

## **Cidadania regulada, universalização e focalização.**

**Sergio Paulo Carvalho de Souza**

### **RESUMO ESTRUTURADO**

**Introdução:** cidadania e universalização são tratadas por adjetivos; quanto a primeira, neste estudo me volto à sua característica regulada segundo a conceituação de Santos (1979); a segunda tem vários adjuntos, por exemplo, básica ou excludente. Recebe ainda uma contraposição conceitual importante, a focalização, que faz com ela um par em tensão, uma dicotomia, um sistema binário. Na cidadania brasileira na verdade não há tensão entre universalização e focalização, antes, acomodam-se, dão conforto uma à outra.

**Objetivo:** com base no Bilhete Único Intermunicipal (BUI), política carioca para o transporte público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o objetivo do estudo é propor uma discussão relacionando cidadania regulada e o debate acerca da universalização e focalização das políticas sociais, que ganha especial vigor a partir da Reforma do Aparato Administrativo do Estado brasileiro implementada nos anos de 1990.

**Principais Resultados:** acomodam-se os conceitos de universalização e focalização, os quais são duas formas comuns no Brasil de se realizar as políticas sociais; é possível relacioná-los como extremos de uma escala; pensando dessa forma, o BUI estaria mais próximo ao polo da focalização. Na prática, as políticas sociais sofrem pressões das políticas empresariais, conforme o exemplo admitido que mostra a opção da recusa por empresa no “mercado das licitações” em aplicar o BUI a fim de lhe garantir vantagem competitiva.

**Considerações Finais:** os objetivos do estudo foram razoavelmente atingidos; foi possível relacionar cidadania regulada a certos elementos que cercam as ideias de universalização e focalização, também estudar brevemente o contexto BUI, como política social, compará-lo ao Vale Transporte (VT) por meio da escala focalização-universalização, cuja ideia pode ser aprofundada bem com a cidadania em dois estágios, um subproduto do estudo. Há necessidade de aprofundar a investigação com dados quantitativos, também a categorização do BUI e do VT como políticas sociais.

**Contribuições do Trabalho:** o texto contribui com o debate teórico acerca da regulação das políticas sociais.

**Palavras-Chave:** Políticas sociais; Cidadania regulada; Universalização; Focalização.

### **1. Introdução**

Neste ensaio proponho uma discussão que relaciona cidadania regulada – a cidadania brasileira – e o debate acerca da universalização e focalização das políticas sociais, que ganha

especial vigor a partir da Reforma do Aparato Administrativo do Estado brasileiro implementada nos anos de 1990.

Cidadania e universalização, uma e outra, são tratadas por adjetivos; quanto a primeira, neste estudo me volto à sua característica regulada segundo a conceituação de Santos (1979); a segunda, um princípio, um emblema da democracia brasileira, tem vários adjuntos: básica, excludente. Recebe ainda uma contraposição conceitual importante, a focalização, que faz com ela um par em tensão, uma dicotomia, um sistema binário. Diante de um sistema social repleto de arestas, pode-se enxergar a focalização como uma espécie de antecipação (correção) de cidadania a determinado grupo, ao que o princípio da universalização por questões diversas, relacionadas às arestas citadas, às dificuldades inerentes ao capitalismo, atualmente ao neoliberalismo, não garante no seu curso natural. Na cidadania brasileira na verdade não há tensão entre universalização e focalização, antes, acomodam-se, dão conforto uma à outra.

O ensaio é teórico, se apoia, porém, no Bilhete Único Intermunicipal (BUI), uma política – a qual me esforço para enquadrar como social – que tenta acomodar as irresoluções respeitantes ao deslocamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)<sup>1</sup> com concessões aos trabalhadores, principais impactados com o engasgo crônico e diário do trânsito carioca, e à indústria de transporte, sobretudo a do modal rodoviário, predominante nessa região, mas inadequado ao deslocamento de massas.

Formalmente o objetivo geral do estudo foi enunciado no parágrafo inicial. Requer os seguintes passos intermediários: recapitular a cidadania regulada, universalização e focalização; rever elementos da regulação trazidos pela Reforma de Estado; e, verificar o contexto do BUI e caracterizá-lo na escala focalização-universalização.

As referências utilizadas no estudo em sua maior parte vêm da literatura sugerida na disciplina Política Social no Brasil, componente obrigatório do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense; com respeito aos dados, são documentos atinentes à política referida e outros no seu entorno, como leis e decretos, além de dados populacionais.

