



**SÃO PAULO**

**COMISSÃO PERMANENTE DO MEIO  
AMBIENTE DA ORDEM DOS ADVOGADOS  
DO BRASIL – SEÇÃO DE SÃO PAULO**

**DIREITOS E DEVERES DOS CICLISTAS**

São Paulo – 2013





## **SUMÁRIO**

Apresentação – Em busca da mobilidade sustentável Marcos da Costa	5
Prefácio – Mais espaço para as bicicletas Luiz Flávio Borges D’Urso	7
Cartilha direitos e deveres dos ciclistas Luciola G. Camargo Barbosa	9
Direitos dos ciclistas no âmbito das cidades sustentáveis em face do direito ambiental brasileiro Celso Antonio Pacheco Fiorillo	31
Comissão Permanente do Meio Ambiente da OAB/SP – Membros Efetivos Regimentais – 2013/2015	72





## APRESENTAÇÃO

### EM BUSCA DA MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

**Marcos da Costa**  
Presidente da OAB/SP

A Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, em iniciativa pioneira de sua Comissão Permanente de Meio Ambiente, lança sua Cartilha sobre **direitos dos ciclistas no âmbito das cidades sustentáveis em face do direito ambiental brasileiro**, que apresenta a evolução da legislação constitucional e infraconstitucional a respeito dos direitos dos ciclistas nas cidades sustentáveis.

O direito do ciclista é um tema recente, que começa a ganhar destaque diante da ampliação do uso da bicicleta como meio de locomoção diária nas grandes cidades, especialmente para os jovens, que, ao se dirigirem à escola ou ao trabalho, precisam disputar espaço no trânsito com carros e ônibus. Nas localidades com até 50 mil habitantes, as bicicletas são o principal meio de locomoção.

Certamente, o incentivo à mobilidade por meio da bicicleta nas grandes cidades passa pela vontade política, por uma mudança cultural e pela viabilidade da infraestrutura. Os benefícios são evidentes. Os impactos ambientais do transporte motorizado são conhecidos por todos, principalmente quanto à poluição do ar, ao congestionamento das vias públicas e ao agravamento do efeito estufa. Tudo isso tem um custo alto para a sociedade. De acordo com a *London School of Economics*, se houvesse um crescimento de 20% no setor de bicicletas no Reino Unido até 2015, o governo britânico economizaria 278 milhões de libras com a redução dos congestionamentos e dos níveis de poluição.

Nas cidades sustentáveis, a bicicleta é reconhecida legalmente como um dos mais importantes meios de transporte urbano. Além de contribuir para solucionar os problemas da mobilidade, está em consonância com os mais importantes eixos do desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, equilíbrio social e baixo impacto ambiental.

A Lei n. 12.587/2012, que fixa as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, reforça a relevância do tema dos direitos dos ciclistas. Essa lei reconhece a prioridade do transporte não motorizado sobre os motorizados, “deixando claro que as modalidades de transporte que se utilizam de ESFORÇO HUMANO (art. 4º, V) merecem ter tratamento preferencial por parte da política de desenvolvimento urbano de que tratam as normas constitucionais”.

Entre os muitos aspectos relacionados ao direito dos ciclistas e amparados



pela política nacional de mobilidade urbana está o direito de usufruir de um ambiente seguro e acessível para a utilização da bicicleta. Essa garantia depende do poder público municipal, responsável pelo transporte público nas cidades, um dentre os muitos desafios da administração dos centros urbanos.

Para aumentar a importância da bicicleta como meio de transporte sustentável nos centros urbanos brasileiros, temos exemplos importantes na Europa. Em Paris, 1.500 estações disponibilizam 20 mil bicicletas; em Barcelona há 15 mil estacionamentos para bicicletas; em Copenhague, toda a área urbana conta com bicicletas grátis, financiadas por anúncios e equipadas com GPS. Igualmente, na Holanda há 20 mil quilômetros de ciclovias. Em Munique, a população conta com 700 quilômetros de ciclovias, e o usuário, durante o percurso, pode estacionar sua bicicleta no ponto de ônibus e utilizar outra bicicleta, pública, para cumprir seu percurso até o destino final. Nos centros urbanos brasileiros temos poucas ciclovias e estacionamentos.

A mobilidade urbana e o papel das bicicletas enfeixam um tema relevante, porque os custos gerados com a poluição, os congestionamentos e acidentes de toda ordem são transferidos para a sociedade. Sem equilíbrio, consciência ecológica e equidade social não conseguiremos contribuir para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida nas cidades brasileiras, em respeito ao princípio da dignidade humana para as gerações presente e futura.



## PREFÁCIO

### MAIS ESPAÇO PARA AS BICICLETAS

**Luiz Flávio Borges D'Urso**

Conselheiro Federal da OAB, foi Presidente da OAB/SP por três gestões (2004/2006, 2007/2009, 2010/2012). Advogado criminalista. Mestre e Doutor em Direito Penal pela USP.

A cidade dominada pelos automóveis está se transformando. A predominância dos carros nas ruas paulistanas está com os dias contados, esperamos. Em decisões recentes, os governantes paulistanos decidiram, depois de muita pressão por parte da população, investir em ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas que, juntas, somam mais de 230 quilômetros de extensão. Desses, 60 quilômetros são ciclovias, espaços destinados ao tráfego exclusivo de bicicletas.

A cidade ganhou também 3,3 quilômetros de ciclofaixas que são definitivas, com funcionamento 24 horas, todos os dias, em Moema, e quase 70 quilômetros que são operacionais, com funcionamento aos domingos e feriados nacionais, das 7 às 16h.

Temos ainda as ciclorrotas, percursos já consagrados pelos ciclistas onde a CET (Companhia de Engenharia de Tráfego) implantou sinalização e pintura de solo, indicando aos ciclistas e motoristas que a via é uma rota para bicicletas.

Com essas inovações, São Paulo ficou mais esportista, mais moderna, embora os problemas tenham aumentado na mesma proporção que o número de bicicletas que circulam pelas ruas e avenidas da cidade.

São tensões, conflitos e brigas entre motoristas e ciclistas, entre ciclistas e pedestres, enfim, falta de respeito, sentimento essencial em uma cidade que precisa acomodar 11 milhões de habitantes com seus carros, suas motos, os ônibus, as bicicletas e os pedestres.

Se todos seguirem as leis de trânsito e a educação for priorizada, mesmo no trânsito caótico de São Paulo a tendência é a diminuição dos acidentes. Para os ciclistas, as regras para trafegar vêm da Resolução n. 46/98 do Contran (Conselho Nacional de Trânsito), segundo a qual as bicicletas precisam ter campainha (buzina), sinalização noturna dianteira, traseira, lateral e nos pedais e espelho retrovisor do lado esquerdo.

Os ciclistas, a parte mais fraca dessa guerra depois dos pedestres, devem seguir algumas regras para melhorar a segurança. Quem trafega com sua *bike* nas ruas de São Paulo deve sempre estar sinalizado, usar roupas claras ou que chamem a atenção dos motoristas, evitar ruas e avenidas movimentadas (a CET recomenda que os ciclistas não trafeguem pelas marginais), mantendo-se sempre à direita.



Esta cartilha tem por finalidade orientar quanto a tudo isso, de modo que a OAB/SP mais uma vez cumpra seu compromisso com a cidadania.

Boa leitura!





# CARTILHA DIREITOS E DEVERES DOS CICLISTAS

**Luciola G. Camargo Barbosa**

Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela UNIMES. Integrante da  
CPMA da OAB/SP (membro regimental).

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é a lei mais importante do nosso país, devendo todas as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro estar em conformidade com seu texto. É na Constituição Federal que encontramos a proteção do meio ambiente. Seu art. 225 estabelece que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida da população, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

Como se percebe, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País, sendo um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida da população. Sua importância é tão grande que a defesa de sua preservação não foi atribuída apenas ao Poder Público, mas a toda a coletividade, em benefício das presentes e futuras gerações.

Portanto, o direito ambiental brasileiro tem por objetivo maior a proteção da vida humana e a satisfação de todos os direitos essenciais ao desenvolvimento de uma vida saudável e com qualidade, como forma de garantir a aplicação prática do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF).

