



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

JOSÉ DOS ANJOS SOARES JÚNIOR

**MOBILIDADE URBANA E INCLUSÃO SOCIAL: NOVOS FUNDAMENTOS PARA
UMA POLÍTICA URBANA INTEGRADORA**

**SALVADOR
2005**

JOSÉ DOS ANJOS SOARES JÚNIOR

**MOBILIDADE URBANA E INCLUSÃO SOCIAL: NOVOS FUNDAMENTOS PARA
UMA POLÍTICA URBANA INTEGRADORA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia
como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel
em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado

**SALVADOR
2005**

José dos Anjos Soares Júnior

Mobilidade Urbana e Inclusão Social: Novos Fundamentos para
uma Política Urbana Integradora

Aprovada em 14 de dezembro de 2005.

Orientador: _____

Prof. Ihering Guedes Alcoforado
Faculdade de Economia da UFBA

Prof. Dr. Paulo Henrique de Almeida
Faculdade de Economia da UFBA

Prof Dr. Livio Andrade Wanderley
Faculdade de Economia da UFBA

Dedico este trabalho a meu pai, José dos Anjos Soares, que em vida sempre declarou o seu orgulho por mim e a minha mãe, Lúcia Santos Soares, a única pessoa que mesmo conhecendo meus defeitos, ainda assim me dedica um amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

A minha querida mãe e a minha irmã, por terem me suportado nos momentos de maior estresse e me dado o conforto necessário para prosseguir: a nossa casa é o lugar onde não podemos deixar de ouvir e de dizer todas as verdades, mas, também, é o lugar de maior compreensão;

Ao Prof. Ihering Guedes Alcoforado, pela orientação e disponibilidade em sempre me atender ajudando no direcionamento do meu trabalho, além do encorajamento para enfrentar apresentações extra-faculdade.

Um agradecimento especial:

À amiga Aline, pela consultoria monográfica e pela linda companhia que me fez durante esses anos, você faz parte do lado bonito da história;

À amiga Danielle pela atenção e consultoria monográfica: amizade assim é a melhor coisa que existe;

Aos outros grandes amigos e fãs que me acompanharam durante esses longos anos, fazendo com que a minha caminhada pelos corredores da FCE se tornasse menos dolorida: Lela, Hugo, Renata, Daiane, Lu Menezes, Marcela, Sheila, Tets, Carol e Ju Guedes. Valeu a parceria pessoal, essa é pra vida toda;

E a Ele, por perdoar as minhas injustas declarações e pela oportunidade que tem me dado de continuar a tentar ser menos rebelde.

RESUMO

Este trabalho monográfico visa fazer um estudo qualitativo da situação da mobilidade e do transporte, verificando seus impactos sobre a exclusão social urbana focada na perspectiva da privação de capacidades desenvolvidas pelo economista indiano, Amartya Sen. São abordados nesse estudo os seguintes assuntos: situação da mobilidade urbana da população de baixa renda, impactos do transporte sobre a renda, o trabalho e as decisões de moradia dos indivíduos (urbanização) e políticas públicas de re-inserção dos mais pobres a estrutura urbana. A partir dessas análises, verifica-se a necessidade da construção de uma política urbana com um viés ligado ao reordenamento do uso do solo no intuito de reintegrar os indivíduos, possibilitando a universalização do direito de ir e vir.

Palavras-Chave: mobilidade urbana, exclusão social, transporte, privação de capacidades, reordenamento do uso do solo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE	12
2.1	A PERSPECTIVA DA LIBERDADE	12
2.1.2	Os fins e os meios do desenvolvimento	15
2.2	LIBERDADE E OS FUNDAMENTOS DA JUSTIÇA	16
2.3	POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES	19
3	DIAGNÓSTICO URBANO	22
3.1	MOBILIDADE X ACESSIBILIDADE	22
3.2	TRANSPORTE E RENDA	27
3.3	TRANSPORTE E DECISÕES DE MORADIA E TRABALHO	35
4	POLÍTICA URBANA	41
4.1	O URBANISMO FUNCIONALISTA	41
4.2	O NOVO URBANISMO	45
4.2.1	Dos Princípios	46
4.2.1.1	Instituição de uma estrutura de bairros	46
4.2.1.2	Diversificação das formas de transporte e mistura de usos do solo	47
4.2.1.3	Criação de centros funcionais com usos heterogêneos	48
4.3	A POLÍTICA	48
4.3.1	As Diretrizes	51
4.4	COMENTÁRIOS	55
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
	REFERÊNCIAS	60

APRESENTAÇÃO

A idéia de trabalhar esse tema se pautou a partir da minha necessidade pessoal de entender o mecanismo urbano que restringe boa parte da população dos grandes centros urbanos, em especial Salvador, do direito básico de se locomover – seja pela insuficiência de renda ou pela desorganização espacial (propiciada pelo espraiamento urbano e pela falta de políticas claras de ordenamento de uso do solo do município).

Há fortes evidências de uma mudança no perfil da mobilidade nas cidades, destacando a mobilidade individual em detrimento da coletiva. Pessoalmente, eu julgo importante conhecer as motivações dessa escolha, que é o primeiro passo para o entendimento da questão, ao mesmo tempo em que orienta quanto às soluções básicas a serem adotadas no âmbito dos transportes e da mobilidade urbana.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, atualmente, segundo dados do Ministério das Cidades, mais de 82% da população brasileira reside nas cidades. A urbanização acelerada das últimas décadas no país fez crescer rapidamente a população dos centros urbanos, principalmente as cidades pólos das Regiões Metropolitanas, acarretando uma forte demanda por serviços e infra-estrutura, que não tem sido atendida de forma satisfatória, gerando, assim, uma crescente queda na qualidade de vida nas cidades.

Apesar do reconhecimento da importância da provisão adequada dos serviços essenciais como instrumento de combate à pobreza e de promoção da inclusão social, este tema é pouco abordado no Brasil, especialmente quando se trata dos serviços públicos voltados para a população mais carente, como o transporte e a mobilidade urbana – área de maior interesse desse estudo monográfico.

Partindo-se da premissa de que o sistema de transporte destaca-se pela sua capacidade de ampliar o espaço econômico, imprimindo crescimento e desenvolvimento e de que no Brasil, país de industrialização tardia, na maior parte das vezes, a difusão deste desenvolvimento ocorre de forma desequilibrada e desigual, pretende-se analisar a relação existente entre o sistema de transporte e o problema da exclusão social urbana.

Considerando-se que o sistema de transportes pode intervir no problema, propõe-se a análise, deste problema, a partir de três elementos: mobilidade, acessibilidade e desenvolvimento.

O foco da análise, se dará a partir de dados referentes à cidade de Salvador, uma cidade que é dotada de características bastante peculiares em relação ao resto do país - que possui, no lugar de uma classe média robusta capaz de sustentar o consumo, uma população apresentando, em maior escala, indivíduos de baixa renda.

O objetivo maior dessa monografia é provocar a reflexão da comunidade técnica e acadêmica sobre a importância do tema, oferecendo elementos para a formulação de políticas públicas para o setor.

A metodologia deste estudo trará um levantamento exploratório através de uma abordagem qualitativa do serviço de transporte, utilizando dados secundários - que são disponibilizados pela pesquisa de origem e destino (O/D) e pesquisas realizadas pelos órgãos e entidades ligadas à área de transporte - referentes ao impacto do mesmo sobre a população de acordo com a faixa de renda, tendo como intenção, destacar a essencialidade do serviço de transporte como importante meio de promoção da inclusão social de uma grande parcela da população que se encontra impedida de exercer o seu papel sócio, econômico, e cultural.

O trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, são discutidos os conceitos da teoria do economista indiano Amartya Sen, sobre o Desenvolvimento como Liberdade, a qual servirá como fio condutor para a análise do trabalho. Nessa abordagem, se pauta o processo de expansão das capacidades dos indivíduos como norteador do desenvolvimento. E então, o desenvolvimento é algo que prescinde da eliminação das principais fontes de privação de liberdade.

O desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam. (SEN, 2000) O enfoque dado nas liberdades humanas contrasta, de certa forma, com as visões tradicionais e restritas de desenvolvimento que associam a pobreza apenas com variáveis monetárias.

Obviamente que o crescimento do PNB ou da renda real dos indivíduos pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade, isso já é claro e tratado na literatura específica sobre o tema. Mas as liberdades dependem de outros determinantes, como por exemplo as variáveis sociais (serviço de educação, saúde, transporte) e os direitos civis (a liberdade de participar de discussões na comunidade e etc).

A remoção das principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, além da negligência dos serviços públicos é imperativo para o desenvolvimento. Apesar dos aumentos sem precedentes da riqueza global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. (SEN 2000, p.18). No Brasil, país em desenvolvimento, esse processo de privação de capacidades é bastante latente.

Na segunda parte, será realizado um diagnóstico urbano estilizado onde teremos uma introdução aos conceitos referentes à mobilidade e acessibilidade - geralmente, esses conceitos são confundidos, sendo a compreensão da diferença entre eles de vital importância, para a metodologia proposta. Em seguida veremos uma análise referente aos serviços de transporte, fazendo uma associação entre o transporte urbano e pobreza, em particular os impactos do transporte sobre a renda familiar, as oportunidades de trabalho e as decisões de moradia das populações de baixa renda.

Na sequência, serão debatidas algumas questões consideradas essenciais para o enfrentamento dos problemas apontados, com vistas à formulação de políticas públicas. Mais especificamente fazendo um levantamento da proposta do Novo Urbanismo – teoria surgida em contraponto à expansão urbana desordenada e que prevê cidades mais integradas, compactas e com usos heterogêneos, onde a população pode desfrutar de liberdades essenciais, tais quais as tratadas por Sen.

No último capítulo teremos as conclusões que trarão as considerações finais, ao passo que será reforçada a necessidade da construção de uma agenda de políticas para o transporte e a mobilidade no país sob uma nova perspectiva, diferindo da utilizada nas últimas décadas, tendo como ponto de partida o atendimento das necessidades e carências das populações mais pobres, oferecendo-lhes a possibilidade de circular pela cidade para exercitar o seu papel social, cultural e econômico.

2 ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Neste capítulo, pretende-se fazer uma abordagem teórica das idéias sobre desenvolvimento do economista indiano Amartya Sen que vai além da visão, predominantemente, monetária pois associa a pobreza e níveis de desenvolvimento com o processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem tenta-se restabelecer uma dimensão ética e política de problemas econômicos.

2.1 A PERSPECTIVA DA LIBERDADE

A pobreza é um fenômeno de várias dimensões. Não é apenas a insuficiência de renda para que uma família satisfaça suas necessidades básicas (como moradia, vestuário, alimentação), mas também a privação do acesso aos serviços essenciais (por exemplo, educação, saúde, e no caso em que estamos trabalhando, transporte público e mobilidade) e aos direitos sociais básicos (trabalho, moradia, assistência social, entre outros).

Para Sen (2000), as medições tradicionais de pobreza, baseadas na renda *per capita*, podem gerar uma compreensão parcial do fenômeno, pois elas não detectam muitos aspectos das privações e carências. Sobre isso ele diz:

A idéia de que pobreza é simplesmente escassez de renda está razoavelmente estabelecida na literatura sobre o tema. Não é uma idéia tola, pois a renda – apropriadamente definida – tem enorme influência sobre o que podemos ou não podemos fazer. Entretanto, existe um argumento bom para não terminar apenas na análise da renda. A clássica análise de John Rawls sobre os “bens primários” fornece um quadro mais amplo dos recursos de que as pessoas necessitam independentemente de quais sejam seus respectivos objetivos; neles inclui-se a renda, mas também outros “meios” de uso geral. Os bens primários são meios de uso geral que ajudam qualquer pessoa a promover seus próprios fins, como “direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e as bases sociais do respeito próprio”. (SEN, 2000, p. 92)

A perspectiva da liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões presentes na abordagem do Desenvolvimento como Liberdade, são elas: a razão avaliatória (avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas); e a razão da

eficácia (a realização do desenvolvimento depende da livre condição de agente das pessoas)

Sen (2000) acredita que a eliminação de privações de liberdades (econômicas, sociais e políticas) deve ser encarada como norteadoras do processo de desenvolvimento. O desenvolvimento, então, consistiria na eliminação dessas privações que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente [*agency aspect*]¹. O desenvolvimento sempre deve está relacionado, sobretudo, como a melhoria da vida que as pessoas levam. O ponto de partida da abordagem é identificar a liberdade como o principal fim do desenvolvimento.

