

ISSN 1415-4765

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 960

TRANSPORTE URBANO E INCLUSÃO SOCIAL: ELEMENTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Alexandre de Ávila Gomide

Brasília, julho de 2003

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 960

TRANSPORTE URBANO E INCLUSÃO SOCIAL: ELEMENTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Alexandre de Ávila Gomide*

Brasília, julho de 2003

* Da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea. E-mail: aagomide@ipea.gov.br

O autor agradece a Ricardo Lima, pelo estímulo para a realização deste trabalho e pelas sugestões; aos colegas da Dirur/Ipea, José Góes, Margarida Hatem, Maria da Piedade Morais e Diana Motta, pelos comentários; ao assistente de pesquisa, Alexandre Paixão, pelo processamento dos microdados da Pnad; e à Emília Hiroi, da Companhia do Metropolitano de São Paulo, pelo envio dos dados solicitados. Agradece também a Maurício Cadaval, Eduardo Vasconcellos e ao prof. Rômulo Orrico Filho, pela crítica da versão preliminar do texto, assim como pela oportunidade que teve de discutir o trabalho com a diretoria da Secretaria Nacional de Transportes Urbanos do Ministério das Cidades e a Comissão de Economia da ANTP, eximindo todos da responsabilidade pelas opiniões emitidas.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Ricardo Varsano

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL **7**

3 IMPACTOS DO TRANSPORTE URBANO SOBRE A POBREZA **10**

4 ELEMENTOS PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS **17**

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES **31**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **32**

SINOPSE

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 de transporte coletivo urbano. Este texto tem como objetivo provocar a reflexão da comunidade técnica sobre a importância do tema, oferecendo elementos para a formulação de políticas públicas para o setor. O trabalho está basicamente dividido em quatro seções, além da introdução. Na primeira, são discutidos os conceitos de pobreza e exclusão social, seguido de uma rápida caracterização da pobreza urbana brasileira. Na segunda, abordam-se as relações entre 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, são debatidas algumas questões consideradas essenciais para o enfrentamento dos problemas apontados, com vistas à formulação de políticas públicas. As conclusões reforçam a necessidade da construção de uma agenda de políticas para o transporte urbano no país sob uma nova perspectiva, tendo como ponto de partida o atendimento das necessidades e carências das populações mais pobres dos principais centros urbanos do país.

ABSTRACT

It is widely recognize that providing adequate public services is an instrument to fight poverty and promote social inclusion. Nevertheless, in Brazil this subject is not discussed in depth, especially when it comes to urban public transportation. This paper aims to discuss this theme, and is divided, basically, into three sections. The first one presents the concepts of poverty and social exclusion, and shows a few figures of poverty in Brazilian metropolitan areas. Section Two discusses the impact of public transportation expenditures on poor families' income, job search, and choice of dwelling areas. Section Three presents some proposals for public policies designed to improve public transportation conditions for the poor. The paper concludes that it is urgent to attend poor the mobility needs of the poor and that policies for the public transportation sector in Brazil must be designed to fulfill such needs.

1 INTRODUÇÃO

Este texto é resultado de um estudo exploratório desenvolvido, pelo autor, no programa de trabalho da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea, a respeito da importância da provisão adequada de serviços públicos de transporte coletivo urbano como instrumento de combate à pobreza e de promoção da inclusão social. Apesar do tema ‘transporte e pobreza’ já ter sido abordado na literatura internacional, o assunto ainda é pouco discutido no Brasil – justamente num país com grande número de pobres, extremo grau de desigualdade e níveis de exclusão social inaceitáveis. Este texto representa, dessa maneira, um primeiro esforço no sentido de provocar a reflexão sobre o imperativo da formulação de políticas públicas para o transporte urbano a partir das necessidades das populações pobres dos principais centros urbanos brasileiros.

Em virtude da ausência de dados específicos e não podendo recorrer a pesquisas de campo, o estudo se baseou nas informações já existentes para verificação ou ilustração dos argumentos – em especial nas tabulações da última Pesquisa de Origem e Destino da Região Metropolitana de São Paulo, entre outras fontes.

O texto é organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, são discutidos os conceitos de pobreza e exclusão social, seguido de uma rápida caracterização da pobreza urbana brasileira. Na segunda seção, abordam-se as relações entre transporte urbano e pobreza, principalmente os impactos do transporte sobre a renda familiar, as oportunidades de trabalho e as decisões de moradia das populações de baixa renda. Na seqüência, são debatidas algumas questões consideradas essenciais para o enfrentamento dos problemas apontados, com vistas a prover elementos para a formulação de políticas públicas. Por fim, as conclusões reforçam a necessidade da elaboração de uma agenda para o setor de transporte urbano no país sob uma nova perspectiva, tendo como ponto de partida o atendimento das necessidades das populações mais pobres.

2 POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

A pobreza é um fenômeno de várias dimensões. Não é apenas insuficiência de renda para que uma família satisfaça suas necessidades básicas (como moradia, vestuário, alimentação), mas também a privação do acesso aos serviços essenciais (educação, saúde, transporte coletivo, por exemplo) e aos direitos sociais básicos (trabalho, moradia, seguridade social, entre outros).

Para Martinez (1998), 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. Nesse sentido, Satterwaite (2002) alerta que 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.

O conceito de exclusão social, por sua vez, estende o conceito de pobreza para além da capacidade aquisitiva de bens e serviços. Conforme Sposati (1998), a exclusão social inclui, além da insuficiência de renda, a discriminação social, a segregação

espacial, a não-equidade e a negação dos direitos sociais. A exclusão social é, desse modo, uma situação de privação não só individual, mas coletiva. Um indivíduo no mercado informal de trabalho, por exemplo, pode ter ganhos superiores aos da linha de pobreza, mas estará submetido à percepção que seus descansos de fim de semana ou ausência no trabalho por motivo de doença implicam renúncia de renda, ao contrário dos trabalhadores com carteira assinada, que podem usufruir do direito ao descanso remunerado e à seguridade social. O conceito de exclusão, portanto, pressupõe o conceito de universalização da cidadania. Nas palavras da autora, “a exclusão é a negação da cidadania”. Situações de exclusão seriam caracterizadas pela carência de serviços públicos essenciais, impossibilidade de reivindicação dos direitos sociais, falta de participação política, viver em situações de violência ou sob precárias condições de vida.

O conceito de exclusão social compreende também a segregação espacial. No ambiente urbano, o processo de exclusão social tem, entre seus principais efeitos, as favelas, os cortiços, os loteamentos clandestinos e demais formas de informalidade de ocupação e uso do solo. De acordo com Rolnik (1999), a exclusão social 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 tem-se os mais pobres segregados espacialmente e limitados em suas condições de mobilidade.

Neste trabalho, o conceito de pobreza será entendido em sua forma mais ampla, compreendendo a exclusão social. Enfocar-se-á, dessa maneira, a discussão nas dimensões da pobreza urbana que se referem à privação do acesso aos serviços públicos essenciais, em particular aos serviços públicos de transporte coletivo urbano.

Os serviços públicos essenciais, de acordo com Martinez (1998), 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. É o caso do transporte coletivo urbano no Brasil (Constituição Federal, artigo 30, inciso V).

A existência de um serviço de transporte coletivo acessível, eficiente e de qualidade, que garanta a acessibilidade¹ 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 entende o transporte coletivo como importante instrumento de combate à pobreza urbana e de promoção da inclusão social.

1. De acordo com Vasconcellos (2001), a acessibilidade, medida mais direta dos efeitos de um sistema de transporte, pode ser vista como a facilidade de se atingir os destinos desejados. A acessibilidade pode ser avaliada pelo número e pela natureza dos destinos desejados que podem ser alcançados por uma pessoa, levando-se em conta o tempo e o custo necessário.

2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA BRASILEIRA

A partir das estimativas existentes com base na renda familiar *per capita*, a proporção de brasileiros que vivem abaixo da linha de pobreza é de cerca de 34%, segundo cálculos do Ipea.² Em números absolutos, isso significa cerca de 55 milhões de pessoas em 2001. Já a proporção de indigentes, ou seja, os que não têm renda sequer para consumir o mínimo de calorias definido pela Organização Mundial da Saúde, é de cerca de 14% da população. A tabela 1 mostra a evolução temporal da pobreza e da indigência no Brasil.

TABELA 1

Evolução temporal da indigência e da pobreza no Brasil

| Ano ¹ | Percentual de Indigentes (%) | Número de Indigentes (milhões) | Percentual de Pobres (%) | Número de Pobres (milhões) |
|------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 1995 | 14,6 | 21,6 | 33,9 | 50,2 |
| 1996 | 15,0 | 22,3 | 33,5 | 50,1 |
| 1997 | 14,8 | 22,5 | 33,9 | 51,5 |
| 1998 | 13,9 | 21,4 | 32,7 | 50,1 |
| 1999 | 14,3 | 22,3 | 34,0 | 52,9 |
| 2001 | 14,6 | 24,1 | 33,6 | 55,4 |

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/IBGE. Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Pnad não foi realizada no ano de 2000.

Em termos absolutos, a pobreza no Brasil é preponderantemente urbana. De acordo com Morais e Lima (2001), do número absoluto de pobres, 76% vivem em áreas urbanas, sendo 48% em aglomerações urbanas. As metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro e Recife são as que, nessa ordem, contêm o maior número absoluto de pobres (ver tabela 2).

TABELA 2

Indicadores de pobreza urbana (1998)

| Metrópole | Número de Pobres | Proporção de Pobres |
|----------------|------------------|---------------------|
| São Paulo | 5.291.300 | 0,33 |
| Rio de Janeiro | 2.954.292 | 0,30 |
| Recife | 1.653.638 | 0,58 |
| Belo Horizonte | 1.343.524 | 0,35 |
| Salvador | 1.204.552 | 0,45 |
| Fortaleza | 1.179.480 | 0,44 |
| Brasília | 682.997 | 0,36 |
| Curitiba | 536.481 | 0,22 |
| Porto Alegre | 501.991 | 0,16 |
| Belém | 330.589 | 0,35 |

Fonte: Lima e Morais (2001) com base em tabulações especiais de Sonia Rocha a partir de microdados da Pnad/IBGE de 1998.

