

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 7 | n. 2 | julho/dezembro 2016 | ISSN 2179-8214

Periodicidade semestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Mobilidade urbana: conflitos e contradições do direito à cidade**

*Urban mobility : conflicts and contradictions of the right to the  
city*

**Claudio Oliveira de Carvalho**<sup>\*</sup>

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Brasil)

**Filipe Lima Brito**<sup>\*\*</sup>

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Brasil)

Recebido: 07/06/2015

Received: 06/07/2015

Aprovado: 10/10/2016

Approved: 10/10/2016

Como citar este artigo/How to cite this article: CARVALHO, Claudio Oliveira de; BRITO, Filipe Lima. Mobilidade urbana: conflitos e contradições do direito à cidade. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 103-132, jan./jun. 2016. doi: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.07.002.AO06

<sup>\*</sup> Professor Adjunto de Direito Ambiental, Urbanístico e Agrário da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Vitória da Conquista-BA, Brasil). Doutor em Desenvolvimento e Planejamento Urbano pela Universidade Salvador (Salvador, Bahia, Brasil). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos (Santos, São Paulo, Brasil). Advogado. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA) e do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS).

<sup>\*\*</sup> Acadêmico de Direito da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Vitória da Conquista-BA, Brasil). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA) e do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS).

## Resumo

O presente artigo propõe uma análise do Direito à Cidade no âmbito da mobilidade urbana das grandes e médias cidades brasileiras. Partiremos da premissa de que o ambiente urbano se revela enquanto palco da luta de classes, onde o poder público escamoteia os direitos e garantias fundamentais da classe trabalhadora, comprometendo, também, a locomoção democrática nas urbes. Tal posicionamento permitirá conjecturar sobre a influência do grande capital nos processos de urbanização e reestruturação urbana, que, a princípio, visam garantir o lucro nos mercados automobilístico e imobiliário em detrimento da necessária construção de um sistema de transportes que atenda a universalidade de maneira sustentável. Neste sentido, observaremos como o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, instituído pela lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012, pretende amenizar a referida disputa, reclamando para o meio urbano um projeto favorável à classe trabalhadora e contrário às tendências hegemônicas. Pleiteamos, assim, contribuir para a construção dos estudos do direito à cidade no âmbito da mobilidade urbana, analisando a necessidade de uma reestruturação a partir da perspectiva universal e sustentável.

**Palavras-chave:** direito à cidade; mobilidade urbana; transportes. democracia; bicicleta.

## Abstract

*This paper article an analysis of the Right to the City within the urban mobility of large and medium cities. We start from the premise that the urban environment is revealed as the stage of the class struggle, where the government glosses over the fundamental rights and guarantees of the working class, committing also democratic mobility in cities. This position will allow conjecture about the influence of big business in the processes of urbanization and urban restructuring, which, in principle, aim to guarantee profit in the automotive and real estate markets at the expense of the necessary construction of a transport system that meets the universality sustainably. In this regard, we look at how the National Plan for Urban Mobility, established by Law 12.587, of January 3, 2012, is intended to soften the said dispute, complaining to the urban environment favorable project will working class and contrary to hegemonic tendencies. We plead thus contribute to the building of law studies to the city in the context of urban mobility, analyzing the need for restructuring from the universal and sustainable perspective.*

**Keywords:** right to the city ; urban mobility; transport. democracy; bicycle.

## 1. Introdução

O propalado desenvolvimento das grandes e médias cidades brasileiras, nos últimos anos, foi acompanhado pelo significativo crescimento do número de automóveis particulares em circulação. A expansão da frota de veículos é defendida pelos setores industriais enquanto algo necessário e, até mesmo, inevitável para que ocorra a solidificação da economia nacional, uma vez que esta, além de justificar reformas desenvolvimentistas (“modernização” do meio urbano), demonstraria que o país possui um mercado favorável à expansão do capital internacional.

Ao reafirmar a suposta imprescindibilidade dos automóveis na logística da sociedade, a mídia fortalece o referido discurso, conveniente aos interesses dominantes e perfeitamente útil ao grande capital. A circulação de capitais, sob a forma de mercadorias ou mão de obra, requer o menor tempo possível e o mínimo de barreiras, sejam elas físicas ou políticas, no ciclo produtivo e de transporte (FERRARI, 2012). As potências imperialistas capitalizam o ideal de velocidade, defendido e aplicado nas cidades desenvolvidas através das leis urbanísticas. Assim, ocorrem investimentos em políticas urbanas pensando-se na ocupação e controle dos territórios e de tudo que neles circulam (VIRILIO, 1996).

O poder público, ao corroborar com a expansão do número de vias e incentivos à aquisição do carro próprio, por meio de políticas de consumo pautadas em financiamentos e isenções revelou, no âmbito da mobilidade urbana, ser um aliado dos projetos neoliberais que almejam expandir e hipertrofiar o capital. A defesa do bom posicionamento do Brasil no *ranking* global de mercado de veículos, junto ao incentivo à construção de uma infraestrutura urbana fundamentada na circulação de automóveis - rodovias, grandes avenidas, viadutos, pontes, etc. – representa, na verdade, uma forma de garantir que as ruas se transformem em instrumentos úteis ao capital automobilístico e imobiliário.

Em contrapartida, os meios de locomoção que atendem à classe trabalhadora são escamoteados das políticas de mobilidade urbana. Essa realidade é reflexo da postura estatal que almeja a conciliação dos interesses das classes em conflito ao passo em que assegura o desenvolvimento econômico empresarial (CARVALHO; RODRIGUES, 2016). A consequência é a limitação e submissão do Direito à Cidade, que é posto à margem das suas principais características: universalidade; indivisibilidade; integralida-

de; interdependência; inalienabilidade e progressividade (CARVALHO, RODRIGUES, 2016).

A democracia, no âmbito da mobilidade urbana, sucumbe diante de cidades que são projetadas para atender prioritariamente a circulação dos automóveis particulares. A união na forma de acordo implícito entre Estado e capital constrói fronteiras sociais que impedem o desenvolvimento dos bens coletivos, sustentáveis, independentes e de baixo custo, a exemplo dos transportes públicos.

Os problemas associados ao uso excessivo do automóvel particular nas grandes e médias urbes – congestionamentos, alto índice de mortes em acidentes de trânsito, elevação da poluição atmosférica, precarização do transporte público, vias constituídas de maneira antidemocrática – são recorrentes. Ainda assim, o poder público insiste em propor soluções em curto prazo, que oportunizam e estimulam, cada vez mais, o uso do modal de locomoção privado, em detrimento de outras formas de transporte.

As questões relativas à mobilidade urbana tratadas no presente trabalho dizem respeito à forma como são desenvolvidas as cidades e quais são os interesses em jogo. Defenderemos a existência de uma disputa pela cidade. De um lado, os interesses do capital, que almejam, por meio de alianças com o poder público, o domínio das ruas e, de outro, os direitos e garantias da população que não compõe o primeiro segmento, condenada a aceitar a mercantilização do direito de ir e vir, materializada por meio da expansão predatória – e ideológica – do automóvel particular nas vias de locomoção.

As reflexões aqui desenvolvidas buscam justificar a extrema necessidade de políticas públicas urbanas capazes de emancipar, material e ideologicamente, os cidadãos e as cidades, diante dos impérios do grande capital, no âmbito da mobilidade urbana, de maneira democrática, eficiente, segura e sustentável. As ruas, e tudo que nelas circulam, devem respeitar/preservar a autonomia dos entes federativos. E estes, por fim, devem garantir o interesse da maioria, assim como estabelece o Estado Democrático de Direito.

## **2. Cidade: produto e função social**

A cidade é produto social que se encontra em constante movimento. A dinâmica perpetua-se por meio das relações humanas, que têm como base o trabalho e as demais sociabilidades (CARRIÓN, 2001). Com o avanço

da globalização, a ideia restrita de “local” é ultrapassada e a cidade passa a ser vista como ator político e econômico, em âmbito global. Fazendo jus à denominação de “*ciudad global*” (SASSEN, 1999 *apud* CARRIÓN, 2001), as fronteiras das cidades são relativizadas através de uma rede articulada e interconectada de comércio e serviços.

