

**O DIREITO AO TRANSPORTE COMO INSTRUMENTO
FUNDAMENTAL PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO DIREITO À
CIDADE EM BRASÍLIA: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DA TARIFA
DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO DO DISTRITO FEDERAL***

**THE RIGHT TO THE TRANSPORT AS FUNDAMENTAL TOOL TO
DEMOCRATIZATION OF THE RIGHT TO THE CITY: AN ANALYSIS
OF THE IMPACTS FROM THE FARES OF THE URBAN PUBLIC
TRANSPORTATION IN DISTRITO FEDERAL**

José Eduardo Sabo Paes^{**}
Anderson Santos Siqueira Martins^{***}
Júlio Edstron S. Santos^{****}

RESUMO: A construção da cidade de Brasília teve como paradigma norteador o ideal de igualdade. Entretanto, a conformação do Distrito Federal foi marcada por um acentuado processo de exclusão sócio espacial, com a implantação das cidades satélites muito distantes do centro de Brasília. O transporte motorizado, nesse sentido, possui fundamental importância para a integração das cidades satélites, na medida que os equipamentos urbanos estão concentrados

* Recebido em 09.12.17
Aceito em: 22.12.17

Pesquisa decorrente do Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor – NEPATS, com fomento da Fundação José Paiva Neto e da Fundação Banco do Brasil.

^{**} Doutor em Direito pela Universidade *Complutense* de Madri. É professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília e coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) e do Grupo de Pesquisa: Terceiro Setor e Tributação Nacional e Internacional: formas de integração repercussão na sociedade, ambos da Universidade Católica de Brasília. Editor chefe da Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor – REPATS. E-mail: eduardosabo3@gmail.com

^{***} Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Membro do NEPATS. E-mail: andersonssmartins@gmail.com

^{****} Professor dos cursos de graduação em Direito e Relações Internacionais e especialização da UCB/DF. Professor da Faciplac/DF. Doutorando em Direito pelo UniCEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Membro dos grupos de pesquisa NEPATS - Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. E-mail: edstron@yahoo.com.br.

no Plano Piloto. O transporte público no DF é utilizado majoritariamente por pessoas pertencentes as classes mais vulneráveis. Assim, a tarifa do transporte coletivo urbano no Distrito Federal possui um forte impacto na renda da população mais pobre. Por conseguinte, a mobilidade urbana para essa população tende a diminuir quando os preços das tarifas estão altos, o que reflete como obstáculo no exercício do direito à cidade, na medida em que impossibilita o usufruto equitativo dos equipamentos urbanos da cidade. Portanto, o direito ao transporte se torna um instrumento fundamental para democratização do direito à cidade, na medida que possibilita às pessoas mais pobres viverem plenamente o espaço urbano.

Palavras-chave: Segregação sócioespacial; Direito à cidade; Direito ao transporte; Tarifa do transporte público;

ABSTRACT: The construction of Brasília had as conduct paradigm the ideal of equality. However, the conformance from Distrito Federal was marked by an accented process of socio-spatial exclusion, with the implementation of satellite cities very far from Brasília's center. The motorised transport, in this sense, it has fundamental importance to the integration of the satellite cities, inasmuch as the urban equipments are concentrated in Plano Piloto. The public transportation in DF is used predominantly by low-class people. So, the public transportation fare in DF has a strong impact on the lower-class people's earnings. Consequently, the urban mobility for this population tends to decrease when the fare prices are high, and this reflects as an obstacle in the exercise of the right to the city, as far as it makes impossible the equitable usufruct of the urban equipments in the city. So, the right of transportation becomes a fundamental tool to the democratization of the right to the city, inasmuch as make it possible to the poorest people to live entirely in urban space.

Keywords: Socio-espacial exclusion; Right to the City; Right to the Transportation; Public transport fare.

1. INTRODUÇÃO

Essa pesquisa tem por objetivo analisar a relação do direito ao transporte como instrumento fundamental para a democratização do direito à cidade, a partir de uma avaliação sobre o processo histórico de exclusão sócio espacial no Distrito Federal e do diagnóstico dos impactos da tarifa do transporte público coletivo do Distrito Federal. Utilizando para tanto os métodos de revisão bibliográfica qualitativa e o estudo de caso.

O direito à cidade, à luz da Carta Mundial pelo direito à cidade, documento redigido no ano de 2004 no Fórum Social Mundial das Américas em Quito e, posteriormente, assinado pelo Brasil no V Fórum Social Mundial de Porto Alegre em 2005, consiste no direito ao usufruto equitativo das cidades, embasados nos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial aos grupos vulneráveis e desfavorecidos, tendo estes legitimidade para agir e organizar-se, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado.

Bem como o transporte, reconhecido como direito social na Constituição da República Federativa do Brasil, possui caráter de serviço público essencial. O transporte público coletivo, nesse sentido, exerce papel indispensável para o deslocamento de pessoas na estrutura complexa das cidades, em especial, para as pessoas pertencentes às classes menos abastadas, que não possuem veículo automotor próprio.

A população do Distrito Federal realiza em média 2,8 milhões de viagens diárias, sendo que 72% são realizadas por modos motorizados. Desse percentual, 43% das viagens são realizadas por ônibus e 4% por lotação segundo os dados oficiais que adiante são analisados.