2. A linha de pobreza corresponde ao valor da renda domiciliar per capita que, em cada ano, assegura o nível mínimo necessário para satisfazer as necessidades básicas do indivíduo referentes a alimentação, vestuário, moradia e transportes. A linha de pobreza representa, portanto, um parâmetro que permite considerar como pobres todos os indivíduos que se encontram abaixo de seu valor.

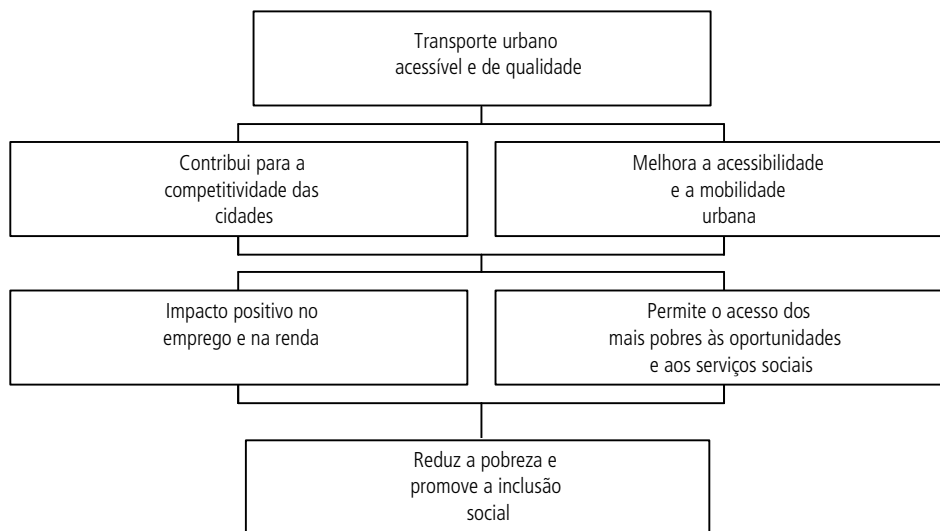
Essas informações mostram a necessidade da priorização de políticas de combate à pobreza nas áreas urbanas, especialmente nas metrópoles e aglomerações urbanas, onde vive quase a metade da população pobre brasileira e onde são mais sérios os problemas urbanos – em particular, os problemas de transporte urbano e de mobilidade da população.

3 IMPACTOS DO TRANSPORTE URBANO SOBRE A POBREZA

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 às 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. Este texto limitar-se-á a discutir os efeitos diretos do transporte urbano sobre a pobreza. A figura 1, a seguir, mostra em forma de diagrama as formas de impacto do transporte urbano sobre a pobreza.

FIGURA 1

Impactos do transporte urbano sobre a pobreza



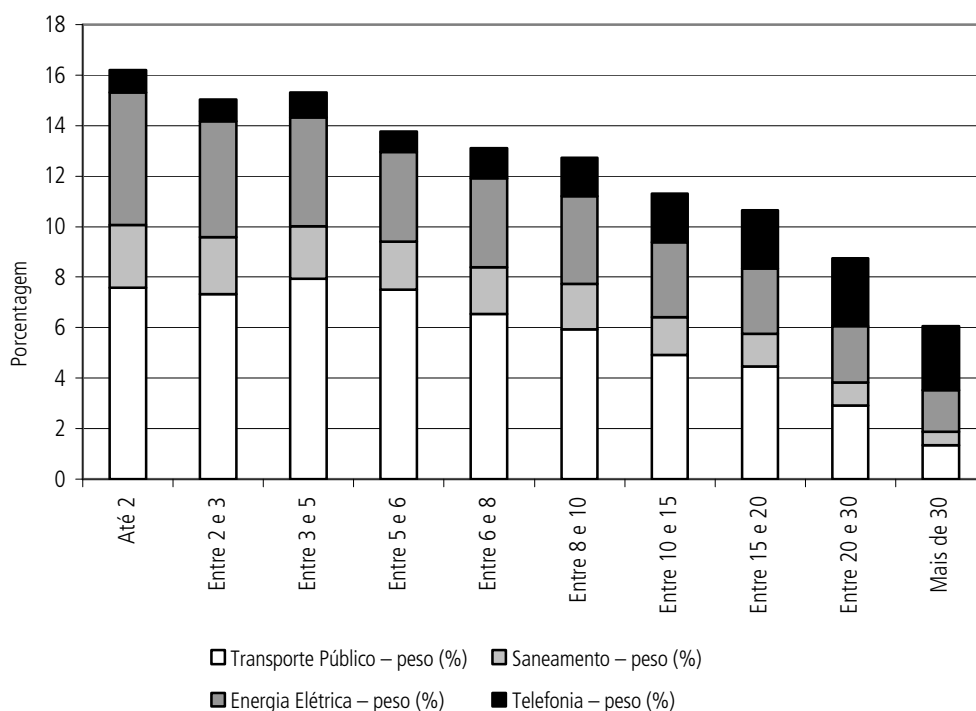
3.1 TRANSPORTE E RENDA

Os custos com transporte têm impactos significativos sobre o orçamento das famílias de baixa renda. Estudo realizado por Andrade (2000), a partir dos microdados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 1995/1996, constatou que o transporte urbano é o principal item de despesa dessas famílias com serviços públicos. As famílias com rendimento mensal de até dois salários mínimos residentes nas regiões metropolitanas pesquisadas³ gastavam, à época, 16% de seu orçamento com os serviços públicos de água/esgoto, energia elétrica, telefonia e transporte urbano, sendo o item mais importante o transporte coletivo – praticamente, a metade desse valor (ver gráfico 1).

O estudo também indicou uma elasticidade-renda da despesa com serviços de transporte coletivo menor que a unidade para os mais pobres, ou seja: os gastos com os serviços diminuem proporcionalmente menos quando a renda familiar cai. Isto demonstra a 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 salário mínimo



Fonte: IBGE, POF 1995/1996. A partir das tabulações de Andrade (2000).

Observações: 1) Transporte público: ônibus, trem, metrô e táxi;

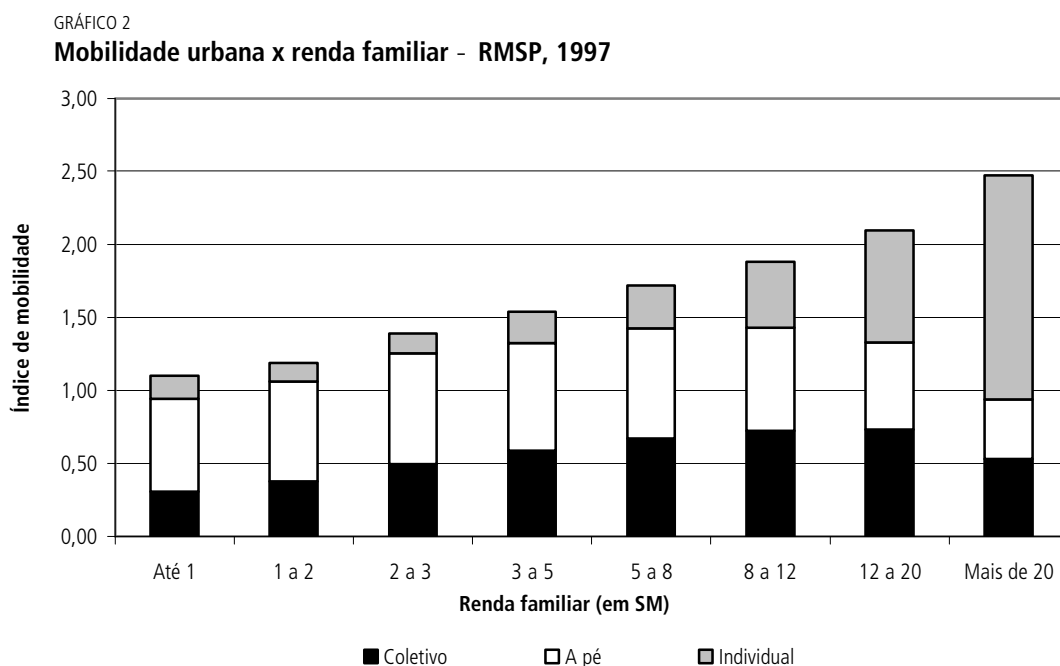
2) As nove RMs mais Brasília e Goiânia.

Note-se que o estudo de Andrade (2000) se refere à POF de 1995/1996. Como se sabe, a renda média no Brasil está em queda desde meados de 1998 (o início da segunda metade do Plano Real). Entre 1999 e 2002, estima-se uma queda na renda média do brasileiro de cerca de 14%, segundo o IBGE. Nesse mesmo período, as tari-

3. Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia e Brasília.

fas 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 coletivo, estão pesando mais nos orçamentos das famílias mais pobres.

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. Os dados para a Região Metropolitana de São Paulo corroboram essas suposições (ver gráfico 2).

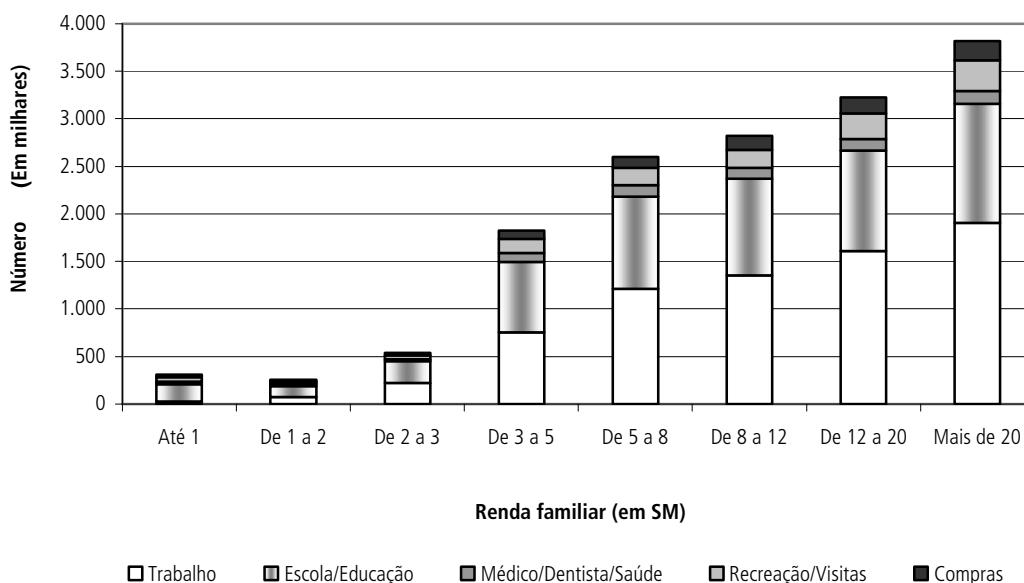


Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, Pesquisa O/D de 1997 (tabulações especiais).

