao pleno desenvolvimento de seres humanos, portadores de valores inalienáveis” (FURTADO, 1992, p. 78).

Neste sentido, o desenvolvimento de políticas públicas para o transporte eclode no contexto de disputas pelo(s) território(s). Sendo, pois, “um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade. Seu crescimento em anos recentes, as perspectivas abertas ao avanço tecnológico neste setor, fazem do transporte um elemento ativo e progressista, com aperfeiçoamento sistemático” (GOUVEIA; FERREIRA, 2011, p.36).

De acordo com a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) (2002), para obter êxito no trânsito e transporte, a administração municipal deve definir uma política integrada de desenvolvimento urbano e de trânsito e transportes, criar mecanismos que possam garantir a implantação dos projetos que concretizarão essa política e trabalhar com a opinião da comunidade envolvida que, em suma, é a que mais necessita e entende os problemas da cidade.

Conforme Kawamoto (2015), para ser eficaz, a implantação de políticas públicas para o transporte deve levar em consideração fatores políticos e econômicos. Assim sendo, a formulação de um plano de mobilidade que vise o desenvolvimento local está intimamente ligada aos interesses de diferentes atores que operam o setor de transporte. De acordo com o autor, “o sucesso da operação do sistema de transporte depende do gerenciamento e coordenação eficientes” (KAWAMOTO, 2015, p. 20).

Assim, a formulação de políticas públicas de transporte deve levar em consideração a participação social, por meio da sociedade civil organizada, e não apenas os interesses da Administração Pública e Empresas Privadas (IPEA, 2003). A participação democrática e, portanto, plural, na formulação de políticas de mobilidade fornece maiores elementos para o entendimento das “configurações

espaciais e socioeconômicas de cada região [buscando, pois,] as melhores alternativas que reduzam o deslocamento e/ou seus custos” (LOPES, 2018, p. 68).

No processo de implantação de políticas públicas, buscando potencializar a resolução de problemas públicos, Bartik e Bingham, citados por Lopes (2018), apontam os principais tipos de avaliação e os respectivos questionamentos que devem ser levantados em sua execução, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Tipos de avaliação e respectivos questionamentos

<b>Tipo de avaliação</b>	<b>Pergunta que cada tipo de avaliação busca responder</b>
Monitorar as tarefas diárias	As obrigações contratuais estão sendo alcançadas? Os integrantes da equipe de trabalho estão trabalhando onde e quando deveriam? O programa é administrativamente adequado? As tarefas diárias são realizadas de forma eficiente? Funcionários estão treinados para o seu trabalho?
Avaliar as atividades do programa	Que atividades estão ocorrendo? Quem é o alvo do programa (empresas, cidades etc.)? Quais problemas ou necessidades existem? Como o programa está sendo implementado?
Enumerar os resultados	Qual é o resultado das atividades descritas no processo de avaliação? O que aconteceu com a população-alvo? Como a população está diferente de antes? Ocorreram resultados imprevistos e eles são desejáveis? Os objetivos do programa foram alcançados? Como os beneficiários do programa são diferentes do que eram antes?
Analisar a relação custo-benefício	Os benefícios do programa superam os custos do programa?
Avaliar o impacto sobre o problema	Quais alterações são evidentes no problema? O problema foi reduzido como resultado da implementação do programa? Qual o conhecimento gerado para a sociedade sobre o problema ou os caminhos para resolvê-lo?

Fonte: Bartik e Bingham (1995, p. 2-3 apud Lopes, 2018).

Assim, pois, a avaliação das políticas públicas pode levar à:

- a) continuação da política pública nos casos em que as adversidades de implementação são pequenas;
- b) reestruturação de aspectos práticos da política pública quando existem adversidades de implementação, mas não comprometem a política pública;
- e c) extinção da política pública quando o problema público foi resolvido, ou os problemas de

implementação são insuperáveis ou a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema (LOPES, 2018, p. 32).

Observa-se, portanto, a importância das avaliações, inclusive no contexto das políticas públicas de transporte coletivo, em seus diversos aspectos: gratuidade, viabilidade, mobilidade urbana, cumprimento das diretrizes por parte dos agentes públicos e dos atores participantes das parcerias público-privado (PPP) e os investimentos aplicados.

## 2.1 CONCEPÇÕES SOBRE TRANSPORTE PÚBLICO E SUA VIABILIDADE

A viabilidade do transporte coletivo gratuito no Brasil é um debate que remota aos anos 1990, ganhando novamente visibilidade a partir dos movimentos populares de 2013 contra o aumento das tarifas de transporte.

Em 2015, o transporte ganhou status de direito social fundamental, com a aprovação da “EC nº 90 (EC 90) em 15 de setembro de 2015 [...], juntando-se à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados” (LOPES, 2018, p. 17).

Furtado (1992) assinalava metas estratégicas que deveriam ser consideradas para um projeto de desenvolvimento, que para ser efetivado demandaria o auxílio de todas as sociedades ou, no mínimo, a capacidade de compreender os direitos e deveres como cidadão, a realidade política do país e do mundo, assim como os motivos e processos das mudanças históricas. Essas metas consistiriam, basicamente, em “preservar o patrimônio natural e liberar a criatividade da lógica dos meios para que ela possa servir ao pleno desenvolvimento de seres humanos, portadores de valores inalienáveis” (FURTADO, 1992, p. 78).

De acordo com Lopes (2018), esse direito relaciona-se à necessidade de locomoção das pessoas para o trabalho, lazer, educação e saúde. Dessa forma, percebe-se que o direito ao transporte, na atualidade, está intimamente ligado ao desenvolvimento social e ao acesso dos indivíduos à cidade. Assim sendo, as políticas públicas para o transporte coletivo devem estar em consonância com os objetivos de desenvolvimento, tais como as políticas de geração de emprego e renda,

de inovações tecnológicas, de proteção ambiental e de infraestrutura social.

Corroborando, o professor Lenza (2016) em “Direito Constitucional Esquemático”, aponta a coexistência entre o direito ao transporte público e a mobilidade a uma série de outros direitos fundamentais como direito a saúde e ao lazer, nos seguintes termos:

O transporte está intimamente ligado à noção de mobilidade das pessoas e apresenta-se como direito – meio para a implementação de vários outros direitos fundamentais (e sociais), como a educação, a saúde, a alimentação, o lazer, o direito de ir e vir etc. (justificação apresentada no encaminhamento da PEC n. 90/2011). Dessa forma, o transporte, especialmente o público, cumpre uma inegável função social e se apresenta como fundamental para aqueles que não possuem meios próprios de locomoção, constituindo-se como ‘elemento de vital importância para assegurar as condições necessárias para uma vida digna’ (parecer CCJC/CD) (LENZA, 2016, p. 1300).

Conforme Kawamoto (2015), o desenvolvimento de projetos de transporte para ser eficaz em sua implementação deve levar em consideração fatores políticos e econômicos. Assim sendo, a formulação de um plano que vise o desenvolvimento local está intimamente ligado aos interesses de diferentes atores que operam o setor de transporte. De acordo com o autor, “o sucesso da operação do sistema de transporte depende do gerenciamento e coordenação eficientes” (KAWAMOTO, 2015, p.20).

Ainda, de acordo com o IPEA (2003), a formulação de políticas públicas de transporte deve levar em consideração a participação social, por meio da sociedade civil organizada, não apenas os interesses da Administração Públicas e dos setores empresariais.

Segundo Gouveia e Ferreira (2011, p. 18), “no que diz respeito ao transporte público, a maioria dos municípios tem limitado sua atuação apenas à contratação de operadores privados de transporte público que utilizam ônibus para atender os passageiros, esquecendo-se de fiscalizar e atuar de forma ativa”.

Neste contexto, envolvendo as diferentes variáveis que envolvem a viabilidade de um transporte público gratuito, devemos pensar nos contextos socioespaciais e

econômicos do território analisado, além de conhecer as fontes de recursos utilizados para o financiamento da política de transporte coletivo gratuito.

Todos esses fatores, como apresentado, mantêm uma relação direta com a lógica global-local, onde a ordem local é a do espaço banal, mais territorializado e enraizado, e a ordem global é a do espaço econômico, movediço e inconstante (SANTOS, 1996), interferindo sobremaneira, nos aspectos de viabilidade do transporte coletivo.