## **2. Regulações, estilos de gestão e cidadania**

Neste estudo, volto-me à regulação executada pelo Estado sobre a sociedade, o qual sofre influência da sociedade. Portanto, trata-se de uma relação regulada na qual há uma entidade – o Estado – com poder desproporcional frente ao cidadão. A regulação diz respeito ao exercício do poder. Melhor dizer: as regulações dizem respeito ao exercício de poderes. Quem está em posição de inferioridade ou hierarquicamente inferior é regulado. Por isso, regulações há: desde o seio familiar, nas empresas, nas relações religiosas, e em todas aquelas nas quais há regras reconhecidas. Aqui tem centralidade o Estado e os seus aparatos. As regras

---

<sup>1</sup>Composta por 22 municípios, a saber, “Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá” (RIO DE JANEIRO, 2018, Art. 1º). O BUI exclui do seu alcance os habitantes dos municípios de Cachoeiras de Macacu, Petrópolis e Rio Bonito e incluiu os habitantes de Mangaratiba, município fora da RMRJ.

são meios de regulação a serem invocadas a qualquer tempo, podem ser mais ou menos estáticas, fluidas ou perenes.

O partícipio regulada, qualificador da cidadania, não é oriundo das regulações reclamadas pela Reforma do Aparato Administrativo do Estado brasileiro (Reforma do Estado) – executada pelo governo Fernando Henrique Cardoso nos anos de 1990; a qual fora bem recepcionada e continuada nos seus consecutivos até hoje. Tais regulações têm racionalidade neoliberal da qual é corolário a Administração Pública Gerencial (APG): concepção de gestão que reconhece a administração das organizações privadas, sobretudo as lucrativas, como o padrão a ser seguido pela Administração Pública, e implica ideia de fuga ou evolução do modo burocrático de gerir – que configuraria a Administração Pública Burocrática (APB) no Brasil desde a Era Vargas – para o modo gerencial, cujas características são fluidez, o empreendedorismo, a descentralização e desconcentração, a terceirização, menos regulamentação e regulação.

Poder-se-ia definir regulação patrimonial, a que se deseja repelir; seria aquela na qual não se reconhecem protocolos mais importantes do que a vontade de detentores de poder. Estes e não as regras devem ser consultados e atendidos. Não há claro espaço público; é uma sociedade na qual não faz sentido falar de cidadãos, porque nela há os detentores de poder e os clientes. Isso seria um tipo ideal, à moda weberiana. No estado moderno com vícios patrimoniais – como o brasileiro – há uma mistura de espaços republicanos e patrimoniais; vai se tornando cada vez mais difícil de se tolerar os superpoderes que fazem determinados indivíduos planarem sobre a lei em seu próprio favor. Há cidadãos nesta sociedade, mas rarefeitos. No entorno e sob a tutela dos superpoderosos, seja coronel, ou senhor de engenho, ou feudal, ou doutor, há clientes e afilhados.

A expressão patrimonial ganha sentido em presença de espaço público, das questões republicanas. Gestão patrimonial é vício, forma degenerada de gerir, uma vez que se inverte o princípio da supremacia do interesse público e enverga-se, na relação com o Estado, este ao interesse privado, em geral ocultado, disfarçado. Nas relações tipicamente privadas não há que se falar em patrimonialismo, uma vez que prevalece a ética do dono, que pode se voltar unicamente ao lucro, à vantagem própria, à garantia da subsistência lucrativa do seu negócio, o que se dá de modo geral.

A digressão é necessária. O modelo de gestão manifesto na APG decorre da ou está alinhado à percepção de que os amplos direitos sociais inaugurados e sustentados – exclusivamente nos países do antigo Primeiro Mundo – pelo Estado de bem estar social, e esse próprio, são os grandes responsáveis pela crise do Estado vivenciada a partir dos anos 1970, quando depois dos 30 Anos de Ouro consecutivos à Segunda Guerra, e marcadamente depois do fim do Pacto de Varsóvia, deixou-se de haver sustentação financeira para aquele modelo; os investidores experimentaram a queda na taxa de lucratividade (DURIGUETTO, 2007). Esse é o resumo da interpretação neoliberal do problema, cuja correção passaria, segundo o mesmo ponto de vista, pelo reconhecimento disso e pela redução do Estado: pesado e interventor – intervenção estatal é quase sempre vício para os defensores desse modelo, salvo principalmente quando aplicada de modo contraditório para garantir mais concorrência, competitividade, desregulamentação –, grande e ineficiente, uma massa inercial ao crescimento econômico. A visão da perspectiva social esquerdista, ao contrário, responsabiliza o capitalismo, um modelo que, por suas contradições, nutre e se alimenta de crises; ou seja, de fato há crise que afeta o

Estado, mas não se resume a este nem pode nele resolver-se pois sua essência – da crise – é outra.

A interpretação e a consequente proposta neoliberais têm prevalecido em boa medida. Acima me referi à interpretação neoliberal da crise, cuja causa não se aplicaria a quaisquer países do antigo Terceiro Mundo, dentre os quais o Brasil: é que por aqui nunca se experimentou a plenitude dos direitos sociais que pesaram ao sistema, e, por conseguinte, os tais custos, segundo o argumento neoliberal. Mas nem de longe. Direitos sociais há, não naquela ordem, todavia. E foram atingidos no papel e tão tardiamente, que não há riscos consideráveis em afirmar que a Constituição Federal de 1988, com suas avançadas concessões e garantias sociais que resultaram em novas obrigações ao Estado, veio na contramão do pensamento neoliberal, que se fez hegemônico, então.