Há, portanto, a necessidade de uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas, envolvendo uma “multiplicidade de instituições e muitas condições de agente relacionadas de forma interativa.” (SEN, 2000, p.18) A análise concentra-se nos papéis e inter-relações entre certas liberdades instrumentais, incluindo, o que ele chama de oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Em Sen (2000), o indivíduo é visto como agente ativo de mudanças e não como recebedores passivos de benefícios.

A ligação entre liberdade individual e a realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades. (SEN, 2000, p. 19)

¹ O termo “agente” utilizado por Sen está no sentido de alguém que age e ocasiona mudança cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios juízos de valores e objetivos, diferentemente do sentido que às vezes é empregado na literatura sobre economia e teoria dos jogos em referência a uma pessoa que está agindo em nome de outra (talvez sendo acionada por um “mandante”), cujas realizações devem ser avaliadas à luz dos objetivos da outra pessoa (o mandante).

O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. É claro que essas visões desempenham uma contribuição importante no processo de expansão da liberdade humana, mas elas dependem de outras influências. O desenvolvimento prescinde que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e sociais e negligência dos serviços públicos.

Sen (2000), trabalha com cinco distintos tipos de liberdades visto de uma perspectiva instrumental, a saber: (1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Para ele, cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa e podem, ainda, atuar complementando-se mutuamente. A idéia é que políticas públicas calcadas no aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral, funcionam por meio da promoção dessas liberdades distintas mas inter-relacionadas.

- (1) Liberdades políticas referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política;
- (2) Facilidades econômicas são as oportunidades que os indivíduos tem para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca;
- (3) Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, moradia, transporte etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada, mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas;

- (4) Garantias de transparência referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garanti de clareza; e
- (5) Segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria absoluta. (SEN, 2000, p. 55)

Ele analisa um amplo conjunto de liberdades relevantes e diz que abrangência das liberdades muitas vezes é vista como um problema. O enfoque na qualidade de vida e nas liberdades substantivas, e não apenas na renda e na riqueza, pode parecer um afastamento das tradições estabelecidas na economia, mas, na verdade, estas abordagens mais amplas estão em sintonia com as linhas de análise que têm sido parte da economia profissional desde o princípio. Por exemplo, há fortes conexões com a análise de Adam Smith sobre as “necessidades” e as condições de vida.²

2.1.1 Os fins e os meios do desenvolvimento

Para o autor, ver o desenvolvimento a partir das liberdades substantivas das pessoas tem implicações muito abrangentes para nossa compreensão do processo de desenvolvimento e também para os meios de promovê-los. A expansão das liberdades deve ser considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento, o que Sen chama respectivamente de “papel constitutivo” e “papel instrumental”

O papel constitutivo está relacionado à importância das liberdades substantivas no melhoramento da vida humana – essas liberdades incluem capacidades elementares. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão de liberdades básicas. A liberdade deve ser vista como meio – e não apenas como

² Na análise de Adam Smith, o que se considera “necessidade” em uma sociedade deve ser determinado, pelo requisito de que sua satisfação gere algumas liberdades minimamente requeridas, como por exemplo, a capacidade de aparecer em público sem se envergonhar ou de participar da vida da comunidade. Smith entende que artigos de necessidade são não só os bens indispensavelmente necessários para o sustento da vida, mas tudo o que os costumes do país consideram indecente uma pessoa respeitável, mesmo a mais humilde, não possuir.

fim – para o desenvolvimento. Nesse sentido, o papel instrumental da liberdade está relacionado à maneira como diversos tipos de direitos, oportunidades e intitamentos [*entitlement*]³ contribuem para a expansão da liberdade humana em geral, e sendo assim, para o desenvolvimento .

(...) há muito mais na relação instrumental do que esse encadeamento constitutivo. A eficácia da liberdade como instrumento reside no fato de que diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relação entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos. (SEN, 2000, p. 54)

2.2 LIBERDADE E OS FUNDAMENTOS DA JUSTIÇA

Sen (2000), trata de algumas abordagens específicas associando a liberdade e os fundamentos da justiça. Uma dessas é o utilitarismo, que tem sido a teoria ética dominante – na teoria da justiça. A tradicional economia do bem-estar e das políticas públicas foi durante muito tempo dominada por essa abordagem. Ele divide a avaliação utilitarista de justiça em três comportamentos distintos:

- Conseqüencialismo: todas as escolhas devem ser julgadas por suas conseqüências, ou seja, pelos resultados gerados;
- Welfarismo: restringe os juízos sobre os estados de coisas às utilidades nos respectivos estados; e
- Ranking: requer que as utilidades de diferentes pessoas seja simplesmente somadas conjuntamente para se obter o mérito agregado, sem atentar para a distribuição desse total pelos indivíduos.

³ *Entitlement*, foi traduzido como Intitamentos e representa um conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Por exemplo, numa economia de mercado o conjunto de intitamentos de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir.

Segundo Sen (2000, p. 80) os três componentes juntos fornecem a forma utilitarista clássica de “julgar a cada escolha a partir da soma total das utilidades geradas por meio dessa escolha.” Nessa visão, a injustiça seria entendida como uma perda agregada de utilidade em comparação com o que poderia ter sido obtido. Portanto, uma sociedade injusta e excludente, nessa perspectiva, é aquela na qual as pessoas são menos felizes, consideradas com um todo, do que precisariam ser.

Os méritos da abordagem utilitarista, de acordo com o autor, seriam: a importância de levar em consideração os resultados das disposições sociais ao julgá-la; e a necessidade de atentar para o bem-estar das pessoas envolvidas ao julgar as disposições sociais e seus resultados.

O autor procura demonstrar que para muitas finalidades avaliação, o espaço apropriado não é o das utilidades (como sugerem os “welfaristas”) nem o dos bens primários (como exigido por John Rawls⁴), mas o das liberdades substantivas – as capacidades [*capability*] – de escolher uma vida que se tem razão para valorizar.

Segundo ele,

se o objetivo é concentrar-se na oportunidade real de o indivíduo promover seus objetivos (como Rawls recomenda explicitamente), então será preciso levar em conta não apenas os bens primários que as pessoas possuem, mas também as características pessoais relevantes que governam a conversão de bens primários na capacidade de a pessoa promover seus objetivos. (SEN, 2000, pág 95)

Para isso, ele insere o conceito de “funcionamentos” [*functionings*] que reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter.

Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio. (SEN, 2000, pág 95)

⁴ Segundo John Rawls, as liberdades formais pessoais, como alguns direitos políticos e civis básicos (bens primários) deveriam ter precedência e de modo algum deveriam ser comprometidos pela força das necessidades econômicas.

Diante disso, a capacidade de uma pessoa consiste nas combinações alternadas de funcionamentos cuja realização é possível para ela. Portanto, capacidade é um tipo de liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos, ou como escreveu Sen “a liberdade para ter estilos de vida diversos”. De forma que a importância das liberdades substantivas não pode ser descartada com a justificativa da “prioridade da liberdade formal”, defendida por Rawls.

Uma avaliação da “abordagem da capacidade” pode ser realizada sobre os funcionamentos realizados (que a pessoa realmente executa) ou sobre um conjunto de capacidades alternativas que ela tem (oportunidades reais). Sen (2000) afirma que em cada caso há diferentes informações a serem consideradas, tais como: no primeiro, sobre as coisas que uma pessoa realiza, e, no segundo, sobre as coisas que a pessoa é livre para realizar.

Para ele, seguindo uma tradição que é bem estabelecida na economia,

(...) o valor real de um conjunto de opções reside no melhor uso que se pode fazer delas, e – dado o comportamento maximizador e a ausência de incerteza – no uso que é realmente feito. Assim, o valor de uso da oportunidade encontra-se, derivativamente, no valor de um elemento da mesma (ou seja, a melhor opção ou opção realmente escolhida). Nesse caso o funcionamento escolhido coincide com a concentração sobre o conjunto capacitário, uma vez que, em última análise, este último é julgado pelo primeiro. (SEN, 2000, p. 96)

Em Sen (2000), a perspectiva da capacidade pode ser usada de maneiras bem diferentes. A questão principal está em qual estratégia que deveria se usar para avaliar as políticas públicas. No nível mais fundamental da abordagem, a perspectiva da capacidade acaba por alcançar alguns méritos em comparação como a concentração em variáveis instrumentais como a renda.

2.3 POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES

A pobreza é uma situação na qual o sujeito não está em condições de satisfazer suas necessidades em termos de sobrevivência física e – também – de seu desenvolvimento como pessoa, como cidadão.

Segundo Sen (2000), a análise da pobreza como privação de capacidades não envolve negação da idéia – sensata – de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa. Para ele, existem alguns argumentos a favor da abordagem da pobreza como privação de capacidades, a saber:

- 1) a pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente);
- 2) existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades); e
- 3) a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2000, p. 109)

Dentre esses argumentos, um particularmente tem uma maior importância. A relação entre renda e capacidade, segundo Sen, seria acentuadamente afetada pela idade da pessoa – por exemplo, pelas necessidades dos idosos e dos muito jovens -, pelos papéis sexuais e sociais, pela localização (por exemplo, propensão a inundações ou seca, ou insegurança, falta de acesso, transporte etc) e por outras variações sobre as quais uma pessoa pode não ter controle ou ter controle apenas limitado.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para fins que as pessoas tem razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. (SEN, 2000, p. 112)

Ele destaca a importância em separar, conceitualmente, a noção de pobreza como inadequação de capacidade da noção de pobreza como baixo nível de renda, porém essas perspectivas não podem perder o vínculo, uma vez que renda é um meio importantíssimo de obtenção de capacidades.

Como maiores capacidades para viver sua vida tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda mais elevada, também esperaríamos uma relação na qual um aumento de capacidades conduziisse a uma maior poder de auferir renda, e não o inverso. Esta última relação pode ser particularmente importante para a eliminação da pobreza de renda. (SEN, 2000, p. 113)

Ao deixar clara essa relação de vínculo entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, Sen (2000) nos lembra da importância de não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza.

É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir aos fins com os meios (...) acontece que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. (SEN, 2000, p. 114)

No ambiente urbano, a privação das capacidades acaba por gerar um processo de exclusão social que tem, entre seus principais efeitos, as favelas, os cortiços, os loteamentos clandestinos e demais formas de informalidade de ocupação e uso do solo.

A exclusão social, caracterizada sobre a forma de privação de capacidades, cria a situação da cidade dividida entre a porção formal (rica e com infra-estrutura) e a ilegal (pobre e distante, caracterizada pela baixa oferta de serviços públicos e ausência de infra-estrutura).

O atual processo de urbanização, caracterizado pela ocupação das periferias urbanas, aumenta consideravelmente a necessidade de transporte e a oferta de serviços públicos, os quais freqüentemente não suprem a demanda adequadamente. Como resultado têm-se os mais pobres segregados espacialmente e limitados em suas condições de mobilidade.

Na abordagem do desenvolvimento como liberdade (capacidades) é importante atender-se para a expansão das “capacidade” das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam. Essas podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades de participação do povo.

Políticas públicas calcadas sobre um modelo de urbanização excludente, contribuem de forma decisiva para o aumento das assimetrias urbanas, a partir do momento em que os indivíduos são alijados de direitos e oportunidades básicas. Não somente a insuficiência de renda, mas a discriminação social, a segregação espacial, a não-eqüidade e a negação dos direitos sociais tornam a exclusão social em uma situação de privação não só individual, mas coletiva.

Neste trabalho, o conceito de pobreza será entendido em sua forma mais ampla, compreendendo a exclusão social. O enfoque se dará, dessa maneira, através da discussão nas dimensões da pobreza urbana que se referem à privação do acesso aos serviços públicos essenciais - no caso desse trabalho, o transporte - e a privação do direito de mobilidade dentro da cidade, a serem analisados mais claramente a partir do próximo capítulo, onde será realizado um diagnóstico urbano estilizado.

3 DIAGNÓSTICO URBANO

Neste capítulo pretende-se efetuar um diagnóstico estilizado da mobilidade urbana, dando especial enfoque ao transporte e seu forte efeito limitador sobre a população que faz uso do mesmo, configurando uma restrição de “capacidade” em função da segregação espacial – em especial da população negra - embutida no modelo de urbanização que predominou no Brasil nas últimas décadas. Para tanto, num primeiro momento, serão apresentados alguns conceitos referentes à mobilidade e adiante serão abordados os efeitos do transporte em relação à renda e num terceiro momento em relação à moradia e trabalho.

