

O DIREITO À CIDADE E A PERIFERIZAÇÃO DA CIDADANIA

THE RIGHT TO THE CITY AND THE PERIPHERIZATION OF CITIZENSHIP

***Gabriela Pimentel Pessoa**

****Tainah Simões Sales**

Resumo: O presente trabalho buscou a análise do direito à cidade e do fenômeno da periferização da cidadania a partir da concepção de desenvolvimento econômico e social de Amartya Sen, que alberga uma noção ampla e complexa acerca das liberdades dos indivíduos. Observa-se que o afastamento involuntário de certos setores da sociedade dos espaços públicos de decisão compromete o exercício da cidadania e a efetivação de direitos e liberdades fundamentais. É dever do Estado promover políticas públicas de inclusão, e estas devem ser estruturadas a partir de projetos que sejam capazes de atender aos reclames de um modelo de Estado que se diz Democrático e de Direito. Tornar-se essencial, portanto, discutir o que se entende por liberdade e desenvolvimento, a fim de se tentar modificar a visão brasileira contemporânea acerca das políticas públicas de mobilidade urbana e de acesso à cidade.

Palavras-chave: Direito à cidade. Cidadania. Políticas públicas. Mobilidade urbana. Desenvolvimento social.

Abstract: This paper aimed to analyze the right to the city and the phenomenon of the peripherization of citizenship, from the studies of economic and social development by Amartya Sen, which houses a large and complex conception about freedom. It is observed that the involuntary absence of certain sectors of society in public spaces undertakes citizenship and the warranty of rights and fundamental freedoms. It is the duty of the State to promote policies of inclusion, and these should be structured from projects that are able to include the reclaims of a model of State that says it's Democratic. It's essential, therefore, to discuss what freedom and development mean in order to try to modify the Brazilians contemporary view about public policies for urban mobility and access to the city.

Keywords: Right to the city. Citizenship. Public policies. Urban mobility. Social development.

* Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista da CAPES. Contato: gabpessoa@hotmail.com

** Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Contato: tainahsales@gmail.com

INTRODUÇÃO

A relação entre o cidadão e a cidade, na realidade contemporânea, deveria se desenvolver para que fosse possível a concreção de direitos fundamentais capazes de viabilizar a manutenção de um projeto individual e coletivo de vida boa. Afinal, é dentro do ambiente da cidade que as pessoas encontram condições de desenvolvimento pessoal, seja pela aquisição de cultura nela produzida, seja pelo aproveitamento dos equipamentos públicos de manutenção da cidadania ou simplesmente pelo compartilhamento do espaço comum a parentes e amigos.

Entretanto, observa-se que alguns fatores têm movimentado certos setores da sociedade a afastar-se desse espaço de desenvolvimento pessoal em função de motivações econômicas que os impedem de manter-se e fixar moradia nesses espaços. Seja pela especulação imobiliária, causada pela valorização da área urbana, ou pela falta de infraestrutura específica que viabilize o movimento de todos os estratos sociais dentro da cidade, o que parece estar ocorrendo é uma periferização dos setores mais pobres da sociedade em relação ao espaço público bem equipado.

Essa periferização, ou afastamento dos setores menos abastados da sociedade da cidade, demonstra-se perigosa sob inúmeros aspectos. Primordialmente, porque impossibilita o acesso de cidadãos ao aparato oferecido pela cidade para um desenvolvimento pessoal satisfatório, relegando as camadas mais pobres a viverem em um ambiente que não favorece a aquisição de direitos fundamentais determinantes para a manutenção da cidadania.

Tomando como referencial teórico os conceitos de desenvolvimento e de liberdade defendidos por Amartya Sen, busca-se empreender uma análise acerca dos movimentos migratórios de certos setores da sociedade para as periferias a fim de que se possa constatar e apontar falhas no desenvolvimento do tecido urbano, falhas que poderiam colocar em xeque a proteção a direitos fundamentais bem como a própria noção de Estado Democrático de Direito.

Assim, realiza-se uma pesquisa de revisão bibliográfica na qual seja possível compatibilizar os ensinamentos de Amartya Sen com conceitos urbanísticos e de direitos fundamentais, a fim de se possa chegar a uma noção sobre cidadania que permita a verificação da capacidade inclusiva dos projetos urbanísticos que estão sendo delineados na realidade contemporânea.

1 O PENSAMENTO DE AMARTYA SEN

Afirma-se que o grande mérito de Amartya Sen foi a reintrodução da ética nos debates sobre economia, que, desde Adam Smith, pareceu ser esquecida pelos estudiosos. Não se trata do abandono à teoria clássica, mas de uma visão mais humana e ética da economia, presente em todo o seu discursoⁱ.