Contudo, é inegável que nos tempos atuais grandes são os desafios para garantir a efetiva proteção ao equilíbrio ambiental, pois juntamente com as vantagens da vida moderna passamos a conviver diariamente com diversas mazelas sociais. O crescimento desordenado das cidades brasileiras, que marcou o processo de urbanização do nosso país, trouxe graves consequências para a sociedade, entre elas o trânsito e o transporte, que ocasionam violações de direitos fundamentais.

Dentro desse contexto, a **bicicleta** surge como alternativa viável para melhorar a circulação urbana, questão que, de um modo ou de outro, afeta indistintamente todos os moradores da cidade. A utilização desse veículo como meio de transporte e lazer vem ganhando um número cada vez maior de adeptos, conquistando progressivamente seu espaço nas cidades, inclusive nas grandes capitais do País.

O crescimento está diretamente relacionado às vantagens oferecidas por esse meio de locomoção, funcionando como importante aliado no combate ao estresse do dia a dia e na melhoria das condições gerais de saúde da população. Além disso, a **bicicleta** também é um veículo mais rápido, econômico e não poluente, capaz de contribuir de forma relevante para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável das cidades.

Por outro lado, apesar de tantas vantagens, deve-se ter em mente que a bicicleta é mais frágil que os veículos automotores, como ônibus, carros e motos, e seus condutores estão mais expostos a determinados tipos de acidentes. Portanto, o **ciclista** deve fazer sua parte e estar sempre atento ao transitar pelas vias da cidade, cabendo ao o Poder Público a responsabilidade de organizar e controlar o sistema viário, onde necessariamente deve prever medidas para assegurar o trânsito seguro de **bicicletas**, em vista de sua importância para a promoção de uma vida de qualidade à população.

## 2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS DOS CICLISTAS

A defesa dos **direitos dos ciclistas** possui fundamento constitucional. De acordo com o art. 5º, XV, “*é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens*”.

Trata-se do direito à liberdade de locomoção, também conhecido como direito de ir e vir, garantia fundamental da pessoa humana, indispensável ao desfrute de uma convivência digna, livre e igual de todos (*Curso de direito constitucional positivo*, José Afonso da Silva). Entre outras coisas, esse direito constitucional garante a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País a liberdade de circulação, ou seja, o direito de ir, vir, ficar, parar e estacionar (*idem*), assegurando de forma clara a possibilidade de deslocamento através das vias públicas ou afetadas ao uso público, independentemente do meio através do qual se circula.

Outra questão importante é que a circulação pública deverá ser ordenada pelo Poder Público por meio do planejamento, criação e adaptação do sistema viário, além da regulamentação de seu uso em benefício da segurança de todos os usuários. Essa ordenação e sua regulamentação envolvem o trânsito e os meios de transporte, entre eles as **bicicletas**.

### 2.1. COMPETÊNCIAS

Em relação às competências atribuídas pela Constituição Federal, o art. 23, VI, prevê a competência comum da União, dos Estados, do Distrito



Federal e dos Municípios para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer das suas formas. A Lei Complementar n. 140/2011 regulamentou os incisos III, VI e VII do *caput* do art. 23, e em seu art. 3º estabeleceu entre os objetivos fundamentais desses entes a garantia do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (II).

Compete à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte (art. 22, XI) e instituir as diretrizes do desenvolvimento urbano, inclusive para os transportes urbanos (art. 21, XX). Já os Municípios são responsáveis pela execução da política de desenvolvimento urbano (art. 182), possuindo competência para legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar os serviços públicos de transporte coletivo; e promover o adequado ordenamento territorial mediante o planejamento e o controle do uso e da ocupação do solo urbano (art. 30, I, II, V e VIII).

### 3. O PAPEL DO ESTATUTO DA CIDADE PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS CICLISTAS

A defesa dos **direitos dos ciclistas** possui fundamento no art. 5º, inciso XV, da Constituição Federal, que garante o direito à liberdade de locomoção para brasileiros e estrangeiros residentes no País. Em razão de sua importância para a concretização de direitos fundamentais da pessoa humana e a promoção de uma vida com dignidade, sua proteção se reveste de especial importância para o direito ambiental brasileiro.

Diversos são os problemas enfrentados pelos **ciclistas** para o exercício dos seus direitos no contexto das cidades. Falta de infraestrutura adequada para a circulação, ausência de sinalização, número reduzido de estacionamentos (bicicletários e paraciclos) e desrespeito no trânsito são algumas das dificuldades encontradas para aqueles que utilizam a **bicicleta** como meio de locomoção.

Essa situação está relacionada ao processo de crescimento desordenado das cidades brasileiras, que aconteceu de forma veloz e sem o planejamento adequado para garantir a oferta de serviços básicos, equipamentos públicos e infraestrutura a toda a população.

Com a edição da Constituição Federal de 1988, a cidade passou a ter natureza jurídica ambiental por força do conteúdo do art. 225, sendo, portanto, um bem de uso comum do povo – denominado meio ambiente artificial.

Foi justamente a partir da ideia de uma cidade que funcione adequadamente para todos que a Lei federal n. 10.257/2001 – **Estatuto da**

**Cidade** – adequou a legislação à realidade do nosso País, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, ambos pertencentes ao capítulo da política urbana.

Com a aprovação do **Estatuto da Cidade**, que representa um dos maiores avanços legislativos concretizados nos últimos anos, a cidade adquiriu um novo significado e alcance, impondo-se ao Poder Público municipal o dever de gerenciá-la de modo a ordenar o pleno desenvolvimento de suas funções sociais (art. 2º da CF), para garantir a seus habitantes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º da CF), bem como os direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, que compõem o piso vital mínimo (art. 6º).

O art. 2º do **Estatuto da Cidade** estabeleceu as diretrizes gerais a serem observadas pelos Municípios na execução da política urbana, entre as quais está o **direito a cidades sustentáveis** (art. 2º, I), compreendido como a possibilidade efetiva de todos os habitantes de determinado território usufruírem de um conjunto de direitos fundamentais à promoção de sua dignidade.

Dentro desse conjunto de direitos está o **DIREITO AO TRANSPORTE**, que propicia a brasileiros e estrangeiros residentes no País os meios necessários destinados a sua livre locomoção em face da necessidade de utilização das vias nas cidades, adaptadas não só à circulação da pessoa humana como à operação de carga e descarga (*Direitos dos ciclistas no âmbito das cidades sustentáveis*, p. 5).

O **DIREITO AO TRANSPORTE** é fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades e o desfrute de uma vida digna, pois sua promoção condiciona o exercício de outros direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal. É através do deslocamento que temos acesso aos serviços de saúde, educação, ao trabalho, lazer, entre tantos outros.

O conteúdo desse direito traduz de forma clara o dever do Poder Público municipal em dois sentidos:

- 1) Garantir veículos destinados a transportar as pessoas nas cidades.
- 2) Propiciar condições adequadas para a utilização das vias dentro de critérios orientados para o trânsito em condições seguras (*Direitos dos ciclistas no âmbito das cidades sustentáveis*, p. 6).

Da análise das outras diretrizes estabelecidas pelo art. 2º também podemos concluir que:

- 1) O planejamento municipal passa a ser uma ferramenta indispensável



no processo de reconstrução das cidades (art. 2º, IV). O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano (art. 40), e seu conteúdo deve prever as diretrizes, metas e estratégias para alcançar as prioridades identificadas do processo de planejamento. A integração entre a oferta de equipamentos públicos, transporte e serviços públicos deve fazer parte dessas prioridades, e os gastos públicos devem privilegiar a concretização desse objetivo (art. 2º, X).

- 2) O Poder Público municipal deverá assegurar a participação da população no processo de planejamento municipal (art. 2º, II), visando à elaboração de políticas públicas que garantam melhores condições de **mobilidade urbana**, prevendo inclusive a implantação de **infraestrutura cicloviária** adequada às necessidades locais.

#### 4. O SIGNIFICADO DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA PARA OS CICLISTAS

A **Política Nacional de Mobilidade Urbana** foi instituída pela Lei federal n. 12.587/2012, sendo um instrumento da política de desenvolvimento urbano que busca a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território municipal (art. 1º).

Seu texto está em conformidade com os princípios, diretrizes e objetivos do Estatuto da Cidade, e, por consequência, suas regras visam propiciar o **ACESSO UNIVERSAL À CIDADE** dentro do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, que é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e da infraestrutura que garante o deslocamento de pessoas e cargas no território do Município (arts. 2º e 3º).