3.1 MOBILIDADE X ACESSIBILIDADE

Na vida das pessoas, o fenômeno da mobilidade está presente, diariamente, com os deslocamentos físicos e na garantia do processo reprodutivo do capital. Para a realização da mobilidade física, é necessário haver disponibilidade de meios de transporte, sejam os não-motorizados e/ou pessoais (a pé, bicicleta), e os motorizados, públicos ou privados, e, também, uma ligação física e temporal adequada entre esses meios de transporte e os destinos desejados.

Com o crescimento do uso do automóvel e a crise do Estado de Bem Estar Econômico, começaram a surgir questões a respeito da necessidade de um entendimento amplo e irrestrito para a mobilidade, levando em conta o lado social – com enfoque para a questão racial - e os impactos ao meio ambiente.

Os termos mobilidade e acessibilidade são utilizados com freqüência em planejamento de transporte e são essenciais para o seu entendimento. Muitas vezes, há uma grande confusão no que se refere à utilização de tais conceitos. Para Souza (1990), o conceito de mobilidade, assim como as técnicas para a sua abordagem tem evoluído ao longo do tempo numa constante procura de um conhecimento mais profundo do fenômeno dos deslocamentos urbanos.

Segundo Vasconcelos (2001, p. 25), “na visão mais tradicional, a mobilidade é tida simplesmente como a habilidade de movimentar-se, em decorrência de condições físicas e econômicas”. Dentro desse contexto, as pessoas não teriam as mesmas condições de mobilidade. Pessoas com características físicas e econômicas diferentes teriam mobilidades diferentes. Tal visão não analisa o motivo nem o por quê dos deslocamentos. Para a mobilidade, não basta ter condições econômicas para sua efetivação, pois é preciso disponibilidade de transporte e de tempo para atingir o destino desejado.

Vasconcelos (2001, p. 28) apresenta uma visão mais ampla de mobilidade, relacionando-se ao conceito de acessibilidade. No entendimento do autor, “a acessibilidade é a mobilidade para satisfazer as necessidades, ou seja, a mobilidade que permite à pessoa chegar aos destinos desejados”. De acordo com essa visão, a acessibilidade é considerada como a facilidade de atingir os destinos, ou seja, uma medida direta dos efeitos de um sistema de transporte.

Na sua forma mais simples, ela pode ser medida pelo número e natureza dos destinos (desejados), que podem ser alcançadas por uma pessoa. Na sua forma mais elaborada, pode ser avaliada pelo cálculo dos custos envolvidos nos deslocamentos em relação ao tempo (andando, esperando, viajando e transferindo entre outros modos ou veículos) e ao dinheiro gasto. Na prática, a acessibilidade pode ser medida pela soma do tempo e do dinheiro que precisam ser usados para ir de uma origem a um destino.

Vasconcelos (2001, p. 33) conclui que nos países em desenvolvimento

a acessibilidade é distribuída de forma altamente desigual entre as pessoas (...) essas diferenças, envolvem várias outras, referentes ao tempo, velocidade, ao conforto, e à confiabilidade, todos relacionados às diferenças de uso entre automóvel, transporte público e transporte não-motorizado”.

O tempo de acesso ao transporte público chega a ser 5 a 6 vezes superior àquele do automóvel, e a velocidade dos ônibus chega à metade da observado no automóvel. O nível de conforto do serviço é baixo, principalmente, no horário de pico, quando os

ônibus andam superlotados e não é observado um padrão de confiabilidade no serviço oferecido.

De acordo com Hanson *apud* Neiva (2003, p. 34), “acessibilidade se refere ao numero de atividades disponíveis dentro de uma certa distância ou tempo de viagem. Mobilidade é a capacidade de mover-se entre diferentes locais de atividades”.

O conceito de acessibilidade pode ser definido segundo o enfoque da engenharia de tráfego, do planejamento e da economia de transporte.

Para a engenharia de tráfego, a acessibilidade é entendida como resultado das facilidades proporcionadas pela infra-estrutura física do sistema de transporte, associando, inversamente, o nível de acessibilidade ao nível de impedimento ao movimento.

No âmbito do planejamento de transporte, a acessibilidade é a oportunidade de acesso a certas atividades, determinada pela necessidade dos vários grupos sociais, onde cabe ao sistema de transporte a função de prover os meios para a realização dos deslocamentos.

Na economia do transporte, a acessibilidade é vista como um bem econômico. É, também, analisada como um atributo das localizações espaciais, constituindo um dos determinantes para o preço dessas localizações e, conseqüentemente, para o tipo de sua utilização. As localizações são avaliadas sob a ótica da alocação eficiente de recursos.

A mobilidade não é uma questão exclusiva do sistema de transporte, mas sim do planejamento global da cidade, pois sofre a interferência de diversos fatores exógenos ao sistema de transporte tais como: “desenvolvimento demográfico, estilo de vida, inovações tecnológicas, desenvolvimento econômico, estrutura urbana e interação social” (SOUZA, 1990).

Segundo Neiva (2003, p. 34) não só o crescimento da população, mas a sua composição interfere na mobilidade, como por exemplo, a sua composição etária, gênero, estrutura e tamanho familiar. A necessidade de mobilidade é diferente entre as pessoas jovens e idosas. A idade tem um impacto direto na mobilidade, relacionado às tarefas que são atribuídas, aceitas ou esperadas das pessoas, de acordo com as condições sociais.

A mobilidade está, primordialmente, relacionada ao trabalho das pessoas, geralmente mais móveis, na fase produtiva. Outro fator é a participação cada vez maior da mulher no mercado de trabalho. O horário de trabalho também influencia o comportamento da mobilidade em uma sociedade.

Novos hábitos de lazer e os meios de comunicação alteram as necessidades de mobilidade, podendo reduzir os deslocamentos físicos, mas de nenhum modo pode ser um substituto para as relações pessoais e também pode ser um incentivo para mais viagens por motivo social ou de lazer.

De acordo com Souza (1990, p. 85)

(...) existe uma relação entre renda e mobilidade, contudo ela nem sempre é direta, porque a variável renda é fortemente correlacionada com muitas outras variáveis que tem efeito particular no nível de mobilidade: educação, ciclo de vida, padrões de atividade, disponibilidade de transporte etc.

Hanson *apud* Neiva (2003, p. 35) afirma que

(...) à medida que as distâncias entre locais de atividades tornam-se maiores (padrão de baixa densidade) o acesso ao local de atividades (acessibilidade) torna-se mais e mais dependente da habilidade de se mover (mobilidade).

Para ele a acessibilidade de um determinado local tem um impacto sobre o valor do uso do solo, estando de acordo com a abordagem no âmbito da economia de transporte, e é determinada pela sua localização em relação à rede de transportes. Ele considera também que, em longo prazo, o sistema de transporte determina o padrão de uso do solo; já em curto prazo, a configuração do uso existente ajuda a formar o padrão das viagens.

Dentro desse enfoque, a separação espacial entre diferentes tipos de uso do solo aumenta a necessidade por mobilidade; contudo, o aumento da mobilidade contribui para aumentar a separação do uso do solo (tornando-o disperso e fragmentado). As melhorias das facilidades de transporte permitem às pessoas a realização de viagens mais longas dentro do tempo que eles despendiam anteriormente, e o melhoramento do transporte contribui para o crescimento da separação entre localização das atividades (especialmente entre trabalho – casa) em áreas urbanas. Um grande número de deslocamentos não representa boas condições de vida, pois reflete uma necessidade de deslocamentos excessivos, frente à precariedade do sistema de transporte existente.

É importante associar aos conceitos de mobilidade e acessibilidade, o conceito de necessidade formando, assim, um tripé que ajuda o entendimento das questões relativas ao estudo do transporte.

Conforme Souza (1990), se o indivíduo quer ou precisa realizar alguma atividade, ele tem necessidade; e se ele tem a possibilidade de realizá-la, ele tem acessibilidade, então se ele a realiza tem mobilidade. Ela considera que, do ponto de vista dos estudos tradicionais de transporte, aqueles indivíduos com necessidade e sem acessibilidade estariam no grupo da demanda reprimida. Se ele tem necessidade, mas tem acessibilidade pode ser considerado com mobilidade potencial. Assim, ela conclui: mobilidade como função de necessidade e acessibilidade.

Considerando tais conceitos, a mobilidade pode ser vista como função da oferta/acessibilidade, e da demanda/necessidade.

A mobilidade é exercida quando o que é oferecido ao indivíduo em termos de acesso às facilidades de transporte atende a sua necessidade de deslocamentos. Assim para que haja mobilidade é necessário haver necessidade e acessibilidade, como também só faz sentido prover acessibilidade se houver necessidade. Definidos esses conceitos – fundamentais para o completo entendimento da questão da mobilidade – analisaremos, em seguida, o efeito do transporte com a renda, moradia e trabalho.

Melhorar a mobilidade urbana não significa, necessariamente, aumentar o número de deslocamentos; mas, até reduzir as necessidades de deslocamentos, diminuir os impactos indesejáveis, principalmente pelo uso indiscriminado do automóvel, partindo para o uso do gerenciamento da mobilidade e a incorporação de auto-sustentabilidade em transporte ao invés da busca do fornecimento de mais e mais mobilidade. Torna-se importante considerar a integração de políticas de uso e ocupação do solo com políticas públicas de transporte; com isso, pode-se melhorar a acessibilidade sem aumentar a mobilidade.

3.2 TRANSPORTE E RENDA

Os custos com transporte têm impactos significativos sobre o orçamento das famílias de baixa renda. Estudo do IBGE baseado a partir de dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2002-2003 constatou que o transporte urbano é o principal item de despesa dessas famílias com serviços públicos. O Gráfico 1, mostra que as famílias com rendimento mensal de até dois salários mínimos residentes nas regiões metropolitanas pesquisadas gastavam, na época, 16% de seu orçamento com os serviços públicos de água/esgoto, energia elétrica, telefonia e transporte urbano – sendo transporte público com quase metade do total.

Os dados indicam, ainda, uma elasticidade-renda das despesas com serviços de transporte menor que a unidade para os mais pobres, ou seja, os gastos com os serviços diminuem proporcionalmente menos quando a renda familiar cai. Isso seria um demonstrativo da essencialidade dos serviços e também mostra que os reajustes tarifários têm efeitos diferenciados entre as famílias, com maior impacto nas de menor renda.

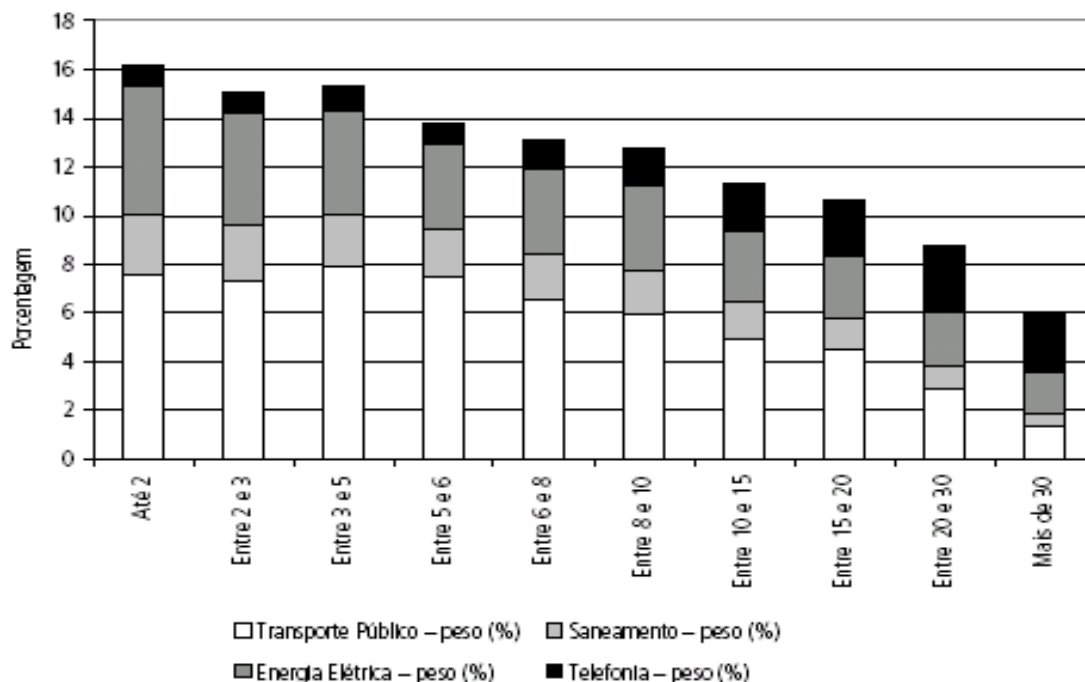


Gráfico 1 - Peso na despesa corrente média familiar mensal dos serviços públicos por classe de rendimento médio familiar em unidades de SM

Fonte: IBGE, POF 2002/2003

O dispêndio com transporte é cada vez mais limitador da mobilidade urbana. Numa cidade como Salvador, por exemplo, pagar R\$ 1,70 na passagem de ônibus para se deslocar dentro da cidade é cada vez mais um luxo. Sem dinheiro para pagar o transporte público, 35% da população é impedida de ir ao encontro das possibilidades de trabalho, à escola, ao médico, à praia ou qualquer lugar, a não ser que se disponha a percorrer grandes distancias a pé ou de bicicleta (descolamentos não motorizados).

