

## **EXCLUSÃO SOCIAL, TRANSPORTE E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Ana Paula Queiroz da Silva**

**Thatiana Monique Oliveira Queiroz de Moraes**

Bolsistas DTI – CNPq/ Núcleo de Estudos em Transportes da UFRN

**Enilson Santos**

Depto de Engenharia Civil / Núcleo de Estudos em Transportes / UFRN

### **RESUMO**

Neste artigo, o objetivo é discutir as visões que atribuem ao Setor de Transporte característica de Política Pública de inclusão capaz de minimizar, dentre inúmeras questões conjunturais e estruturais, os níveis de exclusão social das populações mais carentes. Traçar o perfil teórico das discussões acerca da exclusão social e como esta se torna elemento nas questões relacionadas ao transporte mostra-se tarefa científica pertinente para contrapor as análises atuais que evocam o transporte enquanto direito fundamental de cidadania, pela sua capacidade de favorecer mobilidade às pessoas a postos de trabalho e de acesso aos serviços públicos, quando é pensado – para efeito de elaboração de política setorial – como instância de conexão entre as diversas instâncias do sistema. Diante da complexidade das questões que se articulam na dinâmica social, o que se pretende não é julgar análises, nem esgotar a discussão, mas levantar possibilidades de diálogo e apontar para uma maior consistência das reflexões e das proposições efetivas de política para o setor.

### **ABSTRACT**

This paper aims to discuss the possibilities that transport public policy may be approached as a social inclusion policy. It is supposed that such a policy can reduce urban social exclusion levels. But a previous theoretical debate is needed regarding relationships between social exclusion and transport services in order to explore conceptual difficulties related to the effective role of public transport in urban exclusion or poverty. There is not here an objective of electing a sole approach to the questions put on the table. But there is an intention of discovering new possibilities to the scientific and technical dialogue inside the transportation sector in which concerns to its integration in a social inclusion policy.

### **1. INTRODUÇÃO**

A compreensão das mútuas relações entre o processo de exclusão social e a inadequação dos serviços e das políticas públicas de transporte urbano requer um exercício prévio de apreensão do significado do conceito de exclusão social e de como ele abrange a discussão relativa à pobreza. Conquanto os incipientes desenvolvimentos de estudos e projetos concernentes à temática transporte e exclusão social, no Brasil, mantêm uma nítida vinculação entre os conceitos de exclusão social e pobreza, inclusive incorporando o primeiro no segundo, pode-se perceber como tendência mais consistente, na literatura técnico-acadêmica internacional e nas práticas governamentais, a supremacia do conceito de exclusão social sobre o de pobreza como referência para a ampliação do conhecimento científico do problema ou para a proposição de políticas públicas afirmativas e inclusivas.

No caso brasileiro, o estudo seminal de Gomide (2003), por exemplo, embora reafirme uma base conceitual de análise firmada por Sposati (1998) – para quem a “exclusão é a negação da cidadania” –, envereda por uma abordagem focada na caracterização das parcelas mais pobres da população urbana nacional quanto aos efeitos diretos do transporte. E, embora assinala que parte de um conceito ampliado de pobreza, que compreenda a exclusão social, tem por objeto apenas a privação do acesso aos serviços de transporte coletivo regular por razões de solvência (impossibilidade de arcar com as tarifas).

Mas, Sposati (1998) reafirma que “pobreza” trata tão somente de impossibilidade de aquisição de bens e serviços, ao tempo em que “exclusão social” estende essa noção de impossibilidade

de obtenção a outros elementos de natureza atitudinal, comportamental, social etc. Nesse sentido, ressalte-se a definição usada pela Unidade de Exclusão Social do governo britânico (Social Exclusion Unit, 2003) que relaciona o fato da exclusão social ao aparecimento vinculado de problemas como desemprego, baixa capacitação, baixas rendas, habitação precária, ambientes violentos, falta de saúde, perda de identidade familiar e comunitária etc. Nessa direção, o foco do documento da Unidade de Exclusão Social são as ligações entre exclusão, transporte e a localização dos serviços, especialmente aqueles relacionados a trabalho, educação e atenção à saúde.

Este é um dado fundamental da abordagem britânica, na medida em que – distintamente de estudos muito focados na questão da mobilidade, usualmente medida em viagens/dia – ela privilegia a noção de acessibilidade a serviços e oportunidades como chave para compreender a agudeza do processo de exclusão social em seus vínculos com o transporte. Daí que as diretrizes de política pública para inclusão social compreendem não apenas correções no transporte público (subsídios, barateamentos de tarifa, capilaridade, redução de restrições de uso a portadores de necessidades especiais etc), mas também se estendem para as políticas nas áreas de serviços, ocupação e usos do solo, segurança pública e viária, entre outras.

