

RECEBIDO EM: 07/07/2017

APROVADO EM: 24/07/2017

# **DIREITO SOCIAL AO TRANSPORTE: NOVA DIRETRIZ E VELHAS PREMISSAS NA MOBILIDADE URBANA**

***SOCIAL RIGHT TO TRANSPORT: NEW GUIDELINE AND OLD  
PREMISES ABOUT URBAN MOBILITY***

*Flavio Matioli Veríssimo Silva*

*Mestrando em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul  
de Minas. Procurador Federal (AGU)*

*Eduardo Henrique Lopes Figueiredo*

*Doutor em direito do Estado e Mestre em direito das relações sociais pela  
Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós Graduação da  
Faculdade de Direito do Sul de Minas e professor adjunto do departamento de  
direito público da Universidade Estadual de Londrina*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A Utilização do Território Através da Racionalidade Econômica; 2 Considerações Acerca do Processo de Urbanização no Brasil; 3 A Mobilidade Urbana e o Desafio da Inclusão; 4 Mobilidade Urbana e Cidadania; 5 Considerações Finais; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo tem por objeto analisar um possível impacto do advento do Direito social ao transporte, inserido pela Emenda Constitucional 90, no rol de direitos sociais do Art.6º da Constituição, no âmbito dos transportes públicos. Esse direito social pode se tornar uma importante diretriz nos sistemas de transportes públicos urbanos, frente a uma realidade construída a partir do uso econômico do território, urbanização desordenada e um déficit nas políticas de mobilidade. Toma-se por referência as ideias de Milton Santos, que associam a questão da imobilidade à pobreza e desigualdades sociais. Por fim, aponta que a Emenda Constitucional cria importante referência para as políticas de mobilidade urbana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Social. Transporte Público. Mobilidade Urbana. Território Utilizado. Urbanização.

**ABSTRACT:** The present article aims to analyze a possible impact of the advent of social right to transportation, inserted by the Constitutional Amendment 90 in the list of social rights of Art.6º of Brazilian Constitution, in the scope of public transport. This social right can become an important referential in urban public transportation systems, facing a reality built from the economic use of the territory, disorderly urbanization and a deficit in mobility policies. We take as reference the ideas of Milton Santos, which associate the issue of imobility with poverty and social inequalities. Finally, it points out that the constitutional amendment creates an important reference for urban mobility policies.

**KEYWORDS:** Social Rights. Public Transportation. Urban Mobility. Use of Territory. Urbanization.

## INTRODUÇÃO

Os transportes públicos são instrumentos essenciais ao deslocamento de pessoas no território urbano. É através dele que milhões de brasileiros viajam todos os dias para trabalhar, estudar, socializar, obter assistência médica, alcançar áreas de lazer, e muitas outras atividades inerentes ao dia a dia da sociedade moderna.

O Transporte foi incluído no rol de direitos sociais com o advento da Emenda Constitucional 90/2015, que alterou o art.6º da Constituição da República<sup>1</sup>. Embora inserido de forma genérica, utilizando-se apenas do termo vago “transportes”, não resta dúvida que o transporte público está inserido dentre aplicações possíveis desse novel direito social.

Não há como, em uma primeira leitura, dissociar essa inserção do direito ao transporte como direito social fundamental, das tensões sociais e econômicas pelas quais passou o Brasil nos últimos anos, em especial os protestos que tomaram as ruas do país em 2013.

Antes de se pensar na forma, no alcance e aplicação esse direito, pode-se perquirir qual em qual contexto se desenvolveu o transporte público brasileiro. Para isso tomam-se por base ter premissas que se relacionam: o uso do espaço, a formação das grandes áreas urbanas e inconsistência das políticas de mobilidade urbana.