Assim, de acordo com os dados coletados pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN, 2015), a renda domiciliar média mensal das nove regiões administrativas mais pobres do Distrito Federal perfaz o valor de 3,38 salários mínimos. Ademais, nesse sentido, destaca-se que somente no Distrito Federal há 80.113 famílias atendidas pelo programa bolsa família, segundo dados de 2017 da Caixa Econômica Federal.

Destarte, tendo como base a tarifa do transporte coletivo urbano do DF no ano de 2017, no valor de cinco reais para os modos metroviário e rodoviário nas viagens classificadas como “metropolitana 2”, constata-se que os custos para utilizar o transporte público têm um impacto significativo na renda de seus usuários.

Por conseguinte, tais despesas no uso do transporte público podem servir como indicadores da dificuldade de acesso dos cidadãos menos favorecidos economicamente aos bens e serviços oferecidos no centro da cidade, partindo do pressuposto que a maioria dos equipamentos urbanos estão concentrados no centro citadino e que para acessá-los é necessário gastar com o deslocamento através de algum meio de transporte motorizado.

Nesse contexto, o presente artigo foi desenvolvido em três partes. A primeira trata sobre o processo histórico de segregação sócio espacial no Distrito Federal; a segunda tem como foco a discussão teórica sobre o direito à cidade e o direito ao transporte e as suas inter-relações; e a terceira tem como foco central a análise de dados e estatísticas que apontam os impactos da tarifa do transporte coletivo urbano do Distrito Federal para a população usuária deste serviço público e as suas consequências para democratização do direito à cidade.

2 A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA E O PROCESSO HISTÓRICO DE SEGREGAÇÃO SÓCIOESPACIAL NO DISTRITO FEDERAL

A ideia de construção da capital federal no interior do território brasileiro foi gestada desde meados do século XVII, até se concretizar na segunda metade do século XX. Nesse interregno, diversas foram as personalidades que defenderam a transferência da capital brasileira para o centro do país, como observa a doutrina de Leitão e Ficher:

(...) a interiorização da capital foi defendida por nomes tão dispersos no espaço e no tempo como o cartógrafo italiano Francisco Tossi Colombina (1750), o Marques de Pombal (1761), os inconfidentes mineiros (1798), o Almirante Pitt (1806), Hipólito José da Costa, fundador do Correio Braziliense (1810), o Imperador D. Pedro de Bragança (1821), José Bonifácio de Andrada e Silva (1822), o historiador Francisco Adolpho de Varnhagen, Visconde de Porto Seguro (1877), para lembrar apenas os mais insignes (2010, p.98).

Apesar de remontar há muito tempo, a ideia de transferir a capital federal para o interior do Brasil somente ocorreu sob o governo de Juscelino Kubistchek (1956-1960), que instituiu em setembro de 1956 o concurso nacional para seleção do projeto arquitetônico do Plano Piloto de Brasília (RELATÓRIO, 1991).

O projeto vencedor do concurso para a construção da nova capital da república, de autoria do arquiteto Lúcio Costa, teve como marco teórico as proposições da Carta de Atenas,

fruto do *Congr s Internationaux d'Architecture Moderne* (CIAM), em virtude da compactua  o de ideias de Costa com a escola de arquitetura modernista.¹

A concepção modernista de cidade, adotada para a construção de Brasília, concebe a figura do arquiteto como “planejador-mor, não apenas das cidades, mas de todos os aspectos da vida social compreendidos no ambiente urbano; “das funções da vida coletiva”, como definia o primeiro manifesto, em 1928” (HOLSTON, 1993, p. 83).

Nesse sentido, o projeto arquitetônico de Brasília buscou materializar as premissas modernistas de igualdade, através da construção de um espaço urbano capaz de abrigar harmonicamente o funcionário público do mais alto escalão, juntamente com o médio e o baixo, conforme descreve o relatório do jornal da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, da seguinte forma:

Os blocos de apartamentos de uma superquadra são todos iguais: a mesma fachada, a mesma altura, as mesmas facilidades, todos construídos sobre o pilotis, todos dotados de garagem e construídos com o mesmo material, o que evita a odiosa diferenciação de classes sociais, isto é, todas as famílias vivem em comum, o alto funcionário público, o médio e o pequeno. Quanto aos apartamentos há uns maiores e outros menores em número de c modos, que são distribuídos, respectivamente, para famílias conforme o número de dependentes. E por causa de sua distribução e inexistência de discriminação de classes sociais, os moradores de uma superquadra são forçados a viver como que no âmbito de uma grande família, em perfeita coexistência social, o que redunde em benefício das crianças que vivem, crescem, brincam e estudam num mesmo ambiente de franca camaradagem, amizade e saudável formação.[...] E assim   educada, no Planalto, a infância que construir  o Brasil de amanhã, já que Brasília é o glorioso berço de uma nova civilização. (BRASÍLIA, 1963, p.80):

A idealização de Brasília pautou ainda uma nova conformação urbana, livre da estratificação social reinante no restante do país, buscando corporificar valores e práticas de igualdade através da criação de uma infraestrutura acessível e facilitadora para cada cidadão da nova capital federal. Bem como Houston (1993, p.53) afirmou que: “Em consequência dessa distribução igualitária, os CIAM sustentavam que a cidade modernista alcançaria seus fins últimos: seria uma cidade sem estratificações sociais e espaciais segundo diferentes classes de renda”.