Assim, “exclusão social” é um conceito superior ao de “pobreza”, até porque permite que políticas públicas abrangentes possam ser engendradas com o fim de superá-la de maneira mais operacional. Ao fim e ao cabo, pobreza é um conceito passível de relativização (pobreza absoluta x pobreza relativa x miséria), enquanto que o oposto da exclusão é a inclusão. Mais adiante, explora-se a similaridade conceitual entre inclusão social e cidadania, mostrando de forma mais crítica como a questão transcende o simples “não ter” (ligado à pobreza) para situar-se num patamar do “não ser” (cidadão, detentor efetivo de direitos sociais amplos e de capacidade de defendê-los). Nessa abordagem, analisar a questão do transporte no âmbito de uma sociedade excludente não pode se resumir tão somente a discutir em que medida as tarifas são ou não são acessíveis, ou em quanto a falta de transporte repercute sobre as dificuldades de formação ou de atenção à saúde. Trata-se de tema com vocação para reflexões mais abertas, e que se voltem a dois objetivos centrais: em primeiro lugar, verificar a aderência das políticas setoriais de transporte público à política pública no campo do social; em segundo lugar, mensurar em que medida a supressão de gargalos de acessibilidade pode contribuir para um efetivo processo de reinserção social dos hoje excluídos.

Neste artigo, pretende-se discutir livremente os enfoques da política de transportes enquanto política de inclusão social, iniciando-se por abordar a situação atual desse debate no Brasil. Em seguida, trata-se de sedimentar uma base conceitual para a exclusão social, vinculando-a ao conceito de cidadania. Uma quarta seção se detém na aproximação do problema da exclusão no Brasil sob o prisma da evolução da política de transportes, ficando as conclusões para uma última seção.

## **2. O DEBATE E O PROBLEMA NO BRASIL**

É essa segunda direção que transparece mais claramente do debate e da ação pública no Brasil quando se relaciona transporte e exclusão social. A ANTP – Associação Nacional dos Transportes Públicos (2003) vem chamando a atenção para o agravamento da crise urbana nos países em desenvolvimento que, atrelada às mudanças políticas, econômicas e sociais

processadas em escala mundial, requerem um esforço de reorganização das cidades e de seus sistemas de transportes.

Mas a política pública de transporte urbano configurou-se no Brasil da década de 1990 como uma ação secundária e descontínua. Na medida em que a Constituição de 1988 reafirmava firmemente a posição histórica brasileira de transporte urbano como assunto de tutela municipal, sob os marcos de uma orientação estratégica definida no plano da União, o vazio deixado pela ausência de uma Política Nacional de Transportes Urbanos coibiu a atuação do Governo Federal no setor. Em paralelo, os avanços políticos do empresariado nacional de ônibus urbanos e seu fortalecimento enquanto oligopólios locais (Santos, 2000) foram paulatinamente entrenchando numa rotina inócua e pueril os organismos locais de gerência, com raríssimas exceções.

Esses são os elementos institucionais mais evidentes da crise que se abateu sobre o transporte urbano nacional no fim do século XX e que marcou o setor com o crivo da deterioração de sistemas, veículos e vias públicas, e pelo abandono completo de uma ação (fosse federal, fosse local, desde que governamental) mais direta no planejamento e no marco regulatório dos serviços, ação que se fazia urgentemente necessária para dar as bases de uma modernização empresarial e econômica dos sistemas locais de ônibus e para realinhar o transporte urbano com os novos fulcros do desenvolvimento urbano pós-industrial (Aragão *et al.*, 2000).

Quando se agrega esta problemática da obsolescência funcional dos transportes urbanos no Brasil ao crescimento desordenado e excludente das cidades, pode-se antever como resultado uma necessidade ampliada de serviços adequados e acessíveis de transporte público, fortemente subsidiado, e ao mesmo tempo estruturalmente ineficientes tanto do ponto de vista da *design* das redes quanto da produção dos serviços (Santos e Aragão, 2000).

Atender as necessidades de acessibilidade das populações e das áreas postas à margem da dinâmica econômica urbana torna-se um problema especialmente grave, cuja resolução ou, ao menos, equacionamento na moldura da crise institucional e regulatória já comentada acima é particularmente difícil. Tende-se, então, a meramente reproduzir padrões de organização e funcionamento da rede, no afã de, equivocadamente, buscar nas possibilidades de mobilização de massa, propiciadas pelo transporte coletivo, a panacéia para males que, em verdade, tem origem e causa no caráter segregacionista do desenvolvimento socioeconômico vigente.

É dessa maneira que um certo debate técnico-político nitidamente de corte setorial vai se instalar (ver, por exemplo, as recomendações constantes de ANTP, 1999) e, claramente dados os seus limites, defrontar-se a uma realidade em que pessoas e comunidades investem em soluções tão marginalizadas quanto elas, tão clandestinas quanto elas. A emergência dos transportes *alternativos* no último quinquênio do século passado revela, quando se supera uma tentativa mesquinha de rotulá-los como simples manifestação de desordem ou crime, uma tentativa socialmente validada de uma organização informal para questionar e contestar os limites da estrutura formal inepta com que os gestores da sociedade – as suas elites políticas, técnicas e empresariais – pretendem prover serviços de transporte para os excluídos, de suas moradias em áreas excluídas para espaços econômicos de exclusão.