Segundo pesquisa da Agência Nacional de Transporte Público (ANTP) e do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte (MDT), baseado em dados de 2004 coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e IBGE, 37 milhões de pessoas no País não usam transporte público por falta de dinheiro para pagar a passagem, e a cada 10% de aumento no valor da tarifa, 3% dos usuários deixam de usar o serviço.

Existe também uma associação muito estreita entre mobilidade urbana e renda, ou seja, a renda familiar é determinante da mobilidade urbana. As pesquisas de Origem e Destino (pesquisas O/D) mostram que os índices de mobilidade urbana (número de viagens/dia por habitante) crescem de acordo com a renda (Gráfico 2).

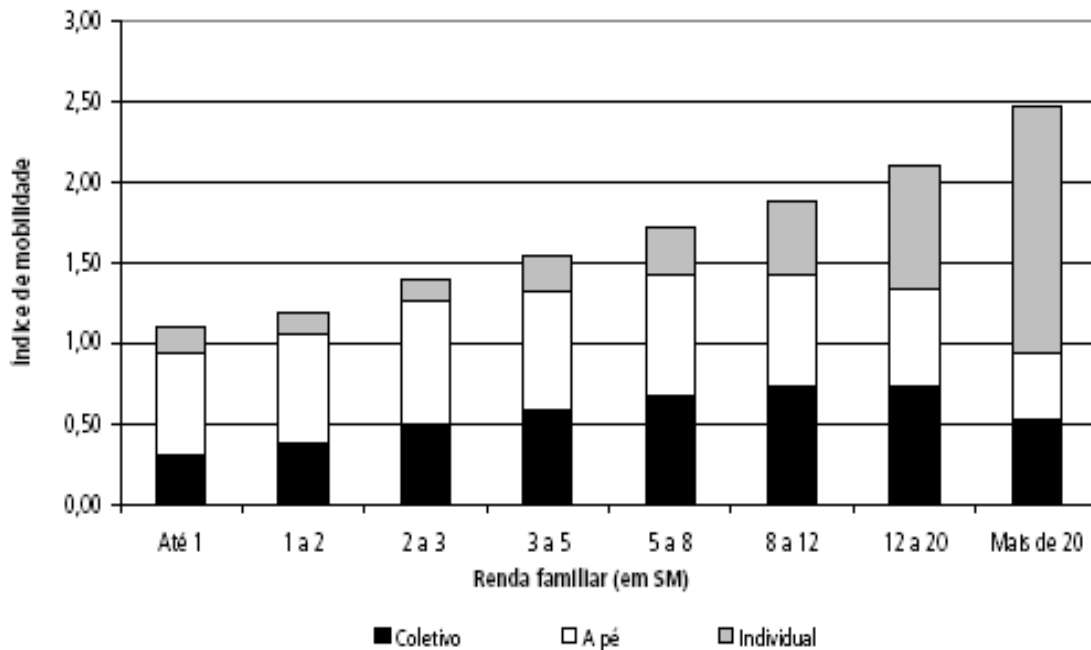


Gráfico 2 – Mobilidade Urbana x Renda Familiar – RMS/1995

Fonte: Pesquisa de O/D 1995 - RMS – Secretaria Municipal de Transportes

Estudos realizados pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (BRASIL, 2002), gráfico 3, destacam, ainda, que as Classes D e E apresentam uma participação de apenas 27% da demanda total dos ônibus urbanos, enquanto no perfil populacional representam mais de 45% do total de habitantes do país. Este fato indica que uma grande massa da população brasileira está excluída, por motivos financeiros, de um dos direitos mais elementares de todos: o direito de ir e vir.

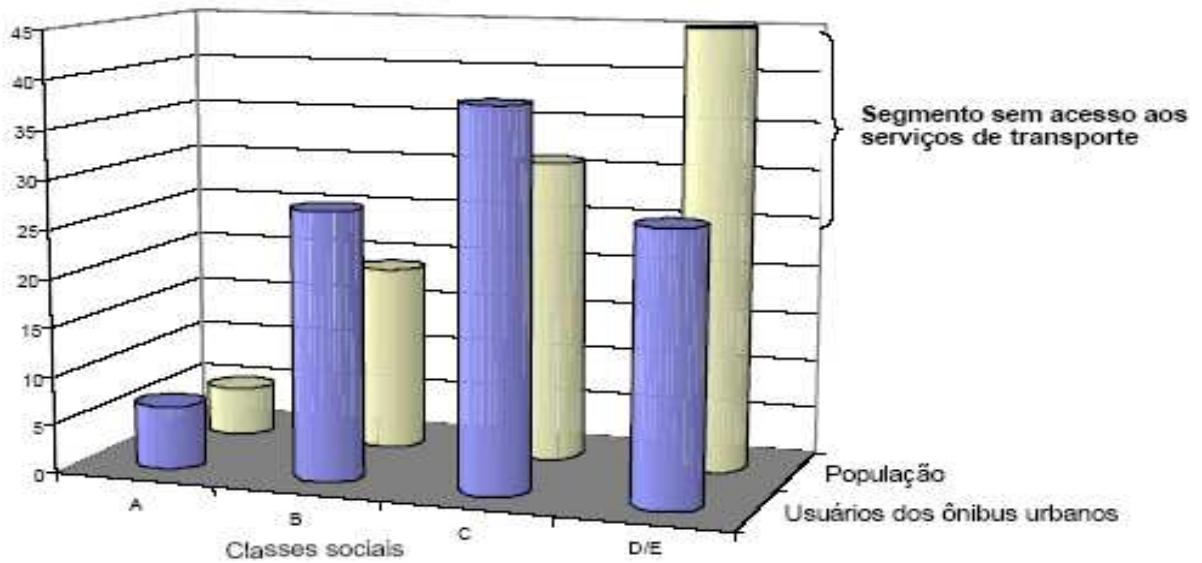


GRÁFICO 3 – Distribuição da População comparada com a distribuição dos usuários de ônibus por classes sociais, 2002
 Fonte: Pesquisa SEDU/PR 2002 e IBGE/PNAD, 2001

Além disso, há um nítido descompasso entre a evolução de renda média dos brasileiros e o preço das tarifas de ônibus, o gráfico 4, comparativo “Renda x Tarifa”, mostra claramente, que enquanto as tarifas vêm apresentando tendência de crescimento real, a renda média do brasileiro cai consideravelmente. Estimativas do IBGE dão conta que a redução da renda média, nos anos de 1999 e 2002, foi de 14%. Neste mesmo período, as tarifas dos serviços públicos sofreram vários reajustes em termos reais, ou seja, pode se inferir que hoje as despesas com serviços públicos, inclusive as com transporte, estão pesando mais nos orçamentos das famílias mais pobres.

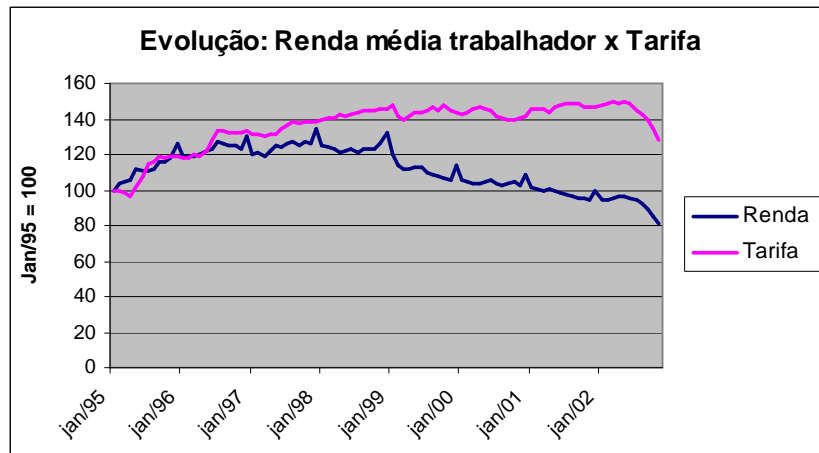


Gráfico 4 – Evolução da Renda média do trabalhador x Tarifa
 Fonte: ANTP – Associação Nacional da Empresas de Transporte, 2002

Os indivíduos com renda familiar de até dois salários mínimos realizam cerca de 60% de seus deslocamentos a pé, enquanto as pessoas com renda familiar acima de vinte salários mínimos realizam mais de 80% de seus deslocamentos por meios motorizados (individual ou coletivo). Isso significa que as pessoas com renda mais baixa tendem a restringir os deslocamentos motorizados e a substituí-los pelos deslocamentos a pé.

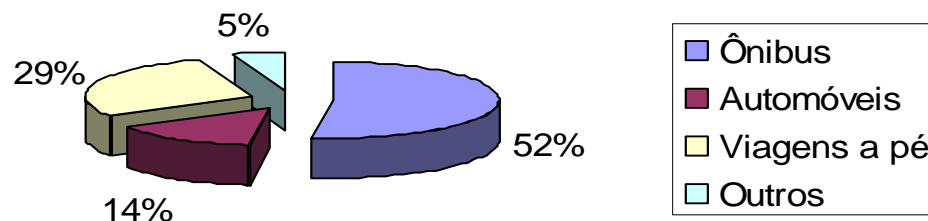


Gráfico 5 – Divisão Modal das Viagens em Salvador
 Fonte: SMTU (Secretaria Municipal de Transporte Urbano), 1998

Os automóveis ocupam a maior parte do espaço viário. De acordo com pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes (CNT, 2002), os automóveis privados, apesar de transportarem cerca de 20% dos passageiros nos deslocamentos motorizados, ocupam 60% das vias públicas, enquanto os ônibus, que transportam 70% dos passageiros, ocupam 25% do espaço viário nas cidades pesquisadas.

Segundo Vasconcelos (2001, p. 266):

Um dos maiores desafios do planejamento de transportes nos países em desenvolvimento é viabilizar politicamente a redistribuição do espaço e de circulação. A mudança mais profunda deveria vir da reapropriação do espaço pelos papéis mais numerosos e vulneráveis, como os de pedestre, ciclista e passageiros de transporte público.

Segundo informações da ANTP (2002), a metade dos 200 milhões de deslocamentos que acontecem diariamente nas cidades brasileiras é feita a pé ou por bicicletas. Das viagens motorizadas, 60% são feitas por transporte coletivo. Uma política de transporte urbano com foco na inclusão social deve estar orientada para garantir a mobilidade de pessoas, e não de veículos. O uso intensivo do automóvel é responsável pela geração de várias externalidades negativas, como os acidentes de trânsito, a poluição do ar e os congestionamentos de tráfego.

Essas externalidades contribuem para a formação de deseconomias de aglomeração, com impactos negativos sobre a qualidade de vida e a competitividade das metrópoles. Isto repercute nas decisões de localização das empresas e tem conseqüências nos níveis de emprego e renda.

Os dados permitem, também, verificar que os motivos das viagens diferem entre as classes de renda. As poucas viagens que os mais pobres fazem são quase exclusivamente para escola e trabalho⁵. O motivo “escola” chega a representar cerca de 60% da razão das viagens para as pessoas com renda familiar de até um salário mínimo, uma vez que essas pessoas, na maioria dos casos, não têm trabalho fixo, vivendo de trabalhos incertos e de doações. À medida que a renda se eleva,

⁵ Várias pesquisas podem comprovar esse perfil, entre elas destaca-se a pesquisa Origem e Destino de Salvador, realizada em 1995

aumenta a proporção das viagens realizadas por outros motivos, como lazer, compras e saúde

Os serviços públicos essenciais, de acordo com Martinez *apud* Gomide (2003, p. 8), são uma construção social – uma eleição social – que lhes confere a condição de direitos fundamentais e universais que se expressam num contrato social: por excelência, a Constituição. Sem o acesso a esses serviços, as pessoas estarão seriamente limitadas para desenvolver suas capacidades, exercer seus direitos, ou para equiparar oportunidades. Esse seria o caso do transporte no Brasil.

