

Transporte e Políticas Sociais: novas e velhas questões na agenda das políticas públicas

Ana Claudia Farranha¹

RESUMO:

As manifestações de julho de 2013 trouxeram a questão do transporte coletivo para o centro das discussões. Assim, a perspectiva de incluir o transporte como um direito social foi retomada no debate nacional. Nesse contexto, a questão que esse texto busca analisar refere-se às vinculações existentes entre o direito ao transporte e às políticas sociais, destacando quais os principais desafios para sua efetivação. Sob essa perspectiva, discutiremos, na primeira parte, o sentido de políticas sociais e as experiências do Estado de Bem Estar Social, bem como as transformações que ele vai passando ao longo dos últimos anos. Em seguida, apontaremos os fundamentos do direito dos transportes, bem como sua ligação com as políticas sociais, considerando, inclusive, a discussão da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 90/2011. E, por fim, os desafios que se colocam no plano da implementação e coordenação das políticas voltadas para o transporte coletivo.

Palavras-chaves: Política Social, Transporte, Direitos Sociais

Transport and Social Policies: old and new issues in the public policy agenda

ABSTRACT:

Since July 2013, in Brazil, the Social Movement comes back again the issues about public transport. Then, inclusion of this theme like social right in the Constitution return to public agenda. In this context, the question that this text seeks to analyze relate existing linkages between the right of transport and social policies, discusses about the main challenges for their enforcement. From this perspective, we discuss, in the first part, the sense of social policies and the experiences of the State Social Welfare, considering the transformations that happen in the last years. Then will point the fundamentals of transport law and its connection with social policies, even considering the discussion of PEC 90/2011. And finally, we will discuss the challenges to implementation and coordination of policies for transport urban.

Key words: Social Politics, Transport, Social Rights

¹ - Professora Adjunta da Universidade de Brasília (UnB), Docente do Programa de Pós Graduação em Transporte (PPGT/FT/UnB). Pesquisadora do Centro de Estudos Interdisciplinares do Transporte da Universidade de Brasília (CFTRU/UnB). Doutora em Ciências Sociais e Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Graduação em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Contato: anclaud@uol.com.br ou farranha@unb.br

1 Introdução :

O tema transporte tem estado na agenda política brasileira. Tanto as manifestações em torno do transporte coletivo urbano, como os processos de delegação envolvendo a exploração de rodovias ou a discussão acerca da mobilidade urbana são temas que vem se destacando no cenário nacional.

Nesse contexto, a questão que esse texto busca analisar refere-se às vinculações existentes entre o direito ao transporte e às políticas sociais, destacando quais os principais desafios para a efetivação do disposto nos artigos 21, 25, 30 e 175 da Constituição Federal . Sob essa perspectiva, discutiremos, na primeira parte, o sentido de políticas sociais e por quais transformações elas vão passando ao longo dos últimos anos, na experiência do Estado de bem estar social. Em seguida, apontaremos os fundamentos do direito ao transporte, bem como sua ligação com as políticas sociais, considerando, inclusive, destacando a discussão da PEC 90/2011. E, por fim, os desafios que se colocam no plano da implementação e coordenação das políticas voltadas para o transporte coletivo.

2 Pensando as políticas públicas a partir da constituição do Estado de bem estar social.

Uma primeira consideração a este respeito pode ser observada numa análise apresentada por Pierre Rosavallon, em seu livro *A Crise do Estado-Providência*, em que o autor apresenta um conjunto de referências históricas acerca da emergência do Estado de bem estar social. Neste sentido, ao analisar a experiência inglesa, aponta que a expressão *welfare state* data da década de 40, embora a idéia de assistência social na Inglaterra date do início do séc. XVII. (ROSAVALLON, 1997, p. 122). Buscando reconstituir alguns elementos da trajetória inglesa das políticas sociais, o autor assinala os mais importantes momentos sob a seguinte perspectiva :

1601 - “*Estatuto de 1601*” (*old and poor law*), voltada para os válidos, os inválidos e as crianças. Auxílios organizados a partir de uma base paroquial, sob duas perspectivas: crianças e inválidos recebiam subsídios monetários; pobres válidos

tinham sua situação de indigência ligada à inatividade. O socorro advinha do fornecimento de trabalho.

1662 _ *Act of Settlement* – lei do domicílio – tal sistema se constitui a partir da proibição das paróquias de se desvencilharem de seus pobres e obrigava estes últimos a não mudar de domicílio.

1782 _ *Gilbert's Act* - flexibilizou os princípios de assistência aos pobres, garantindo dinheiro a todos, inclusive aos válidos, desde que respeitados os princípios do domicílio.