Dada a inexistências de políticas sociais realmente inclusivas, a questão que se coloca no campo de atuação setorial em transporte público é em que medida a política de transporte pode enfrentar os desafios da redução de gargalos excludentes. Ainda que esse tipo de preocupação seja elogiável, e que revista de interesse científico-acadêmico análises como as de Gomide (2003), há que se ressaltar que medidas de política de transporte, tomadas com esse alicerce, têm o viés de endereçar esforços para uma maior provisão de serviços, com mais modicidade tarifária, talvez com maior eficiência projetual e produtiva – sempre e quando não se confunda subsídio injustificado com reais ganhos de produtividade –, mas com um alcance certamente limitado a dotar de maior mobilidade os mesmos excluídos de antes.

Uma solução tipicamente de transporte para tornar menos disfuncionais as cidades brasileiras pode produzir, inclusive, resultados opostos aos que se almeja. Manter distantes das populações excluídas as unidades produtoras de serviços e de oportunidades corresponde a exacerbar, mesmo quando se facilite ou subsidie o acesso até elas, o caráter de exclusão desse desenvolvimento urbano, que concentra em geografias alheias aos bairros de moradia dos excluídos os investimentos públicos e privados que dinamizam a paisagem econômica das cidades.

Haveria de considerar, como alternativa ao transporte mobilizador de excluídos, possibilidades de desenvolvimento urbano mais harmônico e distribuído, social e espacialmente. Um modelo de desenvolvimento com inclusão, baseado em possibilidades de dar acesso mais ou menos equânime, não a poucas locações de oportunidades e serviços, mas sim a locações de serviços e oportunidades espacialmente bem distribuídas pelo território.

Segundo Gomide (2003), há que se considerar, para efeito de políticas públicas em transportes, a estreita relação entre pobreza urbana e transporte uma vez que este impacta direta e indiretamente na dinâmica social e econômica dos espaços urbanos. Um transporte urbano acessível e de qualidade contribuiria para a atividade das cidades e melhoria da acessibilidade e da mobilidade urbana, impactando positivamente nos níveis de emprego e renda na medida em que permite acesso dos mais pobres às oportunidades de trabalho e aos serviços sociais, resultando na diminuição dos impactos da pobreza e promovendo “inclusão social”. Essa é uma visão que valoriza a importância de se articular um transporte público de passageiros de qualidade, mas que não discute a identidade tipológica desse transporte. Além do mais, trata-se uma visão um tanto utópica, na medida em que atribui aos deslocamentos o potencial de garantia de acesso aos níveis de emprego e aos serviços públicos, como se esses estivessem à disposição do interessado, bastando ao cidadão apenas chegar ao local onde se concentram essas oportunidades e a elas candidatar-se, o que não corresponde precisamente à verdade. Há uma questão social, política e econômica bem mais ampla, real causa dos processos de exclusão, o que não exige o transporte, evidentemente, de sua parcela de contribuição na minimização dos problemas sociais que afetam de forma mais direta à população mais carente, conforme se discute adiante.

As políticas de transporte urbano, certamente, constituem um instrumento para apoiar o gerenciamento do crescimento urbano e uma melhor distribuição da riqueza. Porém, as metodologias disponíveis têm sido utilizadas para reproduzir as desigualdades, para orientar um crescimento urbano ineficiente em termos ambientais e excludentes em termos sociais (Vasconcelos, 2001). Esse autor sugere uma análise mais ampla, no sentido dar ênfase à

necessidade de se reconhecer as políticas de transporte e trânsito enquanto política pública, a partir da análise de como se relacionam os vários agentes que interferem na produção e no uso do espaço urbano e do espaço de circulação, bem como das decisões das políticas de transporte e trânsito.

Essa ênfase proposta por Vasconcelos (2001) pretende reverter o foco histórico dado à discussão e análise das políticas de transportes, centradas no deslocamento dos veículos motorizados, para uma perspectiva em que se valore a mobilidade dos cidadãos e os eventuais impactos negativos que essa falta de deslocamento impõe. Faz-se necessário reconhecer o transporte público enquanto elemento fundamental no pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, pode-se notar uma reaproximação da abordagem setorial ao pano de fundo das políticas sociais, enfim de uma política pública voltada à construção da cidadania.

### **3. EXCLUSÃO SOCIAL, POBREZA E TRANSPORTE**

Conforme a literatura recente sobre o tema, a discussão acerca da categoria exclusão social não aparece descolada do que se convencionou chamar de processo de globalização, e de seus impactos junto aos Estados nacionais. Esses Estados passaram a ter seu poder de intervenção diminuído diante do alto grau de independência do mercado financeiro internacional, que se sobrepõe aos demais componentes desse processo sistêmico mundial, uma vez que circula com ampla desenvoltura sem que haja a necessidade de fincar raízes em local específico.