A solução para correção da crise por lá – antigo Primeiro Mundo – se propunha como remédio também cá: aquele Estado caro e pesado, sustentáculo dos direitos sociais, deveria diminuir, tornar-se eficiente em suas ações; isso depois dos avanços sociais a que esteve estreitamente relacionado. Aqui, no entanto, depois de não garantir nada daquilo, deveria diminuir para que o mercado e os novos processos pudessem garantir o que ele, Estado, não garantiu. E não há saudosismo nisso, nenhum mesmo. O Estado brasileiro e a sua burocracia eram atacáveis por diversos ângulos. Havia uma mistura sinistra de burocracia e patrimonialismo; aquela seria uma solução para este, desde Vargas. Não foi. Agora a mistura está aí, posta, e com mais um componente: o gerencialismo inerente à APG, fruto da Reforma Administrativa.

Uma das características desse novo Estado é a regulação – sob a consideração de que no mercado há especialistas e que nessa condição executam melhor seja qual for o serviço – com vistas à eficiência: o ideal é regular serviços em vez de executar. As agências reguladoras<sup>2</sup> são o suprassumo desse pensamento em nível macro. A fiscalização de contratos, no nível micro, em cada repartição federal – porque não se pode perder de vista o federalismo brasileiro: em diversos municípios Brasil afora é diferente – significa que o servidor público, agora fiscal de contratos, ainda que não necessariamente dedicado a isso em tempo integral, atua regulando em vez de executar, como fazia antes. São exemplos os serviços caracterizados como atividades-meio: limpeza, recepção, vigilância patrimonial, zeladoria, tecnologia da informação e comunicação (TIC), dentre outros, presentes e fiscalizados nas universidades públicas, nos hospitais públicos, órgãos de quaisquer poderes do executivo federal, e assim por diante.

Contudo, a especialização também atinge atividades-fim. Com base nisso e na consideração reformista de que haja espaços públicos não estatais, as organizações do chamado terceiro setor<sup>3</sup> se difundem e alcançam expressivas somas de recursos públicos. A especialização smithiana atrela-se à terceirização, à entrega da responsabilidade pela execução a terceiro especialista, o qual nessa condição pode cobrar menos ou mais adequadamente, donde

---

<sup>2</sup> Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), são alguns exemplos. Têm também características de agência órgãos como a Superintendência de Seguro Privado (SUSEP) e tais e tais, que embora anteriores, quanto ao momento de criação, à Reforma do Estado, tiveram suas atribuições incrementadas e articuladas àquelas ideias reformistas. É curioso que não haja no Brasil agência dedicada às questões ambientais, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) não tem a autonomia, nem o amparo legal, nem as condições estruturais daquelas autarquias especiais.

<sup>3</sup> Organização social (OS) e organização da sociedade civil de interesse coletivo (OSCIP), por exemplo.

vem a ideia de eficiência econômica: o balanço, a relação matemática entre meios e fins. É um conceito cujo emprego só cabe em comparações: diz-se que determinado objeto (seja entidade, política pública ou pessoa) é mais eficiente que outro; pode ser aplicado ainda sobre o mesmo objeto em perspectiva temporal, caso em que se diz, por exemplo, o objeto é mais ou menos eficiente em tal data do que noutra.

As espécies de atuação do Estado, que após anos vão se chamar políticas públicas para alguns estudiosos, podem ser conflitantes entre si e incoerentes com a de grupos de interesse ou hegemônicos. Nesse sentido, o Estado migra da condição de executor para regulador, que pode implicar uma condição de cliente contratador. O que se vê em países como Brasil. Houve uma transição administrativa tensa, com pouca alteração de grupos de força no poder.

Agora a cidadania regulada. O conceito foi estabelecido por Santos (1979), segundo o qual os direitos sociais e a cidadania no Brasil foram induzidos pela via do trabalho sob a mão forte de Vargas nos anos de 1930. A concepção de regulação de Santos (1979) diz respeito, portanto, a intervenção estatal sob algum domínio, nesse caso em específico, o universo do trabalho, mas não necessariamente. O estado interferiu (política pública) com racionalidade própria e objetivo específico escolhendo as profissões que gozariam de determinados direitos sociais; e mais, como seriam financiados, como gozariam, os meios de se manifestar associando-se entre si empregados de um lado e patrões de outro, e de se relacionar e reclamar junto ao próprio Estado, que só ouviria as classes em consonância à sua própria – do Estado – definição. O reconhecimento de determinada categoria ou a sua regulamentação era condição desejável ou invejável às irreconhecidas, o que levava a batalhas pelo reconhecimento, naturalmente.