O ponto de partida da análise é a concepção de Milton Santos(2012, p.110), que já defendia a existência de uma correlação entre a localização das pessoas e seu nível social e de renda. A questão dos transportes públicos está igualmente entrelaçada a esta realidade. Na prática, acaba por ser um serviço público de grande essencialidade para a população já estabelecidas em áreas mais distantes dos grandes centros justamente em virtude das reduzidas possibilidades econômicas.

É através da distribuição no espaço urbano que se percebe as desigualdades, e as distâncias físicas e sociais (estritamente relacionadas) contribuem para desconstrução do cidadão. Com base na concepção de Milton Santos, percebe-se que mobilidade é, então, um requisito para cidadania.

---

1 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

## 1 A UTILIZAÇÃO DO TERRITÓRIO ATRAVÉS DA RACIONALIDADE ECONÔMICA

De início, há que se compreender racionalidade do espaço brasileiro, seus atores (econômicos, sociais, políticos), e suas condições materiais, formando uma conjunção de elementos que acabam por justificar uma atenção especial do Estado ao assunto. A formação do espaço urbano nada mais é do que uma consequência da formação e utilização do território nacional.

Segundo Milton Santos e Maria Laura Silveira (2014, p.306), a racionalidade do espaço “vem, em última instância, das ações que sobre ele se realizam, mas tal possibilidade somente se perfaz quando o próprio território oferece as condições necessárias”.

Em sendo o território utilizado, ponto importante da análise, na definição de qualquer pedaço do território deve-se considerar a interdependência entre a materialidade -que inclui a natureza, e seu uso -que inclui a ação humana, o trabalho, e a política (SANTOS; SILVEIRA, 2014, p.247).

Ocorre que as configurações territoriais (sistemas naturais e de engenharia) são apenas condições, pois a atualidade e historicidade do espaço deriva da conjunção da materialidade territorial e as características das ações.

Por conta disso, o território mostra diferenças de densidades quanto as pessoas, objetos, movimentos das coisas e indivíduos, das informações e também das ações que recaem sobre determinado espaço<sup>2</sup>(SANTOS; SILVEIRA, 2014, p.260).

E a realidade mostra ainda que, se antes era perceptível a influência de áreas de produtos e mão de obra, hoje a importância se dá em relação aos fatores informação e finanças. Por isso, o espaço total de um país, isto é, o seu território enquanto suporte de produção das mais variadas instâncias, equivale ao mercado de um país (SANTOS; SILVEIRA, 2014, p.53).

---

2 Segundo Milton Santos e Maria Laura Silveira(2014,p.21), “outro dado indispensável ao entendimento das situações ora vigentes é o estudo do povoamento, abordado sobretudo em sua associação com a ocupação econômica, assim como os sistemas de movimentos de homens, capitais, produtos, mercadorias, serviços, mensagens, ordens”.

Por conseguinte, os sistemas de engenharia- importante forma de ação humana sobre o território- antes subordinados a questões locais, passam a ser importantes para relações mais amplas, de interesse nacional ou mesmo de economia internacional (SANTOS; SILVEIRA, 2014, p.102).

Um exemplo disso é o fato de o Brasil, para atender as exigências modernas, ser cortado por estradas de rodagem grandes e bem construídas, prevalecendo mais o interesse nacional e internacional, do que regional e local (SANTOS; SILVEIRA, 2014, p.64).

E a prática demonstra que grande parte das infraestruturas, embora pensadas como equipamentos de uso coletivos, são voltadas, na verdade, para a produção de empresas ou atividades econômicas hegemônicas (SANTOS; SILVEIRA, 2014, p.140).

Deve-se acrescentar ainda, que com a globalização, a lógica das grandes empresas se confundem à lógica do mercado global, e o espaço nacional e a política interna passam a ser influenciados por interesses de empresas transnacionais. Por tal razão, Milton Santos e Maria Laura Silveira (2014,p.257) defendem que se pode falar legitimamente em “espaço nacional da economia internacional”.