A lei também trouxe algumas definições importantes para melhor compreensão do assunto:

- 1) **TRANSPORTE URBANO:** conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.
- 2) **MOBILIDADE URBANA:** condição em que se realiza o deslocamento de pessoas e cargas no espaço urbano.
- 3) **ACESSIBILIDADE:** facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando a legislação em vigor.
- 4) **MODOS DE TRANSPORTE NÃO MOTORIZADOS:** modalidades que se utilizam do esforço humano ou de tração animal.

A instituição da política nacional de mobilidade urbana representou um grande avanço para a **defesa dos direitos dos ciclistas**, uma vez que entre as suas diretrizes está a **PRIORIDADE DOS MODOS DE TRANSPORTE NÃO MOTORIZADOS SOBRE OS MOTORIZADOS** (art. 6º, II), indicando que as modalidades que se utilizam de **ESFORÇO HUMANO** (art. 4º), assim como as **BICICLETAS**, têm prioridade sobre os veículos automotores (*Direito dos ciclistas no âmbito das cidades sustentáveis*, p. 6).

Essa diretriz acarreta um efeito prático para o trânsito nas cidades: vincula a política de desenvolvimento urbano à **priorização** de ações voltadas à implantação de **sistema cicloviário** adequado às necessidades locais. Para tanto, os Municípios deverão aprovar o **Plano Local de Mobilidade Urbana**, observando os seguintes princípios:

- equiparação de oportunidades;
- democratização do espaço público;
- equidade;
- inclusão social;
- materialização do “direito à cidade”;
- integração entre o uso do espaço público e a circulação urbana;
- promoção do acesso às oportunidades que a cidade oferece;
- melhoria da qualidade do ar e redução de emissões de gases de efeito estufa; e
- construção de cidades sustentáveis.

Entre outras medidas, seu conteúdo deverá abordar (art. 24):

- a circulação viária;
- a infraestrutura do sistema de mobilidade urbana; e
- a integração dos modos de transporte público com os privados e os **não motorizados**.

Ainda é possível criar lei municipal específica para dispor sobre a implantação de **sistema cicloviário**, visando o incentivo ao uso da **bicicleta** em áreas apropriadas e o desenvolvimento sustentável da mobilidade urbana. Exemplo disso é a Lei n. 14.266/2007, que criou o **sistema cicloviário** do município de São Paulo, formado por **ciclovias**, **ciclofaixas**, **faixas compartilhadas** e **rotas operacionais de ciclismo**, além de locais específicos para estacionamento, como **bicicletários** e **paraciclos**.

A CET, Companhia de Engenharia de Tráfego, tratou das definições das tipologias dos espaços cicloviários:



**BICICLETÁRIO:** local fechado dotado de zeladoria e destinado ao estacionamento de bicicletas.

**CALÇADA COMPARTILHADA:** calçada onde é autorizada a circulação montada de bicicletas e que recebe sinalização vertical (placas) regulamentando essa situação. Esse recurso é adotado quando o volume de pedestres é pequeno e a calçada não tem largura suficiente para acomodar uma ciclovia ou ciclofaixa.

**CICLOFAIXA OPERACIONAL DE LAZER:** faixa de tráfego situada junto ao canteiro central ou à esquerda da via onde é permitida a circulação de ciclistas aos domingos e feriados nacionais das 7 às 16h, dotada de sinalização vertical e horizontal que regulamenta esse uso. É totalmente segregada do tráfego geral por elementos de canalização, como cones, cavaletes e supercones.

**CICLOFAIXA:** faixa de uso exclusivo para a circulação de bicicletas sem segregação física em relação ao restante da via e caracterizada por sinalização vertical e horizontal características (placas e pintura de solo). Normalmente se situa nos bordos da pista por onde circula o tráfego geral, mas pode também situar-se na calçada e no canteiro central. Geralmente situada em vias arteriais e coletoras.

**CICLOVIA:** pista de uso exclusivo para a circulação de bicicletas segregada fisicamente do restante da via dotada de sinalização vertical e horizontal características (placas e pintura de solo). Pode estar situada na calçada, no canteiro central ou na própria pista por onde circula o tráfego geral. Geralmente situada em vias arteriais e coletoras.

**INFRAESTRUTURA CICLOVIÁRIA DEFINITIVA:** constituída pelas intervenções viárias dedicadas à circulação exclusiva ou não de bicicletas. São compostas por ciclovias, ciclofaixas, compartilhamento de calçada, rotas de bicicleta, bicicletários e paraciclos.

**PARACICLO:** dispositivo que permite apoiar e fixar a bicicleta estacionada. Pode ser implantado na via ou em logradouro público (desde que não atrapalhe a circulação do ciclista) ou no interior dos bicicletários.

**ROTA DE BICICLETA OU CICLORROTA:** rua já utilizada por ciclistas que circulam nos bordos da via junto com o tráfego geral e que recebe sinalização vertical e horizontal (placas e pintura de solo) alertando os motoristas sobre a presença e a prioridade a ser dada ao tráfego ciclístico, além da adoção da velocidade veicular de 30 km/h. Geralmente situada em vias coletoras e locais onde é pequena a presença de veículos de grande porte, como ônibus e caminhões.

A política de desenvolvimento urbano também deverá promover projetos voltados à educação e à conscientização no trânsito, assim como programas que estimulem o uso da **bicicleta**. Em algumas cidades brasileiras as prefeituras adotaram o **programa de compartilhamento de bicicletas** como forma de estímulo ao uso desse meio de transporte. O programa consiste no empréstimo de bicicletas de larga escala através da implantação de estações em pontos estratégicos da cidade. As bicicletas ficam disponíveis aos usuários mediante o preenchimento de cadastro via Internet.

A Lei n. 12.587/2012 ainda prevê outros **direitos dos ciclistas** (art. 14), sendo eles:

- 1) o direito de receber o serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei n. 8.987/95 (I);
- 2) o direito de participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana (II);
- 3) o direito de ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais (III);
- 4) o direito de ter um ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, conforme as Leis n. 10.048/2000 e 10.098/2000 (IV);
- 5) o direito de ser informado, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre (parágrafo único):

I - seus direitos e responsabilidades;

II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e

III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

**Obs.:** A Lei n. 8.987/95 dispõe sobre a concessão e permissão da prestação de serviços públicos. De acordo com seu art. 6º, toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. Já a Lei n. 10.048/2000 trata das prioridades de atendimento às pessoas que especifica, e a Lei n. 10.098/2000 estabelece normas gerais para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com a mobilidade reduzida.





## 5. DIREITOS DOS CICLISTAS NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

O Código de Trânsito Brasileiro foi instituído pela Lei federal n. 9.503/97, representando um grande avanço em relação ao texto do Código de 1966. Ao longo dos anos, sofreu diversas modificações, que contribuíram para o aprimoramento de seu conteúdo, tornando cada vez mais clara sua preocupação central com a defesa da vida humana.

Para alcançar seus objetivos, o Código optou pela distribuição de responsabilidades, previsão de sanções mais rígidas e maior descentralização. Os Municípios passaram a desempenhar papel fundamental na promoção do direito ao trânsito seguro, pois tiveram sua esfera de competência ampliada, passando a atuar desde o planejamento e implementação de programas de educação e segurança até a aplicação de penalidades por infração.

Para melhor compreensão do direito ao trânsito dentro do Código de Trânsito Brasileiro, destacamos alguns artigos de especial importância:

- 1) O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres passou a ser definido como um direito de todos (art. 1º, § 2º), devendo, por consequência, funcionar de forma adequada para atender às necessidades de toda a coletividade (*Direitos dos ciclistas no âmbito das cidades sustentáveis*, p. 6).
- 2) O trânsito passou a ser gerenciado pelos órgãos e entidades executivas dos Municípios no perímetro urbano e estradas municipais (art. 24, II, VI, VII, IX e XVI), que respondem objetivamente por qualquer dano causado aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito ao trânsito seguro (art. 1º, § 3º).
- 3) A finalidade do trânsito diz respeito à utilização das vias por pessoas, veículos e animais, destinadas à circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga (art. 1º, § 1º).
- 4) Os órgãos e entidades de trânsito passam a ter o dever de dar prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio ambiente (art. 1º, § 5º).