Entretanto, o ideal almejado no projeto urbanístico de Lúcio Costa não prosperou em face da realidade histórica de desigualdade no Brasil. A construção de Brasília, baseada nos

¹ Lúcio Costa não abria mão de suas convicções modernas. Participou do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM de 1933, onde conheceu a Carta de Atenas, de acordo com o que aduz Maria Chuva, em “O modernismo nas restaurações do SPHAN: modernidade, universalidade, brasilidade. In Revista IEB, São Paulo, n  55, p. 89-107, 2012”.

princípios modernistas, não teve o condão de transformar a ordem social vigente e os padrões de desigualdades reinantes no território brasileiro. Mais uma vez, Houston (1993, p. 87) ressalta que:

(...) o plano de fato criou um sistema residencial que, durante alguns anos, impôs uma mistura de diferentes classes sociais na mesma superquadra e no mesmo clube. Mas (...) suas intenções igualitárias logo naufragaram em face da impossibilidade de tais reviravoltas nos papéis sociais.

Logo, a transformação social pretendida no planejamento urbanístico de Brasília não logrou êxito, dado o caráter desistoricizante da proposta modernista, que dissocia o processo de organização espacial das cidades das relações sociais historicamente construídas.

Nesse sentido, os paradigmas do movimento modernista, que orientaram a concepção da nova capital federal, traduziram-se em um idealismo formal de um modelo completo e acabado de cidade (REIS, 2009), de modo que a materialização do projeto piloto não conseguiu acompanhar o processo dinâmico de organização do espaço urbano.

O projeto piloto original de Costa sofreu algumas modificações de sua concepção até a sua concretização. A primeira delas foi proposta, já nos primeiros anos do projeto, por William Holford, membro da comissão julgadora do concurso, com o escopo de coibir possíveis ocupações irregulares no plano piloto de Brasília. Preocupado com a extensão das áreas vazias entre a cidade e a água no projeto base, a seu ver vulnerável, futuramente, a pressões no sentido de uma ocupação indevida do Plano Piloto, Holford sugeriu deslocar o conjunto da cidade para leste e os lotes residenciais para o outro lado do lago (LEITÃO; FICHER, 2010).

Nesse contexto, o projeto arquitetônico da nova capital federal buscou impedir a expansão do Plano Piloto, na medida em que não estabeleceu continuidade de ocupação entre o Plano Piloto e a periferia urbana, constituída pelas cidades satélites (COSTA; LIMA, 2009). Também de acordo com Costa e Lima (2009, p. 65)

(...) a atuação do planejamento, procurando envolver a cidade com extensas áreas verdes (Parque Nacional, Parque do Guará, Jardim Zoológico, Campus da UnB, área do IBGE, Jardim Botânico) ou de uso rural é extremamente acertada, bem como o aumento de oferta de moradia na “Grande Brasília Sul” através da criação de novos núcleos.

Nesse contexto, ao prever a alternância definida de áreas urbanas e áreas rurais, tal proposição rechaçou a possibilidade de alastramento nas áreas contíguas ao núcleo original, ficando a cargo da “Grande Brasília Sul”, (as cidades satélites de Brasília), o papel de absorver

a expansão territorial que se formava distante do centro da capital federal (COSTA; LIMA, 2009).

O planejamento da construção das cidades satélites, entretanto, foi previsto para iniciar somente quando a população do Plano Piloto alcançasse uma população de 500 a 700 mil habitantes (COSTA, 1974).

Todavia, ocorreu o inverso, com o crescimento desordenado de Brasília, em razão do constante fluxo migratório, as cidades satélites foram surgindo na medida em que o Governo as foi construindo distantes do centro de Brasília, como forma de erradicar os assentamentos provisórios que se erguiam no Plano Piloto (MEDEIROS; CAMPOS, 2010).

Assim, com a materialização de um modelo polinucleado, resultado da implantação de assentamentos urbanos esparsos no território, as cidades satélites ficaram isoladas da oferta de serviços, das funções econômicas e das oportunidades de trabalho centralizadas no Plano Piloto de Brasília (PAVIANI, 2010).

O resultado deste processo evidenciou lacunas de “trabalho, insuficiência dos meios de produção e a baixa qualidade dos bens e serviços postos à disposição das respectivas populações” das cidades satélites de Brasília (PAVIANI, 2010). Criando uma situação de dificuldade de efetivação de direitos fundamentais, entre eles o direito à cidade.

Deste modo, o processo de exclusão sócioespacial no Distrito Federal foi se consolidando ao longo do tempo, refletindo mais tarde na desigual conformação urbana da capital federal, na qual a população pobre das cidades satélites de Brasília tem dificuldades de acessar os equipamentos urbanos dispostos no Plano Piloto, por motivos espaciais e econômicos.

3 DO DIREITO AO TRANSPORTE AO DIREITO À CIDADE: UMA INTERSEÇÃO NECESSÁRIA PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO URBANO

Inicialmente, é necessário conceituar as concepções acerca do direito à cidade e do direito ao transporte, bem como relacioná-las no presente estudo, para, posteriormente, considerando o processo histórico de exclusão sócioespacial no Distrito Federal, delinear uma análise crítica dos custos da tarifa do transporte coletivo urbano do Distrito Federal e dos seus impactos para democratização do direito à cidade.