Segundo Amartya Senⁱⁱ, a garantia das liberdades deve ser priorizada para garantir o desenvolvimento de uma comunidade por duas razões principais: por uma questão avaliatória, já que o desenvolvimento deve visar ao aumento das liberdades das pessoas e somente assim o seu progresso poderá ser verificado; e por uma questão de eficácia, pois o desenvolvimento depende da condição de agente do indivíduoⁱⁱⁱ. Para o autor, as liberdades são tanto os meios quanto os fins para o desenvolvimento. E representam, ademais, a possibilidade de realmente “viver uma vida que se tem razão para valorizar”^{iv}.

O sentido da palavra liberdade, para Amartya Sen, é amplo, no sentido de que alberga tanto a liberdade negativa, ou seja, a ausência de obstáculos que impedem o exercício de direitos, como a liberdade positiva, que seria a existência de meios ou instrumentos para que as pessoas exerçam suas capacidades da forma que melhor convir^v. Assim, “considera-se importante que todos tenham condições de exercer a liberdade, por preencherem as condições necessárias para fazerem escolhas”^{vi}.

Para o economista, a liberdade é valiosa por duas razões principais: pelo fato de conferir mais oportunidade para as pessoas buscarem seus objetivos (tudo aquilo que se valoriza), bem como em razão da importância do processo de escolha. Sendo as pessoas livres, tem-se a certeza de que não se está sendo forçado a tomar esta ou aquela decisão, em razão de limitações impostas por outras pessoas^{vii}.

Em seus estudos, Amartya Sen dedica-se à análise de cinco liberdades consideradas instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora^{viii}. São consideradas instrumentais devido ao modo como esse conjunto de liberdades específicas^{ix} contribui para a expansão da liberdade humana em geral e, conseqüentemente, para o desenvolvimento.

As liberdades políticas são as oportunidades que todos possuem de escolher quem deve governar e que princípios devem reger a comunidade, constituindo, também, as possibilidades de fiscalização e controle da gestão pública^x. Os indivíduos podem

discutir, criticar, sugerir e expressar a sua vontade perante as autoridades, exigir a promoção de serviços públicos de qualidade, bem como a responsabilidade em caso de inadimplemento.

Engloba a liberdade de expressão, de viver uma política sem censura, da possibilidade de escolha livre de ideologias e partidos políticos. É, assim, a possibilidade de atuação do indivíduo na vida pública. Assim, afirma o autor, “uma pessoa com renda elevada, mas sem oportunidade de participação política, não é ‘pobre’ no sentido usual, porém claramente é pobre no que diz respeito a uma liberdade importante”^{xi}.

Em estudo sobre a temática, Eduardo Paz Ferreira^{xii} corrobora o entendimento de Amartya Sen, ao asseverar que um Estado democrático é mais favorável ao crescimento e ao desenvolvimento econômico, na medida em que possibilita as discussões e os apontamentos de erros, bem como chama a atenção das autoridades para as reais necessidades da comunidade. “A privação de voz equivale à falta de reconhecimento do indivíduo como sujeito por parte daqueles que o silenciam ou não querem vê-lo, como se além do silêncio lhe fosse imposta a invisibilidade”^{xiii}. Daí a importância da garantia de um espaço para que se possa discutir, expor, propor e agir. Daí a importância, portanto, de um espaço efetivamente democrático.

Quanto às facilidades econômicas, estas se referem à possibilidade de utilização dos recursos econômicos para consumo ou produção^{xiv}. As alternativas e os bens que as pessoas possuem dependem dos recursos disponíveis, portanto, o modo com as rendas geradas são distribuídas possuem bastante relevância no assunto relacionado à garantia de liberdades como meio e fim para o desenvolvimento.

As oportunidades sociais, por sua vez, são as oportunidades estabelecidas na área de educação, saúde, mobilidade urbana, saneamento básico etc, que proporcionam a potencialização da liberdade substantiva de o indivíduo viver com qualidade. Trata-se da efetivação de direitos sociais básicos, essenciais para a garantia da dignidade de cada um.

Quanto às garantias de transparências, estas se referem à necessidade de clareza, sinceridade e dessegredo entre as pessoas e entre as pessoas e o poder público. Por fim, a segurança protetora relaciona-se à necessidade de se garantir uma rede de segurança social, “impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte”^{xv}.

Para Amartya Sen, a pobreza deve ser vista como a privação de capacidades básicas e não apenas como baixo nível de renda. O termo capacidade, para o economista, significa “um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos)”^{xvi}. No mesmo sentido, ensina Hilary Putnam^{xvii}: “as capacidades, no sentido de Sen, não são simplesmente funcionalidades valiosas, elas são as *liberdades* de usufruir as funcionalidades valiosas”.

Em outras palavras, a perspectiva da capacidade humana relaciona-se à liberdade substantiva de se levar a vida que se tem razão para desejar, bem como aperfeiçoar as escolhas e as oportunidades que cada um possui^{xviii}. Segundo o autor, as capacidades humanas são importantes na medida que apresentam relevância direta para o bem estar e para a dignidade das pessoas, bem como influência indireta para a promoção de mudanças sociais e para o aumento da produção econômica.