Embora datada e temporalmente limitada pelo reconhecimento de direitos sociais aos cidadãos sem a consideração à sua condição de trabalhador, a cidadania regulada não morreu, ou se morreu, seu espectro vaga por aí. É desejável, assumo eu, que os cidadãos gozem de direitos sociais independente de vínculo empregatício. Mas o trabalho formal no Brasil continua sendo um ímã para direitos: a remuneração – o primeiro deles –, o status que gera, a condição de crédito que vem daí, e ainda o direito à aposentadoria, mesmo perante as reformas na previdência. Além disso aumenta-se muito a chance para trabalhadores formais de alcance de benefícios como o plano de saúde e as espécies de auxílio-alimentação, que ao final se transformam em salário indireto.

A precarização do trabalho gera uma curiosa contradição ao Estado regulador na especificidade brasileira: por um lado, a informalidade crescente ou mantida em níveis altíssimos desde sempre incomoda politicamente, obrigando o Estado a agir, por outro, as soluções encontradas recentemente, em particular o MEI<sup>4</sup> (que se dá num processo tenso que tenho chamado de meificação) barateiam a regulação estatal; não precisa de emprego, apenas de formalização acrescida de um conjunto muito enxuto de direitos, que fazem distarem-se consideravelmente os trabalhadores formais celetistas de antes e os de agora (SOUZA, 2023).

Paralelo ao barateamento da regulação estatal propõe-se uma atitude menos intervencionista – como não poderia deixar de ser – nos espaços regulados. Chamo assim os espaços ou ambientes econômicos nos quais o Estado é contratante. Ora, sem o menor pudor

---

<sup>4</sup> Microempreendedor individual.



em ser normativo ou prescritivo, nesses espaços os direitos sociais deveriam prevalecer, uma vez que o contratante seja com o peso dos recursos que detém, e aí com a visão mais liberal possível, apegado ao fato de ser este o maior consumidor do Brasil, seja empurrado pelo princípio da supremacia do interesse público, por quaisquer dessas vias, a garantia dos direitos tornar-se-ia facilitada. Mas, ao contrário, prevalece a política empresarial sobre a pública, implicando no nível micro, tanto a inversão da supremacia quanto a ordem econômica da demanda, tipificada pelo preço dado conforme o interesse do ofertante. Tem-se uma dupla inversão.

A constatação empírica da redução dos direitos trabalhistas e da aceitação da política empresarial contrária a políticas públicas protetivas do trabalho<sup>5</sup>, no âmbito do espaço regulado, para o que se exige uma burocracia silente e apenas certificadora de *legalidades* imorais. A decisão, a política é não intervir no âmbito empresarial, o que se dá a qualquer custo, seja da lógica constitucional declarada, seja de aspectos morais-factíveis: é o fim da supremacia do interesse público, ou uma reinterpretação do princípio, quando o interesse público é vencido, capturado pelo interesse hegemônico do capital, despudoradamente. Ou quando o Estado se enverga e reconhece que a supremacia do público seria garantida pela regulação do mercado, ou seja, adota-se, nesse caso, o paradigma liberal.

Diz-se que se busca menos regulação política, legal ou pública, na realidade o que há é regulação (e muita) para garantia do interesse empresarial. A inovação disruptiva trazida pelo uber, por exemplo, precisou de inovações jurídicas no Brasil, e possivelmente nos demais países de tradição regulatória. A utilização de aplicativos para governo de frotas remuneradas, não próprias e casuais – o que o uber faz –, precisou de alterações no âmbito jurídico: no caso brasileiro, carros de passeio não faziam transporte público, salvo para táxis, o que já exigia regulação. Agora de fato, pode. Carro de passeio pode fazer transporte público. A inovação do uber pode ser recriada por qualquer um, o que sofrerá do lobby uberista, o que é natural supor.

Para fechar a seção. Um dos principais instrumentos de regulação da cidadania é o mérito; diante do qual admite-se desigualdade entre os cidadãos. Há condições, no entanto, para empregar-se o mérito: a principal delas é a linha de partida. É justa a atuação do Estado para garantir condições de partida igual; mas, este é o Estado de bem-estar. O Estado liberal puro, requerido disfarçadamente pelo neoliberalismo, é darwinista em sua essência, ou seja, reproduz-se o modelo natural no qual os mais fortes, e apenas os mais fortes, com mais propensão a adaptar-se podem fazê-lo. Estes compõem a natureza melhor.

Realizada a justiça social, ou seja, postos os cidadãos em condições de igualdade, deve prevalecer o mérito, ou seja, o modelo darwinista. É um modelo de cidadania em dois estágios: um social, outro darwinista. Assim são, no Brasil, reguladas as vagas para cargos públicos ou vestibulares – e a tendência é que seja desse modo em qualquer espaço privilegiado – quando se pretende corrigir o diferencial racial ou de pobreza, por cotas raciais ou sociais; também é pensada assim para corrigir segregação sexual ou de gênero nos cargos públicos eletivos. Neste modelo, pode-se questionar a meritocracia em presença de intensa desigualdade; questiona-se a meritocracia, mas o mérito, não; é critério, requisito de ascensão social. Assim, o mérito aparece como um conceito anterior da regulação, como um regulador da regulação.