1795 _ *Ato do Parlamento de Speenhamland* - reconhecia o direito de todo homem a ter um mínimo de subsistência. “Se só pudesse ganhar uma parte de seu trabalho, cabia à sociedade fornecer-lhe o complemento”. A consequência mais imediata disto foi que, embora se tenha melhorado a situação dos mais indigentes, houve uma baixa generalizada dos salários agrícolas. (p.122-23)

Este conjunto de leis foi duramente criticado pelo liberalismo a partir do fim do século XVIII, tendo em vista que estas leis poderiam criar entraves para o processo de industrialização que se desenhava neste período. O argumento liberal vai, exatamente, no sentido de assinalar que o mercado deveria ser o *locus* privilegiado de alocação de recursos e realização das necessidades de sobrevivência dos homens. Entretanto, inobstante a crítica liberal, ainda assim, o regulamento de assistência social na Inglaterra não foi de todo revogado. Pode-se notar, que em 1834 houve uma revisão do sistema anterior da *Poor Law Amendment Act*. Dentre as principais modificações podemos assinalar :

- fim do princípio da territorialização e do domicílio,
- sistema mais centralizado,
- unificação geográfica dos auxílios, tornando-os ao mesmo tempo mais seletivo.

A consequência disto foi a formação de mercado de trabalho competitivo, mas ao mesmo tempo proporcionava a emergência das *friendly societies* e organizações mutuárias de operários destinadas a garantir o mínimo de proteção aos trabalhadores.

No séc. XX, Rosavallon nos mostra as seguintes inflexões na política social:

1908 _ Lei sobre a assistência aos idosos.
1911 _ Sistema de seguro-doença e desemprego. Complementada em 1920 e 1931 por planos de assistência-desemprego mais desenvolvidos.
1925 – Criado um sistema de pensões em favor das viúvas e dos órfãos.
1942-: Plano Beveridge. Com este plano temos o esboço mais acabado do Welfare State. Através do Relatório Social Insurance and Allied Service, Beveridge assinala os princípios do Estado de bem-estar moderno, alterando a concepção de risco social e papel do Estado. Neste sentido, “a previdência social tem por objetivo ‘livrar o homem da necessidade’, garantindo uma segurança do rendimento. (ROSAVALLON, 1997,P.126)

Na mesma perspectiva a noção de risco social passa a compreender “tudo o que ameaça o rendimento regular dos indivíduos: doença, acidentes de trabalho, morte, velhice, maternidade, desemprego” (p.126). Temos, assim, a criação de um sistema global de previdência norteada pelos seguintes princípios :

- a) generalizado
- b) unificado e simples
- c) uniforme
- d) centralizado.

Pode-se notar que este modelo centralizado, generalizado, uniforme, unificado e simples, que constituiria o núcleo central do modelo de elaboração de políticas públicas sob a experiência social-democrata, não nasce pronto e acabado. Há um conjunto de disputas políticas que o farão obter tais características. Sobre isto é que nos debruçaremos a seguir.

Analisando o advento do seguro², Marshall chama nossa atenção para mostrar como até o relatório Beveridge a natureza dos seguros se diferenciava de país para país. Analisa o autor que

as políticas diferiam quanto às medidas que o Governo deveria tomar para garantir que o trabalhador, de fato, recebesse a indenização que lhe era devida. Num grande número de países este objetivo era alcançado ao tornar compulsório para os empregadores segurar seus empregados, às próprias custas, contra os riscos ocupacionais ou num plano estatal central ou, como na Alemanha, em Associações de Seguros Mútuos estabelecidas com esta finalidade por várias indústrias ou (excepcionalmente) com as companhias de seguro que lhes aproovessem. Seguiu-se que a indenização, a taxas padronizadas, era considerada como que se originando não de uma responsabilidade pessoal do empregador individual, mas de um direito social usufruído pelo trabalhador. Em outros países,

² - A idéia de seguro utilizada neste trabalho remonta a perspectiva de indenização que um trabalhador pode obter em face aos riscos da atividade laboral, não só os relativos à própria ocupação, mas também a possibilidade de estar fora dela, por força de doenças, desemprego, incapacidade, etc.