De acordo com o gráfico 2, o número de viagens/dia das pessoas com renda familiar superior a 20 salários mínimos (índice de mobilidade igual a 2,5 viagens/dia por habitante) é 125% maior do que o das pessoas da faixa de renda inferior a um salário mínimo (índice igual a 1,1). As pessoas 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.

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 trabalho. 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 “bicos” e de doações. À medida que a renda se eleva, aumenta a proporção das viagens realizadas por outros motivos, como lazer, compras e saúde (ver gráfico 3).

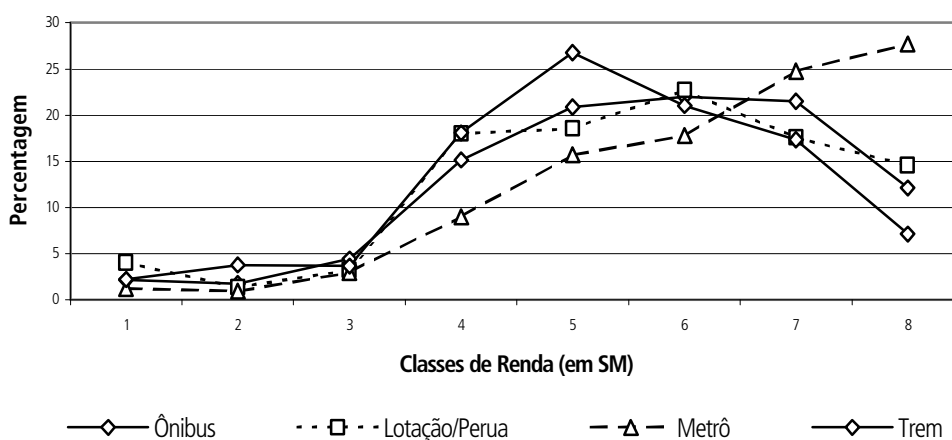
GRÁFICO 3

Número de viagens por motivo e renda familiar

Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, Pesquisa O/D de 1997 (tabulações especiais).

O gráfico 4, a seguir, mostra que a distribuição relativa da demanda do transporte coletivo (ônibus, lotação/perua e trem) concentra-se nas classes de renda familiar mensal entre três e vinte salários mínimos. O metrô é o único meio de transporte coletivo cuja utilização cresce de forma proporcional com a renda. Explicações para esse fenômeno estariam no fato de o metrô atender as áreas centrais e que as áreas próximas às estações, por serem valorizadas, são ocupadas pelas classes de renda mais alta. Para os modos ônibus, lotação e trem, há uma relação não-linear entre utilização e renda, possivelmente na forma de uma parábola – pois a partir de determinado nível de renda há uma substituição entre modos de transporte dominante, do coletivo para o particular (automóvel).

GRÁFICO 4

Distribuição de viagens/modo

Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, Pesquisa O/D de 1997 (tabulações especiais).

Entre os motivos pelos quais os mais pobres viajam a pé prevalecem a falta de dinheiro para pagar as tarifas e a não disponibilidade de serviço onde moram (incluindo a baixa frequência). Se analisarmos os dados da última pesquisa O/D da RM de São Paulo para as classes com renda familiar de até três salários mínimos, quando excluídos os motivos “pequena distância” e “outros motivos” para as viagens a pé, predominam: “condução cara”, “ponto/estação distante” e “condução demora a passar” (ver tabela 3).

TABELA 3

Motivo da viagem a pé por classe de renda familiar – RMSP, 1997

| Motivo da viagem a pé* | Até 1 SM | Entre 1 e 2 SM | Entre 2 e 3 SM |
|-------------------------------|----------|----------------|----------------|
| Condução cara | 39,4 | 58,6 | 55,1 |
| Condução desconfortável | - | 5,8 | 0,7 |
| Ponto/estação distante | 45,7 | 9,1 | 31,4 |
| Condução demora a passar | 7,9 | 20,6 | 10,5 |
| Condução lotada | - | 2,2 | 0,3 |
| Viagem demorada | 7,0 | 1,3 | 1,2 |
| Horário irregular da condução | - | 2,2 | 0,9 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, Pesquisa O/D de 1997 (tabulações especiais).

Nota: * Excluiu-se, para efeito de análise, os motivos “pequena distância” e “outros motivos” para todas as classes de renda.

As informações por tipo de domicílio (favela, domicílio particular ou coletivo) mostram que, para os favelados, o principal motivo de suas viagens a pé é o “ponto/estação distante” (ver tabela 4). Isso indica, provavelmente, deficiências na oferta de serviços para as regiões periféricas da Grande São Paulo, o que agrava a segregação espacial dos mais pobres.

TABELA 4

Motivo da viagem a pé por tipo de domicílio – RMSP, 1997

| Motivo da viagem a pé* | Tipo de Domicílio | | |
|-------------------------------|-------------------|----------|--------|
| | Particular | Coletivo | Favela |
| Condução cara | 49,8 | 34,1 | 23,6 |
| Condução desconfortável | 2,4 | 11,9 | 0,6 |
| Ponto/estação distante | 25,4 | 35,2 | 61,6 |
| Condução demora a passar | 14,8 | 14,1 | 10,2 |
| Condução lotada | 3,1 | 0,2 | 1,1 |
| Viagem demorada | 1,7 | 1,5 | 1,7 |
| Horário irregular da condução | 2,8 | 3,0 | 1,3 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, Pesquisa O/D de 1997 (tabulações especiais).

Nota: * Excluiu-se, para efeito de análise, os motivos “pequena distância” e “outros motivos”.

A inexistência de uma rede de transportes socialmente efetiva, isto é, que garanta a acessibilidade da população a todo o espaço urbano, pode infligir consideráveis gastos de tempo nos deslocamentos dos mais pobres. O tempo excedente nas viagens poderia ser aproveitado para outras atividades remuneradas ou para a satisfação de necessidades básicas, como de lazer, por exemplo. Além disso, as longas viagens são responsáveis por reduções na produtividade do trabalhador urbano. Colenci Jr. e Kawamoto (1998), ao analisarem os efeitos das condições de transporte na produtividade do trabalhador urbano em indústrias da região de Osasco e da zona oeste de São Paulo, mostraram que as viagens com duração entre 40 e 60 minutos, entre 60 e 80

minutos, e acima de 80 minutos podem provocar reduções médias na produtividade de 14%, 16% e 21%, respectivamente. Os dados da Pesquisa O/D da Região Metropolitana de São Paulo mostram que o tempo médio de deslocamento ao trabalho por transporte coletivo para a classe com renda de até um salário mínimo pode chegar a 1 hora e 25 minutos (ver tabela 5).

TABELA 5

Tempo médio de viagem (em minutos) do ou para o trabalho por tipo de transporte e por renda familiar mensal (em salários mínimos) – RMSP, 1997

| Renda Familiar (em SM) | Coletivo | Individual | A Pé |
|------------------------|----------|------------|------|
| Até 1 | 85 | 35 | 20 |
| De 1 a 2 | 74 | 34 | 19 |
| De 2 a 3 | 73 | 30 | 16 |
| De 3 a 5 | 73 | 36 | 17 |
| De 5 a 8 | 72 | 36 | 15 |
| De 8 a 12 | 70 | 35 | 14 |
| De 12 a 20 | 67 | 33 | 13 |
| Mais de 20 | 59 | 32 | 11 |

Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, Pesquisa O/D de 1997 (tabulações especiais).

Ressalta-se que esse tipo de análise, das relações entre renda e tempo de deslocamentos, depende muito da estrutura de ocupação urbana de cada localidade. Explica-se: o padrão de ocupação do solo urbano e da localização espacial dos mais pobres pode variar de lugar para lugar. Assim, se na Região Metropolitana de São Paulo as favelas estão concentradas nas periferias, o que implica maiores distâncias e tempo de deslocamentos para os pobres, o mesmo pode não acontecer no Rio de Janeiro e em Recife, por exemplo, onde as favelas se concentram nas áreas centrais.

A demanda por transporte depende também do tipo de ocupação do trabalhador. Os dados relativos a São Paulo mostram que os ocupados no mercado informal viajam mais a pé do que os trabalhadores com carteira assinada. Observa-se também o baixo índice de mobilidade total com alto indicador de viagens a pé dos empregados domésticos sem carteira – geralmente mulheres (ver tabela 6).

TABELA 6

Índice de mobilidade por ocupação principal

| Ocupação Principal | Índice de Mobilidade* | | | |
|------------------------------|-----------------------|------------|------|-------|
| | Coletivo | Individual | A Pé | Total |
| Assalariado com carteira | 1,37 | 0,84 | 0,49 | 2,70 |
| Assalariado sem carteira | 1,07 | 0,62 | 1,01 | 2,70 |
| Funcionário público | 1,19 | 1,30 | 0,52 | 3,01 |
| Autônomo | 0,58 | 1,22 | 0,54 | 2,34 |
| Empregador | 0,16 | 2,97 | 0,42 | 3,55 |
| Profissional liberal | 0,45 | 2,59 | 0,33 | 3,37 |
| Trab. doméstico com carteira | 1,17 | 0,12 | 0,51 | 1,79 |
| Trab. doméstico sem carteira | 0,93 | 0,11 | 0,94 | 1,99 |
| Dono de negócio familiar | 0,36 | 1,34 | 0,55 | 2,24 |
| Trabalhador familiar | 0,45 | 1,21 | 0,65 | 2,31 |

Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, Pesquisa O/D de 1997.