Há de se ressaltar que o enfoque das capacidades é a vida humana e não apenas objetos que visam à utilidade e à conveniência, como mercadorias e a renda, que há muito vem sendo o critério utilizado para aferição da pobreza e do desenvolvimento. A capacidade humana relaciona-se à ideia de liberdade substantiva e concentra-se na “aptidão real” de se fazer algo que se valoriza^{xix}. Caracteriza-se, pois, como “liberdade para o bem-estar” (cada indivíduo tem liberdade para promover o seu próprio bem-estar) e como “liberdade de agência” (cada um tem liberdade alcançar os objetivos de acordo com os valores que, com razão, deseja-se promover)^{xx}.

O bem-estar relaciona-se ao sucesso dos funcionamentos realizados. Estes são estados e ações que compreendem a vida humana, variando entre as possibilidades mais básicas, como alimentar-se corretamente e ter saúde e moradia, até as mais complexas, como ser feliz, ter ética e respeito, entre outros. Como os funcionamentos constituem a noção de bem-estar, torna-se imprescindível que os indivíduos possuam capacidade para realizar funcionamentos. E esta capacidade não é outra coisa senão a liberdade de realizar os funcionamentos que se deseja por alguma razão. A liberdade, assim, de levar a vida que se valoriza.

Nos termos do autor, “a capacidade é principalmente um reflexo da liberdade para realizar funcionamentos valiosos”^{xxi}. Concentra-se na liberdade em si mesma e não nos meios para se chegar à liberdade. Desse modo, para avaliar o bem-estar, o enfoque deve ser os funcionamentos e as capacidades e não a renda.

Alguns argumentos podem ser citados em prol da concepção de Amartya Sen: inicialmente, importa afirmar que a renda é apenas útil. Sem a renda, deixa-se de fazer certas atividades, deixa-se de ter acesso às mais variadas capacidades e liberdades humanas. Porém a renda, em si, não é uma liberdade. Ela apenas permite ou facilita o acesso a ela. É, pois, um instrumento (e não é o único). Portanto, melhor que garantir o instrumento que possa facilitar o acesso às liberdades seria garantir as próprias liberdades.

Nesse sentido, afirma o autor: “o enfoque tem que incidir sobre as liberdades geradas pelos bens e não sobre os bens em si mesmo”.^{xxii-xxiii} Isso porque “há excelentes razões para não considerar os rendimentos e a opulência como importantes em si, em vez de valorizá-los condicionalmente pelo que ajudam as pessoas a realizar”^{xxiv}.

Outrossim, a relação entre o nível de renda e o nível de oportunidades e de capacidades é relativa e flexível. Por exemplo: duas pessoas que ganham o mesmo salário podem apresentar necessidades diferentes, se uma tem cinco filhos e um deles é doente, necessitando de cuidados especiais, e a outra é solteira, sem responsabilidades adicionais.

Aliás, pode ser até que o que tem cinco filhos possua um salário bem mais elevado, mas, por ter gastos excessivos, não tem acesso a todas as capacidades que tem aquele que ganha menos, mas quase não possui gastos. Assim, o critério de renda, por si só, não é suficiente (embora seja um indicativo relevante), para aferir que tem e quem não tem maior necessidade de ajuda do Estado e dificuldade de exercer as suas capacidades.

Há diversos fatores que influenciam e alteram as relações entre o nível de renda e de oportunidades: *heterogeneidades pessoais*, como no exemplo citado no parágrafo anterior; *diversidades no ambiente físico*, considerando as condições ambientais das mais diversas localidades (por exemplo, há regiões mais propensas a terremotos, inundações, secas, invernos rigorosos etc) e as suas implicações na vida das pessoas bem como na determinação de suas necessidades; *variações sociais*, no que tange ao acesso à saúde, à educação pública, à segurança, transporte público, entre outros; por fim, *diferenças de perspectivas relacionais*, no que tange às características culturais e da personalidade dos indivíduos^{xxv}.

Ademais, quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica, dos serviços de saúde, transporte e saneamento, maior será a probabilidade de que mesmo

os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar essa situação^{xxvi}. É preciso, porém, garantir esses serviços públicos, para que o indivíduo tenha a chance de mudar de vida, se ele assim desejar, e ter acesso às mesmas oportunidades que os demais.

Para o autor, a pobreza pode ser definida como uma privação de capacidades básicas. Nessa perspectiva, a estrutura e o raciocínio de combate à pobreza atual deve ser invertida: deve-se aumentar as capacidades para que uma pessoa possa ter a oportunidade de auferir mais renda, e não aumentar a renda para que uma pessoa tenha mais capacidades. Por isso as políticas públicas não devem priorizar a transferência direta de renda e, sim, a melhoria dos serviços públicos básicos, garantido os direitos sociais e fundamentais dos indivíduos.

