

O CRESCIMENTO, O TRANSPORTE E A INIQUÍDADE DAS CIDADES EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Archimedes Azevedo Raia Junior - E-mail: raiajr@power.ufscar.br
Universidade Federal de São Carlos - Departamento Engenharia Civil - www.ufscar.br/~deciv
Via Washington Luis, km 235 Cx.P. 676 - 13565-905 - São Carlos - SP - BRASIL

Antônio Nélson Rodrigues da Silva - E-mail: anelson@sc.usp.br
Universidade de São Paulo - EESC - Departamento de Transportes
Rua Carlos Botelho, 1465 - 13560-250 - São Carlos - SP - BRASIL

RESUMO

A maioria das cidades de países do Terceiro Mundo vem crescendo rapidamente, apresentando taxas de urbanização crescentes, chegando a atingir níveis de urbanização semelhantes aos das cidades do mundo desenvolvido. Há que se ressaltar que esse crescimento, na maioria das vezes, vem seguido de um espalhamento da mancha urbana, fazendo com que os grupos de baixa renda sejam compulsoriamente expulsos para a franja periférica das cidades, tendo que realizar viagens cada vez mais longas e demoradas. Um dos problemas mais sentidos nestas cidades é aquele relacionado com a iniquidade urbana, onde os cidadãos dos diversos segmentos da população, particularmente os mais pobres, não conseguem participar da reprodução social urbana. Como principal razão pode-se citar, dentre outras, a exclusão do sistema de transporte, pela absoluta falta de capacidade de financiamento do próprio deslocamento para realizar as tarefas cotidianas. Este problema, da maior gravidade, parece não tocar de maneira contundente os administradores e políticos desses países.

Os modos de viagens não motorizados ainda prevalecem em muitos países em desenvolvimento, sendo que em outros, que assumiram um de crescimento modelado no modo motorizado, prevalece o automóvel. Os grupos mais carentes, geralmente, usam o modo não motorizado e, na melhor das hipóteses, o transporte público urbano. Motivada pelo elevado custo das tarifas do transporte coletivo, grande parcela da população tem sua capacidade de deslocamento urbano restringida. É necessária uma mudança de postura tanto de técnicos quanto de políticos. A estes, o retrato da periferia das cidades requer mais sensibilidade na elaboração de políticas urbanas e de transportes. Aos técnicos, uma nova postura diante da implementação de ações.

Este trabalho procura apresentar uma visão geral da realidade existente em várias cidades de países em desenvolvimento, desde América Latina até a África, com um enfoque especial para o Brasil. O artigo se desenvolve procurando apresentar a visão de especialistas, disponível na literatura, não só de transportes, como também de outras áreas, inclusive a sociologia. A importância do trabalho se encontra justamente no aspecto de apresentar a realidade dos países em desenvolvimento, com seus problemas, injustiças, iniquidades, exclusões, proporcionando uma maior tomada de consciência e que, através da discussão, do debate, se possa criar condições para, ao menos, a amenização dos problemas mais graves. Além disso, propõe-se uma nova forma de abordar o acesso ao sistema de transporte incluindo mobilidade e acessibilidade.

1. INTRODUÇÃO

As cidades de países em desenvolvimento apresentaram, em geral, nas últimas décadas, um crescimento urbano acelerado, com um aumento significativo de suas taxas de urbanização, inclusive, algumas chegam a atingir índices muito próximos de cidades do mundo desenvolvido. Esse crescimento, quase sempre vem acompanhado de um espalhamento urbano, onde os grupos de renda mais baixa vão sendo gradativamente expulsos para a periferia urbana. Como consequência, as viagens desses grupos ficaram mais longas e mais demoradas. A iniquidade, ou seja, a falta de iguais oportunidades de participação na reprodução social, particularmente aquelas proporcionadas pelo sistema de transporte, parece ser a paisagem predominante. Nas grandes cidades de países em desenvolvimento convive-se, de um lado, com a opulência, a riqueza, acessibilidade e mobilidade total das pessoas, de outro, a exclusão, os baixos salários, a falta de capacidade de pagar o próprio deslocamento para desenvolver as mais básicas tarefas cotidianas, como trabalho, estudo, saúde e lazer.

Em muitas cidades do Terceiro Mundo, os modos de viagens não motorizados ainda prevalecem, enquanto que outras, que assumiram um modelo de crescimento baseado no automóvel experimentam taxas de viagens por modo motorizado particular crescentes. As classes mais pobres, na maioria dos casos, usam o modo não motorizado e na melhor das hipóteses o transporte público urbano. Em muitas cidades, devido ao alto custo das passagens do transporte urbano, grande parcela da população tem sua capacidade de deslocamento restrita. O crescimento destas cidades ocorre paralelo com várias iniquidades. Isto pode ser constatado mais acentuadamente nos países da América Latina, dentre ele o Brasil.