## 2.2 MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Segundo Coutinho e Fiúza (2019), grande parte dos estudos relacionados ao deslocamento cotidiano trata de aspectos da mobilidade urbana. Dessa forma, pensar a mobilidade campo-cidade torna-se original, trazendo contribuições para reflexões acerca das dinâmicas territoriais de pequenas cidades (COUTINHO; FIÚZA, 2019).

A mobilidade possui a função primordial de viabilizar o acesso aos benefícios da cidade e a utilização equânime do espaço público. É peça de larga importância na efetivação dos direitos humanos na cidade porque é o instrumento utilizado pelos Gestores Municipais para interligar as vias de acesso às centralidades econômicas, comerciais, equipamentos públicos urbanos, lazer, saúde e demais serviços sociais essenciais da sociedade. Assim, os “[...] deslocamentos rotineiros dos rurais possuem uma dinâmica própria, distinta da realizada pelos cidadãos, principalmente, no que se refere aos movimentos diários que ocorrem nas metrópoles” (COUTINHO; FIÚZA, 2019, p. 63).

Entendemos aqui que mobilidade é a possibilidade de os indivíduos, ao se apropriarem do transporte, locomoverem-se pelo município, levando em consideração aspectos como tempo de espera, distâncias percorridas, qualidade do transporte, etc. (LOPES, 2018). Cabe observar que a necessidade de um transporte público de qualidade está fortemente associada à ideia de evolução do processo de urbanização. Uma vez que a área urbana cresce e seus polos laborais ganham forma, muitas vezes longe das áreas residenciais, e leva

também a demanda por força de trabalho, ampliando a necessidade de acesso às localidades onde se concentram as atividades urbanas de trabalho. É o que afirma Barat (2007), ao explicar as características da relação transporte e urbanização, em “Transportes Públicos e Programas Habitacionais”, onde explica:

Sabe-se que o sistema de transporte nas áreas urbanas constitui-se tanto em uma consequência da própria expansão dessas áreas como também em fator determinante da configuração e estrutura das mesmas. Assim, o nível e a localização da demanda de serviços de transporte urbano não são determinados apenas pelas condições de expansão das cidades e, principalmente, pelos padrões de uso do solo. É óbvio que a cidade tem seu crescimento condicionado igualmente pelas disponibilidades do transporte, que acarreta modificações importantes no uso do solo. E, por conseguinte, uma relação biunívoca entre o transporte e a estrutura urbana que deve ser lembrada na formulação das políticas e planos relativos ao sistema urbano de transportes, pois o crescimento da cidade – e os futuros padrões de uso do solo – devem ser vistos também como função das redes que são objeto de planejamento (BARAT, 2007, p. 381).

O planejamento do sistema de transporte viabiliza, portanto, investimentos em áreas relevantes socialmente e uma ocupação racionalizada e humanizada do solo, pode influenciar a localização das pessoas, serviços, edificações, rede de infraestrutura e a dinâmica da econômica local.

O planejamento, como já apontado anteriormente, também é influenciado pela relação global-local, inclusive no que se refere aos interesses inerentes ao desenvolvimento. Neste sentido, o território “não é um dado neutro nem um ator passivo”, ele pode beneficiar os chamados “vetores da racionalidade econômica”, ou se opor a eles através das solidariedades internas (SANTOS, 2000).

Neste ótica, ocorre a territorialização da produção direta, do comando técnico, e a desterritorialização das ordens, do comando político. Ou seja, a lógica capitalista do lucro impõe-se ao pensamento de desenvolvimento social (SANTOS, 2000).

Conforme Silveira e Cocco (2013), a essência dos problemas que acometem a mobilidade cotidiana remetem à combinação de condicionantes históricos, como a manutenção de pactos de poder que aglutinam setores conservadores da sociedade. Nesses pactos convergem-se proprietários fundiários, promotores

imobiliários que a eles se coligam e o próprio empresariado de transporte público.

Assim sendo, em todo caso, o desenvolvimento local é uma constante antagônica entre diferentes interesses, de um lado o cidadão (aquele que tem direito à cidade), do outro, os grupos de interesse privados (lucro). Nesse interim, as políticas de transporte público, pautada no desenvolvimento local, devem buscar o rompimento da lógica excludente de acesso à cidade.

Segundo o Caderno de Referência para a elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana: A consolidação de sistemas de transportes inclusivos, sustentáveis e de qualidade do ponto de vista econômico e ambiental passa necessariamente pelo planejamento urbano e regional integrado, pela priorização do transporte coletivo, do pedestre e dos modos não motorizados, pela restrição ao uso do automóvel e pela participação e conscientização da sociedade. A prioridade para o transporte público e os modos não motorizados devem ser encarados como elementos fundamentais da preservação ambiental, inclusão social, desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda (PLANMOB, 2007, p. 67).

E ainda, acerca de tais políticas de transporte e o desenvolvimento local é imprescindível pensar a

[...] integração intermodal, desestímulo do uso de veículo motorizado individual, racionalização e qualificação dos serviços, redução de custos, aumento da oferta, extensão e integração entre modais, integração e redução do tarifário, dedicação de faixa exclusiva para transportes coletivos e modais não motorizados. Entretanto, a gestão participativa da sociedade civil é essencial, através de seus órgãos colegiados, audiências e consultas públicas, na avaliação da satisfação dos usuários dos serviços prestados (LOPES, 2018, p.37).

Segundo Silveira e Cocco (2013, p.13),

[...] planejamento dos transportes trata não apenas da edificação de infraestrutura, mas da criação de uma legislação urbana de uso do solo adequada (e sua execução, garantindo a diretriz da função social da terra urbana, presente no Estatuto das Cidades), um sistema tributário, uma formatação institucional etc., sendo a logística uma estratégia de gestão desse conjunto, voltada a tornar eficaz a fluidez territorial. Nesse caso específico, a fluidez dos deslocamentos cotidianos na cidade (logística urbana). Um passo importante nessa direção, como vimos reafirmando, é romper as estruturas conservadoras que se valem de seu acesso privilegiado ao poder político para bloquear o avanço das forças produtivas que desejam mais mobilidade.

Além disso, fica evidente que as atividades de transporte e mobilidade, em todas as suas dimensões, constituem um setor que produz fortes impactos no meio ambiente, tanto diretamente, pela emissão de poluentes quanto indiretamente, ao servir como fundamental elemento indutor do desenvolvimento econômico e social local.

No caso do município objeto do estudo, elementos que compõem diagnósticos da própria Administração local demonstram a necessidade de implantação de políticas públicas para atender a demanda por locomoção da população, visto a sua distribuição socioespacial, predominantemente rural e de baixa renda, assim como apresenta a análise do Planejamento Estratégico 2018-2035, do município:

O município de Presidente Kennedy apresentava uma baixa taxa de atividade, medida pela proporção entre a população economicamente ativa (PEA) e a população em idade ativa (PIA), especialmente quando comparado a Cachoeiro de Itapemirim e à média do estado. Em 2010, pouco mais da metade da população em idade ativa exercia alguma atividade econômica, frente ao índice de 60,8% da população estadual (PRESIDENTE KENNEDY, 2018, p. 48).

E segue a análise traçando um comparativo com as médias de população ocupada em relação a Cachoeiro de Itapemirim e o estado:

A proporção de 77,5% da população que detinha emprego no município situava-se próxima às médias de Cachoeiro de Itapemirim, 76,3%, e à média estadual, 71,7%. Não obstante, no interior desta categoria são encontradas diferenças fundamentais, tais como: a elevada taxa de trabalhadores empregados sem carteira assinada, que chega a 34,6% da população ocupada, contra 16,9% em Cachoeiro de Itapemirim, e 20,1% no Espírito Santo; e a elevada proporção de trabalhadores na categoria de militares e funcionários públicos estatutários, equivalentes a 13,3%, contra 5,0% e 5,7%, respectivamente (PRESIDENTE KENNEDY, 2018, p. 49).

Nessa perspectiva, é válido considerar que os programas assistenciais de promoção da locomoção são importantíssimos na promoção da mobilidade e desenvolvimento econômico e social no Município de Presidente Kennedy. A conhecer, o Programa Transporte Pró-emprego se desenvolve de forma intermunicipal e gratuitamente, enquanto o Programa Transkenedy, também gratuito, atende com rotas no interior do próprio município, se consolidando como a principal forma de obter acesso a direitos fundamentais de locomoção para muitos

cidadãos.

Concomitantemente com esses apontamentos da realidade socioespacial do município, a partir das categorias expostas, foram analisados os documentos produzidos tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, demonstrando como a política pública foi desenvolvida, assim como a legalização, formalização e comprovação dos atos normativos.