3.1 O Direito à cidade: um direito fundamental implícito

O Direito à cidade foi concebido originalmente pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre na segunda metade da década de 1960. Em sua obra inaugural “O direito à cidade”, o autor concebeu a cidade como um espaço de encontro, em que o direito sobre esse espaço não pode ser entendido como um simples direito de visita, mas sim como um “direito à vida urbana, transformada e renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 118).

Nesse raciocínio, a cidade não pode constituir-se em um lugar segregacionista entre diferentes classes sociais, onde apenas uma parcela privilegiada da população usufrui de todos os bens e serviços concentrados no centro da cidade, enquanto o restante é excluído dos equipamentos urbanos dispostos no espaço citadino central.

Destarte, a população menos aquinhoadada não deve permanecer isolada às margens da cidade, a exercer, nos termos de Lefebvre, apenas o direito de visita, enquanto as classes econômicas dominantes vivem a urbe em toda a sua dimensão de disponibilidade de bens e serviços. Chamamos à atenção que esse posicionamento é amplamente amparado pelo sistema constitucional brasileiro atual que conta como um dos pilares a solidariedade.

Nesse contexto, segundo a ótica Lefebvrina, o direito à cidade se volta para a ruptura da desigual e excludente ordem urbana capitalista e se constitui numa plataforma política a ser conquistada e exercida pelas classes populares, desfazendo o espaço urbano mercantilizado e o transformando em um lugar democrático e acessível para todos (TRINDADE, 2012).

Esse modelo de cidade criticado por Lefebvre estabelece conexões com a conformação das grandes cidades de países em desenvolvimento na contemporaneidade, onde o grande centro citadino é frequentado pelas pessoas mais pobres, majoritariamente, por motivos de trabalho ou estudo (VASCONCELOS, 2000). Esta relação revela um descompasso entre quem vive a cidade e quem visita à cidade. Bem como de acordo com Edésio Fernandes (2006, p. 126): “O paradigma dominante que tem orientado a interpretação do fenômeno da urbanização rápida da perspectiva jurídico-política ainda é essencialmente conservador e impregnado pela ideologia do legalismo liberal”.

O processo de desenvolvimento urbano no Brasil tem sido essencialmente excludente, principalmente, em razão da adoção de políticas de liberalizações e privatizações, medidas estas que promovem um processo de desenvolvimento urbano desigual e excludente (FERNANDES,

2001). Nesse sentido Maricato (*apud* COSTA, 2011, p.34) demonstra que: “(...) os problemas urbanos no Brasil possuem raízes firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, tendo ganhado contornos acentuados a partir da década de 1950, em função do industrialismo desenvolvimentista (...)”.

Assim, se acordo com a referida autora, o Brasil apresentou crescimento econômico acelerado no interregno de 1940 e 1980, mas não modificou o forte quadro de desigualdade social, tendo o declínio econômico das décadas de 80 e 90 agravado ainda mais a exclusão social (MARICATO, 2001). Ainda nesse diapasão Letícia Marques Osório (2006, p. 195) ressalta que:

Como resultado desse processo de desenvolvimento urbano desigual, temos cidades compostas por uma grande parcela de pessoas pobres do mundo, onde os modelos de desenvolvimento e gestão urbanos implementados contribuem para o aumento da concentração de renda, propriedade e poder, da informalidade nas relações de trabalho e na posse da terra urbana, para a degradação do meio ambiente e para a privatização do espaço público, gerando exclusão e segregação social e territorial.

Nesse contexto, com o surgimento das problematizações sobre o desigual processo de urbanização e com o avanço das discussões sobre o direito à cidade no Brasil, o Direito brasileiro dá um importante passo em busca da proteção e promoção do direito à cidade, quando promulga, no ano de 2001, o Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

O referido Estatuto estabelece normas regulatórias sobre o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Busca assegurar a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (BRASIL, 2002).

Segundo Edésio Fernandes (*apud* TRINDADE, 2012, p. 144) “essa lei representou um desenvolvimento importante da materialização do direito à cidade em termos legais, e não apenas enquanto uma noção política”.

No ano de 2005, mais um avanço é conquistado no Brasil no que se refere ao reconhecimento da importância do direito à cidade, quando o Brasil assina a Carta Mundial do Direito à cidade no V Fórum Social Mundial de Porto Alegre.

A referida Carta Mundial constitui um importante marco político em defesa do direito à cidade em âmbito internacional, promovendo o fortalecimento desse novo direito humano através de seu reconhecimento legal em âmbito internacional (OSÓRIO, 2006). Segundo a Carta Mundial, o direito à cidade pode ser definido:

(...) como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. (AUTOR, ANO, PÁGINA)

Portanto, a partir da concepção clássica para uma concepção mais contemporânea do termo, pode-se compreender o direito à cidade como o direito humano fundamental, que envolve tanto o direito interno, quanto o internacional, que buscar garantir o usufruto equitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, justiça social e cumprimento da função social da propriedade (OSÓRIO, 2006).