Este trabalho procura apresentar uma visão geral da realidade que ocorre em várias cidades de países em desenvolvimento, desde América Latina, passando pela Índia, até a África, com um enfoque especial para o Brasil. O artigo se desenvolve procurando apresentar a visão de especialistas, não só de transportes, como também de outras áreas, inclusive a sociologia. A importância do trabalho se encontra justamente no aspecto de que ele procura apresentar a realidade existente nos países em desenvolvimento, com seus problemas, injustiças, exclusões, iniquidades, proporcionando uma maior tomada de consciência e que, através do debate, se possa criar condições para, ao menos, amenizar os problemas. O trabalho aborda inicialmente uma conceituação e visão, as medidas, objetivos, metas, práticas sobre eqüidade, por parte de diversos autores. Posteriormente, discorre-se sobre o crescimento das cidades de países em desenvolvimento, seus problemas, as iniquidades, os modelos de crescimento, os principais modais utilizados, mobilidade etc. Um foco especial é dedicado ao caso das cidades brasileiras, particularmente São Paulo, uma cidade com muitos contrastes. Finalmente, é apresentada uma nova maneira de tratar o acesso ao transporte público, além das conclusões.

2. DEFINIÇÕES E CONCEITOS SOBRE INIQÜIDADE

Para se entender mais claramente a noção de *iniquidade* um bom caminho seria o de conhecer o seu oposto, ou seja, a eqüidade. Diferentes definições podem encontradas para se operacionalizar a eqüidade. Num sentido mais puro, reflete Talen (1998), a eqüidade pode ser obtida somente depois que a sociedade tenha chegado a um consenso sobre o que é mais justo. Este estado é, em tese, inacessível, segundo a autora, pois, mesmo que um grupo julgue eqüitativa uma determinada condição, outro grupo pode pensar em injustiça para a mesma situação. Para Almeida & Gonçalves (1996), é preciso definir medidas de eqüidade em função do tipo de serviço público que se deseja analisar e do tipo de modelo

que se usa para tal, de forma a não se perpetuar grandes desigualdades entre os diversos grupos atendidos. O objetivo da eqüidade social, segundo Pinheiro (1996), pode ser entendido como o aumento das oportunidades sociais para os grupos de baixa renda, através da valorização de áreas deprimidas que concentram populações pobres, gerando condições para a retomada do crescimento e do emprego, além de ampliar as oportunidades de trabalho e de acesso aos bens e serviços sociais básicos.

A complexidade e a diversidade de interpretações a que está sujeito o conceito de eqüidade parecem exigir melhor tratamento do que aquele que tem recebido na literatura de transportes. O aspecto da eqüidade espacial, diretamente ligado a questão da distribuição dos serviços parece ter recebido menos importância (Strambi, 1993) do que o necessário. A eqüidade não é apenas uma questão de justiça social ou meta exclusiva da política social. Sua eficácia depende do estabelecimento de relações funcionais entre produção, distribuição e redistribuição de renda. Particularmente no caso da população mais carente, a concepção de eqüidade requer não reduzir esse segmento da sociedade tão somente à população vulnerável, mas considerá-lo como sujeito econômico onde a sua produtividade deva ser aumentada e, cuja proteção social precária merece ser reforçada (Draibe, 1993). O aumento da eqüidade favorecerá aspectos fundamentais do desenvolvimento, tal como o clima de confiança, além de criar condições objetivas que favorecem a participação mais intensa da população em organizações de base da sociedade civil (Kliksberg, 1998).

A estrutura urbana deveria ser eqüitativa; as disparidades social e espacial não deveriam ser agravadas, isto é, as diferenças entre acessibilidade e qualidade de vida nas diferentes regiões da cidade deveriam ser minimizadas. Mesmo se a estrutura urbana *ideal* é conhecida, ela pode não ter chance de ser implementada porque isto estaria em conflito com interesses do “poder econômico” ou com estilos de vida estabelecidos e padrões de mobilidade de uma grande parcela da população (Wegener & Spiekermann, 1995).

A preocupação com a eqüidade tem crescido dramaticamente nos últimos anos com novas leis que tratam da poluição, congestionamento e a eficiência de infra-estrutura, em todos os níveis, nos Estados Unidos (Hodge, 1995). Vasconcelos (1996), associando o conceito à cidade afirma que a *eqüidade urbana* é um conceito complexo, que admite vários conteúdos; se distingue da igualdade, que representa a mera equalização de uma oferta ou um direito. Ela pressupõe a consideração de características específicas das pessoas, que as tornam distintas entre si. Cita como exemplo, que a oferta de serviço por ônibus na via pública é igualitária no sentido de que ela proporciona cotas iguais para todos os municípios mas, no entanto, ela não é eqüitativa, pois os pobres, os idosos, os portadores de deficiência física não terão o mesmo acesso que os demais. Qualquer que seja a definição do termo, no entanto, o importante é que a eqüidade deveria ser o objetivo principal na oferta de facilidades de infra-estrutura em países em desenvolvimento (Sharma & Diaz Olvera, 1998).

A Conference of the Organisation for Economic Cooperation and Development-OECD, realizada em Vancouver em 1996, desenvolveu alguns princípios para um transporte sustentável, e dentre estes, está a eqüidade. Para garantir as necessidades básicas relacionadas ao transporte de todas as pessoas, incluindo mulheres, os pobres, os habitantes do campo, os deficientes e crianças, o estado formula e a comunidade de transporte deve se esforçar para assegurar a eqüidade social, interregional e intergeracional. Para isso, as Economias Desenvolvidas devem trabalhar em parceria com as Economias em Desenvolvimento promovendo práticas de transporte sustentável (Becker, 1998).