Nesta análise, portanto, considera-se necessário que as autoridades devem (re)avaliar a mobilidade na perspectiva da sustentabilidade e da inclusão social, entendendo sua influência no desenvolvimento socioeconômico local, refletindo sobremaneira, na melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos.

### **3 O MUNICÍPIO E DEMANDAS POR LOCOMOÇÃO DIAGNOSTICADAS**

Neste capítulo, inicialmente, apresenta-se o Município de Presidente Kennedy-ES. Posteriormente, são analisados qualitativamente os dados coletados, sobre a implantação das políticas públicas de transporte coletivo gratuito em nível local, pretendendo esboçar as demandas por locomoção diagnosticadas.

Neste contexto é válido considerar que a partir da Constituição de 88 os municípios são os responsáveis diretos pela sistematização do transporte público local, sendo o Poder Público responsável pelo seu planejamento e administração, considerando as transformações locais.

Presidente Kennedy é um município do Estado do Espírito Santo, que possui uma área aproximada de 594,9 km<sup>2</sup>, situando-se a 159 km de Vitória, na região IV, microrregião X, no extremo sul do estado, sendo suas fronteiras: ao norte com o Município de Itapemirim, ao sul com o estado do Rio de Janeiro, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com Atílio Vivacqua e Mimoso do Sul. Os acessos a cidade dão-se pela BR-101 sul, no Km 418, sentido Vitória-Campos, ou pela Rodovia do Sol, via Marataízes e, em seguida, pela ES-162. Conforme Figura 2.

Figura 2– Limites administrativos – Presidente Kennedy-ES



Fonte: IJSN (2019).

Dados do IBGE (2017) apontam uma população de 11.309 habitantes, sendo por isso um município de pequeno porte. A economia é baseada, principalmente na pecuária, e na agricultura: mandioca, maracujá, cana-de-açúcar, mamão, tendo destaque também na produção de leite, sendo um dos maiores produtores do Estado do Espírito Santo. Na região urbana destaca-se o pequeno comércio local e serviços públicos e privados.

Percebe-se, a partir dessa leitura, que o município possui uma base industrial

pouco desenvolvida. E, por conseguinte, o ramo de serviços ligados à indústria também é pouco atrativo. Assim, os habitantes do município necessitam se deslocar para municípios vizinhos com frequência, para trabalhar, comprar produtos diversificados e contratar serviços especializados. Percebe-se que o município está alocado numa lógica regional de mobilidade e locomoção de pessoas, com um fluxo constante.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a quantia de R\$ 815.093,79 por habitante, o município tem apresentado a maior renda per capita do Estado do Espírito Santo e do Brasil (IBGE, 2017), a partir do momento em que ficou conhecido como a nova capital do petróleo. Sendo “considerado o maior arrecadador do Estado e um dos maiores do Brasil, em decorrência das explorações petrolíferas no Campo de Jubarte, pertencente à Bacia de Campos” (COSTA FILHO, 2016, p. 19). Em relação à destinação da arrecadação dos *royalties*, o Governo Estadual estabelece algumas diretrizes no Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais, apontando algumas prioridades para investimentos.

Desta forma, os valores repassados do Fundo Estadual aos municípios têm como aplicação exclusiva investimentos em áreas sociais, diminuição das desigualdades, planejamento de infraestrutura, educação. Como pode-se observar no Artigo 3º da referida Lei.

Art. 3º Os recursos repassados aos municípios deverão ser depositados em conta específica e serão aplicados exclusivamente em investimentos, inclusive os respectivos rendimentos financeiros das disponibilidades, visando:

I – universalização dos serviços de saneamento básico;

II – destinação final de resíduos sólidos;

III – universalização do ensino fundamental e atendimento à educação infantil;

IV – atendimento à saúde;

V – construção de habitação para população de baixa renda;

VI – drenagem e pavimentação de vias urbanas;

VII – construção de centros integrados de assistência social;

VIII – formação profissional;

**IX – transportes;**

X – segurança;

XI – inclusão digital;

XII – geração de emprego e renda (ESPÍRITO SANTO, 2006. Grifo do autor).

Assim sendo, o documento aponta o transporte como uma das prioridades estratégicas para investimentos com recursos oriundos dos *royalties*. Entendemos, como já apontado, que o transporte torna-se fundamental por oportunizar o acesso, em tese, aos demais direitos sociais.

Assim sendo, o transporte entra na agenda pública com centralidade ao ser ligado ao desenvolvimento social e à locomoção e mobilidade dos indivíduos à cidade. Entende-se, pois, que as políticas públicas para o transporte coletivo devem estar em consonância com os objetivos de desenvolvimento, tais como as políticas de geração de emprego e renda, de inovações tecnológicas, de proteção ambiental e de infraestrutura social.

Apesar dos apontamentos normativos e legais, que objetivam a diminuição das desigualdades sociais, depois de mais de duas décadas recebendo recursos oriundos da produção petrolífera, o município apresenta grandes abismos sociais. Percebe-se, portanto, uma dificuldade da gestão municipal em priorizar os investimentos “visando o desenvolvimento local e a consequente diminuição das desigualdades sociais regionais e principalmente a não dependência dos recursos provenientes do petróleo, que, como sabe-se, são finitos” (COSTA FILHO, 2016, p. 67).

Em contradição com as normas previstas, o município apresenta uma crescente destinação dos royalties ao pagamento da despesa com custeio de pessoal. Historicamente, nas últimas duas décadas, houve um salto de quase 1000% na receita destinada ao custeio de pessoal. O custo médio por servidor é de R\$ 24.637,56, equiparando-se ao nacional que é de R\$ 24.614,63, mesmo tratando-se de um município considerado de pequeno porte (FILHO, 2016).

Por outro lado, a taxa de empregos no setor privado é pífio, mostrando uma baixa atratividade da indústria, serviços e comércio. Grande parte dos empregos gerados tem uma relação direta com obras de infraestrutura realizadas pela prefeitura, por meio de empresas licitadas, demonstrando, mais uma vez, a centralidade dos recursos.

Mesmo estando há quase duas décadas recebendo royalties do petróleo, os

Índices de desenvolvimento humano do município de Presidente Kennedy são abaixo do nacional. A renda per capita média do município, apesar de crescer 94,12% nos últimos vinte anos, a proporção de pessoas pobres, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preço de 2010), ainda é considerada elevada.

Em relação ao hiato de pobreza, que “é calculado levando em consideração a quantidade de recurso adicional que cada indivíduo abaixo da linha de pobreza (ou extrema pobreza) precisaria receber para que alcance a referida linha”, Presidente Kennedy figura-se entre os municípios com maior hiato de extrema pobreza com taxa de 41,0% (IJSN, 2019).

O documento aponta que 6.977 pessoas estão cadastradas no CadÚnico 2018, com cadastro atualizado nos últimos 3 anos, sendo um percentual de 61% da população. O número de pobres no município, segundo o documento, representa 5.428 pessoas, e na extrema pobreza 4.057 pessoas, de acordo com a tabela: População, número de pessoas cadastradas no CadÚnico e pobreza, por município, 2019 (IJSN, 2019).

Percebe-se, pois, uma discrepância entre a necessidade de implantação de políticas públicas e os investimentos dos royalties, ao entendermos que

[...] os royalties devem ser um instrumento de promoção de políticas públicas que garantam a equidade intergeracional, conceito este ligado intrinsecamente ao de justiça social: dar às futuras gerações as mesmas condições de sustentabilidade que foram dadas às atuais. Nada mais natural, portanto, que os recursos oriundos dos royalties sejam aplicados na diversificação da economia local como forma de permitir à sociedade outras fontes de renda quando da extinção do petróleo (COSTA FILHO, 2016, p. 42).

Neste ponto, percebe-se que diferentemente de outras regiões, onde o debate gira em torno de recursos para a excussão de programas e projetos de transporte público, em Presidente Kennedy os recursos estão “na mesa”.

#### **4 OS PROGRAMAS DE LOCOMOÇÃO GRATUITA EM PRESIDENTE KENNEDY**

Este capítulo procura descrever e analisar os programas de locomoção gratuita em Presidente Kennedy a partir da relação com o desenvolvimento social local. É válido considerar que os programas assistenciais de locomoção são importantíssimos na promoção da mobilidade e do desenvolvimento socioeconômico no município.