3.2 O direito social fundamental explícito ao transporte

O direito ao transporte é um direito social fundamental explícito, tal como demonstra a positivação explícita do artigo 6º de nossa atual Constituição. Nesse sentido ele possui tanto uma efetividade imediata quanto vincula ações públicas que deverão consolidar à liberdade de locomoção e o próprio direito à cidade.

Considerando que o intensivo crescimento urbano ao longo do século tem provocado profundas mudanças territoriais, econômicas e sociais no Brasil, o grande desafio para a consolidação de uma efetiva democracia perpassa por uma reforma urbana capaz de superar as consequências das desigualdades socioeconômicas e da exclusão espacial, provocadas pela adoção de um projeto político-econômico eminentemente neoliberal (ALFONSIN; FERNANDES, 2006). Nessa linha de raciocínio Gomides (2003, p.8) ressalta que:

O atual processo de urbanização, caracterizado pela ocupação das periferias urbanas, aumenta consideravelmente a necessidade de transporte e a oferta de serviços públicos, os quais freqüentemente não suprem a demanda adequadamente. Como resultado tem-se os mais pobres segregados espacialmente e limitados em suas condições de mobilidade.

Nesse sentido, as políticas de transporte público urbano constituem importantes instrumentos para reduzir os graus de desigualdades e para suprimir as tendências de reprodução intergeracional e espacial da pobreza, tendo, portanto, fundamental importância para uma integração democrática da vida urbana (DRAIBE, 1993).

Garantir o direito fundamental ao transporte, nessa esteira, significa assegurar a todos o direito de participar das atividades sociais, econômicas, políticas e culturais que fazem parte da vida na cidade. Ademais, promover o direito ao transporte é indispensável para garantir o acesso aos demais direitos fundamentais, como o direito a educação e o direito a saúde, dado o papel integrador do transporte (VASCONCELLOS, 2000).

O direito ao transporte também deve ser visto como uma forma de garantir os direitos de acessibilidade, necessários para atingir objetivos sociais mais amplos (DUNN, *apud* VASCONCELLOS, 2000). Um paradigma de equidade social, no âmbito das políticas de transporte, deve ser levado à cabo como consequência do compromisso constitucional, insculpido no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, com o escopo de erradicar a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, garantindo-se, por conseguinte, o direito à cidade e a democratização da vida urbana (VASCONCELLOS, 2000).

A Constituição Federal incumbiu ao município a responsabilidade pela gestão do transporte coletivo, do sistema viário e de circulação, atribuindo à União o dever de instituir as diretrizes para a política de desenvolvimento urbano (art. 182) e para os transportes urbanos (inciso XX do art. 21) (BRASIL, 2012).

A criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei nº 12.587, de 3 de janeiro 2012, é um marco na gestão das políticas públicas, pois instituiu diretrizes que dotaram os municípios de instrumentos para melhorar as condições de mobilidade das cidades brasileiras (BRASIL, 2012).

A PNMU alça a mobilidade urbana em um novo paradigma, além dos serviços de transportes, pois relaciona os deslocamentos das pessoas com o planejamento das cidades para o desenvolvimento das funções sociais, de modo a possibilitar o acesso universal da população às oportunidades oferecidas pela cidade e, mais ainda, viabiliza a questão da equidade (PIRES, 2013).

Nesse sentido, destaca-se que o conceito de equidade pressupõe a consideração das características específicas das pessoas e enseja um tratamento diferenciado na medida de suas

diferenças, para que não haja espaço para que as diferenças de uns os coloquem acima ou abaixo de outros (VASCONCELLOS, 2000).

Assim, por exemplo, a oferta pública de ônibus nas vias principais pode ser considerada igualitária no sentido de proporcionar cotas iguais para todos, mas não equitativa, pois as pessoas mais pobres não terão o mesmo acesso que os demais (VASCONCELLOS, 2000).

Nesse contexto, apesar de o transporte ser considerado um direito social e o transporte coletivo ser definido como serviço público essencial na Constituição Federal de 1988, o transporte público ainda é deficitário e não atende adequadamente as pessoas pobres devido às altas tarifas, incompatíveis com seus rendimentos, ou mesmo devido a oferta precária dos serviços, principalmente nas áreas periféricas das cidades (GOMIDE, 2006).

Destarte, infere-se que o acesso aos bens e serviços públicos, localizados em sua maioria no centro urbano, estão condicionados a disponibilidade de recursos econômicos, na medida que para locomover-se na cidade ou ao seu centro, é necessário custear o preço da tarifa do transporte coletivo urbano ou o preço dos custos de um veículo individual.

Portanto, nessa esteira, o exercício do direito à cidade perpassa pela efetivação do direito ao transporte, uma vez que para democratizar o usufruto dos serviços e bens da cidade, é necessário também possibilitar o deslocamento das pessoas mais pobres, que vivem nas áreas periféricas da cidade, até o centro urbano.

4 ANÁLISE DA TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO DO DISTRITO FEDERAL E OS SEUS IMPACTOS PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

À par do processo histórico de exclusão sócioespacial no Distrito Federal e da discussão sobre o direito à cidade e o direito ao transporte, parte-se para análise de dados e estatísticas que corroboram com a discussão teórica apresentada, com o propósito de obter indicativos de que a tarifa do transporte coletivo urbano no Distrito Federal pode se constituir

em um fator preponderante a obstar a efetivação do direito à cidade para as classes sociais menos abastadas, historicamente excluídas do centro de Brasília.