incluindo a Inglaterra, o seguro não era compulsório. É verdade que a maioria dos empregadores, sem dúvida, segurava voluntariamente, mas isto não se tratava de seguro dos trabalhadores contra riscos ocupacionais, mas de seguro do empregador em fazer frente a tais reivindicações, visto que ele não podia repeli-las. E a reivindicação do trabalhador não era considerada como um direito social a ser coberto por fundos coletivos, mas como uma reivindicação pessoal contra seu empregador individual a qual deve ser conseguida, se necessário, pelo trabalhador num tribunal de justiça. Esse sistema, que protegia os direitos dos empregados de modo insuficiente, persistiu até após o Relatório Beveridge, o qual recomendou a fusão da Indenização do Trabalhador com o Seguro Social Nacional. (MARSHALL, 1967, p.62)

Outro aspecto que podemos destacar em relação às condições que proporcionaram a criação de um modelo centralizado e uniformizado de políticas públicas, se refere às formas de financiamento dos seguros sociais. Neste sentido, duas questões parecem relevantes. Uma no diz respeito ao fato deste ser financiado, seja de maneira bipartida (empregador e empregados são responsáveis pelo custeio) ou tripartida (empregador, empregadores e o Estado são responsáveis pelo custeio). Este fato, de que os seguros não constituíam apenas uma contraprestação do Estado aos carentes mas que deveria ser pago por quem o utilizasse, confere aos seguros um *status* de maior alcance que o conjunto de medidas preconizados pelas *Poor Laws*. Em outras palavras, um dos aspectos fundamentais para que a medida da universalização pudesse ser efetivada consistia no fato dos seguros constituírem, preferencialmente, o campo dos direitos e não o da assistência

E, ainda, outro ponto relevante para entendermos os aspectos de centralização e uniformização do modelo de políticas sociais predominante sob a vigência do Estado de bem-estar refere-se à sua forma de gestão. Recorrendo a Marshall, um elemento de sua análise a ser ressaltado diz respeito ao fato de se reconhecer que inicialmente a gestão de recursos era partilhada com outras entidades da sociedade civil e não centralmente organizada pelo Estado. Sendo assim, Marshall analisa como eram administrados os benefícios a serem oferecidos pelos serviços médicos e conclui que

O Governo distribui a cada Sociedade Autorizada a proporção adequada das contribuições recebidas com respeito a seus clientes, e a Sociedade ficaria encarregada de pagar-lhe os benefícios legais quando adoecessem. (...) Reconhecendo que o Estado, ao tornar o seguro contra a doença compulsório, não podia discriminar, nos termos que oferecia, entre os enfermos e os sadios ou entre aqueles que viviam em condições insalubres e os que vivem em condições higiênicas. Esses riscos desiguais deviam ser “reunidos”, mesmo que isto significasse que algumas pessoas estariam obtendo o que, por padrões estritamente atuariais, era mais pelo seu dinheiro do que outros. Mas o Governo

desejava, não obstante, preservar tanto quanto possível o caráter voluntário ou comercial do seguro e permitiu que as Sociedades Autorizadas, caso suas finanças permitissem, concedessem benefícios adicionais tais como aparelhagem médica, assistência dentária e oftálmica, ou maior soma em dinheiro. Algumas eram capazes disso porque eram administradas de maneira mais eficiente do que a média clientes. Não podiam, é claro exigir um prêmio mais elevado de algum que fosse considerado um “mau risco”, pois o prêmio era controlado por lei, mas podia recusar a admissão do mesmo. O resultado foi que havia uma variação considerável nos benefícios auferidos pelo segurado, embora as contribuições fossem as mesmas para todos (MARSHALL, 1967, p.69-70)

Diante disto, é possível afirmar que os princípios afirmados pelo Relatório de Beveridge em 1942 não são imediatamente incorporados pela legislação social. Na verdade, há um imenso interregno entre os princípios que deveriam nortear as políticas sociais no Estado de bem estar e sua efetivação. Aqui, mais uma vez recorremos a Marshall assinalando aspectos das políticas sociais no período entre Guerras.

Sendo assim, o autor assinala que as políticas sociais não foram construídas de uma só vez. Elas combinavam problemas diferenciados. Na Alemanha, as questões abarcadas pela política social foram às relativas à aposentadoria e assistência médico-hospitalar, excluindo o desemprego. Na Inglaterra, elas abrangiam a assistência médica e o desemprego (numa escala limitada), mas deixava as aposentadorias de fora. A França, em 1928, lançou um plano que abrangia a doença, maternidade, invalidez, velhice e morte (mas não desemprego) e nos EUA, “a lei dispunha sobre aposentadorias e desemprego, mas não assistência médica, e também dispunha sobre ajuda federal para um sem número de serviços sociais” (MARSHALL, 1967, p. 78/79)

Para entender essas diferenças, cabe destacar aspectos deste processo. Sob essa perspectiva, tomaremos como referência as considerações de Richard Titmus ao analisar a constituição das políticas de bem-estar social. Titmus assinala três modelos que podem definir o tipo e o grau de oferecimento de políticas de bem estar.