A infraestrutura urbana que compreende esta logística, de acordo com Terezinha Ferrari (2012), atende aos interesses do grande capital, que se relaciona com os poderes políticos para garantir a racionalização da circulação de capitais, entendida pela autora enquanto uma das formas da realização de mais-valia. O “*just in time*” (FERRARI, 2012), lógica de produção que requer o tempo mínimo de produção e circulação, predominante no interior das fábricas, se expande pelas vias das cidades, exigindo funcionamento eficaz de portos e rodovias para que as mercadorias não percam valor com atrasos nesta etapa componente da dinâmica do capital.

No entanto, as exigências do grande capital para aumentar a velocidade do fluxo de mercadorias e hipertrofiar seus valores fazem com que o poder público escamoteie da sua lista de obrigações as condições dignas para a vida nas cidades. Urbes com espaços democráticos, equipamentos e serviços públicos de qualidade – transporte, moradia, saneamento, educação, lazer, saúde, coleta de lixo e iluminação pública – úteis à humanização das políticas públicas e à redução da segregação no meio urbano, são tidos como barreiras que dificultam os interesses da classe que se coloca contra a democracia e a igualdade social nas cidades.

Na Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB - de 1988, o Título VII, capítulo II, traz algumas disposições gerais sobre política urbana. Sobre o tema, o artigo 182 assim estabelece:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Grifo nosso).

A CRFB/88, entretanto, não define em seu texto quais são as funções sociais da cidade. Alguns juristas brasileiros, como Meirelles (1993, *apud* BERNARDI, Jorge L.; GARCÍAS, 2008), recorreram à Carta de Atenas para tentar definir como deveria ocorrer o funcionalismo social da cidade. Destaca-se que a referida Carta foi elaborada para oferecer diretrizes urbanís-

ticas a países europeus, através do Conselho Europeu de Urbanismo, que estão inseridos em um contexto político, econômico, social e cultural, totalmente distinto dos países da periferia do capitalismo (MARICATO, 2013).

A visão da cidade sugerida pela Carta de Atenas, considerando as especificidades do espaço ao qual se destina, não pode ser adaptada à realidade brasileira. Nesta, a trajetória histórica do uso e da ocupação do solo foi marcada pela destituição de direitos e pelo baixo acesso aos meios de consumo coletivo, tanto em quantidade quanto em qualidade. O próprio processo de industrialização foi orientado pelo capital internacional em detrimento das necessidades internas (FERRARI, 2012).

Assim, para o Brasil, é imprescindível a implementação de políticas públicas consistentes de provisão de bens e serviços, capazes de anular ou reduzir as disparidades e assimetrias que marcam suas urbes. Tentar reproduzir os planejamentos urbanos e soluções pensadas pelos países centrais imperialistas significaria fechar os olhos para a trajetória histórico-social brasileira.

A Carta elaborada no velho continente estimula a competitividade capitalista entre as cidades e, de forma contraditória, propõe uma espécie de equilíbrio social, sugerindo que novas estruturas seriam capazes de reduzir o abismo socioeconômico - consequência da exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade (BERNARDI; GARCIAS, 2008). Vejamos um trecho da Carta:

As cidades europeias do séc. XXI continuarão a ser fortemente interdependentes do nível de actividade económica. Tentarão todas pertencer a redes económicas densas e de malha fina, conjugando eficácia e produtividade, mantendo altos níveis de emprego e procurando assegurar uma margem de desenvolvimento competitivo no quadro da economia global, adaptando-se continuamente às mudanças internas e externas.<sup>1</sup>

As potências da Europa, ao buscarem propor uma lógica para redefinir e reorganizar as cidades, através do Conselho Europeu de Urbanistas, reafirmou as concepções mercadológicas do espaço urbano, entendido como um lócus exclusivo para a reprodução do capital. Apesar da manutenção deste quadro, algumas cidades merecem destaque na forma como

---

<sup>1</sup> *A Nova Carta de Atenas 2003: A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*: Conselho Europeu de Urbanistas 1998 AUP-DGOTDU, Lisboa.

organizam as políticas de mobilidade urbana. Na Dinamarca, Copenhague tornou-se uma cidade propícia à substituição do automóvel individual pela bicicleta enquanto meio de transporte urbano.

À medida que a cidade é vista enquanto empresa, as políticas urbanas deixam de ser “política” para se tornarem produto do mercado imobiliário. Os poderes públicos, consentindo com a concepção neoliberal de cidade, prevista na Carta de Atenas e nas metas do Consenso de Washignton, abandonam a postura estatista e dirigista que seria capaz de orientar a cidade de acordo com sua realidade e necessidade concretas, transformando-a então num verdadeiro negócio lucrativo.

A concessão de subsídios, terras e isenções, por parte da Administração Pública, oferece estímulos competitivos às empresas, que passam a determinar, cada vez mais, a maneira como se dá a ocupação e uso do solo, bem como quem o ocupará. A consequência é um espaço urbano assinalado por graves disparidades socioespaciais.

Os muros destas cidades são erguidos pelos próprios moradores. (CARVALHO; RODRIGUES, 2013). Nestes locais, os serviços e equipamentos públicos são insuficientes e pouco eficazes para atender a realidade concreta dos cidadãos, que permanecem à margem da cidade legal. Esta sim é dotada de cidadania, planejamento e modernidade. Maricato (2013) evidencia, em entrevista concedida à Rede Mobilizadores do Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP – alguns dados alarmantes sobre o tema. Em Belém (PA), mais de 50% da população mora na ilegalidade, em Recife (PE) são cerca de 40%, e na Baixada Fluminense, 80% da população é desprovida de esgotamento sanitário.

A realidade concreta das cidades localizadas à margem do capitalismo periférico é muito distinta da realidade do mundo europeu. Usar como referência a urbanização propagada pelo ordenamento político que tem como base o neoliberalismo equivale a sacrificar os interesses da coletividade em prol do capital automobilístico e imobiliário.

No Brasil, a expansão das relações econômicas capitalistas evidencia a luta de classes, marcada por contrastes sociais que, ao passo em que mantém o lucro em determinados mercados, reduzem as garantias humanas e as funções sociais da cidade. Não se trata de falta de legislação ou planejamento urbano. De acordo com Maricato (2014):



políticas e leis nós temos: Constituição Federal, Estatuto da Cidade, famoso no mundo inteiro, Ministério das Cidades, Conferência Nacional das Cidades, Conselho das Cidades, Lei federal de Consórcios Públicos, Plano Nacional de Habitação, Lei Federal de Saneamento, Política Nacional de Resíduos Sólidos e por último, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana.

Embora existam dispositivos e instituições que orientem os Planos Diretores Urbanos, regulamentando as suas funções sociais, bem como o uso da propriedade privada, as necessidades que atingem e destoam as cidades, revelando cenários das mais diversas desigualdades, são ignoradas por estes instrumentos (CARVALHO; RODRIGUES, 2013). Além da irrelevância com a qual foram tratados temas importantes, como saneamento e drenagem, os transportes públicos e alternativos, principais componentes aptos à universalizar a mobilidade urbana nas urbes, foram mantidos à margem dos destaques que orientam a expansão de vias, estacionamentos e, conseqüentemente, o uso do automóvel privado.

### 3. O favorecimento dos veículos automotores

Segundo Lefebvre (2008), a industrialização é o ponto de partida para se apresentar e expor a problemática urbana das cidades. No Brasil, este processo foi norteadado, principalmente, pelas diretrizes estabelecidas através da expansão capitalista internacional e não pela realidade do desenvolvimento do mercado interno (MARICATO, 2011). Em consonância com este entendimento, Henri Lefebvre afirma que o processo de industrialização, bem como a indústria:

assaltam e saqueiam a realidade urbana preexistente, até destruí-la pela prática e pela ideologia, até extirpá-la da realidade e da consciência. Conduzida segundo uma estratégia de classe, a industrialização se comporta como um poder *negativo* da realidade urbana: o social urbano é negado pelo econômico industrial. (LEFEBVRE, 2008, p. 28).