O último reajuste no preço das tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal ocorreu em 30 de dezembro de 2016 com a promulgação do decreto nº 37.940. Nesse ato normativo, as tarifas foram fixadas nos valores de R\$ 5,00 (cinco reais) para viagens classificadas como “metropolitana 2”, referentes a grande maioria das viagens das cidades satélites para o Plano Piloto, bem como para as viagens no modo metroviário.

De acordo com a Pesquisa Domiciliar de Transporte realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), os deslocamentos da população do Distrito Federal perfazem 2,8 milhões de viagens diárias, sendo 72% realizadas por modos motorizados. Desse percentual, 43% das viagens são realizadas por ônibus e 4% por lotação (DISTRITO FEDERAL, 2000).

A pesquisa indicou ainda que os motivos de viagem nos deslocamentos motorizados são de 53% para trabalho, 26% para estudo, 10% para negócios, 4% para compras e 7% por outros motivos. Aliado a isso, os últimos dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal (PDAD) demonstram que o Plano Piloto é a Região Administrativa que recebe o maior número de estudantes, bem como é a RA onde estão localizados 41,53% dos postos de trabalho (DISTRITO FEDERAL, 2015).

De acordo com a mesma pesquisa, as pesquisas socioeconômicas têm demonstrado a existência de alta correlação entre a posse de bens e a renda domiciliar. No Distrito Federal, 66,83% dos domicílios possuem automóvel, sendo a bicicleta o segundo veículo com maior participação, 29,35%, seguido por motocicleta, 7,38% (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Ainda segundo dados dessa pesquisa, a renda domiciliar média mensal das nove regiões administrativas mais pobres do DF perfaz o valor de 3,38 salários mínimos. Sendo ainda que 5,92% da população do Distrito Federal tem renda domiciliar de até um salário mínimo, 17,43% possui rendimento de um a dois salários mínimos e 37,71% tem renda de três a cinco salários mínimos. Assim a pesquisa (PDAD/DF, 2015, p. 28) destacou que:

(...) embora em termos de renda média o Distrito Federal detenha valor elevado, ao desagregar os dados por Região Administrativa, um novo contexto aparece, evidenciando o elevado nível de desigualdade interna existente no DF, mensurado pelo Coeficiente de Gini², de 0,468. Verifica-se que a diferença entre a maior renda domiciliar média (Lago Sul) é 11 vezes maior que a menor renda (Estrutural) e em termos de renda per capita, essa diferença é de 16 vezes,

fazendo com que o coeficiente de Gini seja de 0,468. Dentro de cada Região Administrativa, a desigualdade é menor, independente da classe social.

O gráfico a seguir pormenoriza a renda média mensal de todas as regiões administrativas do Distrito Federal:

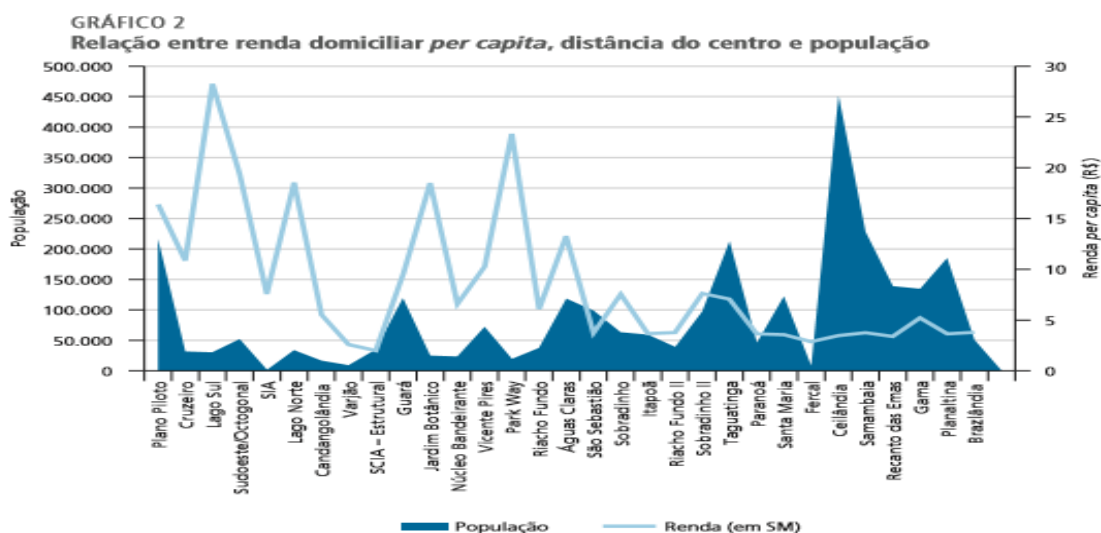
Gráfico 1 - Renda domiciliar média mensal segundo as regiões administrativas



Fonte: DISTRITO FEDERAL (2015)

Nesse sentido, o panorama atual do perfil socioeconômico do Distrito Federal revela, de modo geral, a discrepante desigualdade social entre a população que reside no Plano Piloto e suas adjacências, em contraponto com a população periférica que reside mais distante do centro de Brasília, sendo que, salvo algumas exceções, as cidades mais afastadas do Plano Piloto são exatamente as mais pobres, conforme infere-se no gráfico elaborado pelo IPEA em 2015:

Gráfico 2 - Relação entre renda domiciliar *per capita*, distância do centro e população



Fonte: BRASIL (2015)

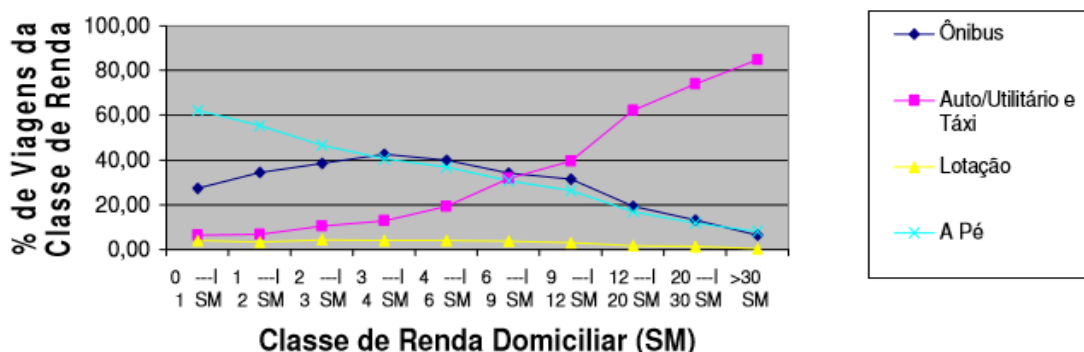
Esse quadro de desigualdade reflete também na mobilidade urbana. De acordo com o documento técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 2009:

Os índices de deslocamento estão fortemente associados às rendas: as baixas rendas tendem a restringir os deslocamentos motorizados, e, em casos extremos, substituí-los pelos deslocamentos “a pé”. Como exemplos destes condicionantes, o gráfico 3 mostra que as dez localidades que apresentam índices de mobilidade motorizada de seus habitantes menores que a unidade – menos de uma viagem/dia por pessoa – são as mesmas que detêm entre 15,50% a 33,00% dos seus domicílios com renda média mensal compreendida entre 1 e 2 SM.

Acho que falta um amarração dos dados, o que você sugere?

Gráfico 3 - Percentual de viagens por modo de transporte segundo a classe de renda dos usuários

GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DE VIAGENS POR MODO DE TRANSPORTE SEGUNDO A CLASSE DE RENDA DOS USUÁRIOS - DISTRITO FEDERAL – 2000



Fonte: Pesquisa de Origem e Destino da Codeplan/GDF – 2000

Fonte: DISTRITO FEDERAL (2009)

Nesse contexto, o gráfico comprova que as pessoas com renda mais baixa se deslocam menos e tendem a restringir os deslocamentos motorizados, majoritariamente, por ônibus, e a substituí-los pelos deslocamentos a pé, revelando um padrão de deslocamentos limitado para essas pessoas. Desta maneira, analisando conjuntamente os dados acima, percebe-se que as pessoas pobres no DF tendem a frequentar o centro da cidade, majoritariamente, por motivos de trabalho ou estudo.

Aliado a isso, a última pesquisa de indicadores de percepção social sobre mobilidade urbana, realizada pelo IPEA, demonstra que 23,62% das pessoas na região Centro-Oeste já desistiram de ir a algum lugar ou tiveram necessidade de usar outro meio de transporte por falta de dinheiro para pagar a tarifa de transporte público (BRASIL, 2011). Logo, infere-se que a tarifa do transporte coletivo está intimamente ligada aos índices baixos de mobilidade urbana das pessoas mais pobres.

Nessa esteira, os dados em análise indicam que as pessoas mais pobres, localizadas espacialmente, em sua grande maioria, distantes do centro de Brasília, utilizam, majoritariamente, o transporte coletivo urbano para se locomover. Contraditoriamente, os menores índices de mobilidade são das pessoas mais pobres, que, teoricamente, mais precisariam se deslocar, visto que estão mais distantes de grande parte dos equipamentos urbanos do Distrito Federal, concentrados no Plano Piloto.

O presente panorama revela que as pessoas pobres, oriundas, em sua maioria, das cidades satélites, frequentam pouco o centro de Brasília, o que evidencia uma limitação ao exercício do direito à cidade, na medida que tais pessoas estão isoladas de grande parte da oferta de serviços, das funções econômicas e das oportunidades de trabalho centralizadas no Plano Piloto de Brasília.

Diante desse contexto, fica claro que uma considerável parcela da população brasiliense sofre com as consequências do alto valor da tarifa do transporte coletivo urbano do Distrito Federal. Assim, se torna indispensável que o Estado formule políticas públicas de transporte que garantam a gratuidade para as faixas de renda mais baixas, de maneira que viabilize democraticamente o acesso equitativo do centro de Brasília.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o raciocínio delineado, denota-se a importância central do transporte para a integração econômica e social de Brasília, visto que as cidades satélites foram historicamente implantadas distantes do Plano Piloto e excluídas de grande parte dos equipamentos urbanos concentrados no centro da capital federal.

A população mais pobre, oriundas majoritariamente das cidades satélites de Brasília, necessitam do transporte coletivo urbano para acessar e usufruir dos bens e serviços dispostos no centro de Brasília, razão pela qual a tarifa de transporte público interfere diretamente na mobilidade urbana dessas pessoas.