---

<sup>5</sup>Refiro-me à recusa de empresa licitante em aceitar o preço público cotado para terceirização de serviço, em que se utilizou o BUI (SOUZA, 2023).

### 3. Universalização e focalização

O que é universalização? O substantivo universalização remete ao processo de atribuir a algo a qualidade universal, o que se pode tratar por universalidade. No fundo o qualificador universal diz respeito a universo – conceito bastante abstrato. Porém, para a concretude das políticas sociais importa a princípio, as populações de seres humanos, as sociedades; o termo aponta para o todo populacional. Para tratamento neste estudo, política social é “[...] a resposta do Estado e da sociedade aos **conflitos** oriundos dos interesses antagônicos entre as classes sociais e de suas consequentes desigualdades socioeconômicas [...] está diretamente associada às lutas por direitos e à construção da cidadania nas sociedades capitalistas” (PAIVA; SENNA; LOBATO, 2022, p. 1. Grifei).

Intrinsecamente relacionado à democracia, o trio–universal, universalidade e universalização – foi trazido ao texto constitucional (BRASIL, 1988) atribuindo-lhe características de cidadania, o que se dá desde a definição representativa de democracia na qualificação do sufrágio, passa pela concessão de direitos como o acesso à saúde e à educação, ora em condição de qualificador, ora como meta ou objetivo; e, atinge o nível explícito de princípio constitucional na política de cultura. Por outro lado, surge como caracterizador de obrigação no tocante a impostos. Esses elementos estão esquematizados no Quadro 1.

Lívia Vilas-Bôas (2011), referindo-se ao caso brasileiro, afirma que há políticas de caráter universalizante (saúde, educação, previdência e assistência), uma vez que são previstas como direito do cidadão e obrigação do Estado, o que fora inscrito no texto constitucional, contudo, os governos posteriores à CF/88 optaram pelo exercício de políticas focalizadas, aquelas destinadas à “parcela específica da população” (VILAS-BÔAS, 2011, p. 12). A autora entende que se complementam uma e outra formas (correspondente a extremos) de realizar as políticas.

A questão que se coloca, a meu ver, é como não focalizar? O grupo mais prejudicado (e há quem seja mais prejudicado, um dado da realidade), se houver o mínimo de conscientização, e se for crescente, vai se comportar como sujeito de direitos exigindo cada vez mais providências de representantes eleitos por seus votos. É nesse sentido que dizia na introdução que a focalização pode antecipar direitos e acessos que talvez o processo democrático de universalização corrigisse mais tarde.

**Quadro 1:** O uso dos termos universal, universalidade e universalização na Constituição Federal de 1988.

Termo	Conceito/contexto	Referência	Emprego como/na
<b>Universal</b>	Sufrágio universal	Art. 14	Definição de democracia representativa
	O voto direto, secreto, universal e periódico	Art. 60, § 4º, II	Qualificador do voto, para proibição de alteração

	Voto direto, universal e secreto	Art. 98	Qualificador do voto
	Acesso a saúde	Art. 196	Qualificador da meta
<b>Universalidade</b>	Alcance de impostos	Art. 153	Definição de critério de imposto
	Cobertura e atendimento da saúde	Art. 194, PU, I	Objetivo
<b>Universalização</b>	Processo	Art. 208, II	Garantia
	Organização dos sistemas de ensino	Art. 211, § 4º	Processo e garantia
	Distribuição de receitas para emprego na educação	Art. 213, § 3º	Processo e garantia
	Atendimento escolar	Art. 214, II	Objetivo
	Cultura	Art. 216-A, §1º, II	Princípio

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Brasil (1988).

O caso da população negra pode fornecer um exemplo disso; a *universalização da educação básica e pública de qualidade* (no Brasil não ocorre, universaliza-se sem qualidade; trata-se apenas de um exercício hipotético) caso houvesse, certamente levaria, tendo em vista a evidente e reconhecida importância da educação para ascensão social, à distribuição mais equitativa de renda e à redução da desigualdade social entre grupos racial, com similar efeito, inclusive, sobre o acesso a vagas no ensino superior. Sem dúvidas. Contudo, esse é um processo mais lento e mais caro (do ponto de vista do cálculo político, inclusive) do que a reserva de vagas de cargos e empregos e cursos superiores públicos, que também leva àqueles resultados, em certo sentido. Trata-se de eficiência política em política social, não é aquela eficiência econômica, embora tenha alguma relação. As cotas raciais, que são típicas políticas focais, têm essa característica na especificidade brasileira. Um outro caso seria o de grupos populacionais sob risco específico (VILAS-BÔAS, 2011). Como não focalizar? É cumprir a função da política social, consoante a definição admitida.