O primeiro se refere a um modelo residual de política social de bem estar, cuja principal característica diz respeito a um conjunto de políticas de caráter temporal. Sendo assim,

Esta formulación se basa em la premisa de que existen dos caminos ‘naturales’ (o socialmente dados) através de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo : el mercado privado y la familia. Las instituciones

de bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías, o, incluso entonces, de forma temporal. (TITMUS, 1981, p. 38)

O segundo modelo, refere-se à possibilidade de que a política social esteja baseada nos ganhos pessoais e no mérito laboral. Neste sentido,

Este modelo asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía. Sostiene que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad. (TITMUS, 1981, p. 38)

E, por último, Titmus chama a atenção para o modelo onde a política social tem um caráter redistributivo. Sendo assim, este último modelo considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. (TITMUS, 1981,p. 39) A apresentação destes modelos auxilia-nos a classificar os diferentes países de acordo com seu grau de oferecimento de políticas públicas. Poderíamos assim, afirmar que no 1º modelo (modelo residual) teríamos países como Estados Unidos, Canadá e a Austrália. E este poderia ser chamado de um *welfare state* “liberal”, em que embora predomine a lógica dos direitos sociais, estes se apresentam enquanto serviços diferenciados oferecidos pelo mercado. (ESPING-ANDERSEN 1991, p. 108)

O segundo modelo corresponderia ao *welfare* constituído em países como a França, a Alemanha e a Itália. O que é significativo, então, é como as políticas de bem estar têm um caráter altamente corporativo e preservam a diferença de *status* existentes no interior do mercado de trabalho, ou seja, esse modelo se estrutura com base nas categorias profissionais. E o terceiro corresponde ao que chamamos de experiência clássica de *welfare*, tendo em vista seu caráter redistributivo, universal e de um não dualismo entre mercado e Estado, sendo este responsável pela provisão dos direitos sociais. (ESPING-ANDERSEN 1991, p. 109)

Para efeito do que este trabalho se propõe (compreender a existência de um novo paradigma na elaboração das políticas públicas e suas relações com o direito ao transporte) cabem algumas notas características da experiência americana. Examinando o ensaio “Os limites da política social”, observaremos que o sociólogo Nathan Glazer vai mostrar

algumas das contradições inerentes ao modelo americano de bem estar social e ao mesmo tempo aponta alguns desafios a serem observados.

As principais características deste modelo referem-se à uma partilha de competências entre os estados e o governo federal, uma diversidade e um voluntarismo no fornecimento dos serviços, o atendimento as minorias, um enfoque ao sentimento individualista e partilha de competências entre os setores públicos e privado. (GLAZER, 1990, p. 40)

Podemos, assim, afirmar que embora o sistema tenha certo grau de especialização, o que poderia levar a uma flexibilidade, na verdade os programas de bem estar nos Estados Unidos se tornam cada vez mais ineficientes e tem recebido as mais diversas críticas no interior da sociedade americana. Tais críticas assinalam que se trata de um sistema em que os impostos e taxações são elevadas³ e a eficiência do modelo parece não ser tão significativa.⁴

Uma alternativa a este modelo nos colocaria diante da noção de *redes*. A metáfora da rede insinua uma situação na qual as interconexões se dão em nós através dos quais vários cabos se ligam. Nas redes sociais, organizacionais ou interpessoais estabelecem-se canais de relações entre diferentes elementos. Tais redes podem ser definidas, primeiramente, pela natureza de seus elementos (pessoas, organizações, etc.), pela natureza dos canais de conexão; e pela natureza das transações que ocorrem em esses canais. Em segundo lugar, as redes podem ser caracterizadas pelo seu alcance, complexidade, estabilidade, homogeneidade e flexibilidade.

Ainda buscando compreender a *noção de redes*, é importante destacar a análise de Castells que vem se debruçando sobre este tema. Discutindo os requerimentos que se apresentam

³ - Segundo Castells, os gastos públicos/PIB nos EUA entre 1980-92 tiveram uma variação de 9,1%. Ele nos apresenta uma série crescente correspondente a 22,% do PIB em gastos públicos em 1980; 25,0%, em 1991; 24,0% em 1992 e 23, 5% em 1993. Vale lembrar que gastos públicos incluem desde despesas com benefícios e políticas sociais até remuneração dos serviços da dívida pública interna.