A aplicação discriminada dos recursos em transportes em favor de determinados grupos urbanos para promover a eqüidade na oferta de serviços, traz um questão muito importante, legal e moral. Da perspectiva legal, a proteção a grupos minoritários ou de menor renda, nem sempre é aceita por todos. Do ponto de vista moral, é plenamente desejável que esses grupos socialmente em desvantagem recebam um maior aporte de recursos para uma maior participação da reprodução social (Hodge, 1995). Há que se salientar que em países em desenvolvimento, o investimento nas cidades tem beneficiado claramente o transporte individual, ao qual tem maior acesso os grupos de renda mais alta. Assim, maiores investimentos em transporte público - com maior possibilidade de acesso aos mais pobres - viriam justamente resgatar a flagrante injustiça ou iniquidade praticada historicamente nestes países.

Várias pesquisas recentemente desenvolvidas apontaram que uma fonte central que produz a iniquidade é a que deriva das dificuldades dos grupos de menor renda em acessar a ativos que proporcionem o aumento de seus orçamentos, além de poder desenvolver toda a sua capacidade potencial. Para melhor entender a importância da eqüidade, pode-se citar o caso da Suécia, que possui um Ministério para a Eqüidade que influenciou na obtenção por aquele país, de taxas consideradas as mais altas do mundo de eqüidade de gênero. Países como o Japão, Coréia e Israel, dentre outros, puseram em prática políticas que favoreceram a eqüidade, cujos resultados econômicos de longo prazo foram bastante significativos. A iniquidade é, dessa forma, superável e não responde a determinismos históricos sem salvação e, além do fato de que encará-la, convém ao ideário de todo governo democrático que necessita garantir igualdade de oportunidades (Kliksberg (1998).

Não se pretende aqui travar um debate sociológico sobre a questão da iniquidade urbana nas suas múltiplas facetas. Quer-se, isto sim, demonstrar que as chances de participação na reprodução social, particularmente nos aspectos que são dependentes do transporte, são variáveis de acordo com o nível sócio-econômico das famílias. A iniquidade urbana é mais evidente nos países mais pobres e está fortemente relacionada à aspectos do crescimento e desenvolvimento das cidades, à questões sócio-econômicas e políticas de transportes praticadas nos diversos países. Dessa forma, far-se-á a abordagem desses problemas nos países em desenvolvimento, dando-se maior ênfase para o caso brasileiro.

3. O PROBLEMA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento econômico após a segunda guerra mundial não conseguiu fazer com que houvesse uma redução significativa nos índices de pobreza, desigualdade e desemprego em muitos países. Para se ter uma idéia, de acordo com dados da CEPAL - Comissão Econômica da ONU para a América Latina e Caribe -, em 1980, a América Latina possuía cerca de 35% de famílias pobres; em 1994, este índice cresceu para 39% (Ocampo, 1998a). Na verdade, a América Latina convive com uma realidade secular de pobreza, exclusão social e os maiores níveis de desigualdade do mundo. É numa região como essa, afirma Kliksberg (1998), que todas as fontes especializadas concordam em identificar como a mais inequitativa do mundo e com intensos processos de piora contínua da iniquidade. Além disso, o fenômeno contemporâneo da globalização, para muitos autores, provoca exclusão social e seus benefícios são ainda distribuídos entre poucos. Ainda mais, um número crescente de estudos indica que a liberalização econômica e a globalização têm deteriorado a distribuição de renda.

Na cidade de São Paulo, a maior da América Latina, segundo Santos (1990), se justapõem e se sobrepõem traços de opulência, devidos à pujança da vida econômica e suas expressões materiais, e

sinais de desfalecimento, graças ao atraso das estruturas sociais e políticas. O que há de mais moderno pode aí ser encontrado, ao lado das carências mais marcantes. Os debates a respeito da eqüidade e desenvolvimento não tiveram participação significativa na discussão sobre políticas econômicas da América Latina, ultimamente. Salvo raras exceções, pode-se dizer que as pesquisas a esse respeito foram relativamente poucas, reduzidos foram os trabalhos científicos e superficial foram os debates políticos. Na região considerada mais desigual da terra, a eqüidade parece não ter significado, especialmente na busca de soluções para os difíceis problemas econômicos e sociais (Kliksberg, 1998).

Uma situação muito diversa pode ser encontrada em cidades de países em desenvolvimento. Os países considerados mais pobres, dentre eles pode-se citar a Bolívia na América do Sul, Zâmbia na África e Bangladesh na Ásia, têm uma dependência quase que total de meios de transporte não motorizados (a pé e bicicleta) ou transporte público por ônibus. Assim, suas cidades ainda não sofreram alterações estruturais significativas, como é o caso das cidades da Índia, como por exemplo a cidade de Delhi, que possui até 13 tipos diferentes de veículos, desde o puxado por cavalo (*tonga*) até o automóvel. Em muitas de suas cidades, a maioria dos veículos na hora pico (de 60 a 75%) é composta por bicicletas e triciclos (Srinivasan & Paul, 1983). Na maioria das cidades da Índia com mais de 100 mil habitantes, as viagens a pé são responsáveis de 28 a 37% das viagens diárias, enquanto que as viagens por automóveis variam de 3 a 6%. O transporte coletivo ainda é o grande responsável pelas viagens diárias motorizadas dos indianos, ainda que seja de qualidade inadequada (Chakravarty & Sachdeva, 1998). Na África Sub-Sahariana, por exemplo, em 1992, entre 45 e 50% da população vivia abaixo da linha de pobreza. Mais da metade de todas as viagens na área urbana eram feitas a pé; esta situação, que afetava principalmente grupos de pessoas com alguma dificuldade de movimentação, pode ser explicada – em parte – pela baixa oferta de transporte, além de altas tarifas para o serviço. Dessa forma, os grupos de baixa renda não dispunham de recursos suficientes para pagar seus deslocamentos (Bultynck, 1998).