Na análise de Ana Paula Ornellas Mauriel^{xxvii}: “um auxílio de renda, portanto, é uma iniciativa muito limitada, uma vez que não alcança outras dimensões de privação”. Amartya Sen ressalta o perigo de uma análise baseada apenas em critérios monetários: pode acabar distorcendo a realidade e tornar inefetivas as políticas antipobreza, pois ignora outras privações e a miséria dos mais pobres entre os considerados pobres^{xxviii}.

Outrossim, a análise da pobreza com base tão somente na renda acaba tornando a resolução da problemática cada vez mais difícil, pois muitas pessoas continuarão a viver de forma limitada, sem a oportunidade de levar a vida que se deseja. O desenvolvimento torna-se, assim, uma realidade cada vez mais distante. Desse modo, muito mais que um compromisso com o aumento de renda, “o desenvolvimento é realmente um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade”^{xxix}.

Ressalta-se que os investimentos em políticas públicas relacionadas à concretização das liberdades, como as voltadas para educação, saúde, moradia, mobilidade urbana e saneamento básico, não podem ser vistas apenas como meios para se alcançar o aumento de renda da população atingida. É muito mais que isso. Essas políticas públicas possibilitam um crescimento consciente, o exercício da cidadania, o alargamento de oportunidades para levar a vida que se deseja e a ampliação das liberdades, em suas mais diversas formas. Assim também afirma Amartya Sen^{xxx}:

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

produtividades e do poder de auferir renda (...) um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes.

Nessas discussões, as liberdades devem ser colocadas “em cima do palco”^{xxxix}. O enfoque não deve ser a renda e, sim, o indivíduo: suas liberdades, suas oportunidades, suas capacidades. Não mais a renda. O *ser* passa a ter mais relevância que o *ter*, em sua literatura. Desse modo, o êxito de uma sociedade não pode basear-se na renda, por ser um critério insuficiente para descrever a realidade. Deve, porém, basear-se nas liberdades substantivas de que os indivíduos gozam. Portanto, a verificação de um real desenvolvimento humano e social não depende, diretamente, da renda que certa sociedade possui. Para o economista indiano, é um erro acreditar que “o desenvolvimento humano é realmente um tipo de luxo que só países mais ricos têm condições de ter”^{xxxix}.

Isso porque não é o desenvolvimento econômico que garante o êxito de uma sociedade, pois este não garante o desenvolvimento social. Porém investir diretamente em políticas públicas eficientes e garantir as liberdades dos indivíduos, pode gerar, a longo prazo, um desenvolvimento econômico para o país. Sobre o assunto, afirma Amartya Sen^{xxxix}: “um país não precisa esperar até vir a ser muito rico antes de lançar-se na rápida expansão da educação básica e dos serviços de saúde. A qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais”.

Para Ana Paula Ornellas Mauriel^{xxxix}, desta forma Amartya Sen tenta reaproximar a economia e a ética. Aquela pode se tornar bem mais produtiva “se incorporar as considerações éticas que moldam o comportamento humano”. É que se o auto-interesse for deixado de lado, uma pessoa pode orientar-se pelo bem comum, pelo bem estar geral, e não para atender a interesses exclusivamente pessoais.

Afirma-se que o grande mérito de Amartya Sen foi trazer ao centro do debate sobre o combate à pobreza e os caminhos para o desenvolvimento temas que anteriormente eram esquecidos^{xxxix}. Suas ideias causaram impactos positivos nos estudos sobre a temática, a partir do pressuposto de que, para haver um real desenvolvimento social e humano, torna-se imprescindível eliminar todas as formas impeditivas do exercício das liberdades, como a pobreza, a tirania, a ausência de oportunidades econômicas e de concretização de direitos sociais, de transparência política etc. Deve-se

buscar a garantia das liberdades instrumentais a fim de se alcançar a liberdade e o desenvolvimento em termos substanciais.

O desenvolvimento deve ser entendido em caráter qualitativo e não meramente quantitativo. Os indicadores sociais devem levar em consideração aspectos mais amplos que o caráter meramente monetário, pois só assim retratará a realidade vigente. Um avanço na questão dos indicadores sociais foi a criação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), em 1990, que visa à análise do desenvolvimento sob três principais aspectos: “viver uma vida longa e saudável, ser instruído e ter um padrão de vida digno”^{xxxvi}. Entretanto, mesmo após a criação do IDH, o critério monetário continua a ser o mais utilizado para aferição da pobreza nos mais diversos países, bem como ponto de partida para criação de políticas públicas visando à sua erradicação.

O problema do combate à pobreza é muito mais complexo que se imagina. A necessidade da alteração da concepção tradicional implica consequências muito mais sérias que apenas uma mudança no seu significado. Implica, pois, a modificação da justificação das políticas públicas e de toda a compreensão acerca do desenvolvimento econômico e social.