Para Sposati (1998), a noção de universalidade da condição de cidadania efetivou-se durante o surgimento, no primeiro pós-guerra, de um amplo sistema de garantias sociais denominado de Estado de Bem-Estar Social. Tal modelo de Estado, que surgiu como forma de manutenção do sistema de mercado em um novo ciclo de desenvolvimento capitalista ancorado nos grandes investimentos de suporte à produção em massa (Santos, 2000), foi um dos responsáveis pela recuperação da recessão mundial nos anos 1930, através da instalação do Estado-previdência, financiado pelos setores produtivos em expansão. Teve seu auge no segundo pós-guerra, ajudado pela implantação do Plano Marshall de recuperação da demanda e do mercado europeu. Tal modelo começa a apresentar deficiências de sustentabilidade no início da década de 70, devido às altas taxas de impostos, mantenedoras do Estado protetor, que passaram a ameaçar o desempenho e a lucratividade dos setores produtivos, bem como pela crise do petróleo, em 1973, que encerra um período contínuo de crescimento (Sunkel, 2001).

A incapacidade da economia capitalista em suportar a manutenção do Estado de Bem-Estar e a lucratividade dos setores capitalistas gerou um movimento político em favor de uma redução do Estado, de um acelerado processo de transnacionalização institucional e de uma revolução tecnológica e financeira. A ênfase no capital especulativo desencadeia a adoção de políticas restritivas de renda, fiscais e monetárias, que quebrariam o Estado de Bem-Estar (Sunkel, 2001). Porém, a construção histórica da constituição da responsabilidade social do Estado na reprodução social já havia se consolidado e rompido as fronteiras do primeiro mundo, alcançando os países semi-periféricos (Sposati, 1998). O desenvolvimento do processo de globalização nas décadas de 1970 e 1980, promovido pela integração dos mercados financeiros mundiais, pelo crescimento do comércio internacional e das empresas transnacionais, esse proporcionado pela revolução advinda das inovações tecnológicas da informática e da telemática, emoldura diversas vertentes sob as quais se pode trabalhar o conceito de exclusão social.

Dupas (1999) agrupa inúmeras abordagens sobre exclusão social, porém enfatiza em sua análise uma visão econômica do fenômeno. Afirma que a discussão aglutina diversas concepções que passam pelas responsabilidades diferenciadas entre Estado e sociedade bem como pelas condições materiais das pessoas, estando todas relacionadas ao fenômeno da globalização e da revolução tecnológica. Diante dos diversos entendimentos do que se pode considerar exclusão, que é tratada desde a garantia de sobrevivência à frustração de não-usufruto de bens e serviços, o autor, procura definir algumas questões sugeridas nas diversas abordagens que analisa.

Procura adotar um conceito gerado em alguns países centrais do capitalismo global para análise do que está ocorrendo em países de sua periferia. Entende que os impactos da globalização não são iguais sequer nos países desenvolvidos, o que remete à necessidade de se ressaltar as especificidades locais em qualquer processo de análise; além disso, este processo deve vir atrelado ao conceito de pobreza. Utiliza critérios objetivos que indiquem a existência do que chama de exclusão efetiva, ou seja, uma classificação que engloba renda, inserção ocupacional, etnia e gênero (quando indiquem discriminação), condições de moradia, condição de cidadania. Traçar critérios de classificação que delimitam uma linha de pobreza, em geral, constitui-se no primeiro passo para construção do conceito de exclusão social uma vez que serve de parâmetro operacional para a análise. Porém, essa classificação, a exemplo da categoria exclusão, também assume multiplicidades de abordagens de modo que muitas das vezes, dependendo do tipo de método escolhido, não se captam as minúcias que adquirem os olhares diferenciados sob a mesma situação.

Satterthwaite (2001) levanta um debate afirmando que as definições de pobreza com base nos níveis de renda não refletem a totalidade das privações que levam à pobreza, seja ela vista em seus aspectos rural ou urbano. Em geral as linhas utilizadas são definidas a partir do nível de renda necessário para prover os alimentos básicos e itens essenciais. Embora a falta de alimentos seja o critério aplicado às medições de pobreza, este não deve ser considerado o único fator que determine tal condição. O autor aponta outras questões como a falta de acesso suficiente à terra enquanto bem de produção, capaz de garantir subsistência e liquidez no âmbito rural, e, no meio urbano, a necessidade de considerar custos não alimentares como transporte, educação, informação, saúde, abastecimento de água e rede de esgoto, lazer e aquisição de bens culturais.

Para Dupas (1999), as linhas de pobreza que têm sido traçadas tentam mensurar a renda monetária necessária que garantam, conforme padrão de costumes da população, usufruto de uma vida considerada socialmente aceitável, incluindo alimentos, moradia, saneamento, educação, lazer. Porém, pondera o autor, ao se dicotomizar a classificação da pobreza através de uma linha que separa os pobres dos não pobres têm-se uma análise arbitrária e supérflua na medida em que não se filtra queda ou aumento da renda e qualidade de vida entre os indivíduos que compõe o mesmo grupo.

Sen, citado por Dupas (1999), caracteriza a pobreza tendo por base dois tipos de análises que considera complementares: uma de perspectiva descritiva, onde a identificação da pobreza se dá pelo reconhecimento de privação e a necessidade de adoção de medidas para seu

enfrentamento e, a outra, de perspectiva política, que identifica a pobreza como foco de intervenção para enfrentamento dos problemas.