Portanto, a existência de um serviço de transporte acessível, eficiente e de qualidade, que garanta a acessibilidade da população a todo o espaço urbano, pode aumentar consideravelmente a disponibilidade de renda e tempo dos mais pobres, propiciar o acesso aos serviços sociais básicos (saúde, educação, lazer) e às oportunidades de trabalho. Nesse sentido se entendem as facilidades de transporte como importante instrumento de combate à pobreza urbana e de promoção da inclusão social.

Johnson (1996, p. 5) diz que:

(...) uma cidade deveria ser julgada pela efervescência de sua economia, pela oportunidade oferecida aos pobres para prosperar, pela qualidade de seus parques e logradouros, pela adaptação de suas ruas ao passeio dos pedestres, pela diversidade dos seus bares, pelos seus restaurantes étnicos, por seus colégios e instalações culturais e pela forma que as amenidades urbanas têm sido difundidas a partir de um pequeno círculo de elite para um amplo espectro da sociedade.

De maneira geral, os impactos do transporte urbano sobre a pobreza podem ser compreendidos de duas formas, indireta e direta. Os impactos indiretos referem-se as externalidades do transporte urbano sobre a competitividade das cidades (as economias ou deseconomias urbanas) e seus efeitos sobre a atividade econômica.

Altos custos de transporte provocados pelos severos congestionamentos de tráfego, por exemplo, limitam as escolhas de localização das firmas e elevam os custos de produção, o que afeta o emprego e a renda. Os impactos diretos, por sua vez,

envolvem o acesso aos serviços e às atividades sociais básicas e às oportunidades de trabalho dos mais pobres.

A inexistência ou a precariedade na oferta dos serviços e as altas tarifas do transporte público, por exemplo, restringem as oportunidades de trabalho dos mais pobres (na procura de emprego ou no deslocamento ao local de trabalho), condicionam as escolhas do local de moradia, e dificultam o acesso aos serviços de saúde, educação e lazer.

A figura 1, a seguir, mostra em forma de diagrama as formas de impacto do transporte urbano sobre a pobreza.

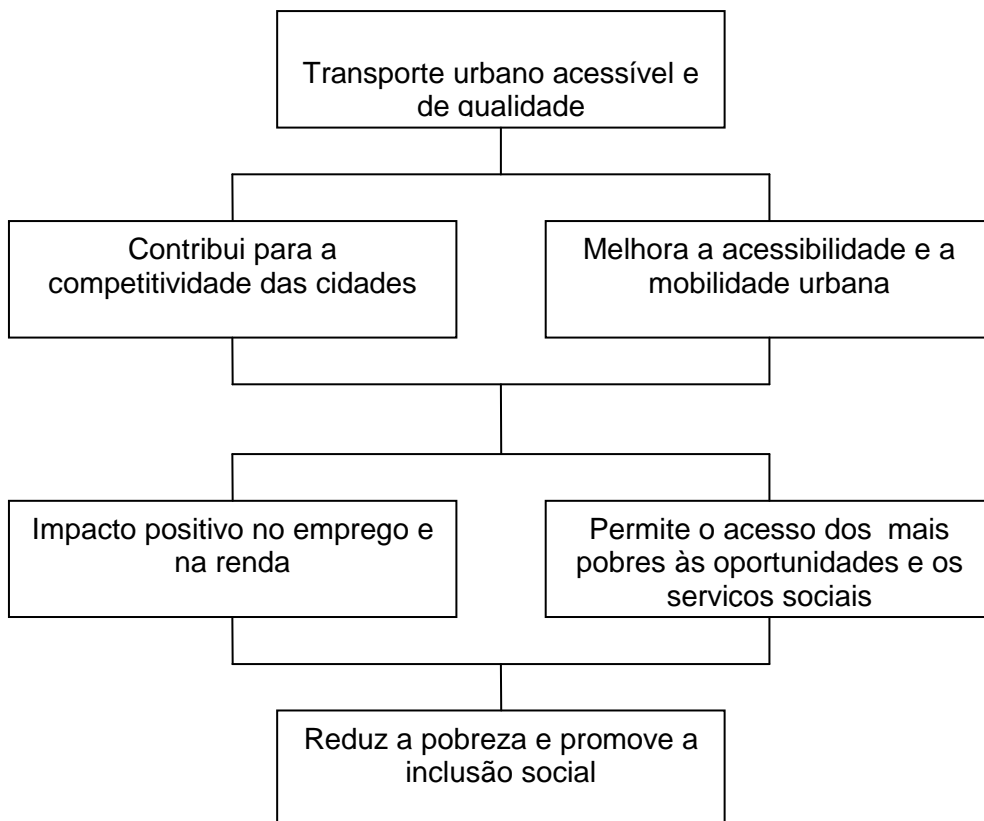


FIGURA 01 – Impacto do transporte urbano sobre a pobreza
Fonte: SEDU/PR

3.3 TRANSPORTE E DECISÕES DE MORADIA E TRABALHO

A característica determinante das cidades é a densidade - a proximidade física das pessoas. Muitos economistas acham que as vantagens das cidades provêm da redução de transações relacionadas aos custos de transporte de bens, pessoas e idéias. A proximidade física facilita a interação dos agentes econômicos.

Assim, a localização e a estrutura das cidades estão intimamente ligadas ao sistema de transporte. O crescimento e o declínio das cidades durante o tempo, tendem a ser ligado às mudanças na tecnologia de transportes. Nos últimos 100 anos houve um aperfeiçoamento maciço nessa tecnologia, o que alterou significativamente a paisagem urbana.

Segundo Glaeser (2003, p. 6)

O aperfeiçoamento do transporte criou uma grande mudança na localização das cidades e, não menos importante, na estrutura interna das cidades devido a sua conexão com os serviços de transporte. As cidades tradicionais européias foram construídas para pedestres. Essas cidades eram extremamente densas. Geralmente a distância entre a casa e o trabalho tinha que ser coberta a pé. Mercados, também, tinham que ser pequenos e locais.

O crescimento do transporte público permitiu mudanças no desenho urbano. Ônibus e metrô ainda significavam que as pessoas deveriam viver em áreas densas, mas a distância entre a casa e o trabalho podia ser bem maior. Afinal, o transporte público é uma tecnologia muito intensiva em tempo. As pessoas não querem pegar um ônibus toda vez que forem se encontrar com um amigo ou ir ao mercado. Contudo, eles gastam um tempo significativo para chegar ao trabalho ou escola. O ônibus típico é fruto de uma cidade altamente densa, porém dispersada.

Para Glaeser (2003), as favelas brasileiras são um exemplo perfeito desse fenômeno. Pois, elas se constituem em áreas de altas densidades que permitem o deslocamento a pé, mas são ligadas ao trabalho por transporte público. Geralmente pequenos ônibus – vans, kombis e etc – que permitem a esses brasileiros, mais pobres, chegarem ao trabalho.

A suburbanização (crescimento a áreas longínquas) é bastante freqüente em diversas cidades do mundo, um exemplo disso ocorre com as cidades suburbanas americanas, que são cidades projetadas exclusivamente em função de automóveis.

Segundo Kranton *apud* Gomide (2003), o transporte pode influenciar as decisões de moradia dos mais pobres. Para o autor, o transporte é uma das variáveis-chave na escolha do local de residência. Os mais ricos podem adaptar seus meios de transporte em função da localização de suas residências e do trabalho – nesse sentido, o automóvel é o meio de transporte preferido das classes de renda mais alta pela flexibilidade que proporciona.

Para os pobres, isso não acontece. Estando a escolha do local de trabalho fora de seu alcance (em razão das baixas oportunidades de empregos e dos altos custos com deslocamentos), os pobres acabam optando por morar próximo do local do trabalho, minimizando, assim, seus gastos. Os que não conseguem habitação nos espaços regulares vão para as favelas localizadas nas áreas centrais. Quando não acham espaço nesses lugares, vão para a periferia.

Morais *apud* Gomide (2003) testou algumas hipóteses sobre o conjunto de variáveis que explicariam o surgimento de favelas, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do IBGE de 1999 para as dez áreas metropolitanas brasileiras. Entre os resultados encontrados, o modelo testado confirmou os estudos que afirmam que as favelas centrais surgiam em razão da necessidade da população de baixa renda morar próximo do seu local de trabalho.

Os custos de transporte também limitam o acesso às oportunidades de trabalho, pois procurar emprego inclui despesas com tarifas de transporte público, chegando a ser proibitivo para determinadas parcelas da população. Nesse sentido, os pobres das periferias levam desvantagem em relação aos moradores das áreas centrais.

Segundo Gomide (2003), tendo em vista que no mundo da informalidade as relações de trabalho são inconstantes e se dão numa base diária, morar longe do trabalho significa alto gasto e menos renda disponível para atender outras necessidades

básicas. Muitas pessoas também vêm limitadas suas oportunidades de trabalho se tiverem de pagar mais de duas tarifas por dia.

Tabela 1 – Gasto Mensal com Transporte (2005)

BRASIL
Salvador

Quantidade viagens/dia	Gasto mensal com transporte/ pessoa*			
	Valor (R\$)	% /1 SM	%/2 SM	%/ 3 SM
2	88,40	29,46	14,7	9,82
4	176,80	58,93	29,46	19,64
6	265, 20	88,40	44,20	29,46

* Considerando-se: 26 dias úteis no mês; tarifa igual a R\$ 1,70; e salário-mínimo (SM) igual a R\$ 300
Fonte: Elaboração própria

De acordo com a tabela 1, verifica-se o quanto pode ser dispendioso efetuar deslocamentos dentro das cidades. Um dado que pode ser incluído na análise, diz respeito ao fato de que mais da metade dos trabalhadores brasileiros não recebem vale-transporte, sendo assim uma pessoa que recebe um salário mínimo, despenderia cerca de 29% - pouco mais que 1/4 da sua renda - com transporte.

O custo do transporte público é extremamente alto para a média dos que o utilizam - quando o custo é medido corretamente, incluindo o custo de oportunidade do tempo. O tempo que leva ir do subúrbio ao centro para os que utilizam o transporte público é bem maior que para os motoristas. Esse custo de tempo vem principalmente do custo fixo do transporte público - o custo de chegar ao ponto para esperar o ônibus e chegar de onde se salta até o destino final. Algumas estimativas sugerem que este tempo fixo varia entre 20 a 30 minutos, o que representa um tempo muito elevado.

Nos baixos patamares de renda, a ação combinada de tarifas de transporte coletivo relativamente altas e tempos elevados de viagens, devido ao congestionamento, levam à substituição do transporte coletivo motorizado pelo deslocamento a pé. Em várias cidades, a tarifa única, de valor relativamente alto, contribui para desestimular os deslocamentos mais curtos por ônibus.

Ainda segundo Glaeser (2003, p. 10)

O Brasil deverá seguir o modelo americano de cidades suburbanas, devido ao aumento da renda. Este processo torna quase inevitável o aumento do número de proprietários de veículos e, portanto, o modelo de uso da terra urbana será próximo ao modelo americano. Existem duas barreiras potenciais a esta transformação: o aumento do preço da gasolina e a regulação governamental.

Para ele, embora o governo não tenha obrigação de subsidiar o automóvel, a economia nos diz que os consumidores julgam melhor que o governo o que os deixa mais felizes. Mesmo que alguns analistas urbanos não gostem do mundo dos subúrbios, ao negar ao consumidor sua liberdade de escolha de como morar ou como se locomover do subúrbio/ periferia ao centro, o governo estaria impondo uma restrição à liberdade, ou seja, defende o espraiamento urbano.