O legado de antigas políticas de planejamento espacial na África do Sul, segundo Lipman & Monaghan (1998), resultou em viagens urbanas de longa distância e em um insuficiente adensamento residencial para serviços de transporte público efetivos. Isto causou uma deficiência na mobilidade da força de trabalho, fazendo com que as metas nacionais de condução das necessidades de mobilidade e acessibilidade não sejam atingidas. Sugerem os autores, para a correção da distorção, que um sistema de transporte público seja disponibilizado de tal forma que ele se torne acessível a todos. Já, em outros países em desenvolvimento em níveis mais adiantados na escala da industrialização, existe uma maior gama de modos de transporte motorizado, sendo que o transporte individual é também bastante significativo. Dentre esses países encontram-se o Brasil, México e Coréia do Sul, onde o espaço urbano já sofreu profundas transformações para se adaptar ao aumento do número de automóveis. Jakarta, Manila e Seul, na Ásia, são exemplos típicos de transformações em grande escala. Cidade do México, Buenos Aires, Santiago, São Paulo, Rio de Janeiro e várias capitais brasileiras igualmente evoluíram para novos e complexos padrões urbanos, como parte de mudanças sociais e econômicas importantes que se desenvolveram, particularmente, após o término da segunda guerra (Vasconcelos, 1996b).

Na América Latina, a relação entre a estrutura e o transporte urbano ocorreu inicialmente a partir das modalidades ferroviárias estrangeiras (trem e bonde) que no início deste século passaram a operar o transporte público. Depois dos anos 50, os ônibus e caminhões adaptados para passageiros conseguiram ganhar parcelas cada vez maiores da demanda da ferrovia, que foi sendo sucateada e desativada gradativamente. A exceção a esta transformação é a Cidade do México, com seus 158 km de linhas de metrô; as demais caminharam para a dependência do transporte público por ônibus. Ainda na América Latina, com a expansão física das metrópoles formaram-se regiões periféricas cada vez mais distantes

do centro, onde residem as populações mais pobres, que têm a sua situação agravada em termos de transportes devido ao aumento excessivo do comprimento das viagens e do custo das passagens. Embora nesses países prepondere o transporte por ônibus, é necessário reconhecer um número significativo de *modais informais*, tais como os *colectivos* em Lima, *por puestos* em Caracas, *micro-buses* em Santiago e Assunción, *busetas* em Bogotá, Quito e Cali; e em São Paulo, a *lotação* (Belda, 1983) e, mais recentemente, as *peruas*, *ônibus clandestinos* e *moto-táxi*.

Frente às crises econômicas freqüentes e sob regimes políticos quase sempre autoritários, as políticas de transportes consolidaram as desigualdades, ou seja, o transporte por ônibus convive com permanentes crises, enquanto que os automóveis ocupam parcelas crescentes do espaço disponível à circulação gerando diferenças sérias com relação às condições de transporte e acessibilidade entre aqueles que possuem e os que não possuem acesso ao transporte particular (Vasconcelos, 1996).

Em algumas cidades do terceiro mundo, os *pobres urbanos* chegam a gastar mais com deslocamentos considerados indispensáveis, principalmente no deslocamento para o trabalho ou em procura de trabalho, do que propriamente com a moradia. A medida que essas cidades vão crescendo, os mais pobres são muitas vezes obrigados pela topografia, pelo valor das terras ou pela intervenção dos governos a viver cada vez mais longe do centro das atividades econômicas (Ridley, 1985). No caso da Nigéria, por exemplo, o custo do transporte público tem proporcionado o crescimento da imobilidade dos moradores mais pobres das cidades (Bolade, 1998).

Se, em geral, o custo do transporte público é quase insignificante para as classes de maior renda (importa o maior nível de serviço), o mesmo não se pode dizer no caso dos mais pobres, onde uma menor tarifa pode ser preferível a um serviço de maior qualidade. As cidades africanas têm as suas populações de baixa renda, geralmente em subúrbios da periferia, integrados de forma precária à estrutura urbana, apresentando segregação espacial entre bairros modernos e tradicionais, entre áreas de emprego e residenciais. As camadas abastadas da população e francamente minoritárias têm taxas de motorização iguais ou superiores a países industrializados; os mais pobres têm sua mobilidade limitada pelos custos dos deslocamentos, tendo que utilizar freqüentemente os modos a pé ou bicicleta, quando as situações físicas e topográficas permitem (Aka, 1983).

Na cidade indiana de Delhi, afirma Ridley (1985), dois terços de moradores dos loteamentos de mais baixa renda se deslocam a pé através de longas distâncias para se dirigir ao trabalho, chegando em alguns casos a caminhar até dez quilômetros. Se a população mais pobre, atualmente excluída do sistema de transporte, viesse a ter acesso ao mesmo, afirmam Diaz Olvera *et al.* (1996), a tarifa poderia ficar menor. No entanto, ao realizar deslocamentos motorizados necessários para as suas atividades, a população de baixa renda deve diminuir os seus gastos com outras necessidades porém, se diminuírem seus deslocamentos por transporte coletivo, deverá a população caminhar mais e os efeitos poderão ser sentidos na organização das atividades diárias e no estado físico, com cansaços físicos e sociológico adicionais. Em muitas cidades de países em desenvolvimento são significativamente inadequadas as características dos sistemas de transportes, ou seja, a oferta de transporte e facilidades são inadequadas, com baixa produtividade, além de sérios impactos ambientais como consequência do transporte. Nestas cidades, é difícil que o usuário do transporte não fique psicologicamente ou mentalmente exaurido após longas viagens. Os passeios para os pedestres muitas vezes não existem, e quando existem são disputados também por placas de publicidade e atividades mercantis neles realizados.