Martins (2002) faz uma reflexão crítica sobre o tema da “exclusão social”, no sentido do reconhecimento da privação de algo posto pela dinâmica social, porém dando ênfase a uma dicotomia que se estabelece na condução das discussões sobre o tema: de um lado, os teóricos (acadêmicos, militantes, eclesiásticos) visualizam e pensam a questão e, de outro, os que a vivenciam cotidianamente como vítimas da adversidade imposta pelo sistema capitalista. A categoria exclusão, segundo o autor, tornou-se um aglutinado de conceitos que buscam explicar uma ordem social resultante do desenvolvimento capitalista. De modo que compreender os problemas sociais da sociedade contemporânea sem questionar o sistema que impõe esse desajuste, implica na adoção de uma perspectiva de inclusão, ilusória e parcial, ou seja, sustentadora de uma ordem social que deve ser mantida.

Em sua análise, Martins (2002), sugere que a construção da categoria exclusão é uma projeção vista por quem é beneficiário do sistema e que percebe os que não têm acesso aos mesmos círculos de convivência como não incluídos. Portanto, torna-se fundamental o reconhecimento da privação pelos que sofrem na pele a exclusão e não que sejam partícipes dela. Dessa forma, a categoria pode ser fruto de duas situações: uma de orientação transformadora, em que a vítima da exploração capitalista é portadora de uma possibilidade histórica na medida em que o processo reflexivo torna-se agente de mudança; outra, de orientação conservadora, na qual o excluído cria mecanismos de sobrevivência e inserção mesmo que muitas das vezes não se dê por meios lícitos.

Para Martins (2002), fazer parte dessa sociedade que tem por premissa a inclusão – já que precisa de consumidores com um padrão mínimo de consumo para garantir a manutenção da engrenagem tão particular do sistema capitalista – carrega tanta essencialidade que leva o excluído a buscar a forma de participação mais fácil, de modo degradado, precário e até mesmo delinqüente, numa ação que passa a incomodar o grupo dos incluídos. É aí que surge o reclamo dos incluídos por providências de integração social através das políticas públicas ajustadas e ordenadoras da desordem.

A contradição própria do capitalismo é que ele precisa incluir para se manter, ao mesmo tempo em que gera desníveis de inclusão, não só no mercado de trabalho, mas nos vários espaços coletivos. O Estado de Bem-Estar, como se viu, não suportou, diante das crises cíclicas do capital, sustentar as políticas que garantiam integração social, de modo que surge diante de nós um grande problema metodológico: como pensar em estratégias propiciadoras de inclusão dentro de um sistema que se cria numa perspectiva de inclusão, mas que gera o seu oposto? Diante disso, requer-se que a análise e formulação de políticas públicas no campo dos transportes tenham por pano de fundo a compreensão de que, ainda que despida de viés ideológico, o problema de exclusão se processa e se concretiza no cerne mesmo do sistema capitalista, e não surge de forma independente em um dado aspecto ou setor da realidade social.

#### **4. A QUESTÃO DA EXCLUSÃO SOCIAL E DO TRANSPORTE NO BRASIL**

Durante toda a década de 1990, o Governo brasileiro adotou uma política de controle inflacionário associada a uma política de desestatização da economia e de reformas do Estado



nacional. Os resultados alcançados tiveram por contrapartida uma dívida social irrecuperável no curto ou médio prazo, materializada em altas taxas de desemprego e queda de qualidade de serviços essenciais para a população. Os níveis de exclusão social no país são, portanto, crescentes no passado mais recente, na mesma medida em que aumentava a percentagem da população a que se recusava o acesso a condições mínimas de sobrevivência e de acesso a oportunidades de saúde, habitação, qualidade ambiental, cidadania e, também, transporte.

Segundo dados do Ministério das Cidades (2003), 82% da população brasileira vive em cidades e a estrutura de gestão urbano-metropolitana é ineficiente na organização desses espaços. Faltam alternativas habitacionais dignas para grande parte da população. Apenas 30% da demanda por novas habitações ocupam áreas legais, tendo como contraponto a cidade ilegal, aonde a ação estatal e a regulação pública e social não chegam. Faltam serviços essenciais de infra-estrutura técnica como abastecimento de água, rede de esgoto e transporte, ademais das carências flagrantes de infra-estrutura social como saúde, educação, seguridade e assistência social.

Kranton, citado por Gomide (2003), apresenta o transporte como fator que influencia nas decisões de moradia dos mais pobres uma vez que estes não dispõem de automóvel particular. Excluídos do clube dos usuários de automóveis (para o conceito da malha viária urbana como bem de clube ver Santos, Orrico Filho e Contreras-Montoya, 1996), para os quais, ao menos em tese, a autoprovisão de acessibilidade garante condições de aquisição de bens e serviços ao largo de toda a geografia urbana, os mais pobres – mas também as crianças em geral, os idosos, os não-motoristas por qualquer motivo etc – privilegiam a moradia próxima aos locais de trabalho, pelo que se justificaria a formação de favelas e cortiços em áreas urbanas centrais. Quando não conseguem se inserir nesses espaços precários “privilegiados”, seja pela falta de oferta de solo propício à transformação em favelas, seja pela existência de um mercado imobiliário com alto custo de moradia nesses espaços centrais, a periferia surge como opção secundária, com o agravante de que exige maior disponibilidade (e custo) de transporte.