2 OS MOVIMENTOS DE PERIFERIZAÇÃO DAS CLASSES EMPOBRECIDAS

É de se constatar que, conforme determinada área urbana vá ganhando equipamentos (públicos ou privados) que a melhorem como espaço de desenvolvimento pessoal satisfatório, há um movimento, quase que imediato, de valorização econômica dos imóveis nela existente.

Ato contínuo a essa valorização imobiliária, pode-se dizer que é possível observar um movimento de segmentação dessa área em relação a determinados setores sociais. Seja pela falta de equipamentos de mobilidade urbana eficazes, ou simplesmente pela carestia causada pelo aumento do poder aquisitivo do moradores da região, o acesso a determinadas áreas da cidade torna-se quase que completamente restrito para uma fração da sociedade.

Num primeiro momento, não haveria nada que se pudesse arguir contra esse movimento de segmentação, mormente se analisarmos a questão sob um aspecto meramente econômico. Seria um movimento comum do mercado, uma vez que áreas urbanas mais bem equipadas valorizam-se atraindo moradores com o poder aquisitivo maior.

O problema está, entretanto, na compartimentação de determinados setores essenciais ao desenvolvimento individual nessas áreas enormemente valorizadas, o que ocasiona o afastamento da população a direitos fundamentais assegurados pela Constituição, a exemplo do direito à cultura, à educação, ao lazer, entre outros.

Analisando a questão mais profundamente, verifica-se ainda um aspecto eminentemente relevante para essa discussão. As classes trabalhadoras que prestam serviço na cidade, em decorrência do aumento do custo de vida da área urbana, têm migrado para regiões periféricas à cidade, que muitas vezes não tem a estrutura nem os equipamentos necessários para manter sequer um mínimo existencial.

O contraste que o trabalhador observa entre o seu local de trabalho e a área onde pôde estabelecer moradia é, muitas vezes, abissal. Ressalte-se que não se está discutindo a realidade de um trabalhador rural que não tem contato direto com a cidade nem desenvolve relações (pessoais ou de trabalho) nesse ambiente. Fala-se de um indivíduo que gasta sua força de trabalho e desenvolve relações num espaço em que ele não pode aproveitar fora do horário de trabalho.

A crítica é relevante quando se coloca questões de cunho prático e que estão na ordem do dia das discussões sobre cidadania e urbanismo, tais como as discussões sobre o passe livre, ou a participação democrática em questões relevantes de interesse público.

Um cidadão deveria fazer parte de uma cidade por inteiro e ter acesso às mesmas condições de desenvolvimento pessoal que qualquer pessoa de outra classe econômica tem. A segregação dos espaços públicos e a compartimentação dos espaços de vida boa causam uma tensão social que pode culminar em conflitos que parecem ir de encontro a qualquer noção de desenvolvimento social.

Falar de direito à cidade é, eminentemente, falar de acesso a um espaço que seja capaz de promover o desenvolvimento de liberdades. Não de uma liberdade formal, mas de uma liberdade ampla, de algo que seja capaz de albergar aquisições que a humanidade, com muito custo, foi capaz de apreender. Uma liberdade nos moldes propostos por Amartya Sen, que possibilita ao indivíduo participar ativamente de sua construção e reconstrução como forma de compartilhamento de projetos públicos de desenvolvimento. Assim comenta Harvey^{xxxvii}:

O direito à cidade, como comecei a dizer, não é apenas um direito condicional de acesso àquilo que já existe, mas sim um direito ativo de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades

coletivas (por assim dizer), definir uma maneira alternativa de simplesmente ser humano.

Portanto, o afastamento físico não opcional de determinados cidadãos do espaço público de participação nega a esses indivíduos o próprio Estado Democrático de Direito, tendo em vista que não podem exercer o que se chama de cidadania e funcionam apenas como força motriz de um sistema que não os contempla ou os consulta quando da tomada das decisões acerca dos projetos públicos.

Dados^{xxxviii} demonstram que a periferização da classe trabalhadora só tem aumentado nas últimas décadas e é reforçada pelo aumento da especulação imobiliária. A população trabalhadora fica à margem do sistema sob o aspecto físico, pois está deslocada dos espaços públicos de decisão, e sob o ponto de vista legal, pois a supervalorização das zonas mais urbanizadas os relegaram a uma situação de ilegalidade, tendo em vista que, nas zonas periféricas, raras são as moradias devidamente registradas nos nomes de seus possuidores.

Sob ambas as perspectivas, não parece aceitável que tal situação persista dentro de uma conjuntura política e jurídica que coloca a democracia como direito fundamental. A defesa do acesso à cidade, portanto, não significa apenas a garantia de uso dos equipamentos públicos, mas assegurar que todos os cidadãos tenham garantidas as suas condições de participação no espaço público de decisão e possam desenvolver suas liberdades, tornando possível a vida que se deseja.

Para tanto, deve-se estabelecer o que vem a ser esse espaço, posto que a necessidade de acesso a ele demonstra-se pelo papel fundamental que ocupa no conceito de cidadania.