Martins *apud* Neiva (2003) afirma que o transporte deve ser considerado como estratégia de organização do espaço capitalista e, nesse sentido, propõe uma abordagem dialética do transporte – espaço urbano:

A natureza do transporte é a mesma em todas as escalas, porque cumpre apenas a ordem da concentração de capital, através da transferência geográfica do valor e do controle do excedente. Por isso é que existe uma relação dialética entre transporte e acumulação de atividades, isto é, o binômio concentração/especialização é viabilizado pela facilidade de transporte e esta é socialmente demandada no processo de localização das atividades urbanas. Essa dimensão econômica da natureza do transporte na realidade subdesenvolvida (qual seja a da desigualdade) pressupõe o controle do espaço e do acesso às oportunidades de sua apropriação, em função de obter valorização desigual do solo. Desse modo, o fenômeno deixa de ser econômico para tornar-se essencialmente social (MARTINS, 1996, p. 58)

As funções do transporte no espaço capitalista, de acordo com esse autor, seriam:

1. Permitir o desenvolvimento das atuais formas de produção imobiliária ou de produção do espaço, na medida de e que a acessibilidade propiciada pelo transporte viabiliza o binômio concentração-especialização que caracteriza a natureza do espaço do capitalismo;
2. Criar mercado de habitação e força de trabalho, tendo em vista a possibilidade que o Estado oferece através do transporte, de que as áreas periféricas tenham valor de uso e assim, condições para obterem valor de

troca viabilizando, assim, o mercado imobiliário para diferentes classes sociais;

3. Fazer a conexão entre os mercados, pois o transporte viabiliza a relação de dependência e exploração da periferia pelo centro, assimilando e reforçando a estrutura hierarquizada do desenvolvimento geograficamente desigual; e
4. Assegurar e regular a segregação espacial. Ao garantir a acessibilidade para a periferia o transporte permite a possibilidade do valor de troca. O Estado, então, é fundamental nesse processo: através de sua ação evidencia e reforça a transferência geográfica do valor, caracterizada, sobretudo, pela oferta diferenciada no espaço urbano de infra-estrutura e, principalmente, acessibilidade.

Um trabalho realizado por Newman (1989), estudou as condições de transporte em 32 cidades de países desenvolvidos no ano de 1980, relacionando às condições físicas (demografia, densidade), econômicas (empregos) e de uso do solo. Nesse estudo, os autores fizeram uma avaliação do nível de dependência do transporte por automóvel diante de três características principais: a qualidade do transporte público, a infra-estrutura feita para apoiar o uso do automóvel e a forma urbana.

Através de estáticas de regressão, os autores relacionaram algumas relações importantes. No nosso caso, interessa saber que existe uma correlação positiva e forte entre densidade populacional/ de empregos e uso de transporte público (além da caminhada e uso de bicicleta). Especialmente importante é a forte correlação positiva entre densidade e proporção de viagens feitas por transporte público.

Essas relações são muito importantes quando se analisam a sustentabilidade das formas urbanas e seus sistemas de transporte. Uma das discussões atuais mais importantes refere-se à “conveniência” de cidades menores – mais compactas, um princípio básico do Novo Urbanismo que será detalhado no capítulo que se refere à política urbana – e conseqüentemente, de políticas de incentivo ao aumento da densidade de ocupação urbana.

Porém, o que se sabe é que as relações entre forma urbana e transporte não são claras e existe muito debate sobre o assunto. Para Vasconcelos (1998), apesar das

conclusões de Newman (1989) apontarem para a conveniência do aumento da densidade urbana via intervenção do Estado, outros estudos argumentam que o mercado é o melhor mecanismo para definir o uso do solo: nesse sentido, o mercado funcionará espontaneamente para distribuir as atividades produtivas no espaço, de forma à sempre tender a um equilíbrio.

4 POLÍTICA URBANA

Neste capítulo pretende-se apresentar um instrumental para a formação de uma nova maneira de conceber os problemas urbanos, especialmente, os ligados à mobilidade e transporte.

Num primeiro momento, será apresentado o modelo de urbanização que predominou no planejamento urbano brasileiro – urbanismo modernista e funcional - com a intenção de contrapor com a proposta Neotradicionalista (*New Urbanism*) de urbanização. E no segundo momento, sugerem-se os princípios do Novo Urbanismo como balizas para a estruturação de uma política urbana de ampliação das “liberdades” e dos “funcionamentos” teorizados por Sen, como mecanismo de combate à segregação espacial dos mais pobres, tornando a cidade menos assimétrica e mais inclusiva.

4.1 O URBANISMO FUNCIONALISTA

Choay (1979) define três modelos para o urbanismo: progressista, culturalista e naturalista. Aqui nos interessa analisar o modelo progressista por este ter quase que exclusivamente dominado o planejamento urbano no Brasil, tendo por destaque máximo a figura de Le Corbusier e a “Carta de Atenas” como documento básico da explicitação de suas idéias.

Para ela, a ótica progressista trás a idéia chave de “modernidade”, e considera a cidade tradicional como inadequada às novas exigências do homem moderno, propondo, assim, um modelo de cidade racionalmente organizada:

- Funções separadas e implantadas em setores definidos no plano com claras influências da idéia de *zoning*⁶
- Classificação da edificação para sua utilização por zonas com diferentes tipologias e densidades

⁶ Instrumento e forma de entender a cidade por meio de sua segmentação em unidades territoriais homogêneas quanto aos usos, volumetrias, densidades, e outros parâmetros urbanísticos. Esteve no centro das legislações urbanas, desde seus primórdios.

- Classificação hierarquizada dos sistemas viários
- Aplicação rígida da teoria das comunidades urbanas, segundo a qual, a cidade se compõe de células – unidades de vizinhança – com tamanho físico e demográfico definido e que ao serem agrupadas geram os bairros, distritos e a cidade como um todo.

Os CIAM's – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em suas duas principais etapas (1929/1934 e 1950/1956) – constituíram-se no principal instrumento de divulgação do ideário da arquitetura e do urbanismo moderno. O primeiro realizado em 1933, sob a coordenação de Le Corbusier tornou-se mundialmente conhecido como “Cartas de Atenas” . A Carta define as quatro grandes funções das cidades – habitar, trabalhar, circular e recrear – sendo que cada uma destas funções deveria ocupar uma área especializada.

Quanto à função circulação (mobilidade), a Carta de Atenas ressalta que as vias das cidades do passado não estão preparadas para as necessidades dos veículos modernos, a rede viária em seu conjunto é irracional e inadequada para as velocidades dos carros.

O uso universal do transporte motorizado, trazendo consigo velocidades conhecidas poucos anos antes, agitou violentamente toda estrutura urbana, com profunda repercussão sobre as condições de vida nas cidades. Um novo sistema viário adequado aos meios de transporte torna-se, pois, necessário (SAMPAIO, 2001, p.111)

Propõe um novo planejamento urbano onde sejam considerados:

- Uso de estatísticas precisas na determinação racional das dimensões das ruas;
- Estabelecimento de uma hierarquização do sistema viário, em que cada via será projetada em função de sua finalidade (residencial, comercial, industrial etc), dos tipos de veículos para os quais se destina e das velocidades desejadas;
- Separação clara entre vias de tráfego de veículos e de pedestres;
- Isolamento dos edifícios das vias de tráfego intenso através de áreas verdes;

- Redução e concentração do tráfego em grandes artérias através da organização adequada dos diversos elementos urbanos.

A circulação é concebida como independente em relação aos edifícios do seu entorno, o que vai gerar a partir desse modelo, como consequência, uma cidade onde o poder do automóvel passa a determinar a sua estrutura. (SAMPAIO, 2001)

Segundo Sampaio (2001), no Brasil a construção de Brasília significou a aplicação prática de todos os princípios do urbanismo progressista ou funcionalista, mas que na época já levantava muitas críticas, sendo que alguns urbanistas preconizavam que a cidade seria a mais bela ruína do século.

Jacobs (2000) realiza críticas radicais ao planejamento urbano moderno e insurge contra os paradigmas do moderno urbanismo calcado em modelos teóricos de cidades ideais aos quais procura contrapor a observação e análise das cidades reais, como forma de evitar as soluções equivocadas de intervenções urbanas que, a título de recuperarem área dita decadentes, na verdade

(...) criam conjuntos habitacionais de baixa renda que se tornaram núcleos de delinqüência, vandalismo e desesperança social generalizada, piores que os cortiços que pretendiam substituir; centros cívicos evitados por todos, exceto desocupados; passeios públicos que vão do nada a lugar nenhum...(JACOBS, 2000, p.2)

A autora defende a diversidade de usos de tipologia dos edifícios, de níveis socioeconômicos da população, de raças como alternativa ao espaço monofuncional. Ela considera a movimentação intensa dos usuários, como o melhor mecanismo de segurança das ruas e calçadas, juntamente com os “proprietários naturais da rua”, como são chamados os donos de padarias, pequenos serviços e lojas, que podem substituir perfeitamente a ação policial. (JACOBS, 2000, p. 35)

Ela sugere que, para garantir a diversidade de usos nas ruas e distritos das grandes cidades, precisa haver:

- o distrito/bairro, e esse deve ter várias funções principais de modo a garantir a movimentação de pessoas ao longo de todo o dia em horários diferenciados;
- existência de quadras curtas, para propiciar mudanças freqüentes de percursos;
- existência de edificações com idades e estados de conservação diferenciados de modo a gerar rendimento econômico variado;
- densidade alta de pessoas, sejam quais forem seus propósitos, com alta concentração de moradores locais.

E com relação à circulação nas grandes cidades a autora faz alguns questionamentos, a saber:

As necessidades dos automóveis são mais facilmente compreendidas e satisfeitas do que as complexas necessidades das cidades, e um número crescente de urbanistas e projetistas acabaram acreditando que, se conseguirem solucionar os problemas de trânsito, terão solucionado os problemas da cidade. As cidades apresentam preocupações econômicas e sociais muito mais complicadas de que o trânsito de automóveis. Como saber que solução dar ao trânsito antes de saber como funciona a própria cidade e de que mais ela necessita nas ruas? É impossível. (JACOBS, 2000, p. 6)

O urbanismo moderno pretendeu atender as necessidades da sociedade industrial e nisso pode ter alcançado alguns êxitos, mas começam a partir da década de 50 a desaparecer os princípios que sustentaram a era industrial e com ele o urbanismo moderno. De certa forma, a análise de Jacobs (2000) guarda fortes relações com os princípios básicos desenvolvidos pelo Novo Urbanismo (Neotradicionalistas) que serão abordados a partir de agora e que servirão de base para a elaboração de diretrizes que visem promover e expandir a capacidade de mobilidade dos indivíduos.

4.2 O NOVO URBANISMO

É um movimento surgido nos Estados Unidos nos anos 80, em reação à expansão urbana desordenada e que restabelece a importância da estrutura urbana no hábitat humano, recuperando o "bom senso" tradicional na maneira de projetar novas metrópoles, cidades ou, principalmente, de recuperar as já existentes.

Os subúrbios e periferias dos grandes centros no Brasil, carecem de uma adequada mescla de funções que permita a um grupo significativo de seus habitantes trabalhar e desenvolver outras atividades sociais em sua própria vizinhança.

Os princípios do planejamento urbano sustentáveis baseiam-se no modo como as pessoas moram, se movimentam e convivem, que são parecidos em toda parte. Todas essas atividades humanas tendem a girar em um ambiente físico finito, que o Novo Urbanismo define como unidade de bairro. Sendo o bairro, o menor diferencial de estrutura urbana todas as cidades e metrópoles habitáveis do mundo consistem em uma porção dessas unidades.

Quanto mais integradas, compactadas, de uso heterogêneo, de fácil locomoção para os pedestres e acessíveis são essas unidades, mais coerentes e com bom funcionamento é a cidade ou metrópole como um todo. Os bairros são ligados por corredores, que podem ser ruas comerciais, vias de transporte, ou terrenos naturais adequados à recreação.

Segundo Tachieva (2002), a expansão industrial e a necessidade de mais moradias depois da Segunda Grande Guerra pressionaram os profissionais do planejamento. Os modernistas procuraram soluções melhores que os caminhos tradicionais de construir comunidades. Encorajados pelos métodos industrializados de construção e o número crescente de carros, eles impuseram novos regulamentos para a construção de metrópoles e cidades, sob a premissa de solucionar os problemas socioeconômicos prevaletentes.

Para ela, o planejamento modernista criou nova monocultura de zoneamento - distritos de funções distintas (residencial, comercial, governamental, cultural) ligados por uma rede de avenidas, que substituiu a estrutura urbana tradicional.

Os princípios do planejamento tradicional defendidos pelo Novo Urbanismo, desempenham papel significativo para revitalizar cidades e reverter às práticas de desenvolvimento negativo instituídas nas últimas décadas.