Tal interpretação, ainda que sustentável em determinados casos urbanos do Brasil com formação de favelas já há algumas décadas, padece de duas fragilidades para ser admitida como válida. Em primeiro lugar, pressupõe a capacidade de decisão dos excluídos como um fato, quando na verdade o que se tem é uma ausência de liberdade de escolha: não se pode transferir o mecanismo decisório locacional de mínimo custo global de moradia e transporte, tão caro às teorias utilitaristas da localização, para coletivos ou indivíduos cuja necessidade primordial de um teto não está atendida. Em segundo lugar, admite convencionalmente uma certa imutabilidade da geografia dos postos de trabalho, característica do emprego formal e até nestes já em extinção, para uma categoria de trabalhadores absolutamente excluídos das formalidades do mercado de trabalho.

Parece mais indicado assumir a questão da moradia dos excluídos como sendo definida em um quadro construído a partir da constatação de que o mundo urbano se problematiza com base na inadequação de tratamento da questão agrária no país. A migração campo-cidade, causada no país não apenas pela irrupção do capitalismo rural, mas também pela prevalência de formas obsoletas (do ponto de vista mesmo da dinamização capitalista do setor primário) na organização produtiva da agricultura nacional – concentração fundiária e latifúndio improdutivo, agricultura familiar de subsistência técnica e financeiramente desassistida,



práticas de arrendamento de terras – propiciaria a criação de espaços de aglomeração humana nas cidades, em especial nas periferias das maiores metrópoles do país. Esses espaços seriam, em geral, tão somente adsorvidos pelas metrópoles – economicamente dinamizadas pelo setor secundário em ascensão – e se caracterizam, desde seu surgimento, como excludentes.

O fenômeno se instaurou no Brasil do capitalismo tardio em seu momento de industrialização definitiva (o período que sucede à Segunda Guerra Mundial), quando a emergência de uma burguesia urbana proporcionava o surgimento do mercado imobiliário nas cidades e o desenvolvimento capitalista brasileiro ainda não atingira o estágio de formulação de uma rede de seguridade social compensatória. Demonstra isto o fato de a Previdência social brasileira só ter se implantado nos anos 1960 e 1970, quando os governos militares demoliram o edifício das previdências setoriais por categoria (bancários, comerciários, industriários etc).

Por outro lado, enquanto as cidades européias em crescimento rápido no Século XIX e princípios do XX haviam estruturado sua expansão com base nos trilhos urbanos, e as norte-americanas basearam sua explosão na massificação fordista do automóvel no entreguerras, a explosão das demografias urbanas nacionais encontra os bondes em processo falimentar e se resolve, de qualquer forma, na capilaridade todo-terreno dos ônibus, emergentes na década de 1950, inclusive como espaço de aplicação de pequenas poupanças de autônomos (ver Brasileiro e Henry, 1999, para uma série de estudos locais que alicerçam essa interpretação) e empresas familiares incipientes.

Tal fato deu origem, na ausência de uma tradição de gestão estatal do território, a toda sorte de desenvolvimentos irregulares do solo que se estabeleciam e consolidavam com a âncora da linha de ônibus de bairro, invariavelmente com destino ao centro da cidade. Os primórdios da regulação técnico-operacional e econômica do ônibus urbanos no Brasil (Orrico Filho et al., 1997) se situam historicamente nos anos 1960, e assumem o claro papel de política pública compensatória em face da inexistência de políticas sociais de maior alcance para aqueles social e territorialmente excluídos do processo de desenvolvimento econômico nacional.

Cabe ressaltar, como afirma Satterthwaite (2001), que sucessivas ondas de normatização da posse da terra e o caráter comercial da política habitacional implementada com o BNH – Banco Nacional de Habitação, a partir de finais dos anos 1960, só lastreiam e enfatizam como ilegais as formas de que lançam mão os excluídos urbanos para a obtenção de sua moradia precária (autoconstrução, fuga aos padrões e restrições urbanísticas e de códigos de obras, materiais reaproveitados etc). Surgem, por conseguinte, espaços que, além de certamente pobres, são fundamentalmente excluídos. Inclusive, essa definição pode se aplicar às áreas de reassentamento e remoção de favelas, nas quais, ainda que se garanta o título fundiário correspondente, a infra-estrutura técnica e social só chama a atenção por sua ausência, seja ela a inexistência pura e simples ou a completa inadequação e desinteresse operacional dos organismos gestores. É nesse processo que se cristaliza o caráter essencialmente geográfico da segregação social urbana no Brasil, o que torna ao mesmo tempo mais fácil e mais visível a diferenciação espacial dos investimentos em infra-estrutura e da qualidade das provisões de serviços públicos.