A consequência disso é a fragmentação e a incoerência dos espaços territoriais:

Na medida em que, com o mercado chamado global, cada empresa busca satisfazer-se nos lugares onde as respostas a seus reclamos é mais adequada, tal demanda é errática e o território passa a ter, nas áreas atingidas por esse tipo de relações, uma dinâmica praticamente imprevisível no próprio lugar em que se exerce e que é também alienada, já que não precisa ter correspondência com os interesses da sociedade local ou nacional. Novas formas de compartimentação do território ganham relevo e são capazes de impor distorções ao seu comportamento: são as novas caras da fragmentação territorial. (SANTOS; SILVEIRA, 2014, p.253)

Dessa forma, a capacidade de utilização do território não apenas divide como separa os homens, ainda que pareçam estar juntos, pois na prática, a conjunção do mercado e do espaço vivido acaba por assegurar desigualdades (SANTOS, 2012, p.80). E a concretização dos direitos sociais pode ser vista como uma possibilidade de repensar essa lógica.

Historicamente, o sistema de transportes se desenvolveu conforme a exploração econômica do território, embora tenha considerado também outras motivações, tais como a necessidade de expansão do território, a busca de metais preciosos e pastos para gados, a servidão dos indígenas, sempre aproveitando o máximo possível as facilidades da geografia, relevo, rios, vales, e outros aspectos naturais (PEREIRA, 2014, p.33).

Percebe-se assim, que desde o início da formação do Brasil, a política de transportes brasileira se baseava na criação de estruturas levadas a cabo primordialmente pela iniciativa privada, ainda que com relativa regulação estatal.

A evolução legislativa<sup>3</sup> recente indica que a questão dos transportes coletivos de passageiros passou a ter maior atenção e regulamentação, por intermédio de disposições normativas que permitiram delinear com mais clareza este serviço público no ordenamento jurídico. E principalmente, esboçar um conjunto de garantias e direitos aos cidadãos que utilizam esses serviços.

Esse cenário dos sistemas de transportes brasileiro (incluindo respectiva infraestrutura) tem reflexos e consequências também nos transportes urbanos das grandes cidades e regiões metropolitanas. Um serviço cuja implantação e expansão depende de primordialmente de recursos públicos, mas cuja operacionalização e condução está nas mãos da iniciativa privada.

A consequência, é que, mesmo que sistemas equipamentos de transportes tenham sido construídas com dinheiro público, essas infraestruturas acabaram por aprofundar o uso seletivo do território, gerando exclusão e depreciação de grande parte da economia e da população (SANTOS; SILVEIRA, 2014).

Em suma, o primeiro grande desafio para aplicação do direito social ao transporte é entender que os sistemas de transportes existentes, (instituídos e operacionalizados principalmente pela iniciativa privada) estão relacionados com a ocupação e utilização do espaço brasileiro, segundo uma finalidade econômica, influenciada pelo mercado internacional.

---

3 Como exemplo, pode-se citar a Lei 12.587/12, que instituiu diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana

## 2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Ao lado da utilização histórica do espaço, deve-se fazer algumas considerações sobre a formação e composição dos grandes centros urbanos do país. Tratam-se de cidades e regiões metropolitanas que são expressão de todas as nuances – boas e ruins- do contexto social, econômico, político e cultural de cada região e do Brasil como um todo.

Em outras palavras, o interesse pelas cidades- e por todas as questões dela decorrentes- precisa ser sempre interdisciplinar, envolvendo diversos registros da realidade (FREITAG, 2012, p.11).

A explosão demográfica dos grandes centros urbanos brasileiros decorre de diversos fatores, muitos deles comuns a outras regiões da América Latina. Tais fatores são apontados por diversos estudiosos do tema, motivo pelo qual importa fazer menção a alguns deles.

O mais decantado causador do crescimento acelerado das grandes cidades brasileiras é a evasão da população das zonas rurais em direção aos centros urbanos, ocorrida durante o século XX.