Preocupados com a exclusão da população mais pobre do transporte público, o World Bank e a Comissão Econômica da ONU para a África lançaram, em 1989, o Programa de Políticas de Transporte para a região da África Sub-Sahariana. Um dos seus objetivos foi o de disponibilizar à população mais pobre um transporte melhor e mais acessível, diminuição da carga das tarifas nos orçamentos familiares etc. (Bultynck, 1998). Apesar de ter muito em comum com os demais países em desenvolvimento, a realidade das cidades brasileiras guarda algumas peculiaridades, e serão analisadas a seguir.

4. A REALIDADE NAS CIDADES BRASILEIRAS

As cidades brasileiras, nas últimas décadas, passaram por processos de crescimento intensos, ligados à dinamização das atividades econômicas e às migrações populacionais. De forma paralela, sofreram outro impacto, que foi a reconstrução física e a adaptação do sistema viário. As cidades foram remodeladas para permitir uma redistribuição de acessibilidade, como capacidade de movimentação entre pontos de origem e destino. O automóvel acabou modelando as cidades, reformulando a noção de espaço e distância, além de modificar os hábitos da pessoas. Não é de admirar que o automóvel tenha alterado a forma como as cidades se estruturaram, com largas avenidas, túneis e viadutos para proporcionar sua circulação e, em muitos casos, expulsando modos de transporte coletivo, como ônibus e bondes.

Para certos autores, a nova filosofia do urbanismo nasceu preocupada com o automóvel, redimensionou tanto o espaço físico quanto o espaço social. Se por lado o automóvel aproximou os espaços, ao mesmo tempo separou os homens nas cidades. A irrefreável tendência no uso do automóvel acabou modificando toda uma distribuição modal, com consequências sérias, determinando a desmobilização e deterioração dos transportes públicos, os quais chegaram a déficits intoleráveis. Em contraposição, os mais pobres da sociedade urbana estão absolutamente dependentes dos meios de locomoção, quase sempre precários e caros. Associado a estes problemas existe a crescente taxa de urbanização das cidades brasileiras, atingindo índices de países desenvolvidos, quase sempre acima de 70%.

O Brasil é, sem dúvida, uma sociedade extremamente desigual, é um esboço das contradições que marcam a época contemporânea. É um espaço onde se pode ver e constatar de modo intenso a linha divisória entre Norte e Sul, entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, entre esbanjamento e pobreza, entre abundância e miséria. Nos anos 70 e 80, a má distribuição da renda nacional transformou o país em campeão de desigualdades, muitas vezes relacionadas ao fechado regime político que vigorou, desde 1964, principalmente nos anos 70. Nesta década, o crescimento econômico foi acompanhado de melhoria acentuada e rápida dos indicadores sociais, com redução dos desníveis urbanos e da pobreza. Os anos 80 afetaram a população de menor renda através do aumento do desemprego e a queda do poder de compra dos rendimentos, os gastos com transportes urbanos aumentaram provocando um agravamento das precárias condições de vida da população. Na estrutura de despesa das famílias com rendimentos de 1 a 3 salários mínimos houve um aumento nos gastos com transportes que, em 1969/70, eram 5,8% do orçamento familiar, para 12,4%, em 1982/83. Isto significa que num período de aproximadamente 13 anos, o comprometimento do orçamento em transporte urbano mais que dobrou.

O agravamento da desigualdade social no Brasil pode ser confirmado por dados fornecidos por The Economist, citado por Kliksberg (1998): em 1970, 1% da população mais rica do Brasil detinha 8% da renda nacional; em 1994, os ricos aumentaram sua participação para 15%. Por outro lado, em 1970, o

grupo representado pelos 25% mais pobres era responsável por 16% da riqueza nacional; em 1994, a porcentagem caiu para apenas 12%. Nos casos onde ocorre uma queda nas condições de vida, as famílias muitas vezes mudam seu comportamento de consumo para sobreviver, substituindo o item de consumo por outro similar mais barato, chegando até mesmo a sua eliminação, mesmo considerando o caso do transporte.

Enquanto as cidades pré-automotivas permitiam um consumo fácil do espaço por todas as pessoas, as cidades modernas começaram a expandir-se em grandes áreas, tornando cada vez mais difícil deslocar-se por meios não motorizados. Mais recentemente as cidades experimentaram um crescimento ainda mais intenso, gerando distâncias médias que não podem ser percorridas a pé ou de bicicleta. Assim, a dependência do transporte motorizado tornou-se inevitável em cidades médias e grandes (Santos, 1990), exigindo que alguma forma de transporte motorizado esteja disponível fisicamente (infra-estrutura e veículos) e seja acessível economicamente. Após a segunda guerra, a rápida urbanização das cidades brasileiras, seu crescimento desordenado, aponta para um rápido aumento na frota de veículos e revela um futuro difícil para os grandes centros urbanos: congestionamentos, cada vez mais horas gastas no deslocamento diário e graves problemas ambientais.