Vale destacar que o Código de Trânsito também dispensou atenção especial à circulação de **bicicletas**, reconhecendo sua importância como meio de transporte e lazer para parcela significativa da população brasileira. Assim, a **bicicleta** é definida como veículo de propulsão humana dotado de duas rodas, e, em face da sua fragilidade em relação aos veículos automotores, diversas regras garantem sua prioridade no trânsito,

como forma de defesa à integridade física dos **ciclistas**.

Também existem regras claras que orientam a circulação de **bicicletas** em locais apropriados, como **ciclovias**, **ciclofaixas** e **acostamentos**. Outras determinam a adoção de medidas de segurança como a utilização de equipamentos obrigatórios, além do dever de dirigir com atenção e prudência durante todo o deslocamento.

As práticas abusivas frequentemente cometidas por condutores de veículos automotores, como a ultrapassagem perigosa e o desrespeito à distância de segurança, foram caracterizadas como infração grave, sendo atribuída a respectiva punição. Enfim, ao longo do texto encontramos regras que tratam dos **deveres** e **direitos dos ciclistas**, como forma de promover a todos o direito ao trânsito seguro.

## CONHEÇA OS PRINCIPAIS DEVERES E DIREITOS DOS CICLISTAS NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO (LEI FEDERAL N. 9.503/97)

### Capítulo II DO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO

ÓRGÃOS DE TRÂNSITO TÊM OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMPRIR A LEI E GARANTIR A SEGURANÇA DOS CICLISTAS:

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II – planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e segurança de ciclistas. (...)

**Obs.:** O art. 24 dispõe da mesma forma sobre os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios.

### Capítulo III DAS NORMAS GERAIS DE CIRCULAÇÃO E CONDUTA DIRIGIR COM SEGURANÇA É DEVER DE TODOS:

Art. 28. O condutor deverá, a todo momento, ter domínio de seu veículo, dirigindo-o com atenção e cuidados indispensáveis à segurança do trânsito.



VEÍCULOS MOTORIZADOS SÃO RESPONSÁVEIS PELA SEGURANÇA DOS CICLISTAS, E AMBOS PELA INTEGRIDADE DO PEDESTRE:

Art. 29. O trânsito de veículos nas vias terrestres abertas à circulação obedecerá às seguintes normas: (...)

§ 2º Respeitadas as normas de circulação e conduta estabelecidas neste artigo, em ordem decrescente, os veículos de maior porte serão sempre responsáveis pela segurança dos menores, os motorizados pelos não motorizados e, juntos, pela incolumidade dos pedestres.

CICLISTAS TÊM PREFERÊNCIA DE PASSAGEM DURANTE MANOBRAS:

Art. 38. Antes de entrar à direita ou à esquerda, em outra via ou em lotes lindeiros, o condutor deverá: (...)

Parágrafo único. Durante a manobra de mudança de direção, o condutor deverá ceder passagem aos pedestres e ciclistas, aos veículos que transitem em sentido contrário pela pista da via da qual vai sair, respeitadas as normas de preferência de passagem.

CICLISTAS TÊM PREFERÊNCIA AO TRAFEGAR PELAS LATERAIS DAS VIAS:

Art. 58. Nas vias urbanas e nas rurais de pista dupla, a circulação de bicicletas deverá ocorrer, quando não houver ciclovia, ciclofaixa, ou acostamento, ou quando não for possível a utilização destes, nos bordos da pista de rolamento, no mesmo sentido de circulação regulamentado para a via, com preferência sobre os veículos automotores.

Parágrafo único. A autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via poderá autorizar a circulação de bicicletas no sentido contrário ao fluxo dos veículos automotores, desde que dotado o trecho com ciclofaixa.

**Obs.:** De acordo com o Anexo I do Código de Trânsito, o bordo de pista de rolamento é a margem da pista, podendo ser demarcada por linhas longitudinais de bordo que delimitam a parte da via destinada à circulação de veículos. Portanto, é a lateral da via, não existindo uma definição clara de até onde é considerado bordo. Ao ciclista é mais seguro ocupar a faixa.

Já a autorização para circulação de bicicletas na contramão do fluxo dos veículos automotores na ciclofaixa busca facilitar grandes deslocamentos e evitar que o ciclista cruze a pista. Vale lembrar que o sentido das vias das cidades foi planejado apenas com base nas necessidades dos veículos automotores e não das bicicletas.

**EXCEÇÃO À REGRA: BICICLETAS PODEM USAR PASSEIOS EM SITUAÇÕES ESPECIAIS:**

Art. 59. Desde que autorizado e devidamente sinalizado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via, será permitida a circulação de bicicletas nos passeios.

**Obs.:** O passeio é a parte da calçada ou da pista de rolamento destinada à circulação de pedestres. Essa é a regra. Contudo, em algumas situações excepcionais o órgão ou entidade competente poderá autorizar a circulação de bicicletas, sempre com a devida sinalização. Tal hipótese só poderá ocorrer se o trânsito de bicicletas não oferecer riscos aos pedestres, como nos casos de passeios mais largos e menos movimentados.

**Capítulo IV****DOS PEDESTRES E CONDUTORES DE VEÍCULOS NÃO  
MOTORIZADOS****CICLISTA DESMONTADO CONDUZINDO BICICLETA TEM OS  
MESMOS DEVERES E DIREITOS DO PEDESTRE:**

Art. 68. É assegurada ao pedestre a utilização dos passeios ou passagens apropriadas das vias urbanas e dos acostamentos das vias rurais para circulação, podendo a autoridade competente permitir a utilização de parte da calçada para outros fins, desde que não seja prejudicial ao fluxo de pedestres.

§ 1º O ciclista desmontado empurrando a bicicleta equipara-se ao pedestre em direitos e deveres. (...)

**Obs.:** As regras relativas aos pedestres se aplicam aos ciclistas desmontados que estejam empurrando as bicicletas, devendo estes utilizar os passeios e faixas reservadas às travessias das vias. Sempre que o ciclista estiver junto a pedestres, em calçadas ou na contramão, é aconselhável desmontar da bicicleta, tomando os devidos cuidados.

**Capítulo V****DO CIDADÃO****O CICLISTA TEM O DIREITO DE POSTULAR PERANTE OS ÓRGÃOS OU ENTIDADES DO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO:**

Art. 72. Todo cidadão ou entidade civil tem o direito de solicitar, por escrito, aos órgãos ou entidades do Sistema Nacional de Trânsito, sinalização, fiscalização e implantação de equipamentos de segurança, bem como sugerir alterações em normas, legislação e outros assuntos pertinentes a este Código.



### OS ÓRGÃOS OU ENTIDADES COMPETENTES TÊM O DEVER DE REPONDER AS SOLICITAÇÕES:

Art. 73. Os órgãos ou entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito têm o dever de analisar as solicitações e responder, por escrito, dentro de prazos mínimos, sobre a possibilidade ou não de atendimento, esclarecendo ou justificando a análise efetuada, e, se pertinente, informando ao solicitante quando tal evento ocorrerá.

### CICLISTAS DEVEM UTILIZAR OS EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA OBRIGATÓRIOS:

Art. 105. São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN: (...)

VI – para as bicicletas, a campainha, sinalização noturna dianteira, traseira, lateral e nos pedais, e espelho retrovisor do lado esquerdo. (...)

**Obs.:** O uso dos equipamentos obrigatórios foi regulamentado pela Resolução Contran n. 46/98, que também prevê em seu art. 2º a dispensa do espelho retrovisor e da campainha às bicicletas destinadas à prática de esportes, desde que estejam em competição. Já o Projeto de Lei n. 2.956/2004 pretende alterar o inciso VI do art. 105 para desobrigar a instalação de campainha e de espelho retrovisor nas bicicletas. O projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, e em abril de 2008 foi encaminhado ao Senado Federal.

### OS MUNICÍPIOS PODEM REGISTRAR E LICENCIAR AS BICICLETAS COM BASE EM LEGISLAÇÃO MUNICIPAL:

Art. 129. O registro e o licenciamento dos veículos de propulsão humana, dos ciclomotores e dos veículos de tração animal obedecerão à regulamentação estabelecida em legislação municipal do domicílio ou residência de seus proprietários.