Analisando a questão urbana na América Latina, Manuel Castells (2009, p.85), já apontava que a migração do campo para as cidades é um resultado da decomposição da sociedade rural, que se converte em um fator essencial para essas evasões:

O fenômeno essencial que determina o crescimento urbano é o das *migrações*. A fuga para as cidades é, em geral, considerada muito mais como um resultado de um *push* rural do que um *pull* urbano quer dizer, muito mais como uma decomposição da sociedade rural do que como expressão do dinamismo da sociedade urbana.

Milton Santos (2012, p.60), por sua vez, ressalva a necessidade de analisar essas migrações também do ponto de vista humano, acrescento outros elementos importantes a esse movimento migratório, a economia, o consumo, e o acesso a bens essenciais:

As migrações brasileiras, vistas pelo ângulo da sua causa, são verdadeiras migrações forçadas, provocadas pelo fato de que o jogo do mercado não encontra qualquer contrapeso nos direitos dos cidadãos.

São, frequentemente, também migrações ligadas ao consumo e à inacessibilidade a bens e serviços essenciais.

Nessa linha, a explosão da população urbana não pode desconsiderar a industrialização, o desenvolvimento do mercado interno (e a consequente oferta de mão de obra) como fatores de atração natural de contingente populacional para determinadas cidades.

Não há dúvidas de que o processo de urbanização não pode ser analisado de forma apartada de todo o contexto histórico do País. Outrossim, devem ser lembrados outros importantes fatores que influenciaram na questão, como as relações de dependência do Brasil e a criação das Megalópoles.

Segundo Milton Santos e Maria Laura Silveira (2014, p. 34), o processo de urbanização converteu-se em um *urbanismo de fachada*, que apenas refletia a condição de dependência da economia brasileira e de uma herança direta da colonização.

O Brasil, bem como as nações latino-americanas, se caracteriza por uma forte relação de dependência (QUIJANO, 1978), onde existem um conjunto de fatores externos que interferem no desenvolvimento de uma sociedade.

O aspecto interessante a ser destacado não é propriamente as relações de dependência entre os países dependentes (subdesenvolvidos) e dominantes. O que importa, nesta análise, é compreender os reflexos dessas relações nas sociedades, instituições e sistema de produção do país, motivo pelo qual o processo de urbanização é também uma expressão desta dinâmica social (CASTELLS, 2009).

Nesse sentido, Manuel Castells (2009, p. 106), argumenta ainda que:

A urbanização na América Latina não é expressão de um processo de “modernização”, mas a manifestação, a nível das relações sócio-espaciais, da acentuação das contradições sociais inerentes a seu modo de desenvolvimento- desenvolvimento determinado por uma dependência específica no interior do sistema capitalista mundial.

Embora possua assumir muitas formas na atualidade, pode-se dizer que a materialização das relações de dependência é inerente às condições

políticas e econômicas dos países periféricos, inclusive com reflexos no exercício do poder estatal<sup>4</sup>.

Por tudo isso, é comum, nos países latino-americanos, que as grandes cidades tenham passado por um processo de crescimento desordenado e expansão demográfica, gerando concentrações urbanas. A urbanização em países como o Brasil, se caracteriza pelo surgimento de megalópoles.

Segundo Barbara Freitag (2012, p.153), o conceito de megalópole refere-se a megacidade, cujo crescimento vertiginoso aconteceu na segunda metade do século XX, e se aplica a várias grandes cidades da América Latina. Sobre esse padrão de urbanização, a Autora defende que:

O critério principal nessa categorização é o crescimento descontrolado, degradado da população urbana, que faz transbordar aos limites naturais e administrativos da cidade, tornando-a insustentável. A megalopolização é acompanhada da poluição do ar, da água (mananciais e lençóis freáticos), do desequilíbrio ecológico e da desorganização social (anomia, violência, tráfico de drogas e armas, etc.).

As megalópoles apresentam também outra peculiaridade, qual seja, diferenças sociais e segregação espacial. Tratam-se cidades onde parte expressiva da população, vive de improviso ou em áreas irregulares, nas quais o próprio acesso aos serviços públicos é mínimo (FREITAG, 2012).