⁴ _ Desenvolvendo mais elementos acerca do que vem sendo a política social americana, Charles Murray em *In Pursuit of Happiness and Good Government*, assinala que o grande desafio é fazer com que as agências governamentais diminuam a sua interferência na vida dos indivíduos e que estes possam achar as saídas para a assistência social a partir de uma ação direta na comunidade, buscando, assim, a sua auto-realização.

para o funcionamento de uma sociedade que cada vez mais se estrutura em redes, seja no que tange aos aspectos econômicos, políticos e sociais, Castells, analisa os aspectos que se referem à crise do Estado-nação e as possibilidades que se colocam para sua ação, num momento em que este parece estar destituído de poder.

Castells, tem como tese central, ao discutir os elementos que se colocam para o Estado-nação no atual contexto, o fato de que

A tentativa do Estado reafirmar seu poder na arena global pelo desenvolvimento de instituições supranacionais acaba comprometendo ainda mais sua soberania. E os esforços do Estado para restaurar sua legitimidade por meio da descentralização do poder administrativo, delegando-o às esferas regionais e locais, estimulam as tendências centrífugas ao trazer os cidadãos para a órbita do governo, aumentando, porém a indiferença em relação ao Estado-Nação. (CASTELLS, 1999, p. 287)

Os elementos da análise de Castells estão relacionados com a perspectiva de que o contexto atual é marcado por um processo de globalização, de uma economia que tende a se estruturar a partir de um elevado grau de interdependência, o que lhe confere um caráter de rede. E a questão que nos coloca é: como a possibilidade de funcionamento em rede pode ser verificada no Estado-nação? Seu argumento destaca que embora o Estado-nação tenha perdido seu poder no que se refere à regulação econômica, na verdade, ele continua a deter certo poderio no que se refere à regulação das políticas sociais.

Ao longo da análise identifica um conjunto de ações deste Estado no sentido de descentralizar o poder e reparti-lo com agências locais e regionais de elaboração de políticas públicas. Entretanto, para Castells esta perspectiva assinala elementos acerca de uma crise de legitimidade deste Estado, que ao mesmo tempo em que delega poderes, não é capaz de se articular a partir desta delegação. Em outras palavras, embora o modelo se volte para aspectos da descentralização, o resultado dele é absolutamente imprevisível, o que leva o autor afirmar que

Para superar tal crise de legitimação, os Estados descentralizam parte de seu poder em favor de instituições políticas locais e regionais. Essa transferência de poder decorre de duas tendências convergentes. De um lado, dada a diferenciação territorial entre as instituições do Estado, as identidades das minorias regionais e nacionais conseguem se manifestar com maior desenvoltura em níveis local e regional. Por outro lado, os governos nacionais tendem a concentrar-se na administração dos desafios impostos pela globalização da riqueza, da comunicação e do poder, permitindo portanto que escalões inferiores do governo

assumam a responsabilidade pelas relações com a sociedade tratando das questões do dia-a-dia, com o objetivo de reconstruir sua legitimidade por meio da descentralização do poder. Contudo, uma vez instaurado tal processo de descentralização, os governos locais e regionais podem tomar iniciativas em nome de suas respectivas populações, e até mesmo elaborar estratégias de desenvolvimento distintas do sistema global, o que faz com que concorram diretamente com seus próprios Estados centrais.” (CASTELLS, 1999, p. 319)

Nesse sentido, operar a política social deixa de ser uma atribuição exclusiva do Estado e passa a contar com um conjunto significativo de atores capazes de implementar e coordenar as atividades necessárias para obtenção de um bem público.

Uma perspectiva que essa discussão enseja é a de compreender como a trajetória e os modelos descritos se colocam na experiência brasileira. No Brasil não se verificou especificamente um processo de constituição do Estado de bem estar social. Por aqui, têm-se o que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) chama de *cidadania regulada*. Em outras palavras, os anos 1930 inauguraram uma espécie de “licença” para ter provimento dos direitos sociais. Nesse caso, somente os trabalhadores urbanos, e de algumas categorias, teriam acesso a seguros, pensões e assistência .

A Constituição Federal de 88, buscou, a partir de um processo de disputas e contradições, revogar o estatuto da cidadania regulada e criar um sentido universal para as políticas sociais. Assim, educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados passam a integrar o ordenamento jurídico como direitos sociais, conforme previsão do artigo 6º.⁵

Ainda que o escopo dos direitos sociais tenha sido ampliado com a Constituição Federal de 88, uma demanda não foi incorporada: o direito ao transporte. Neste sentido, o próximo tópico analisa como a questão do transporte foi colocada no arcabouço constitucional brasileiro e as perspectivas que se colocam para torná-lo um direito social, bem como aspectos que envolvem o seu financiamento e a coordenação de competências entre os entes federados: União, estados e municípios.