O foco está em dois programas. O Transporte Pró-emprego se desenvolve de forma intermunicipal e gratuitamente, enquanto o Programa Transkennedy, também gratuito, atende com rotas internas ao próprio município, se consolidando como a principal forma de obter acesso a direitos fundamentais de locomoção para muitos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 aponta para os municípios como os responsáveis pelo transporte público local: “o município é, portanto, o grande ente federativo responsável pelo desenvolvimento da política de mobilidade” (BRASIL, 2014). A Lei Orgânica Municipal de Presidente Kennedy (nº 01/1990) define a competência da gestão local para a prestação dos serviços de transporte público em seu Art. 9º, onde preconiza o papel do ente federado em “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, ou permissão, fixando-lhes preços ou tarifas, os serviços públicos locais [de] transporte coletivo urbano e intramunicipal, que terá caráter essencial”. A referida lei aponta ainda, no Artigo 132, que “o transporte coletivo municipal é serviço público essencial, cabendo ao Município a responsabilidade pelo seu planejamento, gerenciamento e sua operação, diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação”. Percebe-se, pois, uma preocupação em relação ao transporte público coletivo na legislação municipal.

Segundo a ANTP (1996), na execução direta do serviço, a prefeitura deve realizar por seus próprios meios e recursos a operação do transporte coletivo. Neste caso, a prefeitura teria plenos poderes para definir, planejar, dirigir e executar as medidas necessárias em relação ao transporte local, enquanto que, na prestação indireta, há um vínculo jurídico ou administrativo com quem for executar o serviço, estabelecendo as responsabilidades, direitos, remunerações, normas, penalidades resguardando os interesses, tanto do contratante quanto da

contratada.

Neste ponto, existe a necessidade de uma definição bem clara dos objetivos e papéis de cada ator envolvido no processo e que também, esses atores reconheçam as expectativas dos demais atores envolvidos. Faz-se necessário, ainda, para uma qualidade global dos projetos de transporte, um constante diálogo entre esses atores, em um processo de intercâmbio de ideias (MOTIZUKI, 2002).

#### 4.1 PROGRAMA PRÓ-EMPREGO E VÍNCULOS INTERMUNICIPAIS

A disposição geográfica do Município de Presidente Kennedy e suas relações fronteiriças é um fator fundamental para o entendimento da dinâmica de locomoção e mobilidade para efetivação do desenvolvimento social local. Como aponta o Planejamento Estratégico Municipal,

[...] com grande faixa litorânea e que faz divisa com o Rio de Janeiro, Presidente Kennedy é considerado um local estratégico para a entrada e saída de mercadorias. Sua proximidade com grandes polos consumidores e produtores (Rio de Janeiro, Vitória, e Cachoeiro de Itapemirim) pode ser considerada uma vantagem logística frente a outros municípios do entorno.

A relação entre os municípios da Região são apontadas na justificativa do Plano Estratégico do Município da seguinte forma:

Pensar o desenvolvimento de Presidente Kennedy é pensar o desenvolvimento da região Sul como um todo, uma vez que o município se configura, atualmente, como um importante território para alavancar o desenvolvimento regional. A região, cuja composição é de municípios relativamente pequenos que dependem mutuamente entre si, deve identificar e aproveitar suas potencialidades para gerar oportunidades de negócio, emprego e renda para sua população. Para tanto, faz-se necessária a criação de pautas e agendas comuns, para que a região se desenvolva mutuamente de forma integrada.

Neste sentido, para pensar as relações do município é necessário extrapolar os limites geográficos, a fim de estabelecer suas principais conexões:

A ligação mais próxima aparece com os municípios de Marataízes e de Itapemirim, também litorâneos, os quais manifestam muitas características semelhantes, como poderá ser observado. O município também mantém ligações com Cachoeiro de Itapemirim, que exerce,

tradicionalmente, uma forte centralidade econômica em todo o sul capixaba.

Acerca disso, em seu Planejamento Estratégico, tem-se como meta: Fortalecer o sistema logístico regional, por meio de projetos de adequação, ampliação da capacidade e modernização dos modais viários. No contexto microrregional (intermunicipal), como já apontado, o município objeto deste estudo concentra suas bases econômicas na pecuária e na agricultura, mantendo reduzida atividade de comércio e serviços nas áreas centrais. A indústria é pouco desenvolvida, em nível local, refletindo na baixa taxa de atividade e postos laborais no município. Em oposição, os municípios vizinhos apresentam uma gama mais diversificada de atividades da indústria, comércio e serviços, sendo polos regionais de empregos, atraindo muitos trabalhadores oriundos de Presidente Kennedy.

Neste contexto, onde as atividades do meio rural dependem cada vez menos da mão de obra humana, devido a substituição por novas tecnologias, observa-se uma demandada vez mais acentuada da necessidade de integração regional no âmbito do deslocamento de mão de obra para postos laborais fora do município.

O programa Transporte Pró-emprego foi criado em 28 de março de 2016, pelo Decreto Municipal nº 17/2016, com o propósito de garantir aos trabalhadores kennedenses acesso aos seus postos de trabalho fora do município. Para que isso ocorra, o pretendente à vaga deve fazer um cadastro na Assistência Social do Município, indicando o local e a empresa onde trabalha.

Para que o candidato seja aceito, ele deve cumprir os seguintes requisitos: possuir renda familiar igual ou inferior a três salários-mínimos; ter carteira de trabalho assinada pela empresa ou declaração que ateste o vínculo empregatício de no mínimo seis meses; bem como comprovar que reside no município de Presidente Kennedy há, pelo menos, dois anos. Cumpridas as exigências, o cidadão receberá vale-transporte gratuito e poderá dispor dos serviços do transporte intermunicipal disponíveis comercialmente.

De acordo com isso, o Parágrafo Único do Decreto nº 17/2016 afirma:

O Programa Municipal TRANSPORTE PRÓ-EMPREGO será

destinado a pessoa em situação de vulnerabilidade social comprovada economicamente ativo em situação de empregabilidade, habilitado a preencher a vaga de trabalho, a fim de oportunizar e ampliar a expectativa de acesso ao mercado de empregos na Região Sul do Estado do Espírito Santo e Região Norte do Estado do Rio de Janeiro (PRESIDENTE KENNEDY, 2016).

Neste ponto, ao pensar a centralidade do direito do trabalhador, como já apontado, devem ser considerados os diversos interesses envolvidos na implantação desses programas. Acerca da gratuidade do transporte e os seus benefícios, Lopes (2018) aponta que a gratuidade do transporte seria boa para todos: para os Poderes Executivo e Legislativo, que beneficiariam a população em geral; para a classe trabalhadora, que teria à sua disposição o transporte coletivo, além do mais, gratuito; e para os empresários, o que atenderia aos seus interesses objetivos, pois não precisariam arcar com o ônus do vale-transporte a seus trabalhadores, que, além disso, estariam mais satisfeitos e descansados para a realização de suas tarefas laborais.

Vale ressaltar que o vale-transporte já é um instrumento garantido aos trabalhadores formais, instituído pela Lei no 7.418/85 e regulamentado pelo Decreto no 95.247/87. O empregador, pessoa física ou jurídica, anteciparia, assim, ao empregado, para utilização efetiva em despesas de deslocamento da residência ao trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo não gratuito. O empregador participaria dos gastos de deslocamento do trabalhador com a ajuda de custo equivalente à parcela que excederia a 6% de seu salário básico (BRASIL, 1985).

Desta forma, ao integrar o programa, o trabalhador teria, em tese, no seu pagamento mensal, a diminuição de um custo de 6% nos descontos em folha. Pensando no salário-mínimo brasileiro, em torno de 70 reais mensais integraria a renda do trabalhador formal.

No entanto, em Presidente Kennedy, há a gratuidade oferecida dentro dos critérios do Programa de Transporte Pró-Emprego. As rotas ofertadas são publicadas nos próprios processos de licitação pública para concessão de vale-transporte e, posteriormente, divulgadas na página oficial da Prefeitura na Internet. Assim,

podem ser observadas as seguintes rotas no processo de licitação número 019821/2018:

### **Rota da Frota do Transporte Pró-Emprego**

Presidente Kennedy – Cachoeiro  
Presidente Kennedy – Safra  
Presidente Kennedy- Independência  
São Salvador – Cachoeiro  
Jaqueira – Cachoeiro  
Marobá – Cachoeiro  
São Paulo – Cachoeiro (PRESIDENTE KENNEDY, 2018, s/p).