As características desse processo peculiar de urbanização, demonstram os contrastes entre as megalópoles e as metrópoles europeias e norte-americanas. Estas últimas são marcadas por sua tradição, capacidade renovadora na produção cultural, desenvolvimento tecnológico (especialmente nos transportes), gestão democrática, e uma política de controle de imigração (FREITAG, 2012).

Em suma, a compreensão do processo de desenvolvimento dos grandes aglomerados urbanos no Brasil é de grande relevância para análise da questão dos transportes públicos. Fatores como ocupação histórica, migrações internas, relações de dependência e megalopolização são premissas fundamentais para a contextualização do espaço utilizado brasileiro e suas características.

---

4 “O Estado periférico possui núcleos de poder interno cujas decisões são orientadas para o exterior e boa parte das suas decisões nacionais são afetadas ou condicionadas por constrangimentos externos.” (BERCOVICI, 2004, p.271).

Outra constatação feita por Milton Santos (2012, p.97), sobre a expansão urbana foi o enfraquecimento da figura do cidadão, na medida em que:

Ao mesmo tempo em que se dá a expansão urbana, há uma expansão exponencial do consumo, suprimindo-se uma vontade difusa de estabelecer uma democracia real, pela transmutação do quase cidadão em consumidor sem defesa: o processo de descidadanização do país foi sistemático e brutal.

Percebe-se assim, que uma das facetas da problemática urbana é o fomento ao consumo como estratégia de pacificação social. Esta é uma dimensão apontada por Manuel Castells (2009, p. 21), para quem a questão urbana, envolve a fusão de três dimensões, quais sejam, especificidades do processo político, especificidades na estrutura de classes de uma sociedade e formas espaciais ligadas aos meios coletivos de consumo.

Por conseguinte, a consolidação dos grandes centros urbanos brasileiros não significou o desenvolvimento humano, econômico e social da população. A falta de planejamento, associada as condições estruturais e institucionais acabou por implicar na impossibilidade de atendimento, pelos Entes Públicos, das necessidades essenciais de grande parte dos moradores. Serviços como saúde, educação e segurança se tornam insuficientes, e os serviços de transportes públicos passam ser contingenciais na realidade das cidades do País.

Na prática, segundo Milton Santos (2012, p.11), a concepção de cidade ou rede urbana não tem validade para grande parte das pessoas, “pois seu acesso efetivo aos bens e serviços distribuídos conforme a hierarquia urbana depende do seu lugar socioeconômico e também do seu lugar geográfico”.

Essa é a realidade das cidades brasileiras: poucos efetivamente conseguem usufruir de direitos, serviços, prestações estatais, e da cidadania. E a posição espacial adquire um papel fundamental nesta dinâmica social.

Tais condicionamentos levam à ideia de segregação urbana, isto é, a distribuição dos locais residenciais segue a lógica da distribuição dos produtos, reagrupando os indivíduos em função da capacidade social, renda, status profissional, etnia, etc. (CASTELLS, 2009).

Deve-se, por fim, fazer menção a alguns aspectos urbanísticos das cidades brasileiras que corroboram com a linha de argumento aqui

desenvolvida. Por força de influências de teorias e práticas urbanas norte americanas, as grandes cidades brasileiras são marcadas pela introdução de arranha-céus (verticalização das construções) e introdução de elevados e tuneis que favorecem o transporte de automóveis, em detrimento de trens e bondes, típicos das cidades europeias. A preferência pelos transportes rodoviários, com multiplicação de carros e motocicletas, leva a congestionamentos dos centros urbanos e áreas industriais, contribuindo, inclusive, para a poluição do ambiente (FREITAG, 2012).

Uma política urbana inclusiva e voltada para o desenvolvimento do cidadão nem sempre se viabiliza. E a formação de favelas, comunidades, e invasões são o reverso deste planejamento urbano voltado para a elite e para a classe média (FREITAG, 2012).