Pensada e organizada de forma exógena às demandas da sociedade, ao passo em que tais medidas iam sendo executadas, o desenho urbano era mutilado. Através da cultura e da ideologia, integrantes da superestrutura estatal, criou-se uma realidade empírica que disfarçava os desequilíbrios estruturais. A ideia desenvolvimentista suprime as crises sociais, bem

como esconde a falta de estrutura urbana capaz de suportar a frota de veículos automotores que cresce cada vez mais.

O número de carros não para de crescer no país. Com o aumento da frota, o Brasil já tem um automóvel para cada 4,4 habitantes. São 45,4 milhões de veículos do tipo. Há dez anos, a proporção era de 7,4 habitantes por carro. (GLOBO.COM. *Com aumento da frota, país tem 1 automóvel para cada 4 habitantes*).<sup>2</sup>

No Brasil, o meio ambiente urbano, compreendido enquanto palco das relações humanas e local da reprodução das forças de trabalho (MARI-CATO, 2013), não recebe do poder público o tratamento necessário à emancipação cultural e estrutural do automóvel. Pedestres e ciclistas deveriam ser o foco das políticas que viabilizam mobilidade a par das discussões sociopolíticas voltadas para a reforma urbana. No entanto, sofrem, cada vez mais com a exclusão socioespacial promovida pelo capital, que focaliza, por excelência, os veículos automotores individuais.

O ordenamento político-econômico pautado no neoliberalismo, que prevê a intervenção estatal cada vez mais superficial nas relações econômicas e sociais, provocou reduções significativas na atuação positiva do Estado, dando liberdade e autonomia para os impérios do capital imobiliário e automobilístico, cada vez mais expansivos. A administração pública assume o papel de facilitadora da atuação do capital nas cidades, como o faz na realização dos megaeventos. Claudio Carvalho e Raoni Andrade (2013), ao analisar a postura questionável do poder público diante destes eventos, elucidam:

Para que as cidades não percam essa grande oportunidade de negócio, o poder público tolera modificações legislativas que corrompem princípios jurídicos dos mais essenciais, e inviabilizam as políticas públicas que são construídas dentro das diretrizes da nova ordem jurídico-urbanística. O resultado disso é o agravamento da segregação socioespacial e a precarização dos bens de consumo coletivo capazes de proporcionar qualidade de vida aos habitantes.

---

<sup>2</sup> <sup>2</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/03/com-aumento-da-frota-pais-tem-1-automovel-para-cada-4-habitantes.html>> Acesso em: 7 jan. 2016)

<sup>3</sup>

O governo republicano do Brasil partindo da concepção de Estado Social do Constitucionalismo Democrático, conforme elucida Paulo Bonavides (2013), deveria conceber-se enquanto meio apto a concretizar projetos que multipliquem e qualifiquem estes bens de uso coletivo, em respeito aos princípios essenciais que constituem o estado democrático de direito.

A liberdade e igualdade afiguram-se enquanto dois dos principais valores presentes no rol de direitos fundamentais que deveriam ser concretizados pelo Estado. Ao analisar os aspectos da mobilidade urbana na contemporaneidade, observa-se a precarização destes valores. Ao posicionar-se de forma a alcançar as metas estabelecidas pelo projeto neoliberal, a mobilidade urbana pautada na democracia e na universalidade do acesso permanece em último plano.

A mídia, enquanto componente da superestrutura, ao operar favoravelmente à construção da ideia de consumo e propriedade de bens acaba ratificando a ideia da necessidade fundamente da propriedade de um automóvel. Cria-se a necessidade do consumo.

Uma vasta máquina de propaganda acompanha a indústria do automóvel. A construção de toda uma cultura e um universo simbólico relacionados à ideologia do automóvel ocupa cada poro da existência urbana. [...] Ao comprar um automóvel, o consumidor adquire não apenas um meio de se locomover, mas também masculinidade, potência, aventura, poder, segurança, velocidade, charme [...]. (MARICATO, 2001, p. 177)

De acordo com apontamento do Departamento Nacional de Trânsito –DENATRAN – no Brasil, a frota de veículos cresceu 119% em dez anos. O país encerrou o ano de 2010 com 64,8 milhões de veículos registrados, atingindo em 2012, o número de 83,5 milhões<sup>3</sup>. Considerando que em 2002 havia 35,5 milhões de veículos, a quantidade quase triplicou em 10 anos. Analisando estes dados junto ao Censo IBGE 2010, que indica que a população brasileira é de 190.732 milhões, o país tem uma média de um carro para cada 2,94 habitantes.

---

<sup>4</sup> <sup>3</sup> Dados apresentados no artigo “Cidade para os pedestres”, p. 34, de Flávia Lopes, publicado na Revista de Jornalismo Científico e Cultural da Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em <<http://www.ufjf.br/revistaa3/todas-as-edicoes-2/revista-a304/>>

O suposto aumento da renda da população, junto aos incentivos oferecidos pelo Governo para estimular a compra de automóveis contribuíram para a forma como se encontra a realidade da mobilidade urbana no Brasil. Em 2009, o Governo assumiu uma postura que pleiteava ampliar o consumo no país através do fortalecimento das indústrias. Deste modo, reduziu o imposto sobre produtos industrializados (IPI) dos automóveis, o que resultou num aumento de mais de 30 milhões de veículos nas ruas entre 2009 e 2013 (DENATRAN).

Ocorre que não se trata de mero acaso ou simples preferência dos usuários. O automóvel não é uma escolha. Tornou-se uma necessidade, até mesmo nas cidades do mundo não desenvolvido, devido às suas formas de organização da mobilidade urbana (MARICATO, 2011). Enquanto consequência da industrialização, a aparente inevitabilidade do uso de veículos automotores representa, na verdade, um processo conveniente, intencional, no qual existe elevado interesse da classe detentora do capital (LEFEBVRE, 2008).

Neste contexto, o automóvel individual passou a ocupar lugar de destaque entre as formas de locomoção utilizadas pelo homem. A própria cidade passou a ser estruturada tendo em vista a facilidade e velocidade com as quais os veículos automotores percorrem as distâncias. De acordo com Ermínia Maricato (2011, p. 183):

Os orçamentos públicos, especialmente municipais, privilegiam os investimentos relacionados ao automóvel ou sistema viário, mas dificilmente seguem o Plano Diretor Urbano. Por outro lado, não é pouco freqüente que urbanistas se detenham na regra de uso e ocupação do solo e ignorem que o grande promotor que orienta a ocupação do solo é o transporte.

À medida que os recursos públicos são direcionados ao sistema viário, aumentando a quantidade de vias e expandindo as já existentes, o número de transportes motorizados tende a crescer, suprimindo outras formas de locomoção, como o pedestrianismo, o ciclismo e o transporte público<sup>4</sup>. O governo se aproveita do poder ideológico por trás do discurso

---

<sup>5</sup> <sup>4</sup> De acordo com o IPEA (2011) o aumento decorre, também, "tanto da elevação do poder aquisitivo das pessoas quanto das deficiências do transporte público e do apoio crescente do governo federal, na forma de isenções de impostos e facilidades financeiras de aquisição de veículos individuais. A continuar estas condições, as frotas de automóveis e motos deverão dobrar até o ano de 2025"

desenvolvimentista para aumentar o número de obras viárias, afirmando a necessidade da implementação da mobilidade e do avanço econômico das regiões.

Entretanto, os privilégios para os quais são voltados os orçamentos públicos, conforme esclarece a supramencionada autora, são incapazes de resolver as crises da mobilidade urbana e reduzir os impactos ambientais. Jan Gehl (2013) esclarece que na maioria dos lugares, as pessoas sempre encontram formas de usar o automóvel próprio, principalmente devido à expansão do número de vias trafegáveis. O autor conclui que quanto maior o número de ruas e avenidas, maior será a quantidade de pessoas estimuladas ao uso do modal de locomoção particular.

Enquanto isso, os investimentos em transporte público, direito humano fundamental social inserido na Constituição Federal de 1988, art. 6º, pela Emenda Constitucional Nº 90, são cada vez mais escassos. Por este motivo, os valores das tarifas dos ônibus municipais sofrem aumentos consecutivos, prejudicando a maioria da população de baixa renda, carecedora de mobilidade.