A implementação de políticas públicas de transporte se torna indispensável para a efetivação do direito à cidade no Distrito Federal, visto que é necessário garantir aos moradores pobres das cidades satélites distantes do Plano Piloto de Brasília o acesso equitativo à infraestrutura, ao direito e à cidadania que lhes são assegurados legalmente.

Nesse sentido, as políticas públicas de transporte para democratização do direito à cidade devem ser compreendidas de forma ampla, de maneira que as ações fragmentadas, como as políticas de passe livre estudantil e de gratuidade para idosos e portadores de necessidades especiais, de baixo impacto e insuficientes para garantir um acesso mais amplo e democrático à cidade, não devem ser vistas como solução para a democratização do espaço urbano.

Assim, o direito à cidade deve ser interpretado como uma obrigação positiva do Estado, cuja finalidade seja garantir o bem-estar coletivo dos cidadãos frente a exclusão espacial e territorial, reforçada com a inacessibilidade do transporte coletivo urbano (TRINDADE, 2012).

Desta forma, portanto, se torna fundamental a formulação de políticas públicas de transporte mais amplas, para superar as consequências das desigualdades socioeconômicas e da exclusão espacial no Distrito Federal, bem como para possibilitar a democratização do direito à cidade.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Consulta Pública Bolsa Família**. Consulta de Benefícios por UF. Disponível em: <https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp>. Acesso em: 12 maio 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 fev. 2017.

BRASIL. IPEA. **Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Comunicados do Ipea, n. 128, 2012.

BRASIL. IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social – Mobilidade Urbana**. Percepção da População em 2010. Edição 1; Fabio Schiavinatto (Organizador); Brasília: 2011.

BRASIL. IPEA. TD 2163 - **Dependência do Automóvel, Planejamento Urbano e a Cidade de Brasília**. Anamaria de Aragão Costa Martins Vicente Correia Lima Neto/ Brasília, 2015.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, ano 138, n.133, p. 1-2, 11 jul. 2001. Seção 1.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n. 37.940**, de 30 de dezembro de 2016, do Governo do Distrito Federal. Fixa tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. NOVACAP. Brasília: **revista da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil**: Ano 7, n. 65-81 (mai. 1962 /set. 1963). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/507005>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004; Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004; V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – Janeiro 2005. Disponível em:

<http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CHUVA, Maria. **O modernismo nas restaurações do SPHAN: modernidade, universalidade, brasilidade.** In Revista IEB, São Paulo, nº 55, p. 89-107, 2012.

COSTA, L. **Considerações em torno do plano piloto de Brasília.** Brasília. In: I SEMINÁRIO DE ESTUDOS URBANOS DE BRASÍLIA. [Documento]. Comissão do DF: Gráfica do Senado Federal, 1974.

COSTA, Maria E.; LIMA, Adeildo. **Brasília, 57/85: do plano piloto ao Plano Piloto.** In: LEITÃO, Francisco (org.). Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

COSTA, Maria Helena Batista Corrêa da. **Participação, Democracia e Planejamento Urbano: O Conselho de Política Urbana.** Dissertação (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas) – Unicamp, Campinas-SP, 2011.

DISTRITO FEDERAL. Governo de Brasília. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD/DF2015.** Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

DISTRITO FEDERAL. SEDUH. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial: Documento Técnico.** Brasília, 2009.

DISTRITO FEDERAL. **Relatório do Plano Piloto de Brasília.** CODEPLAN. Brasília, GDF, 1991.

DISTRITO FEDERAL.CODEPLAN. **Pesquisa Domiciliar de Transporte,** 2000.

DRAIBE, Sônia M. (1993) **A natureza social de investimentos em transporte de massa: o exemplo da região metropolitana de São Paulo.** Revistas dos Transportes Públicos 61:37-58.

FERNANDES, E. (Org) 2001. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio. **Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil.** In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). As cidades da cidade. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006.

GOMIDE, A. de A. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2003.

GOMIDE, A. de A. **Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais.** In: Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, Brasília, Ipea, p. 241-290, 2006.

HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

LEFEBVRE, H. [1968]. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LEITÃO, Francisco; FICHER, Sylvia. **A Infância do Plano Piloto: Brasília, 1957-1964.** In: Brasília 50 anos, da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MEDEIROS, Ana Elisabete de Almeida; CAMPOS, Neio. **Cidade projetada, construída, tombada e vivenciada: pensando o planejamento urbano em Brasília.** In: PAVIANI, Aldo... [et al.] (org.). Brasília 50 anos: da capital a metrópole, 2010.

OSORIO, L. M.; **Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo.** In: Alfonsin, Betania; Fernandes, Edesio. (Org.). Direito Urbanístico - Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 193-214.

PIRES, Fátima Lauria. **Mobilidade e direitos sociais: uma questão de justiça na cidade.** 2013. 148 f., il. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

REIS, Carlos Madson. **Preservação do conjunto urbanístico de Brasília: alguma coisa está fora da ordem.** In: LEITÃO, Francisco (org.). Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o Direito à cidade.** V Fórum Urbano Mundial no Rio de Janeiro, Lua Nova, São Paulo, 2012.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas.** 3. ed. São Paulo: Annablume, 2000.