Logo, o segundo fator a ser considerado na concretização e aplicação do direito social é que no Brasil as políticas de organização e ocupação do território urbana são, historicamente, mínimas, gerando um crescimento urbano desordenado, o que exige, por sua vez, um sistema de transportes públicos eficiente e articulado com as necessidades dos habitantes das cidades e regiões metropolitanas.

### **3 A MOBILIDADE URBANA E O DESAFIO DA INCLUSÃO**

Como não poderia deixar de ser, o espaço urbano reflete as características da ocupação histórica do território nacional, as intervenções materiais voltadas para os interesses econômicos e a timidez em políticas públicas sensivelmente voltadas para a integração e redução de desigualdades.

A mobilidade, em suas diversas formas, é elemento essencial ao desenvolvimento da humanidade na forma em que conhecemos (SIMMEL, 1903). Ocorre que, “nas condições de mutação permanente que caracterizam a sociedade, alguns indivíduos são dotados de mais mobilidade que outros” (SANTOS, 2012, p.109). Toda essa realidade é perceptível tanto a nível nacional quanto a nível local.

Em sendo a mobilidade do indivíduo um elemento do desenvolvimento, converte-se em um privilégio de alguns cidadãos em países periféricos como o Brasil. A questão da mobilidade está estritamente relacionada com as desigualdades sociais e econômicas de uma localidade.

Esse aspecto é bem ressaltado por Milton Santos (2012, p.63):

Como morar na periferia é, na maioria das cidades brasileiras, o destino dos pobres, eles estão condenados a não dispor de serviços sociais ou a utilizá-los precariamente, ainda que pagando por eles preços extorsivos. É o mesmo que se dá com os transportes. Caros e ruins. Ruins e demorados. Como conciliar o direito à vida e as viagens cotidianas entre casa e o trabalho, que tomam horas e horas? A mobilidade das pessoas é, afinal, um direito ou um prêmio, uma prerrogativa permanente ou uma benesse ocasional? Como há linhas de ônibus rentáveis e outras não, a própria existência dos transportes coletivos depende de arranjos nem sempre bem-sucedidos, e nem sempre claros, entre o poder público e as concessionárias.

Especificamente no que se refere à mobilidade urbana, pode-se defini-la como a soma dos deslocamentos individuais dos cidadãos em meios de transportes públicos e particulares no interior do território urbano (MEYER, 2014). A mobilidade urbana é tanto política pública quanto conjunto de elementos decorrente destas políticas (ou mesmo ausência destas).

Quando se fala em deslocamentos individuais, é importante entender que o deslocamento particular pode ser feito por transporte não motorizado (como bicicletas) e por caminhadas. Também não se deve desconsiderar a existência de transportes públicos- coletivos e individuais- que operam de maneira informal<sup>5</sup>.

Assim, a definição de mobilidade urbana é mais ampla que a de transportes públicos. O segundo se relaciona com infraestruturas e equipamentos físicos, enquanto o primeiro, mais abrangente, se refere a formas de gestão desta infraestrutura em um determinado território (MEYER, 2014).

Desenvolver a mobilidade urbana é dar mais condições de circulação nas cidades. E circulação envolve modais de transporte, fundamentais nas dinâmicas das grandes cidades.

Uma observação a ser feita é que nas grandes cidades, nem sempre prevalece uma lógica complementar no âmbito da mobilidade urbana.

---

5 Existe uma tendência natural de regulamentação dos serviços de transportes informais. Eduardo Alcântara de Vasconcellos (2013, p.91) explica que “na maioria dos casos, os operadores do transporte clandestino foram sendo paulatinamente absorvidos pelo sistema regular, como serviços alimentadores do sistema tradicional (operando nas áreas periféricas)”. A tendência a regulamentação também se percebe nos casos do moto-táxi e do mais recentemente no *Uber*.