⁵ - Moradia e alimentação foram direitos incorporados depois, como descreveremos a seguir.

3 Política social e direito ao transporte: aspectos e mudanças constitucionais

As manifestações de junho de 2013 trouxeram para o espaço público brasileiro uma série de questões há muito tempo recorrentes na agenda política: preço das passagens do transporte urbano, financiamento do sistema público de transporte, controle e transparência sobre o preço das tarifas, acesso à cidade, serviço públicos de qualidade, mais e melhor democracia. Esse conjunto de problemas retoma alguns temas que tocam diretamente a questão dos transportes e, nesse particular, retomar a perspectiva do transporte como um direito social.

Ao referir-se ao transporte, o legislador constitucional tratou do tema estabelecendo as competências para oferecimento dos serviços, bem como a exploração e a formulação de políticas para sua efetivação. Assim, no art. 21, que aponta a competência da União em diversas matérias, encontramos a previsão dos incisos XII concernente à exploração, diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão, para a :

- a) navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
- b) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- c) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- d) os portos marítimos, fluviais e lacustres; (letras, *c, d, f*, art. 21, inciso XII).

Mais adiante no texto constitucional, encontramos a competência dos estados federados descrita no artigo 25, excluindo da sua atuação tudo aquilo que é privativo da União (parágrafo primeiro) E, por fim, no artigo 30, a Carta Magna, estabeleceu que compete ao município “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.” (inciso V).

No artigo 175, o tema transporte volta ao texto constitucional, estabelecendo que

Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Com esses dispositivos o transporte passa a figurar na Constituição Federal, sem contudo estar incorporado no conteúdo dos direitos sociais, descrito no art. 6º. Em 2011, proposta de Emenda Constitucional foi apresentada pela Deputada Federal Luiza Erundina e outros. Esse documento, datado de 07/10/2011, tem como objetivo principal a alteração da redação artigo 6º., incluindo o transporte entre os direitos sociais.

Dentre os motivos enumerados, podemos citar:

- a) a necessidade de que o transporte figurasse entre os direitos cujo escopo autorizam a elaboração de políticas públicas voltadas para a coletividade;
- b) a perspectiva de que o transporte possibilita o acesso à bens e serviços;
- c) a função social cumprida pelo transporte, possibilitando às pessoas de mais baixa renda oportunidades para o melhoramento da sua condição de vida.

E, por fim, a justificativa para tal emenda aponta que o artigo 6º foi alterado duas vezes. Uma que introduziu o direito à moradia como um direito social (Emenda nº 26, de 2000) e outra que tomou o mesmo procedimento com o direito a alimentação. (Emenda nº 64, de 2010). A referida emenda encontra-se no Senado, tendo sido aprovada, em votação de dois turnos, na Câmara Federal. A questão que cabe aqui é : quais as implicações desta aprovação no plano fático? Quem financia esse sistema? De que Estado de bem estar se está falando? Em que medida essa discussão se conecta com o conteúdo discutido no item anterior – formatos de Estado de bem estar?

Breves respostas a esse conjunto de questões podem ser encontradas em nota técnica apresentada de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (*Transporte Integrado Social – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana – NT no. 4*)⁶. Nesse documento os autores, apontam “uma estrutura de programa que responde aos temas elencados no

⁶ - Esse documento foi elaborado por Renato Balbim, Vicente Lima Neto, Ernesto Galindo e Cleandro Krause, técnicos do IPEA.

pacto da mobilidade urbana” (BALBIM et all, 2013, p.2). O ponto de partida da análise, refere-se a “necessidade de se construir mecanismos alternativos de financiamento do sistema de transporte público, tanto à infraestrutura quanto à prestação de serviço, desonerando, sobretudo as classes de renda mais baixa de pesados encargos para custear os seus baixos índices de mobilidade” (p.2). Assim, a discussão retoma outras análises, já feitas anteriormente⁷, e busca apresentar uma proposta que denominam de Transporte Integrado Social (TIS), constituindo a base para um pacto de mobilidade urbana, que se fundamenta nas seguintes premissas:

Proporcione o aumento do acesso ao transporte público; desonere os mais pobres, que são os que têm mais dificuldade financeira para se deslocar; reduza o valor global da tarifa; propicie a criação de mecanismo seguro e permanente de investimento no setor; e melhore a qualidade e o padrão de mobilidade, com transparência e controle social. (p.3)