Segundo os dados do Sistema de Indicadores de Percepção Social – Mobilidade Urbana, executado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a cada doze reais gastos em incentivos ao automóvel privado, o governo emprega um real em um transporte público de baixa qualidade com preços de passagens nada módicos<sup>5</sup>, ferindo uma garantia fundamental prevista na Carta Maior e contrariando o artigo 6º, §1º, da Lei de Concessões.

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (Grifo nosso)

Mais da metade do orçamento do Ministério das Cidades já foi dirigido ao asfaltamento de vias. Além de beneficiar a expansão da frota de veículos automotores, a prática, exercida através de emendas parlamentares,

---

<sup>6</sup> <sup>5</sup> De acordo com o levantamento realizado pelo IPEA (2011), de 1995 até 2011, as tarifas de ônibus subiram 60% além da inflação.

serve de instrumento útil ao exercício de políticas clientelistas (MARICATO, 2011, p. 182).

Convém trazer à baila, deste modo, questionamento fundamental que tem sido reiteradamente levantado por diversos setores públicos e da sociedade civil. “De quem é e para quem são as cidades, e quem tem sido beneficiado pelas enormes transferências de recursos públicos?” (FERNANDES, 2013, p. 218).

De acordo com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA – a política excludente de mobilidade adotada pelos administradores públicos resultam em consequências como:

- Congestionamentos que atingem recordes de tempo, distância e custos para a cidade<sup>6</sup>;
- Exclusão de 37 milhões de brasileiros do sistema de transporte público coletivo por falta de condições econômicas para arcar com o preço das tarifas;
- Ocorrência de 380.000 acidentes no trânsito, por ano, com 35.000 óbitos e, das vítimas, mais de 100.000 tornam-se deficientes;
- Os gastos governamentais com a saúde pública por conta de acidentes no trânsito giram em torno de 12,3 bilhões de reais por ano. Os automóveis são responsáveis por 78% destes custos, e representam apenas 27,3% dos deslocamentos.

O número de mortes no trânsito revelou ser um grave problema no âmbito da saúde pública. Em que pese a redução nos primeiros anos após a aprovação do Código de Trânsito Brasileiro em 1997, as taxas voltaram a crescer de maneira constante e sistemática no início do século XXI, coincidindo com o *boom* de motocicletas e automóveis. De acordo com o Mapa da Violência de 2013<sup>7</sup>, elaborado pelo Centro Brasileiro de Estudos Latinos Americanos - CEBELA, a maioria das vítimas é composta por ciclistas, pedestres e motociclistas. No período entre 2001 e 2011, a taxa de crescimento

---

<sup>6</sup> Segundo o Ipea (2011), “entre 1992 e 2008, o tempo médio de deslocamento casa – trabalho da população nas dez principais RMs do país subiu aproximadamente 6%, a despeito dos investimentos realizados nos sistemas de transporte (tabela 2). O percentual de pessoas que gastam mais de uma hora no seu deslocamento casa – trabalho também subiu, passando de 15,7% para cerca de 19% do total de pessoas que realizam esse tipo de deslocamento”.

<sup>7</sup> Ver Mapa da Violência 2013: Acidentes de Trânsito, disponível em [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013\\_transito.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_transito.pdf)

no número de óbitos no trânsito foi de 41,7%. No país, enquanto 29 pessoas, a cada 100 mil, são vítimas de homicídios, a média de mortes no trânsito já atinge 22,5 mil por ano.

A política governamental de priorização do uso particular dos modais motorizados também produz graves impactos ambientais. O crescimento da frota de veículos, bem como do número de vias, resulta na emissão de mais poluentes na atmosfera, no aumento das poluições visual e sonora, na impermeabilização dos solos devido ao asfalto e à pavimentação, e no tamponamento de córregos, que incidem em enchentes urbanas (MARICATO, *apud* IPEA, 2011). De acordo com os dados apontados pela ANTP (2008, *apud* IPEA, 2011), o transporte privado é responsável por mais de 90% da emissão de poluentes locais e 63% da emissão dos poluentes globais.

A despeito dessas consequências, o poder público dos entes federativos municipais não direcionam esforços para tentar reduzir o uso indiscriminado de automóveis individuais no dia a dia dos cidadãos. O que se observa são políticas que favorecem e estimulam a utilização de veículos automotores privados. Não poderia ser diferente, afinal, em 2009, uma das formas que o Governo encontrou para reduzir os efeitos da crise econômica foi a promoção de incentivos fiscais para a produção de automóveis. Com o crescimento da frota de veículos, a solução para a crise acabou implicando em outros problemas para a população<sup>8</sup>.

De acordo com José Alberto Barroso Castanõn (*apud*, LOPES, 2013), professor de engenharia da Universidade Federal de Juiz de Fora, atuante na área de ergonomia e transportes, uma das formas de convencer o motorista a deixar o seu veículo automotor em casa seria reduzir o número de estacionamentos nas ruas.

Para que o cidadão se sinta convidado a deixar o seu automóvel em casa, o sistema de transporte público deveria estar qualificado para ser uma alternativa viável. A viabilidade deve consistir na qualidade do transporte e na modicidade das tarifas. Além disso, as vias pertencentes aos outros meios de locomoção, como o ciclismo e o pedestrianismo, precisariam oferecer segurança e qualidade, com o intuito de se tornarem alternativas eficazes à implementação e melhoria da mobilidade nas cidades.

---

<sup>8</sup> Ver Marcos Pimentel Bicalho, "O pesadelo da imobilidade urbana: até quando?", em *Carta Maior*, 4 jul. 2012, disponível em: <[WWW.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20523](http://WWW.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20523)>. Acesso em 13 fev. 2016.

Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, os ônibus realizam 87% das viagens por transporte público no país e transportam 70% dos brasileiros. Ainda assim, os transportes individuais são priorizados na estruturação das cidades, bem como nas políticas de incentivos fiscais projetadas pelo Governo<sup>9</sup>.

O processo de liberalização das economias latino americanas, que se revela numa abertura econômica e num Estado cada vez menos participativo, ocorrido em meados de 1980 e durante a década de 1990, produziu uma separação entre os usuários do transporte privado e aqueles que usam o transporte coletivo. O suposto aumento do poder aquisitivo dos primeiros, diante da deteriorização dos meios públicos de locomoção, os convence a adquirir o automóvel próprio como sendo o melhor meio de garantir mobilidade dentro e fora das cidades.

Conforme pesquisa realizada pela Organização Internacional para o Transporte Público, o direito fundamental ao transporte, previsto na Constituição Federal, em seu art. 6º, acaba sendo custeado majoritariamente pelas tarifas, ou seja, pela contraprestação direta do usuário<sup>10</sup>. O levantamento realizado pela entidade demonstrou que essa é uma realidade que se espalha pelos países da América Latina.

Bogotá possui a mais alta participação tarifária, com 82% do faturamento do sistema de ônibus sendo representados pelas tarifas, apenas 8% de subsídios do governo e os 10% restantes são adquiridos através de receitas não tarifárias. Em São Paulo, as tarifas representam 47% do faturamento, com 35% de subsídios do governo e os 18% restantes provêm da fração para remuneração dos empresários. Já em Buenos Aires, o custeio da tarifa pelos usuários compõe 40% da receita, e os subsídios governamentais perfazem os 60%<sup>11</sup>.

Em 10 anos, de 2002 a 2012, os custos oriundos da utilização de um transporte individual tornaram-se inferiores aos advindos do uso do transporte coletivo. De acordo com a associação nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU – a tarifa dos ônibus aumentou 111% neste intervalo de tempo. O valor do óleo que abastece os veículos coletivos

---

<sup>10</sup> <sup>9</sup> Conforme visto no capítulo anterior, a cada doze reais gastos em incentivos ao automóvel privado, o governo emprega um real num transporte público de baixa qualidade.

<sup>11</sup> <sup>10</sup> Informações disponíveis no artigo “Qual o custo da mobilidade urbana?”, publicado na revista eletrônica Carta Capital. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/qual-o-custo-da-mobilidade-urbana>.