Embora seja um processo de longo prazo, a execução desses princípios deve começar com alguns objetivos:

- Instituição de uma estrutura de bairros, o que é essencial para a completa organização da metrópole.
- Proporcionar diversas formas de transporte, ligadas à mistura de usos do solo, que aliviem a crise de congestionamento do trânsito.
- Transformação dos múltiplos centros comerciais das cidades periféricas em centros de cidade, o que se consegue com o equilíbrio da mistura de usos e densidades.
- Definição do espaço público, o que é necessário para a recuperação da experiência dos pedestres na cidade.
- Introdução de regulamentos urbanos que reforcem a definição de espaço público e determinem a maneira de "comportamento" dos edifícios no ambiente urbano.
- Designação da rede de ruas primárias e secundárias para diferenciar a rede de ruas adequadas aos pedestres da rede de ruas funcionais e de serviços.

4.2.1 Dos Princípios

4.2.1.1 Instituição de uma estrutura de bairros

Em vez de deixar o crescimento urbano por conta do desenvolvimento oportunista, o Novo Urbanismo especifica que a estrutura dos bairros é um elemento essencial no projeto urbano e controla a escala "humana". Define o tamanho da menor unidade na estrutura de uma grande cidade ou de toda uma região. Um grupo de bairros forma uma cidade; múltiplos grupos de bairros criam a metrópole.

O bairro deve ter um centro definido com um componente comercial para satisfazer às necessidades de seus residentes. Esses usos heterogêneos, que incluem espaço para residências, para escritórios e para comércio e misturam diversos níveis de renda, também devem ser inerentes a um bairro.

Com um projeto cuidadoso das ruas e do ambiente público, o bairro deve se tornar adequado a caminhadas e proporcionar acessibilidade a todos os residentes, até mesmo as pessoas mais velhas e os jovens e, principalmente, os indivíduos de menor renda que não possuem carros.

Segundo Tachieva (2002, p. 9),

(...) as boas intenções de proporcionar habitações populares em torres e megaestruturas aliadas aos sonhos de vias expressas e vastos espaços abertos (formuladas pela primeira vez por Le Corbusier), acabaram por produzir um modelo urbano disfuncional. Onde foi utilizado, esse modelo destruiu a estrutura urbana tradicional das cidades existentes. Foi o que aconteceu em São Paulo, Rio de Janeiro, Bogotá, Lima e muitas outras cidades da América do Sul, onde as circunstâncias políticas e econômicas criaram o plano de fundo apropriado para fazer experiências com a teoria e a prática modernistas. Apesar de às vezes serem magníficos e esculturais, os edifícios funcionais incentivados pelo modernismo não produziram espaços urbanos de qualidade.

A cidade de Brasília é um símbolo imponente da nova filosofia da "arquitetura como espetáculo", mas as enormes distâncias entre edifícios e zonas não foram criadas para serem apreciadas a pé; foram concebidas para serem apreciadas do interior de um carro. Além disso, em Brasília e, mais tarde, em São Paulo, Salvador e outras metrópoles brasileiras, foi imposta uma separação de usos e essa segregação de zoneamento acabou com o ambiente apropriado para pedestres que existia em bairros tradicionais.

4.2.1.2 Diversificação das formas de transporte e mistura de usos do solo

Os ideais do Novo Urbanismo, deixam claro que a solução para o trânsito não está no aumento da capacidade das vias, mas na estrutura urbana e na mistura de usos ligados à rede viária.

A descontinuidade suburbana é a razão da ineficiência viária, porque empresas, shopping centers e ruas de pedestres estão separados uns dos outros e só ligados de maneira independente a uma importante via receptora, em geral afetada pelas viagens geradas entre esses usos. Essa simples interdependência entre o trânsito e o uso do solo não está no centro do planejamento regional e metropolitano.

4.2.1.3 Criação de centros funcionais com usos heterogêneos

As cidades periféricas foram construídas de acordo com os princípios do planejamento modernista - a estrutura urbana estava ausente e os edifícios funcionais, eram unidos por vias expressas. A solidez e a qualidade voltada para os pedestres dos centros de cidade tradicionais foram completamente esquecidas.

Os usos do solo que faltam nesses lugares precisam ser identificados e abastecidos para equilibrar a mistura de usos e criar centros funcionais. Por exemplo, uma concentração de escritórios é contrabalançada pela introdução de uma área residencial e comércio local.

4.3 A POLÍTICA

No Brasil, está em curso uma mudança no arcabouço institucional que informa o meio urbano no sentido de integrar as Políticas de Mobilidade Urbana com as demais Políticas Urbanas, visando mudar radicalmente a atuação do Governo Federal, aliando-o aos Estados e Municípios para desenvolver e implementar uma Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, centrada no desenvolvimento sustentável das cidades e na priorização dos investimentos federais nos modos coletivos e nos meios não motorizados de transporte. O processo foi decolado com a Lei Nº 10.257/2001, Estatuto das Cidades, e teve uma outra etapa com a Lei dos Consórcios Públicos.

Um outro exemplo dessa mudança de concepção é o anteprojeto de lei que propõe o planejamento e gestão da mobilidade urbana na perspectiva do desenvolvimento urbano integrado, fortalecendo a inter-relação entre as políticas de mobilidade urbana, de uso do solo, desenvolvimento urbano, políticas sociais e ambientais. Através do intercâmbio de informações e experiências entre representantes de órgãos públicos municipais, estaduais e federais, de entidades civis, de associações de usuários de transporte, de operadores de serviços de transporte, de universidades, de órgãos de defesa do consumidor, entre outros, torna-se essencial para a construção de uma política pública nacional que atenda aos anseios de melhoria das condições de deslocamento da população e que fortaleça os princípios de transparência e participação social.

O conceito de mobilidade, que vem sendo construído nas últimas décadas, encontra força na articulação e união de políticas de transporte, circulação e acessibilidade com a política de desenvolvimento urbano. Este conceito é base para as diretrizes de uma política sintética. Tem-se, primordialmente, como finalidade proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável.

A Política deve firmar a garantia de prioridade aos transportes coletivos e aos deslocamentos não-motorizados – a pé ou por meio de bicicletas – como parte de uma política de inclusão social e combate à pobreza urbana. Devendo apresentar como público preferencial à população de menor renda – parcela altamente dependente dos sistemas de transporte coletivo urbano, como já diagnosticado no capítulo anterior – e, também, as pessoas com deficiência ou com dificuldades de locomoção e os idosos.

Trata-se, portanto, do estabelecimento de diretrizes para uma política urbana sustentável, com foco na inclusão social e orientada para assegurar o direito de acesso à cidade à população das cidades brasileiras.

Alguns pilares básicos podem ser destacados para elaboração dessas políticas, a saber:

- Redução da necessidade de viagens (compactação das cidades nas estruturas dos bairros com usos heterogêneos);
- Redução do comprimento das viagens;
- Promoção dos transportes não motorizados;
- Promoção do transporte público;
- Promoção do uso mais eficiente do automóvel;
- Barateamento e desoneração do serviço de transporte público coletivo;
- Retomada do senso de comunidade, abandonado pelo planejamento modernista;
- Participação da população

Diante do diagnóstico realizado em relação à situação do transporte e da mobilidade urbana, pode-se delinear um modelo básico com algumas diretrizes de política urbana de transporte, tendo como foco a necessidade de expandir a liberdade de locomoção dos indivíduos como importante instrumento de desenvolvimento – especialmente aqueles que se encontram excluídos, devido à insuficiência de renda. A expansão da liberdade não está, necessariamente, ligada ao aumento da oferta, e sim a redução das necessidades de deslocamentos, diminuindo os impactos indesejáveis através do reordenamento do espaço urbano.

Através das pesquisas realizadas, tendo como referência a situação da mobilidade e do transporte nas metrópoles brasileiras, podemos chegar a algumas diretrizes que poderão ser de fundamental importância para o processo de reformulação das políticas urbanas ligados ao setor de transporte e desenvolvimento urbano. A seguir, temos um melhor detalhamento de cada uma dessas diretrizes básicas.

4.3.1 As Diretrizes

(A) Descentralização Dos Serviços e Redução Da Demanda Por Transporte

Implantar uma política urbana de descentralização das atividades e serviços, especialmente, os serviços públicos relacionados à educação e saúde, escolas e postos, de modo a descongestionar a área central da cidade, através da pulverização destes pontos de atração de demanda pelos diversos bairros da cidade. Também nesta linha deverão ser ordenados os subcentros de abastecimento e comércio levando-se em conta a conveniência urbanística.

Dessa forma haverá uma diminuição de viagens ociosas ou desnecessárias por transporte coletivo ou particular, em direção ao centro da cidade, já que o atendimento dessas necessidades da população se dará nos bairros.

A adoção dessa política trará como conseqüências uma menor número de ônibus e carros circulando, maior fluidez no tráfego, menores distâncias a serem percorridas pelos usuários, menor tempo gasto nos deslocamentos, menor desperdício de tempo para a população, incentivo aos modos não motorizados, enfim, melhor qualidade ambiental e de vida na cidade.

Esta diretriz procura solucionar o atendimento às necessidades de transporte público, principalmente pela redução da demanda e não pelo aumento da oferta.

(B) Revitalização Dos Bairros

b.1 Com relação à acessibilidade:

- Reforçar a acessibilidade das áreas centrais através de sistemas de transporte coletivo integrado e eficiente;
- Valorização dos pedestres e dos ciclistas em detrimento dos carros.

b.2 Com relação ao uso e ocupação do solo:

- Diversificação e mistura de usos;
- Repovoamento e readensamento habitacional;
- Diversificação social.

b.3. Com relação às atividades econômicas:

- Readequação das atividades varejistas para competir com os *shoppings centers* periféricos;
- Exploração dos avanços na tecnologia de telecomunicações.

b.4. Com relação ao “desenho urbano”:

- Desenvolvimento de um desenho urbano “adequado”;
- Respeito ao contexto e ao patrimônio histórico;
- Mobiliário urbano, arborização e sinalização bem projetada e posicionada;
- Desenvolvimento de um projeto urbano “promotor” da segurança;
- Medidas redutoras de tráfego;
- Enfatizar o espaço público.

b.5. Reforço da segurança:

- Promoção de usos de solos mistos encoraja o auto-policimento;
- Promoção de uma clientela diversa;
- Melhoramentos em iluminação pública;
- Adequação do desenho urbano.

(C) Participação Dos Usuários

A consolidação de um novo modelo de gestão e regulação dos serviços públicos de transporte e mobilidade não pode ser um privilégio exclusivo do poder público e das empresas operadoras (ou de pesquisadores e consultores especializados). Não se pode ignorar – ou subestimar – o papel da sociedade civil organizada.

Além de contribuir para minimizar erros de avaliação ou de diagnóstico (freqüentemente cometidos pelos especialistas), a participação dos usuários no planejamento, gestão e fiscalização dos serviços públicos de transporte é condição fundamental para o pleno exercício da cidadania. Promover a participação dos mais pobres e de suas comunidades na vida política e nos processos de decisão torna-se, nesse sentido, um desafio para as políticas de inclusão social e de melhoria dos serviços públicos no país.

(D) Atenção a segmentos da sociedade com maior vulnerabilidade

Uma política de transporte e mobilidade voltada para a inclusão social deve priorizar, na definição de programas e ações, os segmentos sociais mais vulneráveis ou em desvantagem social. Além dos moradores das favelas e das periferias, dos trabalhadores informais e dos desempregados, já citados, inclui-se o segmento das mulheres chefes-de-família.

De acordo com o último Censo, de 1991 a 2000, triplicou a proporção de mulheres responsáveis pelos domicílios. Em Salvador, por exemplo, as mulheres chefiam 32,9% das famílias, conforme informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) realizada em convênio com Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

Segundo Gomide (2003), as mulheres utilizam com mais intensidade o modo coletivo e andam mais a pé. Muitas mulheres que têm como ocupação principal o trabalho doméstico têm de fazer mais de duas viagens por dia e, por isso, vêem limitadas suas oportunidades de trabalho, pois têm de pagar mais de duas tarifas.

A atual oferta de serviços muitas vezes não atende às necessidades dessas mulheres. Isso reforça a necessidade de redimensionamento da rede de serviços, com criação de horários, itinerários e serviços diferenciados, levando-se em conta os novos padrões.

(E) Priorização Do Transporte Coletivo

Uma política de combate à pobreza urbana e de inclusão social deve priorizar o transporte coletivo e o não-motorizado (a pé e por bicicletas) em detrimento do individual. Os usuários do automóvel têm renda bem maior do que a dos que utilizam o transporte público coletivo ou dos que são obrigados a fazer suas viagens a pé. As tradicionais políticas de transporte urbano baseadas na ampliação do sistema viário (como a construção de vias e viadutos, por exemplo) acabam sendo apropriadas pelos automóveis e, por isso, não estão voltadas para a mobilidade dos mais pobres.