A análise aponta que além das premissas elencadas acima, a construção de um pacto para mobilidade requer investimentos, melhoria das condições gerais de mobilidade (tempo gasto no transporte, custo, maior atratividade do sistema, novas reduções, etc), mudança na lógica da regulação, prestação e consumo desse serviço essencial (p.4). Sob essa perspectiva, destaca-se o transporte como direito social, as gratuidades como uma forma de política social e o papel do Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros – REITUP (Projeto de lei Complementar – PLC 310/2009). O foco central é apontar a possibilidade de um Transporte Integrado Social – TIS, cujas características são;

- a) Dimensão federativa da proposta, envolvendo União, estados e municípios, buscado a diminuição das tarifas com desoneração desse serviço, considerado como essencial;
- b) Instituição de gratuidades sociais para ampliação da cobertura do sistema;
- c) Definição de mecanismos de regulação, controle, participação e transparência;
- d) Construção de mecanismos de gestão para novos investimentos e melhoramento da política

⁷ -Nota Técnica da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) no. 2/2013, cujo conteúdo analisava o contexto da mobilidade nas cidades brasileiras e Nota Técnica da Dirur no. 03/2013, que analisava os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema (PEC 90/2011, Projeto que institui o

- e) Integração tarifária como medida necessária para melhoria da qualidade do transporte (IPEA, 2013,p.7/8).

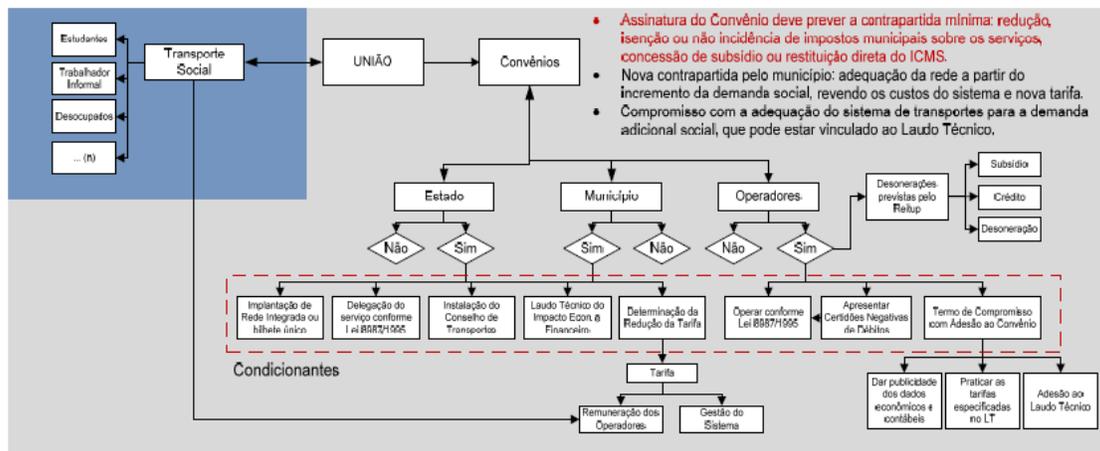
Nesse contexto, a análise que os autores fazem da questão relativa à incorporação do transporte como um direito social assinala a necessidade de políticas públicas que “asseguem esse direito, criando e instituindo mecanismos que garantam não apenas a existência do serviço, mas que o acesso ao mesmo se dê para todos os cidadãos.” (p.5). Assim, admitem, conforme argumento já destacado acima, que

No caso do transporte público, em cada país do mundo há sistemas de financiamento que, em linhas gerais, variam muito pouco em relação às fontes de recursos. Os modelos são composições entre recursos provenientes de impostos e recursos gerados pela cobrança do uso do sistema, que, em alguns casos, chega a ser zerada, instituindo a gratuidade (p.5).

Esse conjunto de formulações possibilita fazer a conexão entre a primeira parte do trabalho – onde se descreve os modelos de financiamento do Estado de bem estar ao longo de sua experiência, bem como aspectos da sua crise – e a possibilidade de incorporação do transporte como um direito social. Percebemos que a instituição de qualquer direito no ordenamento jurídico requer um conjunto de medidas para sua efetivação – as políticas públicas. O transporte como um direito social se inscreverá em um quadro de disputa pelos recursos para o seu financiamento. Assim, nem somente os mecanismos tradicionais de seu financiamento – tarifas –, nem subsídios oriundos do orçamento público são suficientes para garantir a sua efetividade.