<sup>12</sup> Idem.



cresceu 200%, enquanto o preço da gasolina utilizada pelos automóveis individuais subiu 43,9%, e o dos próprios carros, 6,3%<sup>12</sup>.

Os aumentos que incidem sobre os custos dos transportes públicos, invariavelmente recaem sobre o consumidor destes serviços. E quanto mais caro, menor será o uso e maior será a exclusão. Este cenário desestimula o uso coletivo do transporte, tornando o direito de ir e vir cada vez mais mercantilizado, e representa mais um incentivo ao crescente uso do automóvel particular.

Conforme demonstrado pelo relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – a estratégia elaborada pelo governo federal<sup>13</sup> de manter o crescimento econômico com estímulo à indústria automobilística está diretamente associada à redução no uso do transporte coletivo. Entre 1977 e 2005, o uso deste modal caiu de 68% para 51%, enquanto o uso do automóvel particular cresceu de 32% para 49%, nas grandes cidades brasileiras.

O setor de transportes, assim como em outros serviços, é marcado pela liberdade econômica que caracteriza as políticas neoliberais. A maior liberalização possibilita às empresas de transporte público maior flexibilidade no reajuste tarifário. Com a elevação do preço, torna-se possível equilibrar, momentaneamente, o decréscimo na ocupação dos veículos que atendem o transporte coletivo. Como consequência, observa-se um crescimento generalizado, na América Latina, das tarifas de ônibus.

Entretanto, o aumento das tarifas representa uma solução, a curto prazo, apenas para o orçamento das empresas. Em nada contribui para a mobilidade urbana sustentável e traduz-se, na verdade, em um caminho acelerado para o colapso da locomoção nas cidades. Afinal, quanto maior o preço da passagem, menor a quantidade de pessoas aptas a arcar com as despesas do modal coletivo de transporte e maior será o número de carros nas ruas, considerando os diversos incentivos à sua aquisição.

O crescimento do número e do uso dos automóveis privados está extremamente relacionado à degradação do serviço público de transporte. As consequências não se limitam à redução da demanda deste, mas também ao seu encarecimento, precarização, e incentivo à propagação de transportes informais/ilegais, sem nenhum tipo de regulamentação ou garantias ao usuário.

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Principalmente através da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

*La degradacion del transporte publico formal no solo aporta al fortalecimiento del uso del automovil, sino que da oportunidades a operadores mas precarios, que ofrecen servicios alternativos, mas degradados, pero eficaces para resistir la crisis del sector. (FIGUEROA, 2001)<sup>14</sup>.*

Considerando os dados acima apresentados, cabe-nos refletir acerca das alternativas e, neste sentido, reafirmamos o papel e a importância da bicicleta neste contexto, enquanto meio de locomoção de baixo custo para os usuários, para o poder público e para o meio ambiente. A realidade concreta – caótica – das cidades exige novas políticas de mobilidade sustentável para o alcance de melhorias significativas no meio urbano.

O veículo de propulsão humana é um modal de transporte que, quando integrado à dinâmica das cidades para além das atividades lúdicas e/ou esportivas, através do incentivo e conscientização pelo poder público, torna possível a efetivação do Direito à Cidade, ou seja, do direito a um ambiente urbano que possibilite o acesso democrático e facilitado aos seus diversos espaços, de maneira segura e sustentável.

#### **4. Lei Federal nº 12.587/2012: política contra a hegemonia dos transportes privados.**

Até o momento, vimos que as políticas favoráveis à motorização individual acabaram trazendo consequências estruturais e ambientais para as cidades, além de favorecer a supressão de direitos dos cidadãos, entre eles o direito fundamental ao transporte público. Como consequências, podemos, por exemplo, citar a exclusão socioespacial no âmbito da mobilidade urbana e os prejuízos ambientais que têm se tornado problemas evidentes nas grandes e médias cidades do mundo. O direito de ir e vir, previsto no artigo 5º, inciso VII da Constituição Federal, foi apropriado pelos capitais imobiliários e automobilísticos, que induziram em perdas coletivas na mobilidade das cidades e na mercantilização da mobilidade nas urbes.

No Brasil, os transtornos foram intensificados pela condição histórica de submissão político econômica do país latinoamericano, que teve sua

---

<sup>15</sup> Quanto ao crescimento do número de transportes informais, o tema é explorado mais detalhadamente no artigo de Oscar Figueroa (2001), *“Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano”*

trajetória urbana associada à segregação e à espoliação das urbes (CARVALHO; RODRIGUES, 2016). Aqui, como analisado, encontramos particularidades próprias dos países em desenvolvimento. Dentre elas, a formulação de projetos urbanos totalmente despolitizados. Ao passo em que seus governos estimulam o consumo de automóveis, desenvolvendo um sistema urbano teoricamente capaz de atendê-los, mantêm, por outro lado, a infraestrutura social à margem dos ideais de equidade, mobilidade e acessibilidade universais.

Em junho de 2013, a história brasileira foi marcada pelas mobilizações originadas na luta pelo “passe livre”, deflagrando uma série de batalhas em prol de mudanças na gestão dos transportes e no meio urbano. Possuindo como uma das principais pautas a tarifa zero no âmbito dos transportes públicos, as milhares de vozes que foram às ruas contrariavam o ideal “desenvolvimentista” do Estado. As manifestações, violentamente reprimidas pela polícia militar, que atua sob os princípios do Estado burguês, assinalaram, mais uma vez, a necessidade de melhorias nas cidades.

Diante desta realidade, o poder público federal promulgou a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. O instrumento normativo, que estabeleceu o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, elaborou uma série de princípios, diretrizes e objetivos para a efetivação do acesso universal à cidade, de maneira democrática e sustentável. Para isso, o referido texto determinou, no artigo 24, §1º, que os Municípios com mais de vinte mil habitantes e os demais obrigados à elaboração do plano diretor, deverão criar o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inseridos. Estabeleceu-se um prazo de três anos, com término em 2015, sob o risco de ficarem os entes municipais impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam a exigência da lei federal.

Entretanto, inúmeros municípios, até então, não apresentaram o Plano de Mobilidade Urbana que deveria ser inserido no Plano Diretor da cidade, seguindo as orientações da Lei Federal 12.587. Além de deixar de receber recursos que poderiam melhorar os aspectos da mobilidade do município, estes entes federativos, em suas omissões legislativas, não viabilizam meios para a efetivação de uma nova política urbana capaz de coordenar a política de transporte e circulação com a política de desenvolvimento urbano.

Apesar da necessidade do Plano de Mobilidade Urbana em âmbito municipal, que deve ser construído democraticamente, não pretendemos, aqui, sugerir que a solução para a uma mobilidade urbana sustentável nas cidades esteja limitada apenas a elaboração, pelo poder público municipal, do referido projeto em consonância com a Lei Federal 12.587 de 2012. Trata-se, além disso, da necessidade de um posicionamento político que seja favorável à concretização deste objetivo através da conscientização e participação cidadã.

À medida que a acessibilidade é desenvolvida, possibilitando: o uso seguro dos transportes não motorizados; o acesso a um transporte coletivo gratuito e de qualidade; bem como o uso consciente do modal motorizado individual, os municípios precisariam ser estimulados a desenvolver um comportamento culturalmente favorável, participativo e adepto a estas mudanças. Não adianta instituir quilômetros de ciclovias sem desestimular o uso do modal individual nem promover o uso da bicicleta, instalando também bicicletários seguros e acessíveis à população.

A priorização dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado é uma das diretrizes do Plano Nacional de Mobilidade Urbano, instituído pela lei 12.587 de 2012, previsto no artigo 6º, inciso II. Acreditamos ser um dos pontos relevantes para a construção do presente trabalho. A diretriz vai de encontro aos interesses hegemônicos do capital automobilístico, que lucra com o consumo de automóveis. Assim, não é raro o orçamento público priorizar os modais motorizados privados ou o sistema viário, ao invés de seguir o próprio Plano Diretor.

A política de favorecimento das indústrias automobilísticas está intimamente ligada à política energética que tem como principal matriz o petróleo. Afinal, a grande disputa pelo poder no mundo está relacionada ao refinamento, exploração e comercialização deste recurso natural (MARICATO, 2012, p. 176).