## Capítulo XV

### DAS INFRAÇÕES

#### SEGUNDO O CÓDIGO, DIRIGIR AMEAÇANDO CICLISTA É INFRAÇÃO GRAVÍSSIMA:

Art. 170. Dirigir ameaçando os pedestres que estejam atravessando a via pública, ou os demais veículos:

- Infração – gravíssima;
- Penalidade – multa e suspensão do direito de dirigir;
- Medida administrativa – retenção do veículo e recolhimento do documento de habilitação.

**ESTACIONAMENTO DE VEÍCULO NA CICLOVIA OU CICLOFAIXA É INFRAÇÃO GRAVE:**

Art. 181. Estacionar o veículo: (...)

VIII – no passeio ou sobre faixa destinada a pedestre, sobre ciclovia ou ciclofaixa, bem como nas ilhas, refúgios, ao lado ou sobre canteiros centrais, divisores de pista de rolamento, marcas de canalização, gramados ou jardim público:

- Infração – grave;
- Penalidade – multa;
- Medida administrativa – remoção do veículo;

**DESRESPEITAR A DISTÂNCIA DE SEGURANÇA TAMBÉM É INFRAÇÃO GRAVE:**

Art. 192. Deixar de guardar distância de segurança lateral e frontal entre o seu veículo e os demais, bem como em relação ao bordo da pista, considerando-se, no momento, a velocidade, as condições climáticas do local da circulação e do veículo:

- Infração – grave;
- Penalidade – multa.

**É PROIBIDO DIRIGIR O CARRO EM CICLOVIAS E CICLOFAIXAS:**

Art. 193. Transitar com o veículo em calçadas, passeios, passarelas, ciclovias, ciclofaixas, ilhas, refúgios, ajardinamentos, canteiros centrais e divisores de pista de rolamento, acostamentos, marcas de canalização, gramados e jardins públicos:

- Infração – gravíssima;
- Penalidade – multa (três vezes).

**VEÍCULO AUTOMOTOR DEVE MANTER DISTÂNCIA DE 1,5M AO PASSAR OU ULTRAPASSAR BICICLETA:**

Art. 201. Deixar de guardar a distância lateral de um metro e cinquenta centímetros ao passar ou ultrapassar bicicleta:

- Infração – média;
- Penalidade – multa.

**Obs.:** A bicicleta é mais frágil que o veículo automotor, estando o ciclista mais vulnerável a acidentes com maior gravidade. Daí a necessidade de o condutor respeitar a distância de 1,5m ao passar ou ultrapassar uma



bicicleta. A inobservância dessa distância por si só caracteriza a infração. O CÓDIGO PERMITE QUE CICLISTAS ULTRAPASSEM VEÍCULOS PARADOS OU EM FILA:

Art. 211. Ultrapassar veículos em fila, parados em razão de sinal luminoso, cancela, bloqueio viário parcial ou qualquer outro obstáculo, com exceção dos veículos não motorizados:

- Infração – grave;
- Penalidade – multa.

OS CICLISTAS TÊM PREFERÊNCIA DE PASSAGEM AO ATRAVESSAR A VIA, MESMO SE O SINAL MUDAR ANTES:

Art. 214. Deixar de dar preferência de passagem a pedestre e a veículo não motorizado:

I - que se encontre na faixa a ele destinada;

II - que não haja concluído a travessia mesmo que ocorra sinal verde para o veículo; (...)

Infração – gravíssima;

Penalidade – multa.

IV - quando houver iniciado a travessia, mesmo que não haja sinalização a ele destinada;

V - que esteja atravessando a via transversal para onde se dirige o veículo:

- Infração – grave;
- Penalidade – multa.

NA ENTRADA OU SAÍDA DE FILA DE VEÍCULOS ESTACIONADOS OS CICLISTAS TÊM PREFERÊNCIA DE PASSAGEM:

Art. 217. Entrar ou sair de fila de veículos estacionados sem dar preferência de passagem a pedestres e a outros veículos:

- Infração – média;
- Penalidade – multa.

ULTRAPASSAGEM SEGURA É DIREITO DOS CICLISTAS:

Art. 220. Deixar de reduzir a velocidade do veículo de forma compatível com a segurança do trânsito: (...)

XIII – ao ultrapassar ciclista:

- Infração – grave;
- Penalidade – multa. (...)

DIRIGIR DE FORMA SEGURA É DEVER DOS CICLISTAS: O CÓDIGO DEFENDE O DIREITO À VIDA, PREVENDO SANÇÕES PARA A DIREÇÃO PERIGOSA:

Art. 244. Conduzir motocicleta, motoneta e ciclomotor: (...)

III - fazendo malabarismo ou equilibrando-se apenas em uma roda;

VII - sem segurar o guidom com ambas as mãos, salvo eventualmente para indicação de manobras;

VIII - transportando carga incompatível com suas especificações; (...)

Infração – grave;

Penalidade – multa;

Medida administrativa – apreensão do veículo para regularização.

§ 1º Para ciclos aplica-se o disposto nos incisos III, VII e VIII, além de:

- a) conduzir passageiro fora da garupa ou do assento especial a ele destinado;
- b) transitar em vias de trânsito rápido ou rodovias, salvo onde houver acostamento ou faixas de rolamento próprias;
- c) transportar crianças que não tenham, nas circunstâncias, condições de cuidar de sua própria segurança. (...)

**Obs.:** Segundo definição contida no Anexo I do Código de Trânsito, via de trânsito rápido é aquela caracterizada por acessos especiais com trânsito livre, sem interseções em nível, sem acessibilidade direta aos lotes lindeiros e sem travessia de pedestres em nível.

NA AUSÊNCIA DE ACOSTAMENTO OU FAIXA É DEVER DO CICLISTA ANDAR EM FILA ÚNICA:

Art. 247. Deixar de conduzir pelo bordo da pista de rolamento, em fila única, os veículos de tração ou propulsão humana e os de tração animal, sempre que não houver acostamento ou faixa a eles destinados:

- Infração – média;
- Penalidade – multa.





DIRIGIR EM CONDIÇÕES SEGURAS, MANTENDO A ATENÇÃO NO TRÂNSITO, É DEVER DO CICLISTA:

Art. 252. Dirigir o veículo: (...)

III - com incapacidade física ou mental temporária que comprometa a segurança do trânsito;

V - com apenas uma das mãos, exceto quando deva fazer os sinais regulamentares de braço, mudar a marcha do veículo, ou acionar equipamentos e acessórios do veículo;

VI - utilizando-se de fones nos ouvidos conectados a aparelhagem sonora ou de telefone celular;

- Infração – média;
- Penalidade – multa.

É PROIBIDO CONDUZIR BICICLETA EM PASSEIOS E DIRIGIR DE FORMA AGRESSIVA:

Art. 255. Conduzir bicicleta em passeios onde não seja permitida a circulação desta, ou de forma agressiva, em desacordo com o disposto no parágrafo único do art. 59:

- Infração – média;
- Penalidade – multa;
- Medida administrativa – remoção da bicicleta, mediante recibo para o pagamento da multa.

É DIREITO DOS CICLISTAS RECEBER O MANUAL DE TRÂNSITO AO COMPRAR A BICICLETA:

Art. 338. As montadoras, encarroçadoras, os importadores e fabricantes, ao comerciarem veículos automotores de qualquer categoria e ciclos, são obrigados a fornecer, no ato da comercialização do respectivo veículo, manual contendo normas de circulação, infrações, penalidades, direção defensiva, primeiros socorros e Anexos do Código de Trânsito Brasileiro.

## CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O Anexo 1 do Código de Trânsito Brasileiro fixou importantes conceitos e definições. Alguns deles merecem atenção especial para facilitar a compreensão dos deveres e direitos dos ciclistas:

**ACOSTAMENTO:** parte da via diferenciada da pista de rolamento destinada à parada ou estacionamento de veículos, em caso de emergência, e à circulação de pedestres e bicicletas, quando não houver local apropriado para esse fim.

**BICICLETA:** veículo de propulsão humana, dotado de duas rodas, não sendo, para efeito deste Código, similar à motocicleta, motoneta e ciclomotor.

**BICICLETÁRIO:** local, na via ou fora dela, destinado ao estacionamento de bicicletas.

**BORDO DA PISTA:** margem da pista, podendo ser demarcada por linhas longitudinais de bordo que delineiam a parte da via destinada à circulação de veículos.