Também a especulação sobre a terra, a debilidade dos controles públicos sobre o crescimento urbano e a segregação espacial de classes e grupos sociais foram fatores que contribuíram para gerar agrupamentos sociais altamente diferenciados por renda e características sociais, com as camadas mais pobres sendo deslocadas para áreas mais periféricas. Tais formas de segregação social afetam diretamente a provisão de infra-estrutura e de equipamentos públicos como escolas, hospitais, postos de saúde e creches, afetando, portanto, as condições de acesso das pessoas e reforçando ainda mais a dependência do transporte motorizado, uma vez que a oferta de empregos e de serviços públicos e privados não se adapta perfeitamente à esta divisão (Vasconcelos, 1996).

O planejamento da circulação tem sido fortemente influenciado pelo mito da neutralidade, utilizando ferramentas técnicas que evitam análises sociais e políticas, mas que supostamente objetivaram uma distribuição igual do espaço de circulação para todas as pessoas. Isto resultou em um espaço de circulação no qual as necessidades dos segmentos mais vulneráveis (pedestres, ciclistas, passageiros do transporte público) foram prejudicadas para permitir uma utilização mais eficiente do automóvel. Assim, enquanto os usuários de automóvel podem usufruir de um uso eficiente do sistema viário, a maioria das pessoas não pode, a menos que um sistema eficiente de transporte público seja garantido. Portanto, os usuários do transporte público enfrentam três barreiras: a provisão do transporte em si, a falta de medidas de prioridade na circulação e o alto custo representado pela tarifa (Vasconcelos, 1996). Com maiores distâncias a percorrer e com serviços precários de transporte, a maioria da população precisa aumentar seus gastos de tempo e de espaço para realizar suas atividades essenciais. A consequência mais importante, além das sobrecargas física e psicológica, é que os setores de renda mais baixa têm sua acessibilidade grandemente limitada, com quase todas as viagens feitas apenas para os motivos de trabalho, escola e compras. A distribuição da acessibilidade gerada pelas políticas de transporte e trânsito adotadas nos países em desenvolvimento está caracterizada por várias iniquidades.

A questão social está relacionada à várias iniquidades nas condições de transportes, no pensamento de Vasconcelos (1996), podendo-se evidenciar duas como sendo as mais importantes: i) a da acessibilidade, uma vez que a maioria das pessoas não têm a mesma acessibilidade desfrutada, e ii) atividades das pessoas e famílias de baixa renda, ao precisarem dedicar a maior parte de seu tempo para viagens de trabalho, ficam com pouco tempo e dinheiro para realizar outras atividades; as pessoas e

famílias de renda mais elevada apresentam, ao contrário, uma rede de atividades muito mais diversificada.

Dentro de uma política de transporte injusta, o subsídio encoberto de milhares de quilômetros de vias vazias é justificado como necessário ao progresso e como um direito à liberdade de movimento. Mas o subsídio do transporte público é visto como heresia. É comum raciocinar que o transporte público constitui um serviço, um produto como outro qualquer, que deve ser pago por quem o usa, de forma a garantir seu equilíbrio econômico-financeiro e que os subsídios constituem um heresia, uma injustiça. Para Carruthers & Lawson (1995), as cidades devem ser projetadas de tal modo que todos os cidadãos tenham acesso a todos os lugares. O deslocamento, a comunicação e o transporte público devem ser acessíveis a todas pessoas para se conseguir a qualidade e igualdade.

Há que se considerar o aspecto agravante do crescente aumento da taxa de desemprego no Brasil, fazendo com que, cada vez mais as pessoas, principalmente as mais carentes, sejam alijadas do uso do sistema de transporte. O número de desempregados no país cresceu de 1,38 milhões em 1986, para 6,65 milhões em 1998, atingindo a quarta colocação na classificação dos países segundo o número absoluto de desempregados. No tocante aos transportes, a consequência mais significativa foi que essa classe média acabou optando pelo transporte individual. A frota de automóveis no Brasil, que era de cerca de 9 milhões de unidades em 1979, passou a quase 13 milhões, em 1988, chegando a próximo de 19 milhões, em 1996.

Muitas das mudanças pelas quais passaram as cidades transcorreram em um cenário de marcantes diferenças sociais e econômicas da sociedade, que podem ser constatadas diretamente na capacidade de deslocamento das pessoas, na forma como elas podem usar a cidade e o espaço de circulação. Existe um déficit na oferta de serviços e infra-estrutura urbana, segregação espacial e iniqüidade nas condições de acesso e custo, determinados por um sistema de transporte que dá prioridade ao uso do automóvel em detrimento do transporte público e modos não motorizados. Estes aspectos determinam prejuízos significativos à qualidade de vida da maior parcela da população, que, no caso de países em desenvolvimento, é representada pelas classes de baixa renda.