Nota: *Índice de mobilidade = número de viagens/dia por pessoa.

3.2 TRANSPORTE, MORADIA E TRABALHO

Segundo Kranton (1991), 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 e cortiços localizados nas áreas centrais. Quando não acham espaço nesses lugares, vão para a periferia.

Morais, Cruz e Oliveira (2002) testaram 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 corroborou os estudos que afirmam que as favelas centrais surgem em razão da necessidade de a 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. 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.

Reportagem especial da Revista Istoé, de 20/11/2002, mostrou que, de cada quatro moradores que dormem nas ruas e praças do Rio de Janeiro, um tem casa ou lugar para dormir, conforme informações da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura do Rio de Janeiro. Em virtude dos baixos rendimentos, se voltassem para casa todos os dias, de ônibus ou trem, teriam de usar o dinheiro guardado para a comida. A maioria exerce atividades no mercado informal. São os chamados “desabrigados com teto”, trabalhadores sem o direito de ir e vir por falta de dinheiro para pagar o transporte. Reportagem do jornal Correio Braziliense, de 15/3/2003, mostra também como vários trabalhadores estão abrindo mão do descanso para reduzir gastos com transporte. Um servente de pedreiro, por exemplo, dorme no local de trabalho durante a semana, já que se voltasse para casa diariamente gastaria R\$ 8,20/dia com o ônibus. Como trabalha cinco dias na semana, seriam R\$ 164,00 por mês: metade de seu salário de R\$ 330,00. Ressalte-se que, por não possuir carteira assinada, esse trabalhador não tem direito ao vale-transporte.

Essas são importantes manifestações de exclusão social que vêm acontecendo nas grandes metrópoles atualmente, causadas, sobretudo, pela privação do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo pelas populações mais pobres.

4 ELEMENTOS PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pesquisa realizada em 2002 pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR, 2002) em dez cidades brasileiras⁴ mostrou que a maioria dos usuários do transporte coletivo situa-se na classe C, isto é, pertencem a famílias de renda mensal entre R\$ 497,00 e R\$ 1.064,00 (valores de dezembro de 2002), segundo o critério de classificação econômica estabelecido pela Associação Nacional das Empresas de Pesquisa de Mercado (Anep). O relatório da pesquisa ressaltou a baixa frequência de uso do transporte coletivo por ônibus pelas classes D e E (conjunto de famílias com rendimento de até R\$ 496,00), limitado, basicamente, aos trens urbanos nas localidades onde existe este meio de transporte (ver tabela 7).⁵

Uma explicação para esse fato pode se encontrar, principalmente, no descompasso entre o atual nível das tarifas dos serviços e a renda familiar. Dados da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) indicam que, no período de janeiro de 1995 a dezembro de 2002, a tarifa média ponderada dos serviços de transporte por ônibus nas capitais brasileiras subiu cerca de 25% acima da inflação medida pelo IGP-DI. Por sua vez, a renda média familiar vem caindo nos últimos anos.

TABELA 7

Usuários habituais segundo modo de transporte coletivo e classe econômica nos municípios sede de metrópoles nacionais pesquisadas, 2002

| Classes | Transporte Coletivo | | | | | |
|---------|----------------------|--------------------------|-----------|-------------|----------|-----------|
| | Ônibus Municipal (%) | Ônibus Metropolitano (%) | Metrô (%) | Lotação (%) | Trem (%) | Barca (%) |
| A | 6,5 | 4,4 | 9,6 | 6,3 | 2,0 | 0,0 |
| B | 27,5 | 24,5 | 28,1 | 30,3 | 4,0 | 66,7 |
| C | 38,5 | 52,3 | 43,8 | 35,8 | 24,4 | 33,3 |
| D/E | 27,5 | 18,8 | 18,5 | 27,6 | 69,6 | 0,0 |

Fonte: Pesquisa 'Motivações que regem o novo perfil de deslocamento da população urbana brasileira' (Sedu/PR, 2002).

Observação: Metrópoles nacionais pesquisadas: Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre e Salvador.

O gráfico 5 ilustra a tendência de aumento generalizado das tarifas (tarifa real média ponderada nas capitais brasileiras) *vis-à-vis* o rendimento médio real do trabalho nas regiões metropolitanas.⁶ Observa-se que a renda média mensal vem decrescendo desde meados de 1998, enquanto o valor real das tarifas não parou de crescer.

O aumento generalizado de tarifas teve, por sua vez, repercussões significativas na demanda dos serviços. Os dados da NTU indicam reduções significativas no número de passageiros transportados nas principais capitais brasileiras entre 1995 e 2000 (ver tabela 8).

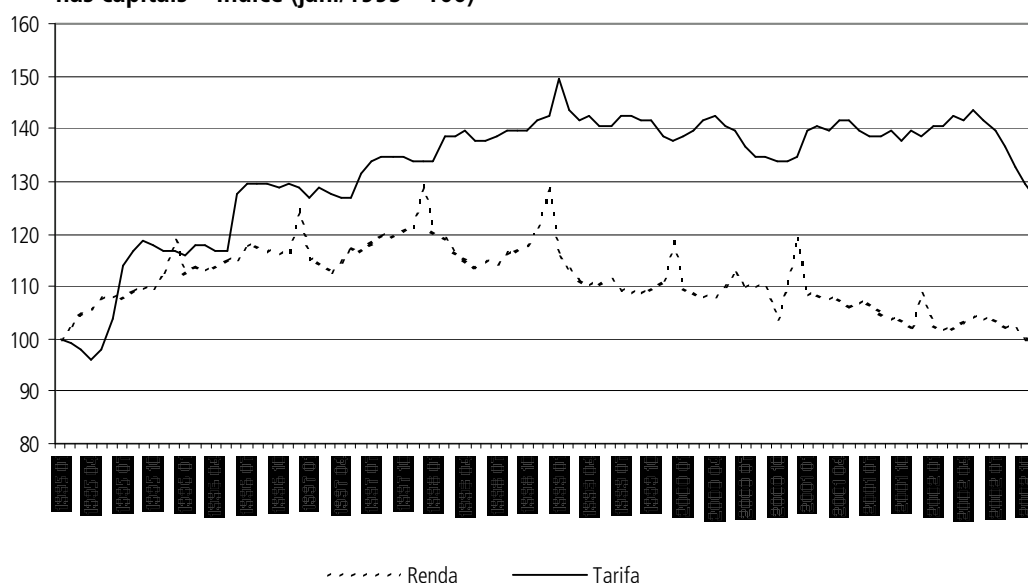
4. A seleção das dez cidades pesquisadas teve como base a classificação adotada por Ipea/IBGE/Nesur-Unicamp, sendo elas: Rio de Janeiro (megametrópole); Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Fortaleza e Salvador (metrópoles nacionais); Belém e Goiânia (metrópoles regionais); Teresina e Campo Grande (porte médio).

5. Conforme o relatório da pesquisa (Sedu/PR, 2002), a distribuição populacional por classe econômica para o Brasil é a seguinte: classe A, 5%; classe B, 19%; classe C, 31%; e classes D e E, 45%.

6. Apesar de, em situações de desemprego, a renda familiar dos mais pobres cair mais que a renda média do trabalho, adotou-se esta como proxy da variação da renda média mensal familiar.

GRÁFICO 5

Rendimento médio real do trabalho nas RMs x Tarifa real média ponderada nas capitais - Índice (jan./1995 =100)



Fonte: NTU e PME/IBGE.

Observação: Rendimento médio real do trabalho conforme a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE para as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

TABELA 8

Capitais brasileiras – passageiros transportados de 1995 a 2000 (sistema ônibus)

| Capital | Passageiros (em 1000) | | | | | | Variação % 1995-2000 |
|----------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | |
| Belo Horizonte | 866.739 | 864.091 | 854.536 | 826.863 | 749.828 | 694.241 | -19,9 |
| Recife | 482.094 | 463.791 | 438.103 | 402.600 | 384.434 | 378.652 | -21,5 |
| Rio de Janeiro | 1.201.636 | 1.190.439 | 1.183.389 | 1.181.912 | 1.084.795 | 1.011.776 | -15,8 |
| Fortaleza | 311.785 | 307.772 | 291.064 | 290.356 | 277.955 | 281.899 | -9,6 |
| Salvador | 522.323 | 500.340 | 473.255 | 496.080 | 488.322 | 497.240 | -4,8 |
| São Paulo | 1.965.752 | 1.828.381 | 1.620.276 | 1.463.092 | 1.115.978 | 1.113.041 | -43,4 |

Fonte: Pesquisa da NTU junto aos órgãos gestores e sindicatos de operadores (www.ntu.org.br).

A partir das informações disponíveis, pode-se concluir que está em curso uma progressiva expulsão dos mais pobres do acesso aos serviços de transporte público coletivo nos principais centros urbanos brasileiros. Tal expulsão resulta, como visto, no agravamento da pobreza urbana e dos níveis de exclusão social no país.

Sem pretender esgotar o assunto ou apresentar propostas acabadas, são discutidos, a seguir, alguns temas considerados essenciais para o enfrentamento dos problemas apontados, com vistas a fornecer elementos para a formulação de políticas públicas para o setor de transportes urbanos no país. Ressalte-se que as questões abordadas devem ser compreendidas em seu conjunto, evitando, assim, a adoção de programas ou ações fragmentadas e, por isso, de baixo impacto.

4.1 O VALE-TRANSPORTE

O vale-transporte (VT) foi instituído por lei federal em 1985, tornando-se obrigatório no fim de 1987. O benefício garante a condução do trabalhador nos seus deslocamentos casa-trabalho-casa, assegurando-lhe o comprometimento máximo de 6% do seu salário. Ao empregador cabe a responsabilidade da complementação dos gastos de deslocamento que excederem aquele montante. O VT, dessa maneira, é um mecanismo de subsídio direto para o usuário, financiado pelas firmas empregadoras. Hoje, o VT representa cerca da metade da receita das empresas de transporte coletivo urbano, conforme informações da NTU, constituindo-se num pilar de sustentação financeira dos sistemas de transporte urbano no Brasil.