**CALÇADA:** parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins.

**CICLOFAIXA:** parte da pista de rolamento destinada à circulação exclusiva de ciclos, delimitada por sinalização específica.

**CICLOVIA:** pista própria destinada à circulação de ciclos, separada fisicamente do tráfego comum.

**ESTACIONAMENTO:** imobilização de veículos por tempo superior ao necessário para embarque ou desembarque de passageiros.

**PASSEIO:** parte da calçada ou da pista de rolamento, neste último caso, separada por pintura ou elemento físico separador, livre de interferências, destinada à circulação exclusiva de pedestres e, excepcionalmente, de ciclistas.

## DICAS DE SEGURANÇA PARA OS CICLISTAS

A convivência pacífica no trânsito é um grande desafio e uma meta a ser alcançada por meio do esforço comum de todos os envolvidos. A **bicicleta** é mais frágil e vulnerável que os veículos automotores, e por esse motivo o Código de Trânsito Brasileiro fez sua parte, estabelecendo regras que garantem a preferência e a prioridade para os **ciclistas** em determinadas situações, como forma de preservar sua segurança e tranquilidade.

Para utilizar a **bicicleta** como meio de transporte e garantir seu lugar de importância no contexto das cidades, é preciso estar equipado de forma adequada, dirigir com atenção e principalmente respeitar a sinalização.

### 1) VERIFIQUE O ESTADO DE CONSERVAÇÃO DE SUA BICICLETA:

Antes de iniciar o deslocamento, verifique se sua bicicleta está em boas condições de funcionamento. Para garantir que sua circulação ocorra sem riscos, mantenha os pneus calibrados e cheios, atentando para a regulagem dos freios.



### 2) UTILIZE OS EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA:

Com a campanha, sinalização noturna dianteira, traseira, lateral e nos pedais, e espelho retrovisor do lado esquerdo, a condução torna-se mais segura, principalmente em dias chuvosos.

**Obs.:** Além dos refletivos obrigatórios para sinalização noturna, recomenda-se a utilização de luz branca na frente e vermelha atrás, tipo “pisca”, pois esses acessórios aumentam muito a distância em que o ciclista é visto pelos outros condutores. Capacetes e luvas também são importantes aliados para aumentar a segurança durante o trajeto. Para a noite o ideal é usar roupas claras ou chamativas, como coletes de tecido fluorescente.

### 3) GUIE COM ATENÇÃO E PRUDÊNCIA:

Circule sempre com as duas mãos no guidão e sem aparelho eletrônico plugado aos ouvidos. Procure andar em linha reta, evite mudanças bruscas de direção e nunca faça malabarismos.

### 4) OBEDEÇA ÀS REGRAS DE TRÂNSITO:

Respeitar as leis de trânsito é fundamental para a promoção do direito ao trânsito seguro. O ciclista deve fazer sua parte e pedalar na mão de direção da rua, andar pelo bordo da pista, atentar para o semáforo, a faixa de pedestres e não circular em calçadas e corredores de ônibus.

### 5) ANDE PELA DIREITA:

Para trafegar com tranquilidade e segurança, pedale sempre no lado direito da via e no mesmo sentido dos carros, procurando manter distância segura do meio-fio. Se estiver pedalando em grupo, ande em fila indiana.

### 6) SINALIZE SUAS INTENÇÕES:

Sinalize com as mãos suas conversões, manobras, paradas e outras intenções para que os demais veículos possam prever seu trajeto e tomar o devido cuidado.

### 7) MANTENHA CONTATO VISUAL COM OS DEMAIS MOTORISTAS:

Faça o máximo para ser visto e mantenha contato visual com os demais condutores a fim de que eles saibam que você está em trânsito.

### 8) ANTECIPE O QUE OS MOTORISTAS FARÃO:

Fique atento para prever o que os demais veículos irão fazer. Sempre se adiante aos possíveis movimentos dos demais veículos. Se não puder ter contato visual, preste atenção às rodas dianteiras, que viram antes de o carro mudar de posição.

### 9) REDOBRE A ATENÇÃO NOS CRUZAMENTOS:

Dê atenção redobrada aos cruzamentos e verifique a intenção dos veículos e pedestres. Nunca ande em velocidade alta e use marchas leves, que são mais ágeis. Em caso de dúvida, atravesse na faixa de pedestre, empurrando a bicicleta.

### 10) CUIDADO COM AS PORTAS DOS VEÍCULOS PARADOS:

Mantenha sempre a distância de pelo menos 1m dos carros estacionados, a fim de evitar acidentes. Por vezes os motoristas não conseguem visualizar o ciclista pelo retrovisor e abrem a porta do carro repentinamente.

### 11) EVITE GRANDES AVENIDAS:

Evite andar por avenidas movimentadas; quando o fizer, procure ver e ser visto. Dê preferência a ruas com menor fluxo de automóveis.

### 12) ELABORE UM ROTEIRO:

Antes de sair de casa, trace um roteiro de seu trajeto, buscando sempre que possível circular pelas ruas menos movimentadas e com melhor infraestrutura. Dessa forma você poderá evitar imprevistos.

### 13) EVITE CALÇADAS:

Quando transitar por calçadas, porte-se como pedestre: desmonte e ande empurrando a bicicleta.

### 14) SE BEBER, NÃO PEDALE:

Bebida não combina com direção segura.

### 15) TRANSFORME ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO:

Seja educado. Um trânsito melhor se constrói com a ajuda de todos!

## CONCLUSÃO

A defesa dos **direitos dos ciclistas** possui fundamento nos termos do art. 5º, inciso XV, da Constituição Federal, que garante o direito à liberdade de locomoção para brasileiros e estrangeiros residentes no País. Em razão de sua importância para a concretização de direitos fundamentais da pessoa humana e a promoção de uma vida com dignidade, sua proteção se reveste de especial importância para o direito ambiental brasileiro.

Contudo, diversos são os problemas enfrentados pelos **ciclistas** para o exercício dos seus direitos. Essa situação está relacionada ao processo de crescimento desordenado das cidades brasileiras, que aconteceu de forma veloz e sem o planejamento adequado para garantir a oferta de serviços



básicos, equipamentos públicos e infraestrutura a toda população.

A Lei federal n. 10.257/2001 – **Estatuto da Cidade** – adequou a legislação à realidade de nosso país e reforçou a compreensão da cidade como bem de uso comum de todos. Entre suas diretrizes está o direito a **cidades sustentáveis** (art. 2º, I), que garante a toda a coletividade um conjunto de direitos essenciais a uma sadia qualidade de vida.

O **DIREITO AO TRANSPORTE** está previsto nesse rol, e seu conteúdo impõe ao Poder Público municipal o dever de garantir veículos destinados ao transporte de pessoas nas cidades e a propiciar condições adequadas para a utilização das vias dentro de critérios orientados para o trânsito em condições seguras (*Direitos dos ciclistas no âmbito das cidades sustentáveis*, p. 6).

O **Estatuto da Cidade** vinculou a execução da política urbana no sentido de satisfazer as necessidades da população, possuindo um significado prático para a promoção dos **direitos dos ciclistas**. Dessa forma, o Poder Público municipal deverá assegurar a participação da população no processo de planejamento municipal, visando à elaboração de políticas públicas que garantam melhores condições de **mobilidade urbana**, prevendo inclusive a implantação de infraestrutura cicloviária adequada às necessidades locais.

O **Plano Diretor** é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, e seu conteúdo deve prever as diretrizes, metas e estratégias para alcançar as prioridades identificadas do processo de planejamento. A integração entre a oferta de equipamentos públicos, transporte e serviços públicos deve fazer parte dessas prioridades, e os gastos públicos devem privilegiar a concretização desse objetivo (art. 2º, X).

A Lei n. 12.587/2012 instituiu a **política nacional de mobilidade urbana**, que representou um grande avanço para a **defesa dos direitos dos ciclistas**, uma vez que entre suas diretrizes está a **PRIORIDADE DOS MODOS DE TRANSPORTE NÃO MOTORIZADOS SOBRE OS MOTORIZADOS** (art. 6º, II), indicando que as **BICICLETAS** têm prioridade sobre os veículos automotores (*Direitos dos ciclistas no âmbito das cidades sustentáveis*, p. 6).