Nas cidades brasileiras, o direito de circular e a forma com que se dá a circulação são altamente condicionados pelas condições sociais, políticas e econômicas de seus habitantes. Segundo Vasconcelos (1996), no caso de São Paulo, tem-se que “as classes trabalhadoras tiveram seu tempo de percurso casa-trabalho aumentado sem compensação, resultando em perda do benefício original de fluidez e acessibilidade. (...) As políticas de transportes e trânsito cristalizaram diferenças entre aqueles com e sem acesso ao transporte particular, que resultaram de ações eficientes de apoio ao aumento do número de automóveis, por meio da garantia de condições adequadas de circulação. A combinação entre a reorganização do espaço e o crescente uso do transporte individual representa a implementação vitoriosa de um claro projeto político e econômico: a construção da cidade da classe média como um novo espaço capaz de acomodar eficientemente seu novo papel econômico dentro da modernização capitalista, ao mesmo tempo em que as classes trabalhadoras permaneceram sujeitas a más condições de transporte”

As políticas de transportes constituem instrumentos muito importantes para gerenciar o crescimento das cidades de forma eficiente e sustentável, mas com uma preocupação social clara. As políticas de transporte devem ser usadas para reduzir a desigualdade, além de inibir as tendências de reprodução da pobreza. Isto requer uma alteração dos parâmetros e paradigmas tradicionais (Draibe, 1993).

5. NOVOS PARADIGMAS PARA O TRANSPORTE

É comum que os políticos e técnicos considerem que a população de um determinado bairro, região ou cidade esteja atendida por este importante serviço público quando o sistema de transporte coletivo esteja fisicamente disponibilizado, caracterizando a acessibilidade ao sistema. Porém, só isto não é suficiente, falta o outro aspecto, quase sempre esquecido, a mobilidade. Não basta o transporte passar próxima à residência do cidadão, ele precisa ter capacidade de pagá-lo.

Os conceitos de acessibilidade e mobilidade, em vários casos, se confundem, principalmente quando os dois estão relacionados apenas com a facilidade de deslocamento. No entanto, na maioria dos casos, outras variáveis além da facilidade ou dificuldade de deslocamento são associadas tanto na quantificação da acessibilidade quanto da mobilidade. Na primeira, as variáveis associadas se relacionam à aspectos espaciais de distribuição de atividades; no segundo, as variáveis estão associadas com as características sócioeconômicas da pessoa que realiza o deslocamento. Assim pode-se definir *acessibilidade* como o número de oportunidades, também chamado de local de atividades, disponível dentro de uma certa distância ou tempo de viagem; e *mobilidade* como a capacidade para se mover entre diferentes locais de atividades. A avaliação conjunta dos conceitos de mobilidade e acessibilidade é essencial nas políticas urbanas.

O leque de oportunidades oferecidas ao cidadão, que define a qualidade e a densidade do seu inserimento urbano, é delimitado principalmente pelos seus recursos pessoais, tais como capacidade física e econômica (aspectos da mobilidade) e a disponibilidade de infra-estrutura, incluindo, dentre outras, a rede de transporte coletivo (aspecto de acessibilidade), na concepção de PINHEIRO (1994). Não é suficiente simplesmente oferecer à população uma determinada infra-estrutura urbana, neste caso o transporte, portanto acessibilidade mas é igualmente necessário assegurar a adequação efetiva dos recursos disponíveis às possibilidades do usuário (mobilidade).

O estabelecimento de metas nacionais, o processo de planejamento urbano e regional deve incluir itens relacionados à acessibilidade física, mobilidade, ou facilidade de movimento; a mobilidade e acessibilidade da população devem se constituir uma preocupação das políticas e investimentos públicos. Mobilidade e acessibilidade são fatores que influenciam conjuntamente a capacidade do cidadão realizar as atividades que preencham as condições necessária à vida. Nesse enfoque se identificam como aspectos da qualidade de vida urbana, na proporção que, juntos, tornam viáveis o inserimento do cidadão na reprodução social.

Não faz parte do escopo deste trabalho a apresentação de modelagem matemática sobre um indicador que

6. CONCLUSÕES

A eqüidade social urbana, aqui entendida como a possibilidade plena de toda a população participar das atividades de reprodução social, às oportunidades de trabalho, e acesso aos bens e serviços sociais básicos, principalmente aqueles que dependem do transporte, parece uma meta ainda distante para os países em desenvolvimento. Na maioria desses países, grande parte dos grupos de baixa renda permanecem na condição de excluídos de uma participação efetiva no desenvolvimento da sociedade,

permanecendo na franja das cidades, com pouco acesso aos equipamentos públicos. Aqui, parece que as Economias Desenvolvidas deveriam trabalhar em parceria com os Países em Desenvolvimento, para a promoção de um desenvolvimento sustentável e socialmente mais justos, com maior eqüidade.

O sistema de transporte público que, em geral, pode propiciar acessibilidade e mobilidade aos cidadãos de baixa renda, se encontra num patamar que, quando está fisicamente disponível a esta faixa da população, devido aos seus altos custos, não proporcionam acesso àqueles que mais precisam.

Políticas no sentido de se buscar maior racionalização dos sistemas com ganhos de produtividade e redução de custos, propiciando menores tarifas, acessíveis à toda a comunidade, parecem não fazer parte das plataformas eleitorais de políticos. Políticas de subsídios, tão praticadas em países desenvolvidos, parecem heresias no Terceiro Mundo. Ao menos na prática, pouco se vislumbra em alguma forma de sua concretização. Tão pouco as empresas operadoras, na maior parte públicas ou concessionadas, se movimentam nesta direção. Muitos países desenvolvidos, bem menos afetados pela injustiças sociais, têm práticas políticas que procuram favorecer a eqüidade, apresentando resultados econômicos e de desenvolvimento importantes a longo prazo.