As prefeituras, guiadas pelos ideais desenvolvimentistas, muitas vezes veem na expansão de vias e estacionamentos um norte para a solução das crises de mobilidade já existentes. Este tipo de política urbana é legitimada pela população. A grande maioria das pessoas, seduzidas pelo sonho do carro próprio – estimulado pelo financiamento/endividamento – cada vez mais próximo do orçamento, não reluta em aceitar que o crescimento do número de avenidas, além de “modernizar” o meio urbano, é meio ca-

paz de descongestionar as cidades. Assim, estabelece-se um cenário favorável ao uso dos automóveis individuais, mas prejudicial ao ideal de uma mobilidade urbana sustentável.

Em sentido contrário, o governo deveria desenvolver uma infraestrutura mínima capaz de solucionar o problema da mobilidade das regiões centrais e mediações sem aumentar os impactos ambientais gerados pelas pavimentações, como a impermeabilização do solo, nem reafirmar o processo de encarecimento dos transportes públicos e consequente limitação ao seu acesso, traduzindo-se numa verdadeira segregação social no âmbito da mobilidade urbana.

Entre 2003 e 2010, o crescimento demográfico no Brasil foi de 13%, enquanto a frota de veículos em circulação aumentou 66%<sup>15</sup>. Dentre as consequências de dados como estes, está a segregação social existente nos meios de locomoção urbanos e a crescente lentidão no trânsito das médias e grandes cidades.

Apesar do número crescente de veículos no país, a locomoção a pé ou em transporte público são as que possuem o maior número de adeptos. A pesquisa realizada pelo Conselho de Infraestrutura da Confederação Nacional da Indústria - CNI, divulgada em 2015<sup>16</sup>, atestou que, dentre os entrevistados, 46% das pessoas se locomovem a pé ou em transportes públicos. Um total de 24% dos entrevistados utilizam os ônibus coletivos e 22% se deslocam a pé. Em seguida, estão os que se locomovem em carros próprios (19%), em motocicletas (10%), em vans/ônibus fretados (9%), e em bicicletas (7%).

A pesquisa realizada pelo CNI constatou, ainda, que a escolha do meio de transporte varia de acordo com a renda das pessoas. Quase metade daqueles que recebem mais de cinco salários mínimos, nesta pesquisa, utiliza o automóvel particular para se locomover. Em contrapartida, dentre os que recebem menos de um salário mínimo, apenas 3% vão de carro para o trabalho, 39% se deslocam a pé e 20% utilizam os ônibus.

Em que pese a maioria das pessoas utilizarem o transporte público, o Estado gasta 14 vezes mais com o transporte individual do que com os

---

<sup>15</sup> Dados obtidos a partir da pesquisa realizada pelo Conselho de Infraestrutura da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

<sup>16</sup> Dados coletados na página on-line da Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/2015/10/1,74718/rsb-27-mobilidade-urbana.html>. Acessado em: 15 fev. 2016.

modais coletivos. Nesta conta, realizada pelo CNI<sup>17</sup>, foram considerados os gastos com construção, operação e manutenção do sistema que possibilita a circulação dos automóveis.

As prefeituras, ao direcionar a maior parte do orçamento da infraestrutura urbana para parcela da população que usa os automóveis privados, violam os preceitos do Direito a Cidade<sup>18</sup>, pautados na democracia, bem como o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, que determina que os transportes não motorizados e os coletivos sejam priorizados nas políticas urbanas.

A falta de eficiência se destaca na aplicação das políticas de mobilidade urbana se destacam quando analisada as horas perdidas em congestionamentos. De acordo com um estudo realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES<sup>19</sup>, o tempo médio de deslocamento, no trecho casa-trabalho, nas 15 maiores regiões metropolitanas do Brasil é de 43 minutos<sup>20</sup>. Além de prejudicar a circulação de bens e serviços, a demora no trânsito afeta a produtividade do trabalhador, elevando o estresse e reduzindo a sua qualidade de vida.

Para a economia brasileira, segundo estudos da Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, o prejuízo decorrente do tempo perdido pelos trabalhadores nos congestionamentos é de 111 bilhões de reais. As soluções, pensadas em longo prazo, com base em melhorias na infraestrutura compostas por linhas de metrô, corredores expressos de ônibus e Veículos Leves sobre Trilhos (VLT), entre outros, custariam em torno 235 bilhões de reais, conforme levantamento do BNDES. Mesmo que houvesse fundos para o investimento necessário, extremamente avultoso

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Dentre eles, a universalidade, que, conforme a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (apud CARVALHO; RODRIGUES, 2016), estabelece que os benefícios do desenvolvimento urbano devem estar ao alcance de todos os cidadãos.

<sup>19</sup> Ver Roberto Rockman “*Para desafogar o trânsito, Brasil deverá investir 235 bilhões de reais*”, em *Carta Capital*, 6 fev. 2016, disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/para-desafogar-o-transito-Brasil-deve-investir-235-bilhoes-de-reais>>. Acesso em 16 fev. 2016.

<sup>20</sup> No Rio de Janeiro, 2,8 milhões de trabalhadores levam, em média, 141 minutos nas viagens casa-trabalho-casa.

considerando o orçamento destes entes federativos<sup>21</sup>, obras deste porte levariam anos para serem implementadas (GEHL, 2013).

Neste contexto, uma das alternativas encontradas pelas pessoas e por alguns governos, estes na formulação de políticas públicas, tem sido o uso da bicicleta. Este meio de transporte, de baixo custo para o poder público e para os usuários, tem revolucionado a forma como são estruturados os projetos de mobilidade urbana em diversas cidades, resultando em melhorias significativas através de investimentos e planejamentos eficazes.

Pesquisadores da Universidade de Auckland (CONNOR, KEARNS, MACMILLAN, REES, WITTEN, WOODWARD, 2014), na Nova Zelândia, demonstraram que, para cada dólar investido na construção de vias cicláveis, o governo das cidades poderia economizar vinte e quatro dólares. O estudo teve como objetivo analisar e comparar os efeitos das políticas destinadas à comutação dos automóveis pelas bicicletas em uma cidade onde os carros são predominantes. Para a contabilização dos custos, foram consideradas as reduções dos gastos em saúde, poluição e tráfego.

Até o final da década de 1990, apenas 20% dos habitantes de Bogotá, na Colômbia, possuíam veículos automotores. Ainda assim, a maior parte dos investimentos em transportes foi direcionada para o uso destes modais, resultando numa disparidade no âmbito da mobilidade da cidade.

A partir de 1998, o governo da capital colombiana passou a priorizar os 80% das pessoas que não tinham acesso a carros e/ou motos. O pleito era promover o desenvolvimento social e econômico da cidade, oportunizando boas condições de vida e mobilidade aos cidadãos desfavorecidos. Além de melhorar o sistema de transporte público, calçadas que serviam de estacionamento para carros foram limpas e reconstituídas e 330 quilômetros de novas vias cicláveis foram implantados (GHEL, 2013).

Copenhague comprovou que a possibilidade de melhorar a mobilidade urbana da cidade, reduzindo consideravelmente o fluxo de carros, através do estímulo ao uso de bicicletas é real. De acordo com o dinamarquês Jan Ghel (2013), arquiteto e sócio-fundador da Gehl Architects – Consulto-

---

<sup>22</sup> <sup>21</sup> No orçamento de 2016, o Governo Federal destinou, através do Programa de Aceleração ao Crescimento – PAC, apenas 25,1 bilhões de reais para obras do setor de infraestrutura social e urbana das cidades brasileiras. O valor ainda deverá ser distribuído nas seguintes áreas: habitação, mobilidade urbana, saneamento, prevenção em áreas de risco, recursos hídricos, equipamentos urbanos e cidades históricas. Ver “Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2016. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/ploa/orcamento-cidadao-2016.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2016

ria de Qualidade Urbana, na capital da Dinamarca, foi determinado para a cidade, enquanto princípio da política urbana voltada para o ciclismo, que as bicicletas tenham espaço próprio em ruas comuns, que fazem parte do tráfego rotineiro de cada cidadão.