Essa diretriz vincula a política de desenvolvimento urbano a priorizar ações voltadas à implantação de **sistema cicloviário** adequado às necessidades locais. Para tanto, os Municípios deverão aprovar o **Plano Local de Mobilidade Urbana**, prevendo a circulação viária, a infraestrutura do sistema de mobilidade urbana e a integração dos modos de transporte público com os privados e os não motorizados.

O Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei federal n. 9.503/97, prevê o **trânsito seguro** como direito de todos (art. 1º, § 2º), cujo gerenciamento cabe aos órgãos e entidades executivas dos Municípios (art. 24), que devem, em suas ações, dar prioridade à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio ambiente (art. 1º, § 5º).

O Código também dispensou atenção especial à circulação de **bicicletas**, estabelecendo regras de prioridade e preferência em relação aos veículos automotores, como forma de diminuir o risco de acidentes e promover o **trânsito seguro**. Portanto, os **ciclistas** ganharam deveres e direitos no ordenamento jurídico brasileiro, o que abriu espaço para que a bicicleta ocupe posição cada vez mais importante no contexto das cidades brasileiras.

## REFERÊNCIAS

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13. ed., rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade Comentado*. 5. ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. *Direitos dos Ciclistas no Âmbito das Cidades Sustentáveis em face do Direito Ambiental Brasileiro*. Disponível em [www.saraivajur.com.br](http://www.saraivajur.com.br).

RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código Brasileiro de Trânsito*. 8. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

[www.ciclocidade.org.br](http://www.ciclocidade.org.br) – Ciclocidade – Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo.

[www.cicloliga.org](http://www.cicloliga.org) – Ciclo Liga.

[vadebike.org/](http://vadebike.org/) – Vá de Bike!

[www.euvoudebike.com](http://www.euvoudebike.com) – Eu Vou de Bike – Bicicleta, Lazer e Transporte Urbano.

[www.cetsp.com.br](http://www.cetsp.com.br) – Companhia de Engenharia de Tráfego.

[www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br) – Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo.



# DIREITOS DOS CICLISTAS NO ÂMBITO DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS EM FACE DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

**Celso Antonio Pacheco Fiorillo**

Presidente da Comissão Permanente do Meio Ambiente da OAB-SP. Livre-Docente em Direito Ambiental, Doutor em Direito das Relações Sociais e Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUCSP. Primeiro professor Livre-Docente em Direito Ambiental do Brasil. Coordenador e professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Sociedade da Informação (Mestrado) do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU, bem como do Curso de Especialização em Direito Ambiental Empresarial do mesmo Centro Universitário. Professor do Curso de Mestrado Interdisciplinar em Saúde Ambiental da FMU. Professor Visitante/Pesquisador da Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli e professor convidado visitante da Escola Superior de Tecnologia do Instituto Politécnico de Tomar-Portugal (Tutela jurídica do patrimônio cultural em face do direito da sociedade da informação). Assessor científico da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, parecerista *ad hoc* do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, professor efetivo da Escola de Magistratura do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Miembro Honorario da Escuela Judicial de América Latina. Coordenador/líder do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente Cultural e a Defesa Jurídica da Dignidade da Pessoa Humana no Mundo Virtual – CNPq e Pesquisador do Grupo de Pesquisa Sustentabilidade, Impacto e Gestão Ambiental – CNPq/Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Presidente do Comitê de Defesa da Dignidade da Pessoa Humana no âmbito do Meio Ambiente Digital/Sociedade da Informação da OAB/SP. Professor efetivo das Escolas Superiores do Ministério Público do Estado de São Paulo, do Estado de Santa Catarina, do Estado do Mato Grosso e do Instituto Superior do Ministério Público do Rio de Janeiro. Elaborador, coordenador e professor do I e II Cursos de Especialização em Direito Ambiental da ESA-OAB/SP, bem como do Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental do Instituto Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (ISMP). Professor do MBA em Direito Empresarial promovido pela FUNDACE, vinculada à USP. Diretor de Comunicações, Presidente do Conselho Consultivo/Comissão de Seleção e Membro Titular da cadeira n. 43 da Academia Paulista de Direito. Presidente e Coordenador da *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, da *Revista Brasileira de Direito da Comunicação Social e Liberdade de Expressão*, da *Revista Brasileira de Direito Civil*

*Constitucional e Relações de Consumo e da Revista da Academia Paulista de Direito*. Membro convidado do Conselho Editorial da *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (Espanha). Integrante do Comitato Scientifico do periódico *Materiali e Studi di Diritto Pubblico da Seconda Università degli Studi di Napoli*, bem como do Comitê Científico do Instituto Internacional de Estudos e Pesquisas sobre os Bens Comuns, com sede em Paris (Instituto International d'Etudes et de Recherches sur les Biens Communs) e Roma (Istituto Internazionale di Ricerca sui Beni Comuni). Membro da UCN, the International Union for Conservation of Nature.

## INTRODUÇÃO

### O QUE É UMA CIDADE? O que são os aglomerados subnormais (favelas) no Brasil do século XXI?

Já tivemos oportunidade, várias vezes, de afirmar<sup>1</sup> que a origem das cidades<sup>2-3</sup>, como ensina Leonardo Benevolo<sup>4</sup>, funde-se ao nascimento e às transformações do ambiente urbano<sup>5</sup> na Europa e no Oriente Próximo,

1 Vide nosso *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 14ª edição, 2013, Saraiva, bem como nosso *Estatuto da Cidade Comentado – Lei 10.257/01 – Lei do Meio Ambiente Artificial*, 2012, Editora Revista dos Tribunais.

2 No ambiente pré-histórico encontraremos, conforme lição de Leonardo Benevolo, a origem da cidade. O *ambiente construído* (o pré-histórico meio ambiente artificial) estava circunscrito a pequenas modificações do meio ambiente natural no qual a pessoa humana necessitava mover-se. O que documenta os estabelecimentos mais antigos são, principalmente, nas palavras de referido autor, “os resíduos da atividade humana”, a saber, sobras de alimento, fragmentos provenientes do trabalho das pedras e da madeira, além de produtos acabados, usados e depois abandonados ou enterrados, sendo certo que a distribuição de referidos objetos em torno do núcleo da fogueira – sinal específico da presença do homem que aprendera a usar o fogo – indica um conjunto unitário que passou a ser chamado habitação primitiva.

3 A respeito da tutela jurídica das “cidades digitais”, vide Fiorillo/Oosterbeek, *Revista Brasileira de Direito da Comunicação Social e Liberdade de Expressão*, 2, ano 1, maio/ago. 2011, Editora Fiúza, p. 25-59.

4 História da cidade, *passim*.

5 A ideia de ambiente urbano está vinculada, conforme lição de Benevolo, ao “ambiente originário no qual nasce o poderio romano”, a saber, a civilização etrusca, que entre os séculos VII e VI a.C. se estende, na Itália, desde a planície do Pó até a Campânia. Afirmo o autor que devemos distinguir “a excepcional sorte de Roma, que começa como uma pequena cidade sem importância, na fronteira entre o território etrusco e o colonizado pelos gregos; desenvolve-se depois até se transformar na *urbe*, a cidade por excelência, capital do império”. *Urbs, urbis*, em latim, significa mais que cidade, uma cidade específica: Roma. A partir da concepção de Roma foi elaborada toda uma formação ideológica vinculada à estrutura de toda e qualquer cidade que veio a ser dominada pelo Estado romano, Estado este realizador da unificação política de todo o mundo mediterrâneo. *Embora, conforme amplamente demonstrado pelos estudiosos, a origem das cidades, bem como seus elementos mais*



levando em conta, como explica o autor, “os acontecimentos nas outras áreas – no Extremo Oriente, na África, nas Américas – somente com relação ao acontecimento europeu: descreve as cidades nativas encontradas pelos europeus e as construídas em consequência da colonização e da hegemonia mundial europeia”<sup>6</sup>. Embora tenha sido precisamente na área

*importantes, tenha sido obra dos sumérios e gregos*, conseguiu o Império Romano impor uma única ordem: seu direito (também no que se refere à concepção das cidades) ocasionou reflexos por muitos anos (a história do direito romano é uma história de 22 séculos – do século VII a.C. até ao século VI d.C. –, sendo certo que no Ocidente a ciência jurídica romana conheceu um renascimento a partir do século XII), influenciando de forma considerável todos os sistemas romanistas de direito até os dias de hoje. A urbe, por via de consequência, correspondia ao orbe na medida em que a cidade acolhia homens e coisas provenientes do mundo inteiro; um mundo unificado, fortificado, circundado por muros e percorrido por estradas como uma única cidade – *uma cidade autoritária por excelência*. Ovídio (*Fasti*, II, 683-684) soube exprimir de forma magnífica a concepção antes referida: “Aos outros povos foi conferida uma parte especial da Terra. Para os romanos o espaço da cidade coincide com o espaço do mundo”.