A opção pelo modelo de desenvolvimento e crescimento urbano baseado no automóvel tem feito aumentar a grande desigualdade social nos países terceiro-mundistas. Os investimentos no sistema viário destinado ao transporte individual são sempre maiores e significativos que aqueles destinados ao transporte público, neste caso beneficiando uma parcela menor da população, mas que faz parte de uma classe média-alta que tem maior poder de pressão junto ao Poder Público. É preciso reverter este quadro que caminha inerte nos países mais carentes. Países como Estados Unidos e alguns da Europa, têm desenvolvido a consciência não só das autoridades, como e principalmente, dos cidadãos em geral, da necessidade de se reverter a tendência até agora verificada do transporte individual, substituindo-o por modos ambientalmente sustentáveis e socialmente acessíveis. As economias em desenvolvimento devem repensar seus modelos sociais, de crescimento e de políticas de transportes.

7. BIBLIOGRAFIA

- Aka, A. (1983). Transportes públicos urbanos na África. *Revista dos Transportes Públicos*, n.20, p.83-101.
- Almeida, L.M.W. de; Gonçalves, M.B. (1996). Um estudo sobre modelos de localização e alocação e critérios de eqüidade para os serviços públicos. In: Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 10., Brasília, 1996. *Anais. ANPET*. v. 1, p.189-197.
- Becker, U.J. (1998). Principles of sustainable mobility and guidelines for nowadays decisions. Paper presented at World Conference On Transportation Research, 8., Antwerp. 10p.
- Belda, R. (1983). Perspectivas dos transportes públicos na América Latina e o caso brasileiro. *Revista dos Transportes Públicos*, n.20, p.7-48.
- Bolade, T. (1998). Policy reforms in the urban transport sector in Nigeria. In: Freeman, P. & Jamet, C., eds. *Urban transport policy: a sustainable development tool*. Rotterdam, The Nederlands, A.A. Alkema. p.87-93.
- Bultynck, P. (1998). The Sub-Saharan Africa Transport Policy Programm (SSATP): urban transport component. In: Freeman, P. & Jamet, C., eds. *Urban transport policy: a sustainable development tool*. Rotterdam, The Nederlands, A.A. Alkema. p.833-841.
- Carruthers, D.; Lawson, G. (1995). The contribution of transport to the quality of life. In: Blessington, H.K., ed. *Urban Transport*. London, Thomas Telford. p.11-20.

- Chakravarty, A.K.; Sachdeva, Y.P. (1998). Sustainable urban transport policies for developing cities. In: Freeman, P. & Jamet, C., eds. *Urban transport policy: a sustainable development tool*. Rotterdam, The Nederlands, A.A. Alkema. p.59-67.
- Diaz Olvera, L.; Plat, D.; Pochet, P. (1996). Movilidades urbanas de los pobres en Africa Occidental. In: Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes, 10., Brasília, 1996. *Anais*. ANPET. v.1, p.73-83.
- Draibe, S.M. (1993). A natureza social de investimentos em transporte de massa: o exemplo da RM de São Paulo. **Revista dos Transportes Públicos**, n.61, p.37-58.
- Hodge, D.C. (1995). My fair share: equity issues in urban transportation. In: Hanson, S., ed. *The geography of urban transportation*. New York/London, Guilford Press. p.359-375.
- Kliksberg, B. (1998). A iniquidade na América Latina: um tema-chave para o desenvolvimento e o perfil ético da sociedade. **Revista de Administração Pública**, v.32, n.4, p. 177-220.
- Lipman, V.S.; Monaghan, V.A. (1998). Moving South Africa: motivation and progress. In: Freeman, P. & Jamet, C. eds. (1998). *Urban transport policy: a sustainable development tool*. Rotterdam, The Nederlands, A.A. Alkema. p.37-41.
- Ocampo, J.A. (1998a). *Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina*. In: Conferencia de las Américas, 1., Washington, USA, 1998. OEA. <http://www.eclac.cl/espanol/portada/oeaes.htm>. (19 Mai.).
- Pinheiro, M.B. (1994). Mobilidade urbana e qualidade de vida: conceituações. In: Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes, 8., Recife, 1994. *Anais*. ANPET. v.II, p.405-414.
- Ridley, T.M. (1985). A UITP e os países em desenvolvimento. **Revista dos Transportes Públicos**, n.30, p.59-81.
- Santos, M. (1990). *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo. Nobel.
- Sharma, A.K.; DIAZ OLVERA, L. (1998). *Comparative study of urban mobility in sub-Saharan and Asian cities: issues and priorities on policy formulations*. Paper presented at World Conference on Transportation Research, 8., Antwerp, Belgium. 15p.
- Srinivasan, N.S.; Paul, B. (1983). Problemas de transporte urbano na Índia. **Revista dos Transportes Públicos**, n.20, p.49-82.
- Strambi, O. (1993). Critérios de equidade para o transporte público urbano: uma revisão crítica dos principais estudos. In: Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes, 7., São Paulo, 1993. *Anais*. ANPET. v.1, p.167-179.
- Talen, E. (1998). Visualizing fairness: equity maps for planners. **Journal of the American Planning Association**, v.64, n.1, p.22-38.
- Vasconcelos, E.A. (1993). Os ônibus, os automóveis e as classes sociais: limites da política de transporte urbano no Brasil. **Revista dos Transportes Públicos**, n.58, p.13-29.
- Vasconcelos, E.A. (1996). *Transporte urbano nos países em desenvolvimento*. S. Paulo, Unidas.
- Wegener, M; Spiekermann, K. (1995). *Efficient, equitable and ecological urban structure*. Paper presented at 7th World Conference On Transport Research. The University of New South Wales, Sydney, Australia.