Certo é que, ao lado de lógicas como as mencionadas acima, a focalização é reclamada pelo pensamento neoliberal cultuador da eficiência. Nesse caso, a ideia é não desperdiçar os dinheiros públicos com quem não necessita (KERSTENETZKY, 2006). Como dizia na seção anterior, a CF/88 veio na contramão de seu tempo, e, claro, foi abalroada. Na Reforma Administrativa recebeu marca eficientista exatamente no quinto princípio constitucional da Administração Pública: a eficiência (BRASIL, 1988, Art. 37), enxertado em 1998. Antes disso,



no texto original já havia prescrição de “**seletividade** e distributividade na prestação dos benefícios e serviços” (idem, Art. 194, III. Grifei) no tocante à seguridade social.

A seletividade poderia ser vista como um caso particular de focalização. Conforme Ivanete Boschetti e Sandra Teixeira (20--), a focalização é lícita quando atende a prioridades postas no caso concreto, como mencionei acima; porém, será más e próxima à seletividade, a qual, para autoras vem de outro modo de fazer política social, é vício; despreza-se o caráter temporal que implica a priorização; trata-se mais de exclusão, da “[...] intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela ‘peneira’ ou pelo crivo” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 20--, p. 4. Aspas no original) ferindo-se de frente, portanto, o princípio da universalização. Se assim é concordo com as autoras, embora elas tenham deixado de criticar a seletividade cravada na CF/88 justamente em seu capítulo dedicado à seguridade.

Decerto, Vilas-Bôas (2011) e Boschetti e Teixeira (20--) concordam na possibilidade e complementaridade da universalização e da focalização. Ao que considero cabível acrescentar a ideia de uma escala entre esses extremos ou polos. Isso pode ser corroborado pela menção ao “grau de universalização” a que Célia Kerstenetzky (2006, p. 565) se refere. A escala seria empregada para comparar políticas sociais. Faço isso na próxima seção com relação ao BUI e ao Vale Transporte (VT). Vendo do retrovisor, as ações da cidadania regulada teriam proximidade ao polo seletivo.

#### **4. Transporte público no Rio de Janeiro**

O transporte público não consta do *cânone* das políticas sociais, como em certo sentido ocorre como próprio trabalho visto como política econômica em algumas abordagens (SPIKER, 2014). No Brasil, entretanto, o trabalho foi posto pela Carta Magna entre os direitos sociais (BRASIL, 1988, Art. 6º) e não mereceu um capítulo exclusivo, como se deu para as políticas tradicionalmente consideradas sociais. Antes disso era mais, era o indutor de proteção social (SANTOS, 1979). Pela via do trabalho aproximo o transporte público das políticas sociais. Explico. O trabalho foi e é indutor de cidadania no Brasil, como exposto acima, ainda que de modo enfraquecido com a bem-vinda chegada dos direitos universais formalmente adquiridos.

Pois bem, o custo do deslocamento do trabalhador de sua residência até o local de trabalho é um ponto de conflito. Vendo a coisa da perspectiva liberal, deveria ser absorvido pelo salário; no entanto, é notório o baixo nível salarial de parte grossa dessa classe; essa constatação e o desconforto que fomenta impulsionam o estabelecimento do salário mínimo ou pisos – outro ponto de tensão porque onera empresas de quaisquer níveis e também e a própria Administração Pública, do que os frequentes embates sobre o piso salarial de diversas carreiras são prova –; num contexto em que sempre há, para essa mesma classe, falta de emprego. A fim de reduzir pressões sobre o salário do trabalhador, concederam-se – a lei concedeu – benefícios como o vale-transporte (VT) (BRASIL, 1985) e o vale-alimentação (VA) ou vale-refeição (VR) (BRASIL, 1976); esses últimos, embora tenham diferenças conceituais com efeito sob sua

percepção pelo trabalhador, são tomados aqui como sinônimos. Nesse sentido VT e VA são espécies de políticas sociais relacionadas ao trabalho. Aqui interesse-me apenas pelo primeiro.

Como as demais políticas vinculadas ao trabalho, típicas da cidadania regulada, no VT há participação do beneficiário, ou seja, do trabalhador: o benefício corresponde financeiramente ao custo da passagem excedente a 6,00% do salário-base. Isso implica que a depender do valor das passagens, que por sua vez é função da distância e do número de veículos utilizados entre residência e posto de trabalho, e do nível salarial, o benefício não é concedido; e quanto menor o salário maior a participação da empresa; de modo recíproco, quanto maior o salário menor a participação da empresa. O VT é regressivo sobre o salário.