O Programa Transporte Pró-Emprego, ao disponibilizar transporte gratuito para atender cidadãos em situação de vulnerabilidade social, pode proporcionar uma oportunidade real para o aumento da renda familiar através da permanência em emprego fora do município, suprimindo, dessa forma, as carências de quem precisa sair da cidade todos os dias para trabalhar nos municípios adjacentes.

#### **4.2 O PROGRAMA TRANSKENNEDY E A RELAÇÃO CAMPO-CIDADE**

Como já apontado as relações entre campo e cidade passaram por profundas mudanças decorrentes das transformações estruturais do modo de produção global. Por um lado, houve um aumento significativo de utilização de tecnologias no meio rural que, por conseguinte, diminuíram a quantidade relativa de postos de trabalho no campo e uma crescente centralização dos serviços essenciais nas áreas urbanas.

Neste sentido, a ausência de acesso às centralidades, aos equipamentos públicos, ao lazer, impede a liberdade e a coesão social, inviabiliza a democracia participativa e a possibilidade dos habitantes agirem de forma igualitária.

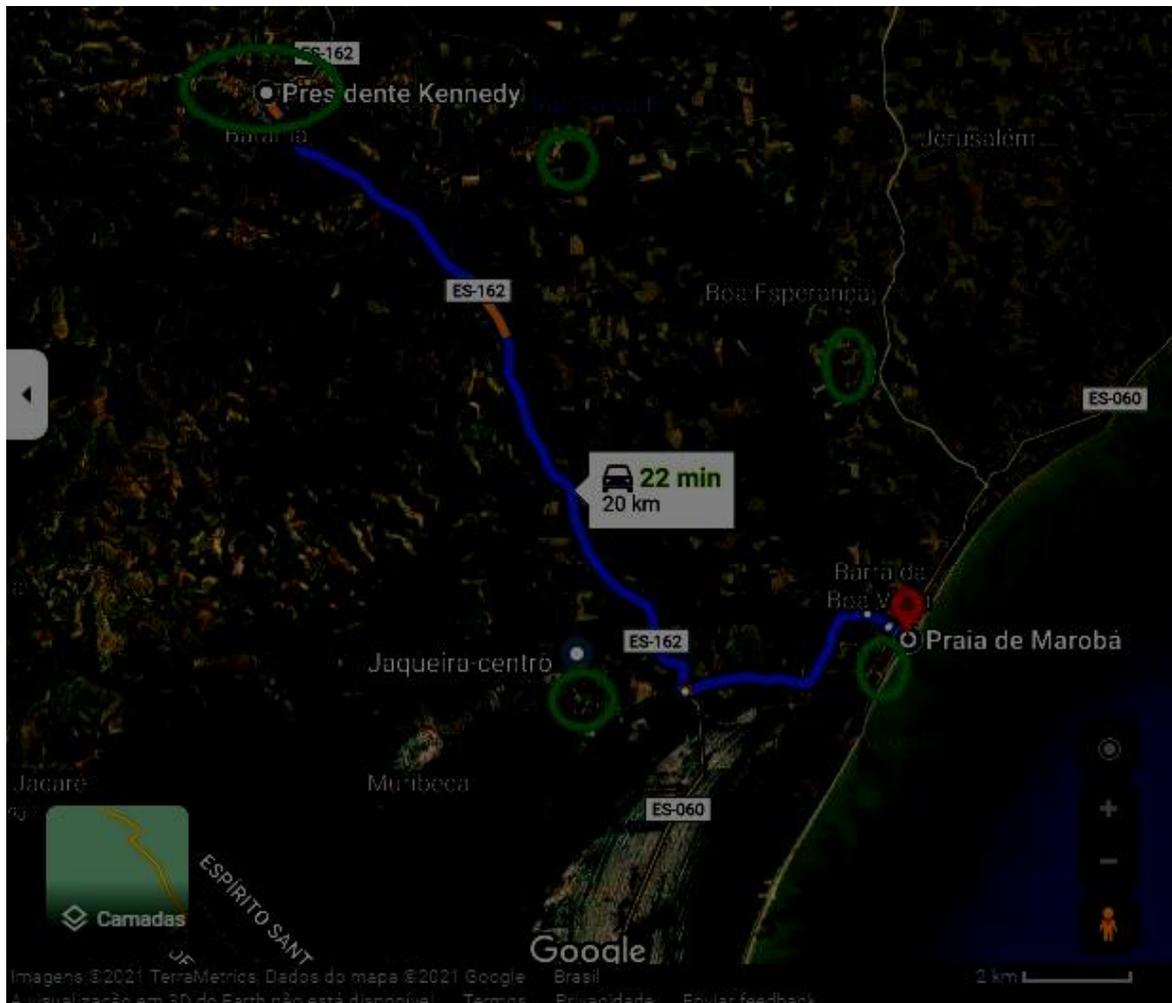
O Programa Transporte Transkennedy originou-se com o objetivo de possibilitar acesso dos moradores da zona rural à área urbana municipal. O projeto atende os 20 distritos do interior do município por meio de diferentes linhas de ônibus. De acordo com o edital de licitação por pregão eletrônico N° 34/2020, para contratação de ônibus para transporte gratuito de passageiros,

O projeto “Transkennedy”, é um programa que visa alcançar a população mais carente do nosso município, atendendo em suas necessidades diárias de locomoção de seus locais de origem até a sede do município, bem como seu retorno. Dentre os vários fins que trazem estas pessoas de suas localidades de origem a sede municipal, pode-se destacar o transporte para o hospital, tanto para atendimento hospitalar, quanto para consultas médicas de rotina, bem como também para aqueles que necessitam de um atendimento mais especializado, noutras cidades, os veículos da saúde saem também da sede municipal, com várias destas pessoas oriundas das localidades rurais. O Transkennedy também beneficia muitos trabalhadores que não têm como chegar até a sede por meios próprios (PRESIDENTE KENNEDY, 2020, p. 23-24).

Com isso, pode-se destacar que o intuito do programa Transkennedy é propiciar transporte viável para a população carente da zona rural. Ao garantir mobilidade ao centro da cidade, possibilita o acesso à saúde, ao trabalho, ao lazer e outras necessidades inerentes aos indivíduos, como afirma o primeiro inciso da Lei Municipal Nº 1.142, de 21 de outubro de 2014, que dispõe sobre transporte gratuito e outras providências: “§ 1º O disposto no caput deste artigo se aplica aos usuários que precisem de transporte para a realização de exames de saúde, consultas, internações, empregabilidade e demais necessidades de interesse público (NR)” (PRESIDENTE KENNEDY, 2014).

Nesse programa, o morador tem disponibilidade de utilizar o transporte quando quiser, desde que se adéque aos horários de circulação. O programa contrata empresas de transporte especializadas em locomoção, com ônibus e micro-ônibus, para atenderem residentes de forma gratuita. No mapa da Figura 3, podemos observar alguns aglomerados habitacionais do município e a localização da sede da cidade.

Figura 3 – Aglomerados habitacionais do município e a localização da sede



Fonte: Google. (2021). Elaboração da autora.

Dentro dos procedimentos formais de execução do Programa Transkennedy, é realizado processo licitatório público, do tipo pregão eletrônico, no qual é aferido se as empresas atendem a todos os requisitos obrigatoriamente previstos na licitação. São estabelecidas diversas rotas, divididas em lotes para atendimento das principais localidades do interior, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Horários previstos de saída das rotas - Transkennedy

<b>ROTA</b>	<b>HORÁRIO DE SAÍDA DAS LOCALIDADES DO INTERIOR</b>	<b>HORÁRIO DE SAÍDA DA SEDE</b>
01 – Presidente Kennedy	06:30h – 9:30h	11:50h – 17:00h
02 – Água Preta	05:00h – 13:30h	12:15h – 18:30h
03 – Campo do Limão	05:00h – 13:30h	12:15h – 18:30h
04 – Marobá I	05:00h – 13:30h	12:15h – 18:30h
05 - Gromogol	5:00h – 13:30h	12:30h – 18:30h
06 – Marobá II	05:00h – 12:00h	10:30h – 18:00h
07 – Bela Vista	05:00h – 13:30h	13:30h – 18:30h
08 – Capão	05:00h – 13:30h	11:30h – 18:30h
09 – Neves – divisa ES/RJ	05:00h – 13:30h	12:30h – 18:30h
10 – Rio Preto	05:00h – 13:30h	12:30h – 18:30h
11 – Rebentão	05:00h – 13:30h	12:30h – 18:30h
12 – Campo Novo	05:00h – 13:30h	12:30h – 18:30h
13 – Santa Lúcia	05:00h – 13:30h	12:30h – 17:30h
14 - Campinas	05:00h – 13:30h	12:30h – 18:30h

Fonte: Edital de licitação para as empresas (2020)

Conforme está previsto no próprio Edital (2020), estes “horários podem ser alterados, sempre que necessário, no interesse da Administração”.