Isso se deve ao fato de que na verdade, em meios compartilhados de circulação, característicos das cidades brasileiras, há uma concorrência entre transportes coletivos e transportes individuais.

Enquanto nos transportes em comum, há socialização tanto das condições de circulação (estradas e vias) quanto da própria circulação, para os transportes individuais há socialização das condições de circulação e individualização do instrumento de circulação (CASTELLS, 2009, p. 280).

Questões como veículos e trens lotados, melhorias na oferta de transportes públicos, integração entre modais, crescimento do uso de automóveis particulares e motocicletas, criação de ciclovias e travessias para pedestres e gestão do solo urbano podem ser analisados na órbita abrangente da mobilidade urbana<sup>6</sup>.

O que deve ser destacado é que como conjunto de elementos resultantes de uma política pública, a mobilidade urbana acaba seguindo uma lógica iníqua e excludente (VASCONCELLOS, 2013). Por isso, a questão da mobilidade urbana, tal qual se apresenta, acaba se entrelaçando com outros aspectos, como interesses econômicos, segregação espacial e acessibilidade.

#### **4 MOBILIDADE URBANA E CIDADANIA**

Com a instituição do direito social ao transporte, a lógica da mobilidade urbana ganha novo sentido e norte: o cidadão. Todavia, a mobilidade urbana passará a envolver um tensionamento com aspectos que impedem a construção de uma mobilidade urbana, exigindo, de outro lado, uma maior atuação estatal.

Um primeiro aspecto se refere ao fato de que, como a modernidade das infraestruturas atinge apenas uma parcela do território urbano (SANTOS; SILVEIRA, 2014), os investimentos em mobilidade urbana não deixam de ser um reflexo desta realidade onde a escassez de recursos, as desigualdades sociais e a sobreposição de interesses privados são fatores determinantes na dinâmica demográfica.

Assim, a especificação espacial e determinação do modo de gestão são acompanhadas da distribuição desigual tanto dos meios de transportes

---

6 Tais temas, sem dúvida envolvem, cada um uma complexidade e profundidade que acabam por ultrapassar o escopo do presente trabalho.

entre os grupos sociais, quanto dos meios de transporte no espaço, ele próprio socialmente diferenciado (CASTELLS, 2009).

Logo, o problema da circulação e a mobilidade urbana no Brasil estão, de fato, relacionada à questão da pobreza e das desigualdades sociais. Não bastasse a esses indivíduos estarem muitas vezes relegados às regiões periféricas e pouco estruturadas, muitas vezes mal servidas de serviços públicos, são em grande parte dependente de meios de transporte para se deslocarem ao trabalho, escolas, hospitais, etc.

Um segundo aspecto implica considerar a forte influência dos agentes econômicos setoriais nos investimentos públicos, seja na escolha do modal de transporte público destinatário de recursos públicos, seja na diretriz política de estímulo aos transportes privados.

E o terceiro aspecto está na condição econômica de acesso aos serviços públicos de mobilidade. Transformado em um serviço comercial, em geral segue regras de mercado e possibilidades econômicas do adquirente. Aos que realmente dele necessitam, resta arcar com o peso de seu custo, comprometendo parte sensível da renda do indivíduo.

Em estudo realizado pelo FGV/DAPP (2014), realizado nas maiores regiões metropolitanas do Brasil, 56% das pessoas ouvidas apontam que o custo dos transportes públicos urbanos passou a pesar *mais* ou *muito mais* na renda individual. Na mesma pesquisa, 67% consideram o preço das tarifas *caros* ou *muito caros*, frente a 29% que consideram *adequados* e 3% que consideram *baratos*.

No âmbito das classes mais pobres, o comprometimento da renda é ainda mais significativo. Segundo estudo realizado pelo IPEA (2013), nas maiores regiões metropolitanas brasileiras, os gastos com transporte público chegam a superar os 13% da renda dos mais pobres destas regiões. No mesmo estudo, aponta-se que o fato de 30% das famílias não terem gastos com transportes públicos urbanos seria um indicativo da exclusão desse grupo em função da incapacidade de pagar pelos serviços de transportes.