6 *As cidades no Brasil* foram construídas a partir do século XVI, em face da enorme extensão da costa e da necessidade de nela estabelecer, para sua defesa, os primeiros núcleos de povoamento e principalmente dos objetivos de Portugal, que “antes cuidava mais de explorar do que de colonizar”, conforme observa Fernando de Azevedo. Daí ter sido praticamente imposto aos conquistadores da terra o *sistema de povoação marginal*, levando os mesmos a “semear de vilas e coloniais o litoral vasto, nas enseadas e ancoradouros que oferecessem abrigo seguro às suas naus, galeões e caravelas”, o que explica a existência das antigas povoações e feitorias, anteriores à divisão do Brasil em capitanias hereditárias (Olinda e Iguaraçu em Pernambuco; Santa Cruz na Bahia; Cabo Frio e Rio de Janeiro-Vila Velha), assim como as velhas vilas primitivas já fundadas no regime das capitanias hereditárias (como São Vicente e Olinda). O único núcleo colonial mais afastado do mar foi a Vila de Piratininga. Com o malogro do sistema das doações e a criação de um governo central surgiram, na visão de Azevedo, *as primeiras cidades*: a de Salvador, em que Tomé de Sousa estabeleceu a *primeira capital do Brasil*; a de São Sebastião do Rio de Janeiro, fundada por Estácio de Sá em 1566 junto ao Pão de Açúcar e transferida mais tarde, em 1567, para o Morro do Castelo por Mem de Sá, observando-se ainda a elevação à categoria de vila da povoação de Santo André da Borda do Campo e Piratininga (que mais tarde viria a ter um papel preponderante na conquista dos sertões, consolidando-se no planalto a luta contra a confederação dos tamoios). As vilas, fundamentalmente entrepostos de comércio, já formavam povoações regulares ao longo da costa que necessitavam proteção; daí encontrarmos pequenas “cidades-fortalezas”, em regra erguidas numa colina e amuradas, como é o caso do Rio de Janeiro e Salvador. *As primeiras cidades brasileiras já observavam como característica estrutural sua função eminentemente econômica (produtos e serviços), com “estrutura artificial” direcionada para sua função militar*. Devemos observar que, no século XVI, os conquistadores, assim como os mercadores europeus, encontraram um enorme espaço vazio no “resto do mundo”, onde puderam realizar programas de colonização com base na concepção europeia. Lembra Benevolo que os portugueses, em seu hemisfério (a parte que lhe foi reservada pelo Tratado de Tordesilhas em 1494), encontraram territórios pobres e inóspitos (sobretudo a África Meridional), ou então, no Oriente,

euroasiática que teria ocorrido a ideia da cidade<sup>7-8</sup> como estabelecimento mais completo e integrado<sup>9</sup>, que contém e justifica todos os estabelecimen-

---

Estados populosos e aguerridos que não puderam ser conquistados. Destarte, teriam fundado somente uma série de bases navais visando controlar o comércio oceânico, não tendo condições de realizar uma verdadeira colonização em grande escala, ao contrário dos espanhóis, que encontraram em sua zona territórios mais adequados à colonização (o modelo de conquista dos espanhóis foi imposto pelas autoridades já nos primeiros anos e *codificado por Filipe II na lei de 1573, considerada a primeira lei urbanística da Idade Moderna*). De qualquer maneira, é importante registrar que as novas cidades seguiram um modelo uniforme: em regra um tabuleiro de ruas retilíneas que definiam uma série de quarteirões iguais, quase sempre quadrados. No centro da cidade suprimiam-se ou reduziam-se alguns quarteirões, conseguindo-se uma praça sobre a qual eram construídos edifícios importantes, a saber, a igreja, o paço municipal, as casas dos mercadores e dos colonos mais ricos.

7 Para grande parte dos pesquisadores/historiadores, Jericó, situada próxima ao rio Jordão e a Jerusalém, é a mais antiga cidade habitada do mundo; com aproximadamente 10 mil anos de existência, suas ruínas estão localizadas a cerca de meio quilômetro da Jericó moderna.

8 *Foram os sumérios que inventaram, entre 4000 a.C. e 1600 a.C., o modelo de cidades em um território que começava próximo ao centro do atual Iraque, onde hoje é Bagdá, e seguia em direção ao sul até o mar. As primeiras populações estabelecidas na planície da Mesopotâmia eram nômades ou seminômades, sendo certo que a passagem para a agricultura foi o passo fundamental para a sedentarização, surgindo as cidades como aglomerados de comunidades agrícolas. A civilização urbana suméria apareceu deste povo originariamente agrícola, que precisou lutar contra as intempéries e dificuldades as mais variadas, desenvolvendo de forma marcante atividades comerciais e possuindo uma estrutura social que primava pelos registros escritos (a maneira de escrever dos sumérios – escrita cuneiforme, nome que vem de “cunha”, o instrumento de bambu com que se gravavam os sinais na argila ainda mole – tinha como prioridade não só os registros comerciais como a administração das cidades), assim como o varejo, que gerou uma importante classe de prestadores de serviço. Destarte, resta bem evidenciado que as “relações de consumo/mercantis”, bem como a exploração de mão de obra em um determinado território, estão na gênese das cidades. Os sumérios já sabiam controlar as águas dos rios Tigre e Eufrates, visando o abastecimento de suas cidades, bem como já adotavam o costume de erguer grandes muralhas de barro para proteger o núcleo urbano de invasores. Além disso, as cidades sumérias já conheciam *núcleos de pobreza*, sendo certo que a pressão econômica que ocorria contra os agricultores (os agricultores viviam em local afastado do núcleo urbano, fora das muralhas) gerou grande descontentamento, ocasionando mais tarde a queda da maior parte do império sumério. Para um estudo mais aprofundado *vide Mesopotamia: história, política, economía y cultura*, de Georges Roux; e *Sociedad y cultura en la antigua Mesopotamia*, de Josef Klima.*

9 Berço da civilização, com mais de 8 mil anos, o Iraque tem em seu território (435 mil quilômetros quadrados) cidades consideradas as mais antigas do mundo. Além da Babilônia (capital do reinado de Hamurábi e centro cultural por mais de 2 mil anos, considerada uma das primeiras supercidades, de dimensões comparáveis às supercidades modernas) e Nínive (cidade bíblica que foi sede administrativa e religiosa dos assírios no século VII a.C., também observada como uma metrópole de dimensões comparáveis às modernas), Hatra, Assur, Nimrud, Nippur, Ur (que me-

tos menores<sup>10</sup> – bairros<sup>11-12</sup>, edifícios etc. –, a cidade permanece, na visão

dia cerca de 100 hectares, abrigando várias dezenas de milhares de habitantes) e Basra reúnem um fantástico sítio arqueológico (existem mais de 25 mil no Iraque), lamentavelmente afetado pela invasão militar dos Estados Unidos em março e abril de 2003. As cidades sumerianas eram circundadas por um muro e um fosso que as defendiam e que *pela primeira vez excluíam o ambiente aberto natural do ambiente fechado da cidade*, sendo certo que, segundo afirma Benevolo, o terreno da cidade já era dividido em propriedades individuais entre os cidadãos, ao passo que o campo era administrado em comum por conta das divindades.

10 A referência à *casa* pode ser encontrada em várias oportunidades no Código de Hamurábi. Monumento jurídico mais importante da Antiguidade antes de Roma, conforme salienta John Gilissen, o texto, provavelmente redigido por volta de 1694 a.C., compreende 282 artigos, sendo certo que 50 artigos se reportam à casa. O Código, em seu prólogo, indica a existência de duas cidades (Uruk e Borsippa), menciona o termo em seu art. 15 (“Se alguém furta pela porta da cidade um escravo ou uma escrava da Corte ou um escravo ou