## 5 RESULTADOS EFETIVOS DA POLÍTICA DE LOCOMOÇÃO GRATUITA

Neste tópico analisamos os resultados efetivos das políticas públicas de transporte gratuito em Presidente Kennedy sob a ótica do uso do território e do acesso à cidade como fator fundamental do desenvolvimento social.

Inicialmente, percebe-se que as análises englobam diferentes variáveis sobre a viabilidade de um transporte público gratuito. Para tanto, considerou-se contextos socioespaciais e econômicos do território analisado, além de conhecer as fontes de recursos utilizados para o financiamento da política de transporte coletivo gratuito.

A escolha da temática foi condicionada pela especificidade desta política, essencialmente social, já que, desde a sua decisão, implementação e execução perpassa por valores, questões culturais, demandas e pressões de diversos sujeitos envolvidos, seja como gestores, executores ou beneficiários.

Faz-se necessário colocar também e, desde já, que para alcançarmos a avaliação pretendida foi necessário recorrer a conceitos comuns à geografia, mobilidade e circulação e de conhecimentos que compõem o campo do saber no entendimento de Políticas Públicas.

Para tanto, partiremos do pressuposto de Milton Santos, sobre o “território usado”. Para Santos e Silveira (2012), é por meio desse espaço marcado pelas contradições da “passividade”, com a população e economia enraizada e local, que seria possível “fazer falar a nação”. Nessa ótica, as Políticas Públicas em âmbito local se afirmariam como possibilidades de mudanças significativas nas condições de vida das pessoas. Conforme aponta o autor citado por Leite (2020, p. 33):

[...] a realização da cidadania reclama, nas condições atuais, uma revalorização dos lugares e uma adequação de seu estatuto político. A multiplicidade de situações regionais e municipais, trazida com a globalização, instala uma enorme variedade de quadros de vida, cuja realidade preside o cotidiano das pessoas e deve ser base para uma vida civilizada em comum. Assim, a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares,

uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações. Ainda segundo Santos (2001) o espaço estrutura-se mais como um evento do que como um elemento físico, dotado de estrutura concreta. Ele define-se segundo uma multiplicidade de conceitos que interagem na forma como este pode vir a se tornar.

Nessa perspectiva, o Município de Presidente Kennedy, historicamente, apresenta uma economia baseada, quase exclusivamente, na agricultura e pecuária, com a existência de grandes propriedades de terra, concentradas nas mãos de um pequeno grupo de famílias, que coexistem com pequenos agricultores familiares, principalmente das comunidades quilombolas do município, localizados na zona rural. O processo de formação histórica relega ao município grande parte da população habitando na zona rural.

Nos estudos de Milton Santos sobre a Bahia, o autor apresenta uma realidade que nos aproxima à lógica do território objeto desse estudo, “um vasto interior rural empobrecido, internamente desarticulado, pontilhado de aglomerações incipientes em número e centralidade, e onde [...] não se fazia sentir senão como exutório dos produtos de uma agricultura regional cujos lucros pouco lhe retornavam” (LEITE, 2020, p. 17).

Por outro lado, temos uma grande participação da Prefeitura na economia local, tanto no sentido da absorção da força de trabalho quanto na promoção do aquecimento econômico, por meio de políticas sociais e de infraestrutura. Neste ponto, nos últimos anos, como já apontado, a Administração Municipal conta com uma arrecadação exuberante advinda dos *royalties* do petróleo.

Apesar dos apontamentos normativos e legais que objetivam a diminuição das desigualdades sociais, depois de mais de duas décadas recebendo recursos oriundos da produção petrolífera, o município apresenta grandes abismos sociais.

A necessidade é ainda mais latente pela grande extensão territorial do município e pela concentração de serviços e comércios na Sede, fazendo-se necessário o deslocamento de munícipes do rural para o urbano do município, diariamente. O mapa da Figura 3 demonstra a localização (círculo verde) dos principais

equipamentos públicos e privados, serviços e comércios, dando-nos uma noção dos deslocamentos diários necessários para acessar os mesmos.

Acerca disso, o município de Presidente Kennedy possui atualmente um sistema de transporte público por ônibus bastante utilizado pela população que desloca-se diariamente entre o campo e a sede municipal. A Lei Orgânica Municipal estabelece que é de responsabilidade do município prestar o serviço de transporte coletivo de passageiros, que tem caráter essencial, dentre outros serviços. Assim, o que se observa em Presidente Kennedy é o cumprimento formal dessas diretrizes.

O sistema de Transporte Público Gratuito por ônibus, na cidade de Presidente Kennedy, teve início a partir de 2014, quando começou a ser implantado o Transkenedy. Houve, naquele momento, a contratação da empresa *Costa Sul* que, até hoje, atua no município operando as linhas no trajeto campo-cidade-campo.

Atualmente, a empresa conta com diversas linhas, a partir de repasses feitos pela Prefeitura Municipal, com dois horários fixos. São utilizados tanto ônibus com capacidade para 46 passageiros, quanto micro-ônibus que atendem cerca de 23 passageiros. Todos os itinerários são campo-sede e sede-campo e duram em média 1 hora no trajeto.

Como já apontado por Kieling e Silveira (2015), o “continuum urbano-rural”, intensificado pelo modo de produção capitalista, estreitou os modos de vida, aproximando cada vez mais os dois espaços em um processo de interdependência. Tal fator pode ser observado na própria organização do transporte público em Presidente Kennedy, o qual concentra grande parte dos serviços públicos e privados, o comércio local (restaurantes, supermercados) na área central do município, para onde se destina o maior número de viagens.

De acordo com Coutinho e Fiúza (2019), é válido observar que há uma diferenciação entre as dinâmicas de locomoção entre sujeitos do meio rural e do meio urbano, visto a organização de tais territórios, que possuem diferentes formas de uso do solo. Em Presidente Kennedy, o uso desigual do solo pode ser capturado sob a ótica da distribuição espacial dos equipamentos públicos. No município há

uma centralização dos equipamentos públicos na sede municipal.

Na sede do município estão localizados os principais aparelhos estatais do município. Ali estão instalados, por exemplo, o Centro de Referência Social (CRAS) e a Secretaria de Assistência Social, que são bastante demandados, devido às políticas assistenciais executadas no município, como a distribuição de cestas básicas e tickets-feira. Também estão localizadas as principais agências pagadoras dos auxílios governamentais: Caixa Econômica Federal e Agência Lotérica.

Neste ponto, é válido considerar o impacto social dos programas analisados. Como já apontado, há um grande contraste na condição de vida da população kenedense, por isso, o município mantém um grande número de famílias dependentes dos programas assistenciais de âmbito federal, estadual e municipal, sendo, cerca de 6.977 pessoas cadastradas no CadÚnico (dados de 2018), com cadastro atualizado nos últimos 3 anos, correspondendo a um percentual de 61% da população municipal (IJSN, 2019).

Outro deslocamento relevante observado diariamente refere-se à busca de atendimento à saúde. A sede do município concentra o Pronto Atendimento Municipal, denominado Hospital Tancredo Neves, a Agência Municipal de Agendamentos e os laboratórios privados que mantêm parceria com a Prefeitura. Nesse ponto, é importante ressaltar que existem postos de saúde nas localidades rurais. Entretanto, são equipamentos que atendem com a consulta inicial, agendada, cujos encaminhamentos posteriores precisam ser agendados na sede municipal. A Farmácia Popular também está localizada na sede municipal, o que ocasiona um fluxo intenso de pessoas que necessitam de fármacos para uma melhor qualidade de vida e não possuem recursos para arcar com o tratamento.

Pode-se identificar no centro a Rodoviária Municipal, que serve como parada de embarque e desembarque para o Transkennedy e também como ponto de embarque para linhas que atendem municípios adjacentes. Dessa forma, o Transkennedy também cumpre papel de locomoção do campo para a Rodoviária Municipal. Neste terminal há linhas pagas para Cachoeiro de Itapemirim,

Marataizes e Itapemirim. O fluxo mais intenso ocorre para Cachoeiro, possuindo uma maior frota de veículos diários.