Em que pese ser um mecanismo inovador de subsídio direto ao usuário, o VT, unicamente, não é capaz de contribuir para o enfrentamento do problema da expulsão do acesso dos pobres aos serviços de transporte coletivo, uma vez que, por ser um benefício restrito aos empregados do setor formal, não atinge os trabalhadores do mercado informal de trabalho. Segundo Sposati (1998), “as políticas sociais brasileiras não foram concebidas para os excluídos, mas sim para os incluídos pelo trabalho, pela relação salarial”.

De acordo com Neri (2003), mais da metade dos pobres urbanos está em famílias chefiadas por indivíduos ocupados no mercado informal de trabalho (empregados informais e por conta-própria), sendo que apenas 18% é formada por trabalhadores com carteira de trabalho assinada e funcionários públicos, ou seja, que têm direito ao benefício do VT (ver tabela 9).

TABELA 9

Perfil dos pobres por categoria de ocupação (em % do total)

| Categoria de Ocupação | (%) |
|-----------------------|-------|
| Inativos | 16,6 |
| Desempregados | 8,4 |
| Empregado formal | 13,8 |
| Empregado informal | 21,3 |
| Conta-própria | 31,1 |
| Empregador | 1,3 |
| Funcionário público | 3,8 |
| Não-remunerado | 3,2 |
| Outros | 0,5 |
| Total | 100,0 |

Fonte: Centro de Pesquisas Sociais/FGV. Extraída do *Jornal Gazeta Mercantil*, 25/10/2001, p. A-5.

Quando da criação do VT, em meados dos anos 1980, a informalidade no mercado de trabalho não tinha as mesmas dimensões de hoje. Foi na década de 1990, com o processo de abertura da economia e de reestruturação produtiva, que houve um incremento significativo do número de trabalhadores sem carteira assinada – principalmente no setor de serviços. O percentual de trabalhadores informais no mercado de trabalho metropolitano chegou a 51% em 2000 – em contraste com a taxa de 37% verificada em 1986.⁷ Para o setor serviços o grau de informalidade em 2000 alcançou 58% (Ramos, 2002).

7. Segundo a PME/IBGE, para o conjunto de seis regiões metropolitanas pesquisadas. Informação para o ano de 1986 cedida por Lauro Ramos (Ipea, RJ).

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE de 2001 mostram que, do total de trabalhadores das regiões metropolitanas que recebiam algum tipo de auxílio para transporte (inclusive o VT), apenas 20%, em média, se concentravam nas faixas de renda familiar *per capita* abaixo de três salários mínimos, conforme a tabela 10.

Quando se confrontam os dados sobre a distribuição percentual das pessoas que recebem algum tipo de auxílio para transporte (inclusive o VT) por faixa de renda familiar com a distribuição percentual das pessoas ocupadas, percebe-se um desequilíbrio na concessão dos auxílios em relação à renda dos beneficiados. As pessoas das famílias de renda familiar abaixo de três salários mínimos recebem proporcionalmente menos subsídios se comparadas às demais faixas de renda (ver gráfico 6). A partir dessas informações, pode-se inferir que o VT não está sendo efetivo no sentido de garantir a condução dos trabalhadores de baixa renda nos seus deslocamentos para o trabalho.

TABELA 10

Distribuição percentual de pessoas que recebem auxílio para transporte, segundo faixa de renda domiciliar em salários mínimos - 2001

| Faixa de Renda | Brasil Metropolitano | Região Metropolitana | | | | | | | | | |
|----------------|-------------------------|----------------------|-----------|--------|----------|----------------|----------------|-----------|----------|--------------|------------------|
| | | Belém | Fortaleza | Recife | Salvador | Belo Horizonte | Rio de Janeiro | São Paulo | Curitiba | Porto Alegre | Distrito Federal |
| 0 a 1 SM | 1,28 | 3,54 | 4,91 | 3,05 | 4,16 | 1,29 | 0,88 | 0,49 | 0,53 | 0,67 | 1,29 |
| 1 a 2 SM | 7,90 | 14,21 | 18,07 | 14,72 | 13,61 | 9,37 | 8,08 | 4,75 | 6,46 | 6,24 | 6,72 |
| 2 a 3 SM | 11,08 | 14,75 | 16,29 | 17,30 | 16,36 | 14,01 | 11,88 | 8,03 | 8,79 | 10,46 | 9,55 |
| 3 a 5 SM | 22,87 | 23,68 | 24,59 | 24,89 | 23,69 | 26,56 | 24,04 | 20,38 | 24,04 | 25,81 | 18,74 |
| 5 a 8 SM | 20,39 | 17,48 | 15,07 | 16,64 | 15,69 | 19,38 | 20,74 | 21,26 | 26,52 | 23,89 | 14,65 |
| 8 a 12 SM | 13,80 | 10,48 | 9,06 | 9,09 | 9,24 | 13,28 | 13,10 | 15,81 | 15,78 | 14,65 | 15,18 |
| 12 a 20 SM | 11,11 | 7,74 | 5,72 | 5,95 | 7,70 | 8,04 | 9,96 | 14,34 | 10,37 | 10,65 | 14,94 |
| > 20 SM | 7,33 | 5,14 | 3,52 | 4,60 | 5,54 | 5,24 | 6,10 | 9,46 | 5,56 | 6,17 | 14,04 |
| Ignorada | 4,24 | 3,00 | 2,77 | 3,75 | 4,00 | 2,84 | 5,22 | 5,48 | 1,95 | 1,47 | 4,88 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE de 2001.

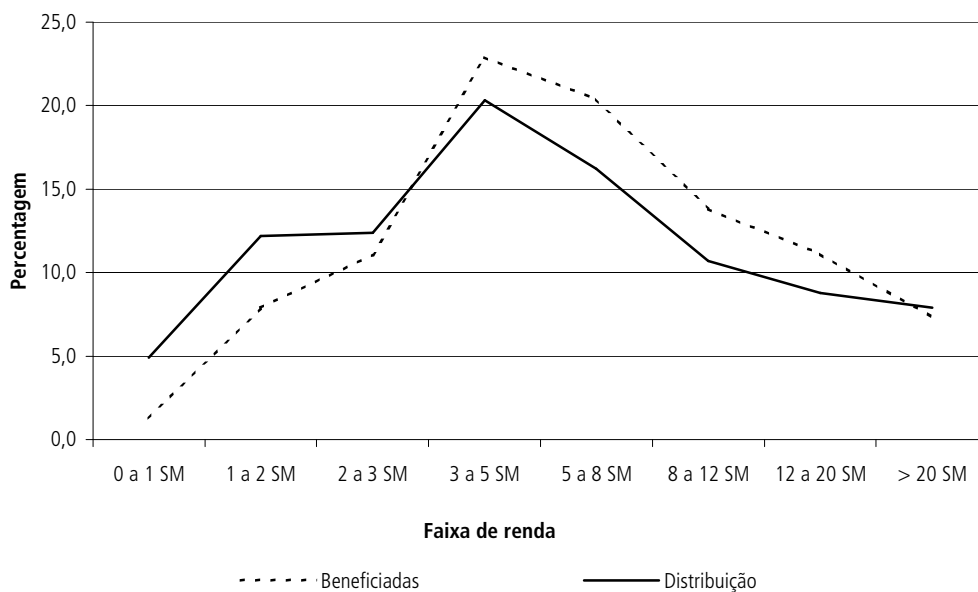
Observação: Auxílio para Transporte: a) o pagamento, total ou parcial, pelo empregador, do custo do vale-transporte; b) ou o pagamento ou reembolso, total ou parcial, pelo empregador, da despesa com qualquer tipo de transporte (ônibus, trem, táxi, animal, etc.) ou combustível para transporte; ou c) a cessão, pelo empregador, de veículo para transporte.

Parte Ignorada: pessoas que recebem auxílio transporte, mas não têm renda declarada (não podendo serem incluídas em nenhuma faixa de renda).

O VT é um importante benefício social que necessita de ampliação e reformulação, visando atingir os extratos inferiores de renda do setor informal do mercado de trabalho – e não de extinção, como desejam algumas associações empresariais. Na atual situação de queda de renda da população, a extinção do benefício só faria agravar os níveis de exclusão social no país. O contexto econômico e social mudou muito nos últimos anos, e o VT, desde a sua criação, não teve o seu mecanismo de funcionamento modificado. Deve-se pensar, assim, em formas alternativas de ampliar o benefício e garantir o direito do acesso dos trabalhadores urbanos de baixa renda ao transporte.

GRÁFICO 6

Brasil Metropolitano: distribuição percentual das pessoas que recebem auxílio para transporte vis-à-vis a distribuição percentual das pessoas em todas as posições de ocupação, por faixa de renda domiciliar em salários mínimos – 2001



Fonte: Pnad/IBGE, 2001.

4.2 TARIFAS, GRATUIDADES E SUBSÍDIOS

Além da reformulação do benefício do vale-transporte, visando à sua ampliação para os trabalhadores de baixa renda do mercado informal de trabalho, deve-se procurar novas alternativas para o barateamento das tarifas dos serviços. Uma das medidas que teria impacto imediato seria a revisão das gratuidades e descontos existentes para determinados segmentos de usuários sem cobertura financeira.

As tarifas do transporte coletivo são calculadas a partir do rateio entre o custo médio de operação dos serviços (incluídos os custos de capital, depreciação e impostos) pelo número de passageiros pagantes. Pela existência de subsídios cruzados, as isenções e os descontos tarifários para determinados segmentos (estudantes e idosos, por exemplo) são financiados pelos demais usuários. No Rio de Janeiro, as gratuidades e descontos de tarifa já chegam a 40%. Ou seja: quem está financiando os descontos e gratuidades existentes são os 60% de usuários pagantes (ver tabela 11).

A concessão de tais isenções – ressalte-se – não obedece nenhum critério de renda. Podem existir situações em que os descontos de tarifa para os estudantes de classe média da rede privada de ensino, por exemplo, sejam financiados pelos trabalhadores de baixa renda do setor informal da economia, que não usufruem nenhum benefício. A atual política de descontos e isenções de tarifas é, portanto, regressiva, podendo gerar situações em que pobres subsidiam ricos.