A cidade, de acordo com o entendimento de certas correntes^{xxxix} de sociologia urbana, é um ambiente criado por pessoas onde elas se constroem enquanto indivíduos, ao mesmo tempo que reconstroem o espaço urbano a fim de acompanhar as mudanças trazidas pela dinâmica social. O espaço público é, portanto, ambiente de desenvolvimento individual e coletivo e deve, necessariamente, ser compartilhado pelos cidadãos que nela interagem a fim de que se torne reflexo dos desejos e utopias de todos. Afirma Harvey^{xl}:

Ao produzirmos coletivamente nossas cidades, produzimos coletivamente a nós mesmos. Projetos referentes ao que desejamos que sejam nossas cidades são em consequência projetos referentes a possibilidades humanas, a quem queremos ou, o que talvez seja mais pertinente, a quem não queremos vir a

ser. Cada um de nós, sem exceção, tem algo a pensar, a dizer, a fazer no tocante a isso. A maneira como nossa imaginação individual e coletiva funciona é portanto crucial para definir o trabalho da urbanização. A reflexão crítica sobre o nosso imaginário envolve todavia tanto enfrentar o utopismo oculto como ressuscitá-lo a fim de agir como arquitetos de nosso próprio destino em vez de como “impotentes marionetes” dos mundos institucionais e imaginativos que habitamos.

Como se pode observar no trecho acima, qualquer projeto de urbanização deve priorizar a inclusão de todos os cidadãos em sua construção. Um projeto que exclui determinada camada da sociedade vai de encontro ao reclame democrático da Constituição, pois impõe a determinadas pessoas que façam parte de uma realidade que não as contempla enquanto indivíduos e não os coloca a possibilidade de serem atores de sua própria existência.

Tendo isso em vista, é necessário que se tente minimizar ao máximo as distorções causadas pelo afastamento das classes trabalhadoras à vida da cidade. Pensar nessas correções é um trabalho árduo tendo em vista que a maioria das cidades do mundo desenvolveu-se e desenvolve-se em razão da lógica do mercado capitalista e a discussão acerca da atribuição de características de qualidade de vida em projetos urbanísticos é relativamente recente.

Na ordem do dia, as discussões sobre uma cidade “boa” para os cidadãos giram em torno de alguns temas bastante relevantes como a proteção ao meio ambiente, abertura de espaços públicos de lazer e cultura, ambientes de trabalho saudáveis e mobilidade urbana.

Nossa breve apreciação sobre tema perpassa pelas questões de mobilidade urbana e a discussão que mais recentemente entrou na tônica das manchetes do jornais do país, que foi a defesa do chamado Passe Livre.

3 O ACESSO À CIDADE POR INTERMÉDIO DA MOBILIDADE URBANA: DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO ESPAÇO PÚBLICO

É notório que uma discussão acerca da possibilidade de implementação do chamado Passe Livre é algo que exige uma complexidade maior do que se propõe a temática desse artigo.

A discussão que se coloca aqui versa, apenas, acerca do levantamento de soluções possíveis para o problema da falta de acesso de determinadas classes aos espaços públicos de discussão ou, em outros termos, à cidade.

Dados do IPEA^{xli} demonstram que nas últimas décadas houve uma alteração considerável na configuração da mobilidade urbana no Brasil. Enquanto que no ano de 1977 apenas 29% da população utilizava como transporte o automóvel individual, no ano de 2005 essa porcentagem saltou para 49%.

As informações acima colocadas demonstram que houve uma diminuição da utilização do transporte público, prioritário na década de 70. A pergunta que se coloca diante de tais dados é: as pessoas estão utilizando mais o transporte individual porque o poder aquisitivo aumentou ou porque houve um sucateamento (ou falta de planejamento) das políticas de transporte público ou mobilidade urbana como um todo?

Independente da resposta que tenha essa pergunta, uma realidade ainda é presente. Quem utiliza o transporte público no Brasil ainda são as classes com menor capacidade econômica, o que nos leva a crer que a utilização ou não do transporte público não é exatamente uma escolha, mas, principalmente, uma questão de necessidade.

Isso leva a outra conclusão: se o transporte público não é interessante para as pessoas de renda média e alta (como acontece em países desenvolvidos), a qualidade do serviço deve gerar dúvidas, tendo em vista que os cidadãos que podem ter carro fazem a escolha pelo automóvel, a despeito dos crescentes congestionamentos causados pelo aumento da quantidade veículos.

Diante desse quadro, percebe-se que, basicamente, quem utiliza o transporte público no Brasil são as classes menos abastadas e são justamente essas pessoas que, como foi desenvolvido anteriormente, encontram-se inseridas no processo de periferização, sendo constantemente afastadas da cidade.