A política urbana voltada para o uso da bicicleta aplicada na capital dinamarquesa vai além dos mais de 400 quilômetros<sup>22</sup> de ciclovias distribuídas pelas ruas da cidade<sup>23</sup>. O sistema de locomoção que assegura segurança e acessibilidade para os ciclistas foi desenvolvido e integrado aos demais meios de transportes coletivos. Lá, os trens, metrô e táxis foram estruturalmente modificados para tornarem-se aptos a transportar, além dos passageiros, as suas bicicletas (GEHL, 2013). Há, ainda, diversos pontos com bicicletários dispostos ao longo das vias, possibilitando que os ciclistas estacionem seus veículos com segurança, bem como bicicletas de uso público à disposição dos moradores e/ou turistas.

Os resultados<sup>24</sup> nesta cidade que almeja neutralizar a emissão de carbono na atmosfera até o ano de 2050 são entusiasmantes: 50% da população total utiliza a bicicleta para ir trabalhar ou estudar; 25% das famílias que têm dois filhos e que residem em Copenhague têm uma bicicleta de carga que serve para transportar as crianças para as escolas e outros locais; mais de 1,2 milhões de quilômetros são percorridos de bicicleta, por ano; o centro de Copenhague possui mais bicicletas que habitantes; dos membros do Parlamento dinamarquês, 63% se deslocam utilizando as bicicletas.

Vimos que, no Brasil, a bicicleta, enquanto meio de transporte, ainda é pouco explorada pela população (7%, de acordo com o supramencionado levantamento do CNI). Entretanto, o tímido uso é realizado, majoritariamente, pela classe trabalhadora.

Em que pese ser o instrumento normativo, por si só, insuficiente para alterar a realidade da mobilidade urbana das cidades, acreditamos ser de fundamental importância a sua existência, formulada de acordo com os parâmetros básicos do Plano Nacional de Mobilidade Urbana. Caso contrário, permanecerão enfraquecidos os questionamentos que precisam surgir diante das omissões e arbitrariedades municipais.

<sup>22</sup> A ciclovia mais movimentada possui, em um dia, cerca de quarenta mil passagens de bicicletas.

<sup>23</sup> Ver site oficial da Dinamarca, disponível em: <http://denmark.dk/pt/viver-uma-vida-verde/cultura-ciclista-dinamarquesa/os-habitantes-de-copenhague-adoram-suas-bicicletas/>. Acesso em 18 fev. 2016.

<sup>24</sup> *Idem*.



As regiões centrais e periféricas das cidades brasileiras carecem de um Plano Diretor Urbano que tenha, dentre os seus princípios, objetivos e diretrizes, a bicicleta enquanto importante instrumento de modificação econômica, política e social da cidade. Favorecer o uso do referido modal, a partir da implementação de ciclovias democráticas, interligadas pelo máximo de ruas possíveis, separadas fisicamente das vias destinadas aos automóveis, bem como através da instalação de bicicletários, significaria reconhecer as necessidades da classe trabalhadora, que utiliza o meio alternativo de transporte enquanto veículo útil para o deslocamento dentro e fora do espaço urbano.

Caso contrário, políticas urbanas desiguais se perpetuarão. Os estacionamentos ocuparão tanto espaço quanto for possível. O transporte público terá tarifas cada vez mais excludentes, o pedestre e o ciclista deverão enfrentar o dia a dia abrindo mão da sua integridade por entre os automóveis enfileirados nos congestionamentos.

## 5. Conclusão

Durante a construção do presente artigo, buscamos analisar como são estabelecidas as relações de força e poder existentes no âmbito da mobilidade urbana nas grandes e médias cidades do país, uma vez que constatamos opiniões divergentes quanto às formas de organização e utilização do espaço urbano. Em um dos extremos verificamos que os interesses dominantes, perpetuados através das influências proporcionadas pelo grande capital, revelaram ser um dos determinantes da forma como se constroem as ruas, designando quais modais – e, conseqüentemente, qual classe social – devem ser priorizados no planejamento urbano das cidades. No outro extremo, identificamos um movimento que vem sinalizando e requerendo que políticas de inclusão sejam também consideradas na arquitetura urbana; especialmente representado pelos usuários do transporte público e dos modais alternativos, a exemplo dos ciclistas.

Orientamos a nossa análise a partir de uma perspectiva crítica, que almeja resgatar/reclamar para o Direito sua função social e histórica, conforme as reflexões de Luís Alberto Warat (WARAT, 1982), combatendo os lugares comuns criados para reafirmar as referidas relações de poder.

Compactuamos, também, da postura militante de Roberto Lyra Filho (FILHO, 1984), defensor de um Direito que não se acomoda, que choca, que é instrumento de luta, que se contrapõe à dogmática isolada e àquilo que

foi estabelecido enquanto a “melhor verdade”. E assim, para nos inquietarmos diante das questões que foram debatidas, buscamos interligar áreas de conhecimento distintas – direito, urbanismo, geografia, história, sociologia, etc.

O discurso desenvolvimentista, adotado pela ideologia dominante, aplicado na lógica – dialética – estrutural que compreende a circulação de mercadorias e mão de obra, revelou-se capaz, através da reafirmação de lugares comuns – mais carros e vias equivalem a mais desenvolvimento – de dissimular a segregação social existente no âmbito da mobilidade nas cidades. No imaginário coletivo, ao invés de constar o questionamento “*por que devo possuir um veículo?*”, muitas vezes o que se questiona é “*por que ainda não possuo o meu veículo?*”.

Em que pese haver dispositivos legais que, em tese – já que estamos num Estado que se diz democrático de direito – deveriam orientar o planejamento urbano das cidades de forma a contemplar as necessidades de toda a população, garantindo a liberdade de locomoção independente da aquisição de um veículo automotor, os moradores da urbe se vêem cada vez mais reféns da necessidade de modais motorizados ou das parcerias público-privadas que instituem os onerosos e desconfortáveis transportes públicos urbanos.

Deste modo, a liberdade nas cidades, durante o desenvolvimento do presente escrito, mostrou estar, nos meios de reprodução da ideologia dominante, associada à “autonomia” concedida aos trabalhadores para aquisição de automóveis motorizados, estando desimpedidos, assim, para se locomover pelas diversas via garantidoras do propalado desenvolvimento. Em sentido contrário, optar por modais que não se adéquam aos lucrativos padrões de consumo estimulado no âmbito da mobilidade urbana, como é o caso das bicicletas, significa estar à margem dos investimentos públicos.

Os dados coletados durante a pesquisa revelaram que, dentre as pessoas que utilizam a bicicleta enquanto meio de locomoção, boa parte delas pertence à classe trabalhadora que percebe menos do que três salários mínimos mensais. O levantamento ocorreu a partir da realidade das principais metrópoles brasileiras. Consideramos que estes percentuais seriam notavelmente maiores caso fosse analisada a utilização da bicicleta nas pequenas e médias cidades espalhadas pelo Brasil. Ocorre que, ainda não existem dados que exponham como funciona a divisão social no âmbi-

to da mobilidade urbana na maioria dos centros urbanos que se encontram mais afastados das principais metrópoles.

Neste sentido, observamos que o estudo voltado para o direito a uma mobilidade urbana democrática, que contemple, principalmente, as formas de locomoção acessíveis à classe trabalhadora, capazes de emancipar as ruas das cidades dos interesses hegemônicos, ainda requer uma análise mais profunda e detalhada, principalmente nas cidades em desenvolvimento que não compõem a lista dos grandes centros urbanos.

A síntese preliminar que alcançamos é que a mobilidade urbana das principais grandes e médias cidades brasileiras pode estar determinada pelos interesses propostos na agenda neoliberal, que privilegia uma classe em detrimento da outra, assim como nas demais realidades da sociedade capitalista. Lutar pela democratização do acesso aos serviços que oferecem locomoção, através da emancipação das formas de transporte, significa oferecer à classe trabalhadora uma forma de resistir às tensões estruturais e ideológicas do capital.

Nestas últimas linhas, afirmamos que os objetivos da presente pesquisa não se exaurem neste artigo. Ainda há muito que ser discutido e proposto a fim de se alcançar a melhor – mas não absoluta – verdade. Uma verdade que levará em conta a democracia e o necessário fim das diversas formas de segregação social.