TABELA 11

Cidades brasileiras: gratuidades e descontos de tarifa - 2002

| Cidade | Gratuidades (%) (A) | Descontos para Estudantes (B) | | Total (A+B) |
|-----------------------------|------------------------|-------------------------------|----------------|----------------|
| | | (%) | Ocorrência (%) | |
| Belém ¹ | 22,7 | 50 | 36,3 | 40,8 |
| Belo Horizonte ⁴ | 12,0 | - | - | 12,0 |
| Curitiba ³ | 16,0 | 50 | 0,5 | 16,2 |
| Goiânia ³ | 9,0 | 50 | 18,0 | 18,0 |
| Porto Alegre ¹ | 15,0 | 50 | 12,3 | 21,2 |
| Recife ¹ | 18,0 | 50 | 14,5 | 25,2 |
| Rio de Janeiro ² | 22,7 | 100 | 17,0 | 39,7 |
| Salvador ¹ | 7,0 | 50 | 15,1 | 14,5 |
| São Paulo ³ | 12,0 | 50 | 5,5 | 14,8 |

Fonte: NTU (tabela cedida por Marcos Bicalho).

Notas: ¹ Informações da pesquisa da rede de informações estratégicas da NTU.

² Dados do instituto de pesquisa GERP, de Dez./2001.

³ Informações de 2001.

⁴ Estimativa baseada em levantamento de 1999.

Entende-se que os segmentos sociais mais vulneráveis, como os estudantes de baixa renda da rede pública, devem receber suas passagens diretamente de suas escolas. Essas passagens seriam financiadas pelos orçamentos das secretarias de Educação de cada cidade. Note-se que tal política difere da atual por ser baseada em auxílio direto para os usuários de baixa renda e ser financiada por recursos extratarifários.

Subsídios para o transporte coletivo devem ser dados diretamente para o usuário por duas razões: vão para quem precisa e são mais eficazes.⁸ A concessão de passes gratuitos ou auxílios para transporte para os segmentos mais vulneráveis da população poderia ter por base os cadastros já existentes dos programas sociais (bolsa-escola, auxílio-gás, etc.). Alternativamente, a oferta de serviços sociais poderia ser associada à oferta de transporte, como, por exemplo, a disponibilização de serviços de transporte exclusivos para as pessoas de baixa renda em tratamento na rede pública de saúde ou para os estudantes carentes poderem ir para a escola.

As políticas de tarifa única, adotadas na maioria das cidades brasileiras, deveriam também ser objeto de rediscussão. Elas são apoiadas na premissa de que os pobres fazem as viagens mais longas, por habitarem as periferias urbanas, enquanto “os ricos” fariam as viagens mais curtas, por morarem no centro das cidades. Como se percebe, tal premissa – pobre mora na periferia, rico mora no centro – merece melhor verificação, dado o processo de favelização das áreas centrais das grandes cidades.⁹ É fundamental perguntar-se também até que ponto tem sentido uma política de subsídios cruzados entre os patamares inferiores de renda, uma vez que ricos não andam de ônibus. Poder-se-ia indagar se a política de tarifa única, ao contrário, não estaria estimulando os operadores a servir as áreas de menores distâncias (de menor custo operacional) em vez de levar os serviços para as periferias urbanas (onde estão os mais pobres). A tarifa única, também, pode ser considerada alta para as viagens mais cur-

8. Além disso, a concessão de subsídios diretos para o usuário possibilitaria a escolha, por parte deles, entre os serviços existentes, o que incentivaria a competição entre operadores para a melhoria da qualidade dos serviços ofertados.

9. Artigo de Torres et alii (2002) mostra, a partir da análise de indicadores sociais para as múltiplas dimensões da pobreza para a RM de São Paulo, que o modelo da cidade dual, onde os ricos estão no centro e os pobres nas periferias, não é mais suficiente para entender a complexidade e a heterogeneidade socioespacial das metrópoles contemporâneas.

tas, desencorajando as pessoas a usarem o transporte coletivo, minando, assim, os pressupostos da política tarifária.

A organização de novos sistemas de tarifação com a adoção de tarifas diferenciadas por segmento de usuários (desempregados, estudantes, idosos, beneficiados pelo VT, etc.), tipo de serviço (ônibus, microônibus, *vans*), e horários (fora do pico, fins de semana) é, portanto, um componente necessário para a ampliação das oportunidades de acesso aos serviços dos estratos inferiores de renda. A experiência internacional mostra que as soluções para o desafio da política tarifária são cada vez mais complexas e devem considerar os múltiplos objetivos sociais definidos.

4.3 REGULAÇÃO E GESTÃO

A partir do momento em que a prestação dos serviços públicos essenciais é transferida para o setor privado, surge a necessidade de regular essas atividades para proteger os interesses dos usuários e da sociedade.¹⁰ A regulação condiciona o nível da oferta, a qualidade e as tarifas dos serviços públicos.

Uma política de transporte urbano voltada para a inclusão social deve buscar o aumento da qualidade e da eficiência do transporte coletivo, objetivando a adequada provisão dos serviços.¹¹ Nesse sentido, faz-se necessária a modernização do atual modelo de regulação e gestão do transporte público nas cidades brasileiras.

O modelo de remuneração empresarial e tarifação do transporte urbano por ônibus no Brasil ainda está baseado no custo. Nesse modelo, os operadores são remunerados pelo custo total da operação dos serviços, incluída uma margem de remuneração sobre o capital investido, na ordem de 12% ao ano (a título de custo de oportunidade). A estimação dos custos totais operacionais pelo poder público se dá por meio de uma equação específica, a “planilha de custos”. As tarifas, por sua vez, são calculadas pelo rateio do custo total pelo número de passageiros transportados.¹²

Como se sabe, o modelo de remuneração pelo custo não estimula a eficiência operacional, pois se os custos sobem, a tarifa sobe; se os custos descem, a tarifa desce. Além disso, o modelo acarreta um ciclo vicioso: se o número de passageiros transportados cai – como está acontecendo atualmente –, a tarifa sobe, resultando em nova queda do número de passageiros.

Outros serviços públicos no Brasil, como telefonia e energia elétrica, utilizam-se de métodos mais modernos de remuneração, que desvinculam a tarifa dos custos, como forma de incentivo à eficiência e à produtividade. Adota-se, nesses casos, o mo-

10. Na teoria econômica, a justificativa para a regulação dos serviços públicos encontra-se na existência das “falhas de mercado”, ou seja, nas situações em que a oferta dos serviços públicos, se deixada responder apenas aos incentivos de mercado, ficaria abaixo da oferta socialmente ótima. As principais falhas de mercado a que os serviços públicos estão sujeitos são: a) não-exclusividade em seu consumo; b) não-rivalidade entre consumidores; c) produção de externalidades positivas; d) presença de custos de capital irrecuperáveis; e d) monopólio natural. Os serviços de transporte coletivo devem ser regulados pelos governos locais pelo fato de acarretarem externalidades positivas (Gomide, 1998).

11. Conforme o artigo 6º da Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei nº 8987/1995), serviço adequado é aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, e modicidade das tarifas.

12. Para um melhor entendimento do modelo de remuneração e tarifação dos serviços de transporte público no Brasil, ver Gomide (1998).

delo de tarifa-teto (*price cap*). Nesse modelo, regulamenta-se geralmente o valor inicial da tarifa (ou da cesta de tarifas, para o caso de serviços diferenciados), por meio de processo licitatório (conforme a Lei nº 8987/1995), e esse valor passa a ser reajustado periodicamente de acordo com um índice de preços preestabelecido em contrato menos um percentual equivalente a um fator X de produtividade.¹³ O mecanismo de reajuste é dado pela fórmula:

$$R = I - X$$

sendo:

R = Limite máximo de reajuste da tarifa;

I = Índice de preços escolhido; e

X = Fator de produtividade;

De acordo com o modelo, se ao final de doze meses o índice de preços for de 10% e o fator X de produtividade for de 1%, o reajuste médio das tarifas seria de 9% ($R = 10 - 1$).

O modelo de tarifa-teto estimula o empresário a aumentar sua produtividade, pois, até o período de revisão tarifária, qualquer aumento de receita ou diminuição de custos reverte em seu favor. Além disso, a adoção de tal tipo de mecanismo pelos serviços de transporte coletivo impediria o que se viu nos últimos anos: as tarifas subindo mais do que a inflação medida pelo IGP. A adoção de regras claras de remuneração, com a aplicação de mecanismos preestabelecidos em contrato, implicaria ainda a redução das incertezas regulatórias, com impactos positivos no cálculo empresarial e a conseqüente redução nos custos de capital. Isso gera menos demandas por aumentos de tarifas.

Entende-se que a revisão do atual modelo de remuneração e tarifação dos serviços, com a adoção de parâmetros de produtividade, é pré-condição para iniciativas de desoneração de impostos sobre os serviços de transporte coletivo visando ao barateamento das tarifas,¹⁴ pois nada garante que as isenções de tributos reverterão no médio prazo para os usuários.

A literatura recente tem indicado que a introdução de algum tipo de competição no quadro de regulação pode também promover a eficiência, com a redução de tarifas. Essa competição, entretanto, não se daria na disputa direta pelo usuário, por meio da desregulação dos serviços, mas sim pelo direito de entrar no mercado, via realização de licitações competitivas sob critério da menor tarifa (Gomide e Orrico Filho, 2000).

Existem também margens para aumentos de eficiência¹⁵ e produtividade pela racionalização e adequação das atuais redes de serviços. O transporte coletivo urbano é uma indústria em rede, ou seja, é um setor que precisa de coordenação entre os diver-

13. Sobre o modelo de tarifa-teto e como determinar o fator X de produtividade, ver Bernstein e Sappington (1998).

14. Uma proposta que poderia ser encaminhada é a adoção das alíquotas de ICMS para os serviços de transporte coletivo nos mesmos níveis da cesta básica, tendo em vista que este é um serviço de caráter essencial.