Importante observar que parte da população kennedense necessita também deslocar-se para municípios vizinhos, para os respectivos postos de trabalho, resolução de problemas pessoais e para acessar equipamentos públicos e privados não existentes em Presidente Kennedy, inclusive aqueles relacionados à compras, lazer e cultura.

Como visto, o Programa Pró-Emprego mantém o transporte gratuito oferecido à pessoas formalmente empregadas em estabelecimentos localizados em municípios adjacentes. Para tanto, o trabalhador necessita se enquadrar em critérios de renda e moradia para acessar o benefício. Como já apontado, na atualidade, os entes federativos mantêm uma relação de rede de interesses de atores políticos e econômicos (SANTOS, 2001). O programa Pró-Emprego, nessa perspectiva, atuaria como um projeto que visa integrar Presidente Kennedy à lógica econômica regional, promovendo o deslocamento como política de geração de emprego, renda e proteção social.

Ainda segundo Santos, citado por Leite (2020, p. 19), é fundamental um planejamento, “por meio do desenvolvimento do setor industrial e dos transportes, do aproveitamento das potencialidades turísticas e do fortalecimento dos vínculos [...] com a sua região de influência”. Dessa forma, o programa, ao atender os municípios, atende uma necessidade histórica, advinda da baixa atratividade e de geração de emprego e renda no próprio município, uma vez que os municípios vizinhos apresentam uma gama mais diversificada de produção industrial, de comércio e de serviços pessoais. Alguns se consolidaram historicamente como polos regionais na promoção de novas oportunidades de emprego, atraindo, inclusive, força de trabalho com origem em Presidente Kennedy.

Considerando, pois, a atual fase do capitalismo global (neoliberalismo/globalização) que impõe sua lógica aos espaços locais – lógica de mercado, do território das empresas (SANTOS, 2001), o programa, em suas rotas visa atender empresas específicas localizadas na região, situação manifesta nas rotas estabelecidas. Por

outro lado, há um bônus para o empregador que venha a contratar os possíveis beneficiários do programa, visto que deixariam de arcar com o benefício de vale-transporte, como aponta Lopes (2018), conforme apontamentos anteriores, em relação aos encargos auferidos com a redução de custos com vale-transporte.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa buscou-se investigar o processo de implantação dos programas Transporte Pró-Emprego e Transkennedy, que buscam atender à necessidade de locomoção de moradores de Presidente Kennedy, verificando a sua adequação a uma política integrada de desenvolvimento econômico e social local.

No Capítulo 2 discutiu-se a agenda de transporte coletivo, traçando um panorama histórico do debate. Percebeu-se que, na atualidade, os programas do transporte para a população estão baseados no direito de acesso à cidade. Portanto, o que podemos concluir nesta dissertação é que não se pode generalizar uma política pública, mas sim analisar o contexto socioespacial, as realidades históricas de seu território para desdobrarmos sobre as questões pertinentes de tais políticas em seu contexto mais concreto. Por exemplo, Presidente Kennedy é um pequeno município do interior do Estado do Espírito Santo, que tem as suas características e necessidades peculiares, e o transporte coletivo gratuito foi estabelecido para atender à demanda de uma camada social pobre e trabalhadora, oriunda das zonas rurais.

No capítulo 3 desdobrou-se sobre a demanda do transporte público coletivo, traçando a realidade do município em questão e as políticas públicas para o transporte, alinhadas a uma lógica de desenvolvimento local e social. Percebeu-se que essa é uma demanda nacional, e que se efetiva de maneira distinta em diferentes territórios. Um dos grandes debates refere-se ao financiamento do transporte gratuito.

No capítulo 4, a partir dos apontamentos dessas demandas, analisamos os documentos oficiais que fundamentam a adoção das políticas públicas no município. Percebeu-se dois eixos de atuação do transporte público gratuito municipal: o Transkennedy, que objetiva promover a relação campo-cidade internamente, e o Pró-Emprego, que beneficia empregados formais com postos laborais em outros municípios.

Neste ponto, percebe-se que o município possui recursos suficientes para elaboração

de políticas públicas de transporte. Entretanto, há a necessidade de repensar a aplicação desses recursos, investindo mais na qualificação para o trabalho especializado, promovendo pesquisas e programas voltados a uma melhor qualidade de trabalho na prestação desses serviços.

Assim sendo, as políticas públicas que visem a diminuição das desigualdades sociais e regionais podem ampliar as possibilidades do desenvolvimento social. É preciso promover mudanças na forma como os recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural vem sendo destinados, considerando a promoção da efetiva justiça intergeracional, pois, trata-se de uma fonte finita de recursos tributários. Diminuir efetivamente as desigualdades, voltando os esforços para as áreas carentes de maiores investimentos poderia impulsionar outras formas de desenvolvimento socioeconômico e de proteção ambiental (COSTA FILHO, 2020).

Conforme observado na legislação pertinente, o transporte é um direito social garantido na constituição e de responsabilidade direta do município. Neste caso, pressupõe-se que a municipalidade tem, em certa medida, a obrigatoriedade de oferecer ao povo o acesso ao transporte. O que diferencia a realidade de Presidente Kennedy, entre grande parte das cidades brasileiras, é a gratuidade no acesso a este transporte.

Neste caso, evidenciou-se uma gama de fatores que favoreceram a adoção de política de gratuidade no transporte: arrecadação dos royalties e população em grande parte de baixa renda, que não pode arcar com passagem no transporte privado. Combinado a isso, o município apresenta uma forte dependência dos serviços ofertados pela Prefeitura.

Inicialmente, verificou-se que a demanda do transporte coletivo aconteceu devido aos processos de mudanças oriundos das transformações territoriais, que impactaram as relações campo-cidade. Assim, o transporte coletivo tornou-se fundamental para locomoção dos munícipes para o atendimento das necessidades básicas, ora encontradas na sede do município.

Uma das evidências da necessidade de implementação do transporte coletivo é

atender a população de baixa renda. Em grande parte, moradores da zona rural, que necessitam se locomover, deslocar-se diariamente entre o campo e a sede municipal de modo a acessar o comércio, bancos, e serviços públicos.

Mesmo diante das legislações que deflagram a ordenação do espaço público e as políticas voltadas para o transporte, percebeu-se ainda um modelo que nega o uso do espaço público à camada vulnerável da sociedade. Em especial, isso se evidencia pelo baixo quantitativo de horários disponíveis, obrigando o cidadão a adequar-se aos horários e não o oposto, que seria uma lógica de integração territorial à necessidade das pessoas. A irregularidade e a pouca possibilidade de horários é uma constante que desafia o transporte público em Presidente Kennedy, fato que gera discrepâncias entre a demanda de usuários e a oferta de serviços. Além disso, há a condição precária da infraestrutura viária que, comumente, impossibilita o cumprimento de horários. É recorrente, em tempos de chuva, a impossibilidade de acesso a algumas comunidades.

No caso específico do TransKennedy, desde a sua implantação houve poucas alterações em seu funcionamento. Podemos concluir também que, mesmo sendo gratuito para todos, o atendimento não é universalizado, tendo em vista a limitação dos horários, privilegiando os chamados horários de pico. Além disso, são disponibilizadas poucas opções aos finais de semana e para outras atividades de interesses pessoais dos indivíduos, atividade de lazer, acesso aos bens culturais etc. O município possui uma grande atratividade para o turismo, para as praias e monumentos históricos, nesse ponto, a adoção de um transporte mais eficiente, alinhado a outras medidas, poderia favorecer a economia criativa e o próprio potencial para o turismo local.

Por outro lado, percebeu-se que há pouca participação social na implementação do transporte gratuito no município e também pouca publicização de resultados e avaliações posteriores à implantação dos programas. Deste modo, faz-se necessário o fomento de pesquisas para repensar o planejamento das políticas públicas de transporte gratuito, tendo em vista que, o principal recurso financiador advém dos *royalties* do petróleo, e pelo fato do município possuir uma baixa arrecadação própria. Como já sabido, os recursos do petróleo são finitos e necessitam estar

compromissados com investimentos que venham garantir às gerações futuras uma melhor experimentação de qualidade de vida.