Sob essa perspectiva, as considerações que trouxemos acerca da articulação política de um Estado de bem estar que se organiza a partir da noção de redes vai ao encontro da construção de uma proposta de Transporte Integrado Social (TIS) apontada em documento do IPEA. Assim, a coordenação de políticas federativas e um arranjo capaz de dar sustentação aos requerimentos necessários para transformação do transporte em um direito social parecem ser elementos fundamentais deste processo.

Retomando as análises apresentadas contidas no documento citado (BALBIM *et al*, 2013) podemos obter a seguinte figura,



Fonte: Elaboração IPEA

Nesse sentido, a construção das bases para sustentação desse (futuro) direito vai requer esforços de implementação e coordenação, os quais certamente devem traduzir a efetivação de políticas que envolvem governos locais e federal, mecanismos de regulação e pactuação dessa nova institucionalidade.

5 Considerações finais : desafios de implementação e coordenação

Esse texto teve por objetivo discutir as vinculações entre a construção do Estado de bem estar e a incorporação do direito ao transporte como um direito social no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, na primeira parte do texto apresentamos, a partir de uma leitura das ciências sociais, um conjunto de formulações em que autores como Marshall, Titmus e Castells interpretam o advento e crise do Estado de bem estar.

Na sequência retomamos a perspectiva constitucional do artigo 6º. Problematizando aspectos que envolvem a discussão da PEC 90/2011, bem como um conjunto de políticas capazes de dar sustentação a sua implementação. Nesse particular, nossa análise baseou-se em documentos elaborados pelo Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA). Os autores da Nota Técnica no. 4, demonstram que para articular o transporte como um direito social é necessário um processo de coordenação e pactuação federativa, o qual requer a construção de mecanismos de regulação (convênios, parcerias,etc), desonerações fiscais e

criação de investimentos. Nesse aspecto, em particular, residem os elementos de nossa conclusão, com apontamentos que podem balizar a investigação no campo do Direito e das Políticas Sociais.

Alguns estudos (Viana, 1976; Abrucio & Costa; Diniz,1998) têm discutido que a tradição de federalismo no Brasil é frágil do ponto de vista da sua manutenção e articulação. Nesse sentido, a construção de pactuações é uma prática nova, mas, que pode ser extremamente eficiente na efetivação da política social. Aqui, a noção de redes desenvolvida por Castells, e apresentada nesse trabalho, merece ser testada na prática. Sob essa perspectiva, estudos futuros articulando direito e políticas sociais poderiam se debruçar sobre os seguintes elementos:

- a) Quais marcos regulatórios balizam a coordenação de políticas sociais voltadas para a implementação do transporte como um direito social?
- b) Qual a estrutura de governança - responsabilidade dos envolvidos (União, estados e municípios), estruturas de tomada de decisão, mecanismos de transparência e controle social existentes nos arranjos que buscam viabilizar o transporte como um direito social?
- c) Quais os recursos de financiamento – orçamentos públicos; tarifas, subsídios cruzados, desonerações com contrapartida em investimentos e melhorarias para o sistema – podem ser utilizados na pactuação com vistas a efetivar o transporte como um direito social??
- d) Como os atores políticos – governos locais, movimentos sociais, empresários, mídia estão articulados em torno da efetivação do transporte como um direito social. Quais são as suas estratégias e disputas e em que medida elas se efetivam na implementação das políticas para o transporte? Quem ganha? E o quê ganha??

Com base nesses questionamentos, é possível que as novas /velhas questões da agenda política brasileira sejam resignificadas e reinventadas, de modo a ampliar o escopo e a efetivação da política social, principalmente, aquela atinente ao transporte.

6 Referências Bibliográficas :

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

AZEVEDO, Sérgio de et al. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. UnB/ENAP, Brasília, 1997.

CASTELLS, Manuel. Um Estado destituído de poder ? **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, v. 2, , 1999.

CASTELLS, Manuel; GERHARDT, Klauss Brandini. *A Economia informacional e processo de globalização* **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, 1991.

GLAZER, Nathan - Os limites da política social, **Revista Diálogo**, n. 2, vol. 23, 1990.

BALBIM, Renato *et al.*. Transporte Integrado Social – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. **Nota Técnica no. 4**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA Brasília: 2013.

MARSHALL, **Política Social**, Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1967

MURRAY, Charles. Em Busca da Felicidade, **Revista Diálogo** n. 2, vol. 23, 1990.

ROSAVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**, Ed. UNB/Ed. UFG, Goiânia, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Editora Campus, 1979.

TITMUSS, Richard M. **Política social**. Edit. Ariel, 1981.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Ed. Paz e Terra, 1976.