15. Entende-se eficiência como a relação entre os recursos gerais da sociedade e os resultados obtidos com a sua utilização em termos de obtenção máxima do bem-estar social.

sos operadores e os diferentes modos de transporte visando à maior eficiência e eficácia na oferta.¹⁶

Para Kleiman (2003), as redes de serviços públicos propiciam a criação do território urbano, conferindo-lhe condições de uso e acessibilidade. Para o autor, a conexão propiciada pelas redes inter-relaciona os diferentes elementos do espaço urbano – moradia, trabalho, saúde, educação, lazer – numa ligação organizada de elementos sociais, econômicos e culturais. Uma rede de transportes deve, portanto, garantir o acesso da população a todo o espaço urbano.

Uma má regulação, por outro lado, pode resultar em inadequações na oferta. O surgimento dos serviços de transporte informal é um sintoma disso. Os serviços informais apareceram, na segunda metade dos anos 1990, com o emprego de uma nova tecnologia (*vans* e microônibus) e oferecendo horários e itinerários mais flexíveis. De início, suprimiram a demanda das áreas periféricas que não dispunham de serviços e, depois, passaram a competir nas mesmas áreas dos operadores regulares. As causas mais comuns apontadas para a consolidação do transporte informal no Brasil encontram-se nas deficiências da oferta do transporte regular: itinerários inadequados, baixas frequências, poucas opções de serviços, altas tarifas, pouco conforto, entre outros – todas decorrentes de inadequações no marco regulatório e do atual modelo de gestão dos serviços.

A presente estrutura regulatória do transporte público no Brasil, originária das décadas de 1970 e 1980, produziu um modelo de gestão e prestação dos serviços que prima pela falta de competitividade e inovação – tecnológica, gerencial e de serviços, em que a qualidade dos serviços é apenas uma condição de contrato, e não um real objetivo das empresas operadoras. A gestão dos serviços, dessa maneira, sempre se voltou para a administração de custos e gerenciamento da frota, e não para o real atendimento das necessidades de deslocamento das pessoas. Estas, por sua vez, sempre foram consideradas números, uma demanda cativa, sem desejos e expectativas.

A consolidação de uma nova cultura de gestão dos serviços de transporte coletivo urbano passa, portanto, pela modernização do atual marco regulatório. Tal modernização deve ter como eixo o atendimento das necessidades dos usuários, especialmente os mais pobres.

4.4 PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS

A consolidação de um novo modelo de gestão e regulação dos serviços públicos de transporte coletivo urbano 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. Os movimentos sociais urbanos brasileiros sempre exerceram atuação importante na conquista de

16. Segundo Gomide e Orrico Filho (2000), a estruturação dos serviços em redes integradas é fundamental para a organização dos sistemas de transporte urbano, pois coloca à disposição do usuário um serviço de maior cobertura espacial, ao mesmo tempo em que se organiza a oferta numa estrutura ótima. Ao contrário, numa situação de desregulação, desmantelar-se-ia a rede de serviços, com a sobreoferta de serviços nas áreas mais rentáveis às custas das regiões mais pobres, longínquas e menos rentáveis. Esses foram os resultados das experiências de desregulação do transporte coletivo nos países hispano-americanos. Em outras palavras, se deixada a oferta dos serviços responder apenas aos incentivos de mercado, ela ficaria abaixo da socialmente ótima, daí a necessidade da regulação.

direitos sociais – a experiência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana nos anos 1980 é um exemplo disso.

Além de contribuir para minimizar erros de avaliação ou de diagnóstico (frequentemente cometidos pelos especialistas), a participação dos usuários no planejamento, gestão e fiscalização dos serviços públicos de transporte é condição *sine qua non* 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.

Existem várias alternativas a serem exploradas para a promoção da participação popular (Souza, 2002). Estas vão desde a simples consulta às comunidades e a disponibilização de informações sobre as ações planejadas até as experiências de orçamento participativo e a formação de conselhos específicos, envolvendo os poderes públicos locais, empresas prestadoras de serviços e os movimentos sociais. Tais conselhos podem atuar na definição de novos serviços, no dimensionamento da rede e na formulação das diretrizes locais da política de transporte. No entanto, não deve a sociedade esperar passivamente que os órgãos públicos viabilizem a participação social; é seu papel organizar-se para o exercício efetivo da cidadania, utilizando-se do legítimo direito do poder de pressão.

4.5 SEGMENTOS SOCIAIS VULNERÁVEIS

Uma política de transporte urbano 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 São Paulo, por exemplo, as mulheres chefiam 24% das famílias, conforme informações da Fundação Estadual de Análise de Dados de São Paulo (Seade). Entre as famílias pobres, 36% delas têm a mulher como principal provedora, enquanto nas famílias não-pobres o índice fica em 14%.

Além de terem menos oportunidades de trabalho e menores rendimentos, se comparadas aos homens, as mulheres chefes-de-família possuem padrões de mobilidade diferentes. Por conciliar o trabalho com outras atividades, como tomar conta das crianças (levar e buscar para escola ou creche), as mulheres fazem mais viagens, porém mais curtas, e em horários e itinerários distintos. A tabela 12 mostra, como ilustração, as diferenças entre os motivos de viagens levando em conta o gênero do chefe da família, a partir dos dados da Pesquisa O/D de São Paulo de 1997.

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, vêm 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

de mobilidade e as necessidades impostas pelas permanentes transformações sociais e do mercado de trabalho.

TABELA 12

Viagens por gênero do chefe de família (em %) – RMSP, 1997

| Motivo da Viagem | Masculino | Feminino |
|-----------------------|-----------|----------|
| Trabalho | 38,2 | 25,5 |
| Escola/educação | 4,1 | 6,2 |
| Compras | 2,5 | 4,9 |
| Médico/dentista/saúde | 1,7 | 3,7 |
| Recreação/visitas | 3,1 | 6,3 |
| Residência | 42,9 | 43,4 |
| Outros | 7,5 | 9,9 |
| Total | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô, Pesquisa Origem e Destino de 1997.

4.6 PRIORIDADE PARA O TRANSPORTE COLETIVO E O NÃO-MOTORIZADO

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.

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.¹⁷ Segundo Vasconcellos (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, conforme a tabela 13.

17. Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Salvador, Belém, Goiânia, Campinas e Juiz de Fora.

TABELA 13

Transporte urbano e metropolitano de pessoas no Brasil – divisão por modos, 2002

| Modo Principal | Viagens/Dia (em milhões) | (%) |
|------------------------|--------------------------|-------|
| A pé ¹ | 89 | 43,6 |
| Bicicleta | 15 | 7,4 |
| Moto ² | 2 | 1,0 |
| Público ³ | 59 | 28,9 |
| Automóvel ⁴ | 39 | 19,1 |
| Total | 204 | 100,0 |

Fonte: ANTP (2002), a partir de dados de origem-destino de várias cidades e dados sobre a frota de veículos e população.

Notas: ¹ Apenas para viagens com mais de 500 metros.

² Apenas para motos de uso pessoal, não-comercial.

³ Ônibus, trens, metrô e barcas.

⁴ Inclui táxi.

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.¹⁸

Os mais pobres fazem a maioria de suas viagens a pé por não poderem arcar com as tarifas ou por não disporem de serviços conforme suas necessidades. Muitos substituem viagens: em vez de pegarem dois ônibus para o trabalho, por exemplo, fazem um trecho a pé e outro de transporte coletivo, para economizar dinheiro. Apesar disso, o transporte não-motorizado é sempre negligenciado nas formulações das políticas de transporte. Acrescente-se o fato de a maioria das vítimas dos acidentes de trânsito ser formada por pedestres.¹⁹ 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. Assim sendo, deveriam ser incentivados projetos de integração entre bicicletas e ônibus, com a construção de ciclovias e de bicicletários nas estações ou terminais de transporte público.

4.7 FONTES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO

As principais fontes de financiamento para o transporte público urbano são a tarifa e os recursos orçamentários ordinários (ou seja, provenientes da arrecadação de tributos não-vinculados). Nas cidades brasileiras, a operação dos serviços de transporte público por ônibus é (com raras exceções) integralmente financiada pelas tarifas, ao contrário dos trens e metrô. O financiamento da infra-estrutura (construção de vias, corredores

18. De acordo com pesquisa do Ipea realizada em parceria com a ANTP, o excesso de tempo perdido por ano em congestionamentos foi estimado em 316 milhões de horas em São Paulo e 113 milhões de horas no Rio de Janeiro (Ipea, 1998).

19. Em São Paulo, por exemplo, cerca de 60% das mortes em acidentes de trânsito em 1998 ocorreram com pedestres, de acordo com a Cia. de Engenharia e Tráfego – CET/SP.

exclusivos, terminais, etc.), por sua vez, é ainda garantido pelos recursos públicos – apesar da possibilidade da concessão de serviços com obrigação de investimentos ou da formação das parcerias público-privadas (Aragão e Santos, 2000).

Em virtude do caráter essencial dos serviços e da incapacidade de significativa parcela da população de arcar com os custos de deslocamentos, muitos defendem a concessão de subsídios para a operação do transporte por ônibus (cerca de 90% dos deslocamentos por modo coletivo) como forma de reduzir o valor das tarifas. As propostas da concessão de subsídios indiretos (ou seja, para operação) sempre aparecem, a despeito de vários estudos já terem associado a presença de subsídios à ineficiência operacional das empresas, sem que a qualidade dos serviços melhorasse ou fosse detida a tendência de queda no número dos usuários (CEPAL, 1988; Glaister, 1993; Sá Fortes e Barbará, 1993).

Sem entrar no âmago dessas questões, o fato é que os objetivos das políticas sociais e o grau de cobertura dos serviços essenciais pelo Estado estão diretamente relacionados com as condições econômicas (estruturais e conjunturais) que determinam a disponibilidade de recursos. Atualmente, os governos locais enfrentam um quadro de crise fiscal e aguda escassez de recursos, o que torna cada vez mais difícil – pelo menos no curto e no médio prazos – a adoção das clássicas políticas de subsídios por meio de recursos orçamentários ordinários ou vinculados.