A lógica é perversa. Os maiores interessados na alteração da política de mobilidade urbana, que atualmente prioriza o transporte individual, estão sendo isolados dos epicentros de decisão. Segundo o IPEA, 60% dos usuários de transporte público no Brasil (os outros 40% deslocam-se com o auxílio do vale-transporte) são prestadores autônomos de serviços, pessoas ocupadas no mercado informal de trabalho e até mesmo desempregadas.

Como se pode ver, os dados demonstram que a situação demanda atenção e há mesmo uma razão clara para a defesa de medidas que facilitem o acesso dessas

peças à cidade, tais como o Passe Livre. A pergunta que remanesce é: seriam essas medidas suficientes?

A justificativa para a defesa do Passe Livre reside, principalmente, na necessidade que se tem de eliminar o limite das “catracas” imposto à liberdade de ir e vir das pessoas. Segundo os líderes do movimento “a população é excluída da organização da sua própria experiência cotidiana da metrópole, organização essa que se realiza principalmente pelo sistema de transporte [...]”^{xlii}.

A iniciativa é válida, mas a situação parece ser mais complexa e demanda mais ações do que simplesmente eliminar as catracas. A periferização não representa um mero deslocamento. É muito mais um afastamento de determinadas classes dos ambientes de possibilidade de desenvolvimento. A questão não se reduz apenas ao acesso ao transporte, mas a todo um remodelamento da estruturação do tecido urbano, que deve contar, logicamente, com um sistema de transporte público acessível e de qualidade.

O modelo atual só seria eliminado caso a cidade pudesse ser reconfigurada, de forma que não houvesse áreas de isolamento econômico, sejam dos mais ricos ou mais pobres, de modo que se poderia aplacar as tensões sociais causadas pela segmentação das classes. Entretanto, esse modelo só pode ser revertido mediante a participação desses setores sociais excluídos e diretamente afetados pelas políticas de mobilidade urbana.

CONCLUSÃO

A conclusão a que se chega, portanto, é que qualquer política de reestruturação inclusiva do tecido urbano deve adotar medidas complexas. Não pode ser solucionada apenas com uma iniciativa, deve ser estruturada sobre um projeto que seja capaz de atender os reclames do Estado Democrático de Direito.

Iniciativas como o Passe Livre devem estar na ordem do dia da discussão, mas de maneira nenhuma podem acontecer isoladas de um processo maior de concreção de direitos de participação. O erro reside em acreditar que uma única política pública poderá solucionar um problema de raízes muito mais profundas.

O transporte público e as políticas de mobilidade urbana são, sim, itens que demandam maior atenção na análise acerca da exclusão de determinadas classes da cidade. Entretanto, há que se analisar o problema principalmente a partir do processo que

causou tamanha distorção. A eleição de espaços de “vida boa”, em detrimento de outros, a valorização desenfreada do preço dos imóveis de acordo com uma lógica de mercado, a falta de políticas públicas que beneficiassem o transporte coletivo ao invés do automóvel individual, todos representam pontos cruciais para a solução do problema da periferização.

O Passe Livre, ou qualquer modelo de facilitação e incentivo ao deslocamento das massas, deve estar inserido em um modelo maior de regularização das desigualdades, mas pode ser um bom primeiro passo para que essas classes já deslocadas do contato com a cidade possam estar inseridas no processo de reconfiguração do modelo atual.

De toda forma, o que parece claro é que não é aceitável que, dentro de um Estado dito Democrático e de Direito, existam pessoas que se encontram isoladas do espaço público de compartilhamento de opinião, seja do ponto de vista físico ou jurídico, sendo dever do Estado implementar medidas que possam corrigir essa distorção.

Conclui-se, por fim, que o acesso à cidade compõe o rol de direitos fundamentais, sendo essencial para o desenvolvimento de liberdades (analisadas em sentido amplo, como proposto por Amartya Sen, albergando tanto a liberdade negativa, ou seja, a ausência de obstáculos que impedem o exercício de direitos, como a liberdade positiva, que seria a existência de meios ou instrumentos para que as pessoas exerçam suas capacidades da forma que melhor convir) que, se inseridos numa realidade urbana, só podem ser garantidos dentro do contexto da cidade.

REFERÊNCIAS

BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: BERLIN, Isaiah. **Four essays on liberty**. Oxford: Oxford University Press, 1958.

FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses**: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação. Coimbra: Almedina, 2004.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Emília et al. **Cidades Rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

_____. **Espaços de esperança**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das letras, 2013.

IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea94.p> . Acesso em: 28 jul. 2014.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Amartya Sen como intérprete crítico da teoria de John Rawls**. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/10092742/Amartya-Sen-Como-Critico-de-J-Rawls>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In. MARICATO, Emínia et al. **Cidades Rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

PARK, Robert. **On social control and collective behavior**. Chicago, 1967.