## Referências

BERNARDI, Jorge L.; GARCIAS, Carlos M. *As funções sociais da cidade*. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*. [on-line]. Vol. 4. Curitiba: UNIBRASIL, 2008. Disponível na internet: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/48/47>>. Acesso em 13 de janeiro de 2016.

BONAVIDES, P. *Do estado liberal ao estado social*. 11. Ed. São Paulo, Malheiros, 2013. 230 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Departamento Nacional de Trânsito. *Frota de Veículos*. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em 22 jan. 2016

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em 14 jan. 2016

BRASIL. *Lei nº 12.587, de 03 de Janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em 12 fev. 2016

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2016*. Brasília, 2015. 59p. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/ploa/orcamento-cidadao-2016.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2016

Brasileiros passam mais tempo no trânsito e a avaliação do transporte público piora. *CNI, Estatísticas, Retratos da Sociedade Brasileira*. N. 27. Set. 2015. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/2015/10/1,74718/rsb-27-mobilidade-urbana.html>>. Acesso em: 23 fev. 2016

CARVALHO, C; RODRIGUES, R. A. *Cidade, Exclusão Socioespacial e Políticas Públicas: A copa do mundo no Brasil*. *Revista do CAAP*, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www2.direito.ufmg.br/revistadoacaap/index.php/revista/article/view/362/343>>. Acesso em: 05 fev. 2016

BICALHO, M. P. O pesadelo da imobilidade urbana: até quando?, *Carta Maior*, 4 jul. 2012, disponível em: <[www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20523^](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20523^)>. Acesso em 13 fev. 2016.

CARRIÓN, F. Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. In: \_\_\_\_\_. *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*. Quito, Ecuador: Flacso Ecuador, 2001. 415 p.

FIGUEROA, O. Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano. In: CARRIÓN, F. *La ciudad Construída: Urbanismo em América Latina*. Quito, Ecuador: Flacso Ecuador. 2001. 415 p.

DENATRAN. Departamento Nacional de Trânsito. Ministério dos Transportes. *Frota de veículos: 2000 – 2016*. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em 02 fev. 2016

DIAS, T. Esqueça os estereótipos. Saiba quem de fato usa a bicicleta no Brasil. *Nexo Jornal/ Expresso*. 24 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/01/24/Esque%C3%A7a-os-estere%C3%B3tipos.-Saiba-quem-de-fato-usa-a-bicicleta-no-Brasil>>. Acesso em 19 fev. 2016

DINAMARCA. Os habitantes de Copenhague adoram suas bicicletas. *Site oficial da Dinamarca*. Disponível em: <<http://denmark.dk/pt/viver-uma-vida-verde/cultura-ciclista-dinamarquesa/os-habitantes-de-copenhague-adoram-suas-bicicletas/>>. Acesso em 27 fev. 2016

DRUMMOND, C. Qual o custo da mobilidade urbana? *Carta Capital*, São Paulo, 25 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/qual-o-custo-da-mobilidade-urbana>>. Acesso em 27 jan. 16

FERNANDES, E. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois. *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, jan./jun. 2013. p. 2012-233. Disponível em: <[https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto\\_da\\_cidade\\_edesio\\_fernandes.pdf](https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2016

FERNANDES, L. Jorge Teixeira: o grande benemérito de conquista. *Blog Taverna da História*. Disponível em: <<http://tabernadahistoriavc.com.br/jorge-teixeira-foi-o-maior-doador-de-terrenos-de-conquista/>>. Acesso em 22 jan. 2016

FERRARI, T. *Fabrilização da cidade e a Ideologia da circulação*. 2. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012, 184 p.

FILHO, R. L. *Por Que Estudar Direito, Hoje?* Brasília: Edições Nair, 1984

GEHL, J. *Cidades para Pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2013, 262 p.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2001. 252 p.  
\_\_\_\_\_. *A liberdade na cidade*. In: HARVEY, D; MARICATO, E; (et al). **Cidades Rebel-des**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 28 a 34.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 18 jan. 2016

IPEA. *A mobilidade Urbana no Brasil: Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Comunicado n° 94. 2011. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3494/1/Comunicados\\_n94\\_Mobilidade.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3494/1/Comunicados_n94_Mobilidade.pdf)> Acesso em: 07 jan. 2016

\_\_\_\_\_. *Transporte público perde espaço para o individual*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8605:transporte-publico-perde-espaco-para-o-individual&catid=4:presidencia&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8605:transporte-publico-perde-espaco-para-o-individual&catid=4:presidencia&Itemid=2)>. Acesso em 05 jan. 2016

LE CORBUSIER. *Carta de Atenas*. Trad. Rebeca Scherer. São Paulo: Hucitec/Edusp, s/d.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001. 144 p.

LOPES, Flávia. As cidades para os pedestres. *A3 Revista de Jornalismo Científico e Cultural da Universidade Federal de Juiz de Fora*, Juiz de Fora-MG, n. 4, mai./out. 2013. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/revistaa3/todas-as-edicoes-2/revista-a304/>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

MACMILLAN, A.; CONNOR, J.; WITTEN, K.; KEARNS, R.; REES, D.; WOODWARD, A. The societal costs and benefits of commuter bicycling: simulating the effects of specific policies using system dynamics modeling. *Environ Health Perspect*, v.122, 2014, p. 335-344. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1289/ehp.1307250>>. Acesso em 21 jan. 2016

MARICATO, Ermínia. *Entrevista para a Rede de Mobilizadores COEP*, 2013. Disponível em: <<http://erminiamaricato.net/2014/04/08/o-direito-a-cidade-depender-da-democratizacao-douso-e-a-ocupacao-do-solo>> acesso em 14 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. *Capital imobiliário e poder público: a resistência é política e se dá nas ruas*. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9--J7tRH5jM>>. Acesso em 14 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. É a questão urbana, estúpido!: “In”: HARVEY, D; MARICATO, E; et al. *Cidades rebeldes*. São Paulo, Boitempo, 2013, p. 19 a 26.

MARQUES, A. P. Ciclovias são alternativa para aprimorar a mobilidade urbana em grandes e médias cidades. *Revista Gambiarra, jornalismo cultura e ativismo*, 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://revistagambiarra.com.br/site/ciclovias-sao-alternativas-para-aprimorar-a-mobilidade-urbana-em-grandes-e-medias-cidades/>>. Acesso em 10 jan. 2016

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo brasileiro*. 30 Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

REIS, T. Com aumento de frota, país tem 1 automóvel para cada 4 habitantes. *G1*, 10 fev. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/03/com-aumento-da-frota-pais-tem-1-automovel-para-cada-4-habitantes.html>>. Acesso em 15 mar 2016

ROCKMAN, R. Para desafogar o trânsito, Brasil deverá investir 235 bilhões de reais. *Carta Capital*, 06 fev. 2016, disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/para-desafogar-o-transito-Brasil-deve-investir-235-bilhoes-de-reais>>. Acesso em 16 fev. 2016.

SANTOS, Alexandre de; ALMEIDA, José Rubens M. A “Avenida da Integração” e a Luta de Classes. *Anais do Ciclo de Estudos Históricos da UESC*: 1989 – 2009. Ilhéus. Disponível em: <[http://www.uesc.br/eventos/ciclohistoricos/anais/alexandre\\_de\\_jesus\\_santos.pdf](http://www.uesc.br/eventos/ciclohistoricos/anais/alexandre_de_jesus_santos.pdf)>. Acesso em 14 jan. 2016.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Transportes. *Plano Municipal de Mobilidade Urbana – PlanoMob/2015*, 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp\\_v072\\_\\_1455546429.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072__1455546429.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2016

VAINER, C. *Quando a cidade vai às ruas*. In: HARVEY, D; MARICATO, E. (et al). *Cidades rebeldes*. São Paulo, Boitempo, 2013, p. 35-40.

VIRILIO, Paul. *O espaço crítico*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

WARAT, Luiz Alberto. Saber crítico e senso comum teórico dos juristas. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 3, n. 5, 1982.