É fundamental, portanto, a priorização de projetos que visem à construção de espaço para circulação de pedestres e bicicletas, à pavimentação e à ampliação das calçadas, à melhoria da sinalização, e à segurança na travessia de vias, entre outros. Muitas vezes, a bicicleta é uma alternativa para se economizar tempo e dinheiro.

(F) Integração De Políticas

A superação da pobreza urbana exige múltiplas ações e em vários setores. A tradicional forma de organização por áreas funcionais gera intervenções fragmentadas e, por isso, de baixo impacto. É necessária a construção da inter-relação entre as áreas sob a perspectiva da inclusão social – principalmente no setor de transportes. Nesse sentido, o recorte espacial e a divisão intra-urbana do território de uma mesma metrópole, podem tornar-se o integrativo das várias políticas (habitação, saneamento, saúde, educação, segurança, transporte e outras).

O padrão de urbanização excludente, ao estender a ocupação para as periferias, demandou mais necessidades de deslocamentos. Assim, a tarifa é alta porque o transporte tem de percorrer maiores distâncias para chegar onde os pobres moram.

Mas os pobres moram longe porque é lá que existem terras acessíveis. Então a tarifa é alta porque é decorrente da política de ocupação do solo.

Segundo Gomide (2003), uma boa forma de amenizar a situação seria combinar os programas de transferência de renda existentes com a oferta de serviços públicos (bolsa-escola com passes de ônibus gratuitos de transporte para os estudantes, por exemplo). Os programas de regularização fundiária e de urbanização de favelas, por sua vez, deveriam envolver projetos para levar transporte coletivo às favelas e aos loteamentos das periferias urbanas.

Ao mesmo tempo, devem-se reduzir as necessidades de deslocamentos das populações dessas áreas, provendo-as de equipamentos de uso coletivo (escolas, postos de saúde) e espaços destinados ao comércio e ao lazer (parques e praças). Tais iniciativas reduziriam as necessidades de deslocamentos e melhorariam as condições de mobilidade dos mais pobres.

Deve-se também levar em conta que a pobreza urbana é um fenômeno metropolitano. O padrão de urbanização nas aglomerações urbanas estendeu a pobreza para os municípios adjacentes ao município principal. Isso aponta a necessidade da coordenação das políticas entre municípios de uma mesma aglomeração urbana, especialmente para a área de transportes e circulação.

4.4 COMENTÁRIOS

Como já foi dito anteriormente, o modelo de planejamento que predominou no Brasil nas últimas décadas (modernista) construiu a forma urbana que temos hoje – assimétrica e excludente - baseada nas quatro funções básicas na cidade: habitação, trabalho, recreação e circulação. Dessa forma, a urbanização das cidades brasileiras se organizou sob estas premissas onde houve uma separação de cada um das funções identificadas, de modo a criar uma cidade extremamente dispersa, fragmentada e dividida entre a porção formal (rica e com infra-estrutura) e a ilegal (pobre e distante, caracterizada pela baixa oferta de serviços públicos e ausência de

infra-estrutura), gerando, assim, uma situação de segregação espacial e racial caracterizada sobre a forma de privação de capacidades fundamentais para o desenvolvimento urbano e humano. O que já foi amplamente demonstrado pela realidade do caos urbano e em diferentes exemplos urbanos em todo o mundo, é que este modelo fracassou.

Nesse sentido, os princípios do Novo Urbanismo (ainda que pesem a limitação econômica dos governos locais que enfrentam um quadro grave de crise fiscal) enfatizam a necessidade de uma nova forma de conceber os problemas urbanos baseando-os numa mudança da ocupação urbanística com clara ênfase para a diversidade social, mescla de atividades, tipos de circulação, acessibilidade de pedestre, participação democrática e respeito à expressão da cultura local.

Sem entrar no âmago da discussão de financiamento, tanto por parte dos governos locais ou agências privadas, para implementar políticas urbanas é inegável a importância de se entrar na “contra-mão” do pensamento dominante e, sendo assim, os princípios estimulados pelo neo tradicionalistas tornam-se importantes para o delineamento de novas políticas urbanas, ajudando a resolver os problemas da inexistência ou ineficácia de controles legais e de instâncias governamentais, e os desequilíbrios das forças do mercado, que são, entre outras, as causas dos desajustes.

Desse modo, defende-se que, no momento da decisão da alocação dos escassos recursos públicos para o transporte e mobilidade, devem ser priorizadas as medidas de maior impacto, nas quais as populações vulneráveis sejam efetivamente beneficiadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema da exclusão social nas metrópoles brasileiras está relacionado com o sistema de transporte. Esta relação pode ser observada nos baixíssimos níveis de mobilidade da população de baixa renda que detém metade ou menos da metade dos índices de mobilidade das classes de alta renda. Verificou-se que o sistema de transporte pode gerar desenvolvimento desequilibrado dentro das cidades ou ainda ampliar as diferenças já existentes, imprimindo, também, valores desiguais no território e conseqüentemente, interferindo na disputa territorial.

O conceito de privação de capacidades engloba o de pobreza e sua superação pressupõe a universalização da cidadania. Combater a exclusão social significa, então, lutar contra as situações de privação, exclusão e carências, de tal forma que a todas as pessoas sejam dadas condições mínimas para exercer seus direitos e suas capacidades.

Sendo assim, uma estratégia de combate à exclusão social, deve englobar a garantia do acesso aos serviços públicos essenciais, entre os quais o transporte e a mobilidade. A inexistência de um serviço de transporte adequado, como evidenciado nesse trabalho, implica a queda da mobilidade urbana dos mais pobres, restringindo suas capacidades e oportunidades.

Os dados analisados indicam que as populações de baixa renda dos grandes centros urbanos brasileiros, incluindo Salvador, estão sendo privadas do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo, o que agrava a exclusão social. A conclusão a que se chega é da necessidade de que sejam tomadas ações rápidas e efetivas para o enfrentamento desse problema, baseadas em diagnósticos diferentes dos convencionais. A adoção de políticas urbanas calcadas nos princípios expressos pelo Novo Urbanismo é um bom exemplo.

Verifica-se que, de fato, há uma grave situação de mobilidade da classe de renda baixa. Em Salvador a população de baixa renda realiza cerca de 29% de seus deslocamentos a pé. A situação é agravada pelo fato de que a cada 10% de

aumento nas tarifas do transporte coletivo, cerca de 3% da população deixa de ter acesso ao transporte, por falta de dinheiro.

Conclui-se que o foco da exclusão social são as ligações entre exclusão, transporte, localização dos serviços. Assim, diretrizes de políticas públicas para a inclusão social compreendem não apenas correções no transporte público, mas também se estendem para as políticas nas áreas de serviços, ocupação e usos do solo, segurança pública e viária, entre outras.

Nessa abordagem, analisar a questão do transporte no âmbito de uma sociedade excludente não pode se resumir em que medida as tarifas são ou não são acessíveis, ou em quanto à falta de transporte repercute sobre as dificuldades de acesso às atividades desejadas.

Deve-se atentar que quando, acredita-se que um transporte urbano acessível e de qualidade possa sozinho promover inclusão social, ao contribuir para melhoria da mobilidade urbana e, conseqüentemente, impactando na medida que permite acesso aos mais pobres às oportunidades de trabalho, lazer, saúde, educação etc, não se discute a função tipológica desse transporte, pois 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.

Há uma questão social, política e econômica bem mais ampla, real e causal dos processos de exclusão, o que não exime o transporte, evidentemente, de sua parcela de contribuição na minimização dos problemas sociais, através da importância de se articular um transporte público de qualidade.

Uma política de transporte e mobilidade voltada para a inclusão social deve priorizar o desenho de programas e projetos que proporcionem o acesso dos mais pobres a serviços de transporte adequados. É preciso inverter a atual lógica da formulação das políticas do setor, que hoje está focada na oferta, para o real atendimento das necessidades dos cidadãos que estão sendo privados do acesso aos serviços existentes.

Nesse sentido, considera-se importante à formulação de uma agenda de políticas para o transporte urbano no país, a partir de diretrizes que tenham como base as questões discutidas no decorrer desta monografia. Toda política de inclusão social deve ter como princípio garantir aos mais pobres o direito de acesso aos serviços essenciais.

O resgate da cidadania e da sua universalização exige, dessa maneira, um conjunto de programas e ações que sejam continuados no tempo. Fica claro que a formulação das políticas para o setor deve, necessariamente, levar em conta o caráter multidimensional dos problemas – o que reforça a necessidade do enfoque multidisciplinar na formulação de novas soluções.

A proposta de colocar os usuários – em particular, os mais pobres – no centro das soluções pode ser um ponto de partida para a formação de uma visão alternativa para o enfrentamento dos atuais desafios do setor de transporte e mobilidade no país. Espera-se que esta monografia tenha contribuído, nesse sentido, e provoque a reflexão dos formuladores de políticas públicas e da comunidade técnica do setor e da academia.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). **Transporte Humano**: cidades com qualidade de vida. São Paulo: ANTP, 1997. 312 p.

BRASIL.Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. **Motivações que regem o novo perfil de deslocamento da população urbana brasileira**: pesquisa de imagem e opinião sobre os transportes urbanos. Relatório Final. Brasília, dezembro de 2002.

CARVALHO, Ilce Maria Marques de. **A centralidade em Salvador**: parâmetros para um debate.1997. (Dissertação de Mestrado) - Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 1997

CHOAY, F. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectivas, 1979

CONGRESS FOR THE NEW URBANISM (CNU). **Charter of the New Urbanism**. Disponível em: <www.cnu.org> Acesso em: 08.ago.2005

FIGUEIREDO, W. C. **O gerenciamento da mobilidade em Salvador, BA**. Berkeley: IURD, 2003

GLAESER, Edward L. **Cidades e Transporte**. Massachusetts: Universidade de Haward, 2003

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte Urbano e Inclusão Social**: elementos para políticas públicas. Brasília, 2003

GONÇALVES Jr., A. J. et al. **O que é urbanismo**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1995

HANSON, S. **The geography of urban transportation**. 2 ed. New York: Guilford Press, 1995.

IRAZÁBAL, Clara. **Da Carta de Atenas à Carta do Novo Urbanismo**: qual seu significado para a América Latina? Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br>> Acesso em: 14.set.05

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000

JOHNSON, Elmer W. **Um diálogo sobre a mobilidade e as metrópoles do vigésimo primeiro século**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Transporte, abr. 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001

MARTINS, J. A. **Globalização, auto-sustentabilidade e planejamento de transportes urbanos**. Rio de Janeiro: ANPET, 1997.

MORENO, Júlio. **O futuro das cidades**. São Paulo: SENAC, 2000.

NEIVA, Ires Marta Cardoso. **Estudo do gerenciamento da mobilidade urbana na cidade do Salvador: área do Comércio**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Escola de Engenharia, UFBA, Salvador, 2003.

NEWMAN, P. W. G e KENWORTHY, J. R. **Cities and automobile dependence: a sourcebook**. Australia: Gower Technical, 1989.

PORTO, D.R.M. **Transporte coletivo na gestão da mobilidade: o caso do Shopping Center Rio Sul**. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Escola de Engenharia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo, Prentice Hall, 2002, p. 631 – 661.

RUA VIVA – Instituto da Mobilidade Sustentável. Disponível em: <www.ruaviva.org.br>.

ROCHA, Francisco Ulisses Santos. **A mobilidade a pé em Salvador**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura UFBA, Salvador, 2003.

SAMPAIO, Antonio Heliodório Lima. **(Outras) Cartas de Atenas: com textos originais**. Salvador: Quarteto Editora, Faculdade de Arquitetura da UFBA, 2001

SAMPAIO, Antonio Heliodório Lima. **Cidade real & Cidade ideal: contribuição ao estudo urbanístico de Salvador**. Salvador: Quarteto Editora, 1999. (Formas Urbanas)

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SOUZA, Ana Rosa Mendonça Ferreira de. **Mobilidade urbana: estudo de caso da cidade do Salvador**. 1990. Dissertação (Mestrado) - COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

TAHCHIEVA, Galina. **Contribuições Urbanas Internacionais: Novas idéias urbanas para São Paulo**. Disponível em: <<http://www.spsitecity.com.br>> Acesso em: 15. mai.05

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001. 218 p

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara, LIMA, Ieda Maria de Oliveira. **Quantificação das Deseconomias do Transporte Urbano: uma resenha das experiências internacionais**. Brasília, 1998.