PNUD, **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDH2002/RDH%202002%20Portuguese%20online%20big%20file.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

PUTNAM, Hilary. **O colapso da verdade e outros ensaios**. Tradução por Pablo Rubén Mariconda e Sylvia Gemignari Garcia. São Paulo: Ideias e Letras, 2008.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

ⁱ Há de se ressaltar que Adam Smith não afastou a ética dos discursos sobre economia, embora muitos estudiosos, por lerem desatenta ou parcialmente os livros do autor, afirmem isto. Gerou-se a ideia de que, para ele, ética e economia são dois institutos inconciliáveis, o que não é verdade. PUTNAM, Hilary. **O**

colapso da verdade e outros ensaios. Tradução por Pablo Rubén Mariconda e Sylvia Gemignari Garcia. São Paulo: Ideias e Letras, 2008, p. 71-72.

ⁱⁱ Amartya Sen (1933) é economista indiano, laureado com o Prêmio Nobel em 1998. Ajudou a criar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e é autor das seguintes obras: *Sobre ética y economia (On Ethics and Economics*, em 1987), *Desenvolvimento como liberdade (Development as freedom*, em 1999), *A ideia de Justiça (The idea of justice*, em 2009), entre outros.

ⁱⁱⁱ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17.

^{iv} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 102.

^v Sobre os conceitos de liberdades negativa e positiva, ler BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: BERLIN, Isaiah. **Four essays on liberty.** Oxford: Oxford University Press, 1958.

^{vi} MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Amartya Sen como intérprete crítico da teoria de John Rawls.** Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/10092742/Amartya-Sen-Como-Critico-de-J-Rawls>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

^{vii} SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 262.

^{viii} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 25.

^{ix} O autor fala em intitamentos (*entitlement*): “O entitlement de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 57.

^x SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 58.

^{xi} Sobre a democracia e as liberdades políticas, o autor afirma: “por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais. A realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 209.

^{xii} FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses:** desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação. Coimbra: Almedina, 2004, p. 79.

^{xiii} REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Unesp, 2013, p. 35.

^{xiv} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 59.

^{xv} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 60.

^{xvi} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 105.

^{xvii} PUTNAM, Hilary. **O colapso da verdade e outros ensaios.** Tradução por Pablo Rubén Mariconda e Sylvia Gemignari Garcia. São Paulo: Ideias e Letras, 2008, p. 71.

^{xviii} “A capacidade na qual estamos interessados é o nosso potencial de realizar várias combinações de funcionamentos que possamos comparar e julgar entre si com relação àquilo que temos razão para valorizar”. SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 267.

^{xix} SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 287.

^{xx} SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 323.

^{xxi} SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada.** Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 89.

^{xxii} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 38.

^{xxiii} Nesse mesmo sentido, afirma Ana Paula Ornellas Mauriel: “a riqueza não é o fim que buscamos por si só. Nós a buscamos por sua utilidade, que está nas coisas que ela permite fazer: ela nos ajuda a obter liberdades substantivas.” MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Fundamentos do combate à pobreza na*

contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008, p. 100.

^{xxiv} Como exemplo, o autor cita: “A liberdade de poder evitar a morte prematura é, evidentemente, em grande parte incrementada por uma renda mais elevada (isso não se discute), mas ela também depende de muitos outros fatores, em particular a organização social, incluindo a saúde pública, a garantia de assistência médica, a natureza da escolarização e da educação, o grau de coesão e harmonias sociais, e assim por diante”. SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 260-261.

^{xxv} SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 289-290.

^{xxvi} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 124.

^{xxvii} MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008, p. 104.

^{xxviii} SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 168. Em outra passagem (p. 75), o autor afirma: “os recursos que uma pessoa tem, ou os bens primários que detém, podem ser indicadores bastante imperfeitos da liberdade que essa pessoa realmente desfruta para fazer isso ou aquilo”.

^{xxix} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 378.

^{xxx} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 126.

^{xxxi} “como liberdade diz respeito aos processos de tomadas de decisão e às oportunidades de obter resultados considerados valiosos, não podemos restringir a esfera de nosso interesse apenas aos resultados na forma da promoção de produção ou renda elevada ou de geração de consumo elevado (...) esses processos têm de ser entendidos como sendo, em si, partes constitutivas dos fins do desenvolvimento”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 77.

^{xxxii} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 190.

^{xxxiii} SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 71.

^{xxxiv} MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008, p. 91.

^{xxxv} FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 93.

^{xxxvi} PNUD, **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDH2002/RDH%202002%20Portuguese%20one%20big%20file.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

^{xxxvii} HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Emínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 33.

^{xxxviii} Para um maior aprofundamento e busca de dados objetivos sobre a periferização das classes mais pobres checar HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, 2013, cap. 6.

^{xxxix} Para o aprofundamento do tema da sociologia urbana ler PARK, Robert. **On social control and collective behavior**. Chicago, 1967.

^{xl} HARVEY, David. **Espaços de esperança**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012, p. 210-211.

^{xli} IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea94.ppt>. Acesso em: 28 jul. 2014.

^{xlii} MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Emínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 33.