Uma linha de investigação interessante neste aspecto pode ser aquela que se volte a examinar o caráter generalizado da desconexão a redes de infra-estrutura nas cidades brasileiras, no

sentido de prover uma geografia da exclusão (no sentido proposto por Sposati, 1998), e que permitiria, validadas essas hipóteses de uma natureza sistêmica da exclusão social no Brasil, desenvolver políticas de inclusão de mesmo teor, sistêmicas, voltadas à garantia de um espaço territorial incluído e com desenvolvimento da cidadania integral de seus habitantes. Estar-se-ia aí diante do resgate de uma condição cidadã nunca consolidada, em face do fato de que o Estado do Bem-Estar no Brasil nunca se efetivou como tal.

Esse caráter generalista da inclusão social, certamente, não pode ser alcançado com visões setoriais, evidentemente parciais, da realidade e da formulação de políticas. Todas as políticas compensatórias levadas a implantação desde os anos 1980 com plataforma no setor transportes (perequação tarifária por município ou conjunto de municípios, vale-transporte, gratuidades e isenções, subsídios diretos, abatimentos etc), mesmo aquelas geradas por governos locais, padeceram desse mesmo mal congênito: o de atacar um problema generalizado a partir de uma visão limitada e setorial. Como resultado, o enfrentamento dos problemas sociais reais foi sendo postergado, e o setor de transportes urbanos entrou em um círculo vicioso que, a cada medida, produzia uma situação que requeria outra medida e assim por diante. Tal constatação é validada pela reiteração das crises envolvendo, por exemplo, gratuidades e abatimentos: na falta de financiamento externo ao setor para fazer face à redução de receitas operacionais diretas, reajusta-se a tarifa acima da inflação da planilha de custos, o que leva à redução de demanda. Ou seja, uma medida potencialmente inclusiva como abatimentos ou gratuidades culmina em exclusão, o que vai requerer novo ajuste inclusivo.

Uma perspectiva de aprimoramento no trato da questão da exclusão social urbana surgiu com a criação do Ministério das Cidades. O tripé habitação, saneamento, transporte, apoiado no alicerce de um avanço no tratamento da questão da cidadania pela via da participação social e do fomento às organizações dedicadas ao desenvolvimento local, pareceu apontar para um tratamento coordenado do problema. Entretanto, algumas dúvidas já se colocam no cenário, haja vista o caráter setorial de algumas intervenções de financiamento propostas pelo Ministério, especialmente no setor transportes.

## **5. À GUIA DE CONCLUSÕES**

As tintas da exclusão social urbana no Brasil são suficientemente fortes como para assegurar que se trata este de um dos problemas fundamentais da agenda de desenvolvimento do país. O IPEA, segundo Gomide (2003), estimou para 2001 um total de 42 milhões de indivíduos pobres (com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza) vivendo em áreas urbanas, sendo que 26,5 milhões deles vivem em aglomerações urbanas. Essas estimativas, no entanto, dizem respeito apenas ao conceito de pobreza: para alcançar os excluídos urbanos haveria de incrementá-los significativamente.

Tendo em vista esse panorama, que sinaliza um quadro preocupante de privação de direitos básicos, faz-se necessário encarar a questão de forma consistente, com base em evidências científicas e técnicas e lançando mão das melhores práticas de método e conceituais. Nesse sentido, um programa de inclusão social urbana no país não poderá prescindir de uma abordagem quanto às responsabilidades e potencialidades do transporte público urbano no trato do problema, mas também não deveria correr o risco de buscar um enfoque restrito e setorial, dando asas a interesses corporativos interessados na manutenção do *status quo*

institucional e regulatório do setor e em propiciar-lhe, ainda assim, um novo ciclo de acumulação acelerada desta vez com suporte em subsídios públicos de toda ordem (no combustível, na isenção de impostos locais, no aporte de compensação por isenções e abatimentos etc), com guarida em um discurso fácil e pernicioso de “barateamento das tarifas”.

Tratado setorialmente o problema, a política de transportes resultaria em não mais do que uma nova política compensatória, oferecendo-se mobilidade em troca de permanência como excluído. Enfocado de maneira articulada, por outro lado, a importância do transporte público urbano cresce, como provedor de acessibilidade entre as instâncias e espaços garantidores de cidadania.

A Constituição de 1988 representou uma forte ruptura na concepção da provisão de políticas públicas no país, que se destinava até então apenas para aqueles que faziam parte do processo produtivo. O corte cidadão da nova Carta Magna, após um longo período de impossibilidade de expressão e desrespeito aos direitos humanos, influenciou no novo modelo de ação estatal. Embora, seguindo uma tendência de âmbito mundial, a Carta Magna tenha como elemento doutrinário a descentralização das ações do Governo Federal, essa descentralização passou a ser concebida como um processo de distribuição dos espaços de poder. Sposati (2001) faz uma discussão acerca do modelo democrático legal proposto (participação popular, democracia, cooperação, organização da sociedade civil e desmercantilização) contrastando com os modelos neoliberais, que são de transferência de ação, de responsabilidade, mas sem delegação ou atribuição de poder decisório.