No sentido de atender essa necessidade de trabalhadores formais de baixa renda que necessitam se deslocar até os seus postos laborais, o Programa Pró-Emprego foi criado. Grande parte desses trabalhadores são moradores das zonas rurais. Como já observado, com a mudança no espaço rural, com a maior utilização de técnicas e tecnologias, houve a necessidade de deslocamento da mão de obra rural para atividades em outros setores da economia.

Entre as linhas operadas, alguns serviços atendem horários específicos para a “troca de turno” de funcionários das empresas localizadas nos municípios adjacentes, sobretudo, nas ligadas ao setor de tratamento da produção agropecuária e de alimentos (recebimento, abate e processamento de carnes de aves e bovinos, recebimento matéria-prima e processamento de lácteos), além de unidades relacionadas ao mármore e granito e ao transporte de cargas.

Uma crítica fundamentante ao Pró-Emprego é o tempo de carência admitido para o trabalhador acessar o benefício, que, segundo estabelece o programa, é de 6 (seis) meses após a assinatura da carteira. Outro ponto que merece destaque é o próprio atendimento a essas diretrizes, visto que grande parte dos trabalhadores do município estão na informalidade, como apontam os dados do IJSN (2019), impossibilitando o acesso ao programa.

Em termos gerais, a execução de políticas perpassa por um processo em que “o planejamento é flexível e a viabilização de projetos depende de alguns fatores, como: avaliação do custo-benefício; estudo do cenário local e suas necessidades; recursos disponíveis; determinação do público-alvo; e relevância política (LOPES, 2018). Nos projetos analisados perceberam-se lacunas referentes a alguns processos. Há uma baixa ou nenhuma publicização de resultados dos programas. Perguntamo-nos: Quais os resultados das avaliações periódicas estabelecidas em contrato? Houve alguma sanção? São perguntas que necessitam de respostas e que pela pouquíssima transparência no trato da coisa pública foi impossível vislumbrar nesta pesquisa.

Ressalta-se que é fundamental a participação social nas decisões referentes às políticas públicas, por Conselhos e outros órgãos consultivos. Não foi possível localizar, no decorrer dessa pesquisa, elementos comprobatórios da participação popular e tampouco iniciativas que incentivem a participação da população.

## REFERÊNCIAS

ANTP. **Biblioteca** - 1996. Disponível em: <http://www.antp.org.br/biblioteca/f>. Acesso em: 26 abr. 2021.

ANTP. **Planejamento e transportes**: possibilidades metodológicas alternativas – 2002. Disponível em: [http://files-server.antp.org.br/\\_5dotsystem/download/dcmdocument/2013/01/10/19466eea-fe89-4b07-a3e6-8b8658b551ca.pdf](http://files-server.antp.org.br/_5dotsystem/download/dcmdocument/2013/01/10/19466eea-fe89-4b07-a3e6-8b8658b551ca.pdf). Acesso em: 26 abr. 2021.

BARAT, J. **Logística, transporte e desenvolvimento econômico**: História, atualidade e perspectivas. São Paulo: Editora CLA, 2007.

BRASIL. **Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985**. Institui o vale transporte e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7418.htm). Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 de mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Contagem Populacional. 2014. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/presidente-kennedy/panorama>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

\_\_\_\_\_. **Brasil, a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

COSTA FILHO, N. **A maldição do petróleo**: a difícil sincronia entre recursos de royalties, participação especial e desenvolvimento no município de Presidente Kennedy/ES. 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes-RJ, 2016. Disponível em: <https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/07/NILTON-COSTA-FILHO.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

COSTA FILHO, N. A maldição do petróleo: a difícil sincronia entre recursos de royalties, participação especial e desenvolvimento no município de Presidente Kennedy/ES. **JusBrasil**, 2020. Disponível em: <https://niltonfilho.jusbrasil.com.br/artigos/875910559/a-maldicao-do-petroleo>. Acesso em: 23 abr. 2021.

COUTINHO, E. A. C.; FIÚZA, A. L. de. A mobilidade cotidiana campo-cidade nas sociedades rurais em Cajuri e Coimbra/MG. **Rev. NERA**, Presidente Prudente, v. 22, n. 49, p. 59 – 82, Agosto 2019. ISSN 1806-6755. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/download/5863/4907>. Acesso em:

27 maio 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Estadual n. 8.308, de 12 de junho de 2006**. Cria o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo. Disponível em . Acesso em 10 mai. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOUVEIA, C. F.; FERREIRA W. R. Análise do transporte público coletivo em pequenas cidades – Tupaciguara e Sacramento/MG. **Horizonte científico**, v. 5, n. 2, 2011. Disponível em:

[https://www.academia.edu/31962103/An%C3%A1lise\\_Do\\_Transporte\\_P%C3%BAblico\\_Coletivo\\_Em\\_Pequenas\\_Cidades\\_Tupaciguara\\_e\\_Sacramento\\_MG](https://www.academia.edu/31962103/An%C3%A1lise_Do_Transporte_P%C3%BAblico_Coletivo_Em_Pequenas_Cidades_Tupaciguara_e_Sacramento_MG). Acesso em: 14 jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do Município de Presidente Kennedy-ES**. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/presidente-kennedy/panorama>. Acesso em 16 de mai. de 2020.

IJSN. **Perfil da pobreza no Espírito Santo – 2019**. Disponível em:

<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6702>. Acesso em: 21 ago. 2021.

IPEA. **Participação social na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação – 2003**.

Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

KAWAMOTO, E. **Análise de Sistemas de transporte**. São Carlos, SP: USP, 2015. Disponível em:

[Kawamoto\\_Análise\\_de\\_Sistemas\\_de\\_Transporte%20\(3\).pdf](#). Acesso em: 20 mar. 2021.

KIELING, R. I.; SILVEIRA, R. L. L. da. O rural, o urbano e o continuum urbano-rural no contexto do desenvolvimento regional. **PERSPECTIVA, Erechim**, v. 39,

n. 148, p. 133 – 143, Dez 2015. Disponível em:

[https://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/148\\_540.pdf](https://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/148_540.pdf). Acesso em: 22 abr. 2021.

LEITE, G. Pensando o espaço de todos: Milton Santos e a construção do campo do planejamento urbano e regional. **Novos Cadernos NAEA**, v. 23, n. 2, p. 11 – 38, maio-ago 2020. ISSN 1516-6481 / 2179-7536. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/download/9204/6492>. Acesso em: 14 ago. 2021.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LOPES, N. A. P. **Gestão de política pública e mobilidade urbana: estudo de**

caso do processo de implantação do transporte coletivo gratuito na cidade de Monte Carmelo/MG. 2018. 156 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Administração) — Centro Universitário Unihorizontes.

MOTIZUKI, W. S. **Modelo de transporte público para cidades de pequeno porte**. 2002. 70 f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002.

OLIVEIRA, M.F. **Gratuidade no Transporte Coletivo ou do Direito de (apenas) Alguns**. Revista Pensar BH – Política Social. Edição Temática n.º 3. Belo Horizonte., 2002.

PENA, R. F. A. **Debate sobre o transporte gratuito**. *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/debate-sobre-transporte-gratuito.htm>. Acesso em: 24 out. 2020.

PLANMOB. **Caderno de Referência Para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. BRASIL, 2007.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Orgânica Municipal, de 1990**. Presidente Kennedy: Prefeitura Municipal, 1990. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/kennedy>. Acesso em: 05 de ago. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Planejamento Estratégico 2018-2035**. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/filemanager/Livro%20para%20o%20site.pdf> Acesso em: 08 de abr. De 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Portal da transparência**. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia/documento?tipo=6016>. Acesso em: 17 out. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. **Portal da transparência**. Disponível em: [https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia/licitacao/detalhada\\_ver/6749/1](https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia/licitacao/detalhada_ver/6749/1). Acesso em: 12 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Decreto nº. 17, de 28 de março de 2016**. Regulamenta a lei nº. 809/2009, alterada pela lei nº. 1.142/2014 para implantação do programa de transporte pró-emprego e dá outras providencias. Presidente Kennedy: Prefeitura Municipal, 2016. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/D172016.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Complementar n. 17, de 26 de Outubro de 2018**. Dispõe sobre a organização do espaço territorial do Município de Presidente Kennedy. Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, ES, [2018]. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/documento/20190131130627-plano-diretor-municipal-pdm.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. São Paulo : Record, 2000.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do Século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVEIRA, M. R.; COCCO, R. G. Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais. **Estud. Av.**, v. 27, n. 79, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/SvVY3qDMDFxwkZWXr7cMJ3m/?lang=pt>. Acesso em: 21 ago. 2021.