Desse modo, defende-se que, no momento da decisão da alocação dos escassos recursos públicos para o transporte público, devem ser priorizadas as medidas de maior impacto, nas quais as populações vulneráveis sejam efetivamente beneficiadas. Uma delas seria a concessão de subsídios diretos para determinados segmentos de usuários, na forma já citada. Tais subsídios seriam financiados pelos recursos orçamentários da área social, especialmente da saúde (pacientes sob tratamentos prolongados), educação (estudantes de baixa renda) e previdência social (idosos), que dispõem de recursos vinculados ou de fundos específicos – a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT) para a concessão de auxílio-transporte junto com o seguro desemprego é também uma alternativa. As demais categorias atualmente contempladas por isenções ou descontos tarifários (como os carteiros, oficiais de justiça, policiais militares) podem receber diretamente o VT de suas respectivas instituições.

A adoção dessas medidas, de caráter tópico, não excluiria a implementação das medidas estruturais discutidas neste texto (modernização da regulação, racionalização da rede, reformulação do VT, etc.), e não preteriria a necessária busca por fontes adicionais de financiamento para a operação dos serviços – o financiamento da infraestrutura é uma outra discussão. Entre elas, destaca-se a adoção do “pedágio urbano” *congestion charging* ou *road pricing*, via cobrança pelo direito de acesso dos automóveis às áreas críticas de congestionamento de tráfego nas cidades, a exemplo de Londres ou Singapura. Os recursos arrecadados por esse pedágio iriam para um fundo específico, voltado exclusivamente para financiar as ações de inclusão social e melhoria do transporte público. Entende-se que ações dessa envergadura têm efeitos distributivos positivos, por taxar os usuários do automóvel, que têm renda maior e consomem mais espaço viário, e transferir os recursos para os usuários do transporte coletivo.

4.8 INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS

A superação da pobreza urbana exige múltiplas ações e em vários setores. A tradicional forma de organização por áreas setoriais 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, que ainda padece de uma cultura setorialista. Nesse sentido, o recorte espacial, a partir da divisão intra-urbana do território de uma mesma metrópole, pode tornar-se o *locus* 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.

É preciso 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, devem 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 limítrofes ao município núcleo. Isso aponta a necessidade da coordenação das políticas entre municípios de uma mesma aglomeração urbana, especialmente para a área de transportes e circulação.²⁰

4.9 MELHORAR AS INFORMAÇÕES

Dados e informações são ingredientes essenciais para o desenvolvimento e avaliação de qualquer política, nas diferentes esferas de governo. A formulação de novos programas e ações para o setor de transporte urbano exige, dessa maneira, o conhecimento dos atuais padrões de mobilidade e das condições de acesso das populações mais pobres aos serviços. A carência de serviços, os motivos e os destinos das viagens, as estratégias de deslocamentos utilizadas, os atributos valorizados dos serviços, entre outras, são informações imprescindíveis para o desenho de novas políticas com o centro de referência nas necessidades dos usuários de baixa renda.

A construção de sistemas de informações de transportes urbanos, com a adoção de indicadores de acesso aos serviços, pode colaborar em muito para a identificação de áreas que merecem ações, na priorização de projetos, na formulação de novas soluções e na avaliação de eficácia das ações implementadas.

20. Sobre este ponto, ver Cadaval e Gomide (2002).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O conceito de exclusão social 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 toda pessoa sejam dadas condições mínimas para exercer seus direitos e suas capacidades. Uma estratégia de combate à exclusão social, nesta acepção, é a garantia do acesso aos serviços públicos essenciais, entre os quais o transporte coletivo. A inexistência de um serviço de transporte adequado, como evidenciado aqui, 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 estão sendo privadas do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo, o que agrava a exclusão social. É preciso que sejam tomadas ações rápidas e efetivas para o enfrentamento desse problema, baseadas em diagnósticos diferentes dos convencionais, que atribuem a atual queda da demanda pelos serviços ao uso intensivo do automóvel ou à “competição predatória” dos informais.

Uma política de transporte urbano 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 – ou seja, no aumento da competitividade dos serviços, na redução de custos e no gerenciamento da frota –, para o real atendimento das necessidades dos cidadãos que estão sendo privados do acesso aos serviços existentes. Nesse sentido, considera-se importante a 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 deste volume.

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 urbano no país. Espera-se que este texto venha a contribuir nesse sentido, provocando a reflexão dos formuladores de políticas públicas e da comunidade técnica do setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, T. A. Dispêndio domiciliar com o serviço de saneamento e demais serviços de utilidade pública: estudo da sua participação no orçamento familiar. **Relatório Final** (projeto BRA/92/028 – PMSS). Brasília, 2000.
- ANTP. O transporte urbano do século XXI. **Revista dos Transportes Públicos**, ano 24, n. 96, p. 95-122, 2002.
- ARAGÃO, J. J. G.; SANTOS, E. M. Financiando a infra-estrutura de transporte urbano. *In*: SANTOS, E.; ARAGÃO, J. (Eds.). **Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática**. Brasília: LGE, 2000, p. 261-88.
- BERNSTEIN, J. I.; SAPPINGTON, D. E. M. **How to Determine the X in RPI - X Regulation: a user's guide**. International Training Program on Utility Regulation & Strategy (Background reading). Public Utility Research Center University of Florida, June 1998.
- CADAVAL M. E.; GOMIDE A. A. Mobilidade urbana em regiões metropolitanas. *In*: FONSECA, R.; DAVANZO, A. M. Q.; NEGREIROS, R. (Orgs.). **Livro Verde: desafios para a gestão da região metropolitana de Campinas**. Campinas: Unicamp, IE, 2002, p. 177-194.
- CEPAL. Regulamentação e subvenção do transporte coletivo urbano: argumentos a favor e contra. **Revista dos Transportes Públicos**, ano 10, n. 41, p. 29-60, 1988.
- CNT. Avaliação da operação dos corredores de transporte urbano no Brasil. **Relatório de Pesquisa**. Brasília, maio de 2002.
- COLENCI JR., A.; KAWAMOTO, E. Estimativa dos efeitos das condições de transporte na produtividade do trabalhador urbano. **Relatório Final** – Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos/Ipea. Brasília: Ipea, 1998.
- GLAISTER, S. Bus Deregulation in the UK. *In*: CARBAJO, J. (Ed.). **Regulatory Reform in Transport: some recent experiences**. Washington: World Bank, 1993.
- GOMIDE, A. A.; ORRICO FILHO, R. D. Concessões de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competição: o papel das licitações. *In*: SANTOS, E.; ARAGÃO, J. (Eds.). **Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática**. Brasília: LGE, 2000. p. 139-162.
- GOMIDE, A. A. **Regulação econômica nos serviços públicos de transporte urbano no Brasil**. 1998. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- IPEA. Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público. **Relatório final**. Brasília, 1998.
- KLEIMAN, M. **Análise da efetividade social do acesso à infra-estrutura de água e esgoto pelas camadas populares do Rio de Janeiro: modo de avaliação**. 2003. Disponível em: <www.xcongresoiberoamericano.com/comunicaciones/>. Acesso em janeiro de 2003.
- KRANTON, R. E. **Transport and the mobility needs of the urban poor: an exploratory study**. Discussion Paper. The World Bank: Infrastructure and Urban Development Department, November 1991.

- LIU, ZHI. **Urban infrastructure and housing for the poor: issues and options.** Background paper for: World Bank Report: Brazil: public policies to fight urban poverty. March 1999.
- MARTINEZ, C. C. Pobreza urbana: problemas de orden conceptual e implicaciones de política. *In: Seminar on Urban Poverty sponsored by ALOP and the World Bank*, 1998, Rio de Janeiro. May 14-16, Disponível em: <<http://wbln0018.worldbank.org/>>.
- MORAIS, M. P.; LIMA, R. **Breves considerações sobre a natureza da pobreza brasileira.** Nota Técnica. Dirur/Ipea. Brasília: Ipea, janeiro de 2001.
- MORAIS, M. P.; CRUZ, B. O.; OLIVEIRA, C. W. Residential segregation and social exclusion in Brazilian housing markets. Conference Paper. *In: Housing Cultures: convergence and diversity.* International Conference. University of Vienna, Austria, July 2002. CD ROM.
- NERI, M. **Emprego e negócios informais: subsídios para políticas.** 2003. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_014b.pdf>.
- RAMOS, L. **Evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001.** Rio de Janeiro: Ipea, novembro de 2002 (Texto para Discussão n. 914).
- REVISTA ISTOÉ nº 1729. No mundo da lua: reportagem especial, pp. 38-43. 20/11/2002.
- ROLNIK, R. É possível uma política urbana contra a exclusão? *In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Orgs.). Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, p. 121-128.
- SÁ FORTES, J. A.; C. A. BARBARÁ. Análise comparativa dos modelos de remuneração do transporte coletivo por ônibus: o caso da cobertura dos custos via tarifa, o caixa único e a câmara de compensação tarifária. *Anais do X ANPET*, Brasília, v. 1, 1993, p. 53-64.
- SATTERWAITE, D. **Pobreza rural e urbana: entendendo as diferenças.** Paper. 2002. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0901/ijep/ie090110.htm>>.
- SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Grupo Executivo de Transporte Urbano. 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.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SPOSATI, A. **Exclusão social abaixo da linha do Equador.** Texto da apresentação no seminário sobre exclusão social realizado na PUC/SP, em abril de 1998. Disponível em: <www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/marcos.html>.
- TORRES, H. Marques; E. FERREIRA, M. P.; BITAR, S. **Poverty and space: patterns of segregation in São Paulo.** Paper to be presented in the Workshop on Spatial Segregation and Urban Inequality in Latin America. Austin, Texas, USA. November 2002.
- VASCONCELLOS, E. A. **Urban transport, environment and equity: the case for developing countries.** UK and USA, Earthscan publications, 2001.

EDITORIAL

Coordenação
(vago)

Produção

Supervisão
Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Ana Flávia Magalhães Pinto
Constança de Almeida Lazarin (estagiária)
Fábio Marques Rezende (estagiário)
Luciana Soares Sargio

Editoração
Iranilde Rego
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges
Roberto Astorino

Reprodução Gráfica
Antônio Lucena de Oliveira
Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo
Tânia Oliveira de Freitas
Wagner da Silva Oliveira

Divulgação

Edinaldo dos Santos
Geraldo Nogueira Luiz
José Carlos Tofetti
Luiz Gonçalves Bezerra
Marcos Cristóvão
Mauro Ferreira
Orcilei de Fátima da Silva

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editbrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)