Apesar de que o caminho da implantação desse modelo se faz com erros e acertos, essa nova forma de participação social, que ainda está sendo experimentada, pode gerar temporariamente um vácuo na formulação e execução de políticas públicas que dá origem a formas de privação e negação de igualdade, ancoradas na tradição de discriminação e segregação social, que vai de encontro à concepção contemporânea de cidadania. Mas, que cidadania é essa? Que aspectos essa palavra, de uso tão corrente em discursos e agendas governamentais, acadêmicas ou da sociedade civil, incorpora no conceito que lhe é subjacente? Barreto (1999) considera que se trata de um conceito universal, histórico e mutável. Marshall (1967), talvez o teórico mais citado quando se fala em cidadania, faz um resgate histórico da construção desse conceito, destacando três etapas. A primeira, iniciada no século XXIII, volta-se à questão dos direitos e deveres referentes à garantia do direito individual à propriedade, à liberdade pessoal e à justiça: é a cidadania civil. A segunda, datada do século subsequente, enfatiza os direitos políticos: é a cidadania política. No século XX, aparece a cidadania social, que se refere à luta pela garantia de direitos econômicos e sociais. Na segunda metade do século XX, sugere Castro (1995), essa terceira acepção de Marshall pode ser ampliada para incluir aspectos mais subjetivos do indivíduo: a cidadania cultural, inclusive enfatizando os direitos dos grupos étnicos culturais.

A articulação dessas variadas abordagens aponta para a universalização dos direitos civis, sociais, políticos e culturais. Porém, para seu efetivo alcance, torna-se necessária sua disseminação no sentido de fazer que os sujeitos sociais assumam postura ativa, crítica, participante e reivindicatória. Os novos espaços, forjados pela Constituição de 1988, de participação popular nas instâncias decisórias de elaboração e implementação de políticas

públicas (os conselhos de gestão e de direitos) precisam avançar nesse sentido, até porque a presença e a participação do cidadão nos processos decisórios públicos constituem a forma mais acabada da inclusão social. Enquadrar o transporte público urbano nesse processo de afirmação da cidadania, muito além de somente equacioná-lo como agente de conexão e acessibilidade entre moradia e os espaços de oportunidades e serviços urbanos, propicia um alcance efetivo do processo de inclusão social em sua mais alta escala, a inclusão do habitante como membro político atuante nas decisões de política pública em sua comunidade.

Enfim, é preciso reorientar, ainda em seu nascedouro, a pesquisa acadêmica em torno do tema das relações entre transporte público urbano e inclusão social, filiando por um lado as intervenções de política pública no setor ao processo geral de inclusão dos excluídos urbanos e, por outro, garantindo os espaços intrasetoriais de construção da cidadania, seja pela supressão de gargalos ao processo social de inclusão, seja pela abertura dos espaços decisórios do setor à efetiva participação da população organizada. Não poderá a política federal de transportes urbanos olvidar esse conjunto de chaves que permitem ao setor de transportes praticar de modo efetivo sua vocação de serviço público comprometido com a construção de uma sociedade mais equânime e socialmente mais justa. Postergar esse compromisso poderá apenas significar uma aposta das comunidades técnica e acadêmica em soluções de transporte público voltadas a propiciar a mobilidade massiva a um mínimo custo privado, perdendo-se a oportunidade de construir soluções institucionais e de engenharia que objetivem a provisão, a um mínimo custo social, de um máximo de acessibilidade cidadã ao desfrute das oportunidades da vida urbana.

#### **Agradecimentos:**

Os autores agradecem o apoio do CNPq à pesquisa que conduziu a este trabalho, apoio realizado no âmbito do programa de financiamento à pesquisa do Fundo Setorial de Transportes Terrestres.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ARAGÃO, J. e outros (2000) Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus. In: SANTOS, E. e J. ARAGÃO (orgs) *Transporte em Tempos de Reforma*. LGE, Brasília.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO (2003) *O Transporte na Cidade do Século 21*. Disponível em [http://www. antp.org.br](http://www.antp.org.br)
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO (1999) *Transporte Humano*. ANTP, São Paulo.
- BANCO MUNDIAL (2001). *Relatório sobre o Combate à Pobreza no Brasil*. Disponível em <http://www.worldbank.org.br>
- BARRETO, W. S. (1999) *Distintos Olhares de Cidadania*. Brasília: UNICEF.
- CASTRO, M. (1995) *Mulher negra, resistência e cidadania: e o lugar da mulata?* In *Presença da Mulher*, n. 28, novembro.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES (2002). *Transporte de Passageiros*. Disponível em [www.cnt.org.br](http://www.cnt.org.br)
- DUPAS, G. (1999) *Economia Global e Exclusão Social*. São Paulo: Paz e Terra.
- GOMIDE, A. Á. (2003) *Transporte Urbano e Inclusão Social*. Brasília: IPEA..
- MARSHALL, T. H. (1967) *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MARTINS, J. S. (2002) *A Sociedade Vista do Abismo*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- ROLNIK, R. (1999) Os limites da legalidade urbana. In ROLNIK, R.; KOWARICK, L. e SOMEKH, N. (orgs) *São Paulo - Crise e Mudança*. São Paulo, Brasiliense.
- SATTERTHWAITE, D. (2001) *Pobreza Rural e Urbana: Entendendo as Diferenças*. Disponível em <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0901/iejep/ie090110.htm>.