Assim, em sendo a acessibilidade restringida pelas possibilidades econômicas dos indivíduos, a própria lógica da mobilidade urbana passa a depender de fatores primordialmente econômicos. Os instrumentos de mobilidade urbana deixam de ser acessíveis a todos os cidadãos para se restringir aos usuários com acesso subsidiado ou com capacidade de adquirí-lo.

E a mobilidade urbana, como política pública, deve estimular a inclusão e integração para da população em geral. Tanto como política pública quanto como direito prestacional, depende também do incremento de investimentos, e da definição de prioridades.

Logo, o direito social ao transporte exige mais efetividade nas políticas de mobilidade urbana. Na prática, tais políticas nem sempre são voltadas para inclusão e integração social. Entretanto, reorientadas agora para concretização do direito fundamental, devem se pautar na atuação estatal em prol da redução de desigualdades e construção da cidadania.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A racionalidade econômica no uso do território brasileiro, o histórico das formações urbanas no Brasil e o déficit nas políticas de mobilidade urbana são importantes referenciais para a compreensão do cenário do transporte público urbano e sua complexidade.

E esse cenário ganha novo referencial com a inserção do direito social ao transporte no rol de direitos sociais do art.6º da Constituição da República. Esse novo norte- que envolve o desenvolvimento à cidadania e busca de redução de desigualdades- estará em constante tensão com as bases que fundaram o sistema, implicando em uma necessária revisitação de questões como a prevalência de interesses privados de grandes empresas do setor, déficit nas políticas públicas de integração e ocupação do espaço urbano e reduzida intervenção estatal na política tarifária destes serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. Teoria do Estado e teoria da Constituição na periferia do capitalismo: breves indagações críticas. In: NUNES, Antônio José Avelãs; JACINTO, Nelson de Miranda Coutinho (org.). *Diálogos constitucionais*: Brasil/Portugal. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012*. Institui diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)> Acesso em: 10 maio 2017.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

FGV-Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de análise de Políticas Públicas. *Mobilidade Urbana e cidadania: Percepção dos usuários de transportes públicos no Brasil*, FGV DAPP Estudos Estratégicos, Rio de Janeiro, v.3, 2014. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/publicacao/mobilidade-urbana-e-cidadania-percepcoes-dos-usuarios-de-transporte-publico-no-brasil/>>. Acesso em: 10 maio 2017.

FREITAG, Barbara. *Teorias da cidade*. 4. ed. Campinas: Papyrus, 2012.

IPEA-Instituto de Política econômica avançada. Nota Técnica n.2. *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*. Brasília, 2013. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130714\\_notatecnicadirur02.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf)> . Acesso em: 10 maio 2017.

MEYER, Regina. O desafio do deslocamento. In: *Caderno Mobilidade Urbana*, São Paulo: Globo, Abril/2014. Disponível em: <<http://app.cadernosglobo.com.br/banca/volume-04/mobilidade-urbana.html#artigo-01>>. Acesso em: 10 maio 2017.

PEREIRA, Vicente de Britto. *Transportes: história, crises e caminhos*. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2014.

QUIJANO, Aníbal. Dependência, Mudança Social e Urbanização na América Latina, In: ALMEIDA, Fernando Lopes (Org.). *A Questão Urbana na América Latina*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. 1. reimpressão. São Paulo: Edusp, 2012.

\_\_\_\_\_. Milton; SILVEIRA, Maria Laura, *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 18. ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SIMMEL, Georg (1903). Sociologia do espaço. *Estudos Avançados*. São Paulo, ano-vol. 27, n.79, p.75-112, 2013.

VASCONCELLOS, Eduardo de Alcântara. *Políticas de Transporte no Brasil: A construção da mobilidade excludente*. Barueri: Manole, 2013.