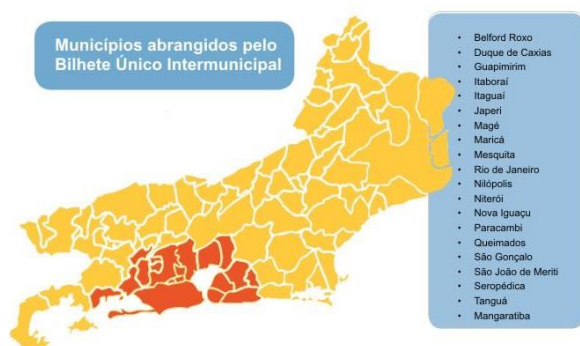
Assim, o VT tem um efeito perverso que se manifesta na preferência das empresas por trabalhadores que moram mais próximo de seus postos, sobretudo, quando há quantitativo considerável de trabalhadores na mesma função e esta é remunerada por salário próximo ao mínimo. A distância é definitivamente um fator de empregabilidade, da liberal competitividade pelo emprego; não determina, mas implica a probabilidade de obtenção de emprego. Isso se assevera frente a má distribuição geográfica dos postos, verificada na RMRJ, onde a Capital Fluminense concentra a maior parte.

O BUI, enquanto política de aparência focal, porque se volta apenas ao olho do furacão – só atende uma região bem definida –, e busca corrigir esses problemas por meio de subsídios às empresas e seletividade de trabalhadores beneficiários pelo teto salarial. Tenta proteger o trabalho pela articulação de modais, para garantir a competitividade e neutralizar injustiças relativas ao custeio da chegada de casa ao local de trabalho.

Na RMRJ havia em 2022, segundo os primeiros números do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2023), 12.022.110 de habitantes, o que representa 74,88% da população do Estado do Rio, enquanto a região de alcance do BUI concentrava em 2022, 11.671.230 habitantes, cerca de 72,70% dos cariocas. O Quadro 2, referente ao BUI, apresenta a abrangência municipal, total do subsídio, número de cidadãos beneficiados, número de viagens e valor médio do subsídio e distribuição relativa do BUI por modais em agosto de 2023. São mais de 330 mil cidadãos beneficiados por dia. É evidente a concentração da utilização do modal rodoviário, logo, esse nicho recebe o grosso do subsídio.

**Quadro2:** Abrangência municipal, total do subsídio, número de cidadãos beneficiados, número de viagens e valor médio do subsídio e distribuição relativa do BUI por modais em agosto de 2023<sup>6</sup>.

**Quadro 2 (a):** Abrangência municipal do BUI em agosto 2023



**Quadro 2(b):** Total do subsídio, número de cidadão beneficiados, número de viagens e valor médio do subsídio em agosto de 2023.

Total do subsídio apurado	R\$ 2.241.312,50
Número de cidadãos beneficiados	331.931
Número de viagens subsidiadas	725.576
Subsídio médio por cidadão	R\$ 6,75

**Quadro 2 (c):** Distribuição relativa do BUI por modais em agosto de 2023

BARCAS	0,80%
METRÔ	5,79%
ÔNIBUS	79,91%
TREM	6,43%
VANS	6,15%
VLT	0,92%

**Fonte:** Retirado de BUI (2023)

O BUI é operacionalizado da seguinte forma: por R\$8,55 (valor vigente), o cidadão, na faixa etária de 5 a 64 anos, e renda mensal de até R\$3.205,20 pode utilizar até dois modais, daqueles descritos no Quadro 1 (c), no interstício de até 3h depois de registrar a primeira passagem, no deslocamento de casa para o emprego e vice-versa. A participação do trabalhador se dá na mesma forma do VT, que descrevi acima. Trabalhadores formais vinculados à CLT<sup>7</sup>, a maior parte dos beneficiários, com renda superior à citada caem na regra do VT, ou seja, a empresa arca.

Fora o custo para se chegar no trabalho e as implicações que têm sobre a empregabilidade, o cidadão submetido ao trânsito para trabalhar na RMRJ sofre com o desperdício de tempo, que não é contabilizado como hora trabalhada, naturalmente. Ricardo Antunes ao fim dos anos 1990, em que o reformismo neoliberal prevaleceu no Brasil, defendia que “a luta pela redução da jornada ou tempo de trabalho deve estar no centro das ações do mundo do trabalho hoje, em escala mundial” (ANTUNES, 1999, p. 177), isso sem o drible da flexibilização do trabalho, como horários, modalidades, flexibilização, conforme a Reforma Trabalhista vigente, e sem

<sup>6</sup>Totais e valores em 08/08/08.

<sup>7</sup>Consolidação das Leis do Trabalho.

retração ao salário. Hoje, quase 25 anos depois, vem chegando notícias de experiências da Europa e Estados Unidos da jornada semanal de quatro dias em vez da tradicional jornada de cinco dias. O que poderia configurar-se num outro modo de tratar o problema.

No Brasil, parece que fomos driblados pela flexibilização, como Antunes (1999) temia e contra o que alertava; o incentivo cruel da pandemia acelerou o processo de migração ao trabalho híbrido, que foi aportado pelas TICs cada vez mais acessíveis. Mas no mercado formal de trabalho, fora os serviços públicos, e principalmente para os trabalhadores braçais, consoante a CLT, prevalecem as jornadas de 44h semanais: cinco dias de trabalho com oito horas, mais meio expediente aos sábados, ou a diluição dessas horas pela jornada de cinco dias.

## 5. Considerações finais

Os objetivos do estudo foram razoavelmente atingidos; foi possível relacionar cidadania regulada a certos elementos que cercam as ideias de universalização e focalização, também estudar brevemente o contexto BUI, como política social, compará-lo ao VT por meio da escala focalização-universalização, cuja ideia pode ser aprofundada bem com a cidadania em dois estágios, um subproduto do estudo.

O BUI é uma política seletiva: tenta corrigir ou minimizar alguns obstáculos ao deslocamento do trabalhador pela seleção de habitantes em diversos municípios sem tocar em questões mais fundas, como a ocupação do território, a distribuição das vagas de emprego – entregues quase totalmente às políticas empresariais, as quais se guiam pela lucratividade. É mais seletiva que o VT. O transporte público seria uma política universal se fossem removidas as tarifas. Impensável em nosso contexto, caminhamos para longe disso. Temos a universalização como princípio, focalização e/ou seletividade como exigências da realidade concreta.

Falei de alguns elementos de modo intuitivo e por minha vivência cotidiana como habitante da RMRJ, como o tempo de deslocamento e, de modo implícito, os percursos dos trabalhadores dentre as cidades. Com certeza isso constitui um ponto fraco do estudo, que pode ser corrigido com dados. Outro ponto fraco foi a categorização do BUI e do VT como políticas sociais. Pretendo tratar melhor esses elementos em estudos posteriores.

## 6. Referências

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 1a ed. São Paulo: Boitempo, 1999.

BILHETE ÚNICO INTERMUNICIPAL (BUI). **Dados de transparência**. 2023 Disponível em <<https://site.riobilheteunico.com.br/bilhete-unico-intermunicipal/>>. Acesso em 08 ago. 2023.

BRASIL. Lei Nº 6.321, de 14 de abril de 1976. Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 abr. 1976

\_\_\_\_\_. Lei Nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 dez. 1985.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil**. 20--. Disponível em <<https://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congressos/reg/slets/slets-018-081.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2023.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FLEURY, Sônia. **Políticas sociais e cidadania**. Working Paper, september 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Tabela 4709 - população residente, variação absoluta de população residente e taxa de crescimento geométrico. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4709>>. Acesso em 10 ago. 2023.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, pp. 564-574, outubro-dezembro/2006.

PAIVA, Ariane; SENNA, Mônica; LOBATO, Lenaura. Política social e direitos: perspectivas contemporâneas. *O Social em Questão – Ano XXV*, n. 52, jan-abr/2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Nº 184, de 27 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região metropolitana do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/1865e2c565e1e547832583d1005da99f?OpenDocument>>. Acesso em 09 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 5.628, de 29 de dezembro de 2009**. Institui o Bilhete Único nos serviços de transporte coletivo intermunicipal de passageiros na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/76de911502259106832576a10060ff9f?OpenDocument>>. Acesso em 09 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.506, de 29 de dezembro de 2016**. Acrescenta dispositivos à lei nº 5628, de 29 de dezembro de 2009, e dá outras providências. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/6071566a69d952508325809c0062ee95?OpenDocument>>. Acesso em 09 ago. 2023.



\_\_\_\_\_. **Lei N° 8.297, de 21 de janeiro de 2019.** Modifica o § 2° do artigo 1° da Lei N° 5.628, de 29 de dezembro de 2009, que institui o Bilhete Único nos serviços de transporte coletivo intermunicipal de passageiros na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em  
<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/a3cd36a9b47374328325839200583d69?OpenDocument>>. Acesso em 09 ago. 2023.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SPIKER, Paul. **Social policy: theory and practice.** 3a ed. Chicago: Policy Press, 2014.

SOUZA, Sergio Paulo Carvalho de; CLAUDIA, Lima. POLÍTICAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO BRASILEIRAS, ANÁLISE COMPARADA E TENSÕES. **In:** Anais do XII CASI - Congresso de Administração, Sociedade e Inovação. Anais... Palhoça (SC) FATENP - Unigranrio, 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/12casi/206721-POLITICAS-DE-SAUDE-E-EDUCACAO-BRASILEIRAS-ANALISE-COMPARADA-E-TENSOES>>. Acesso em: 11/07/2023 10:33.

SOUZA, Sergio Paulo Carvalho de. Meificação. **In:** Anais do XVI Encontro Nacional de Política Social. Disponível em <<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/41196>>. Acesso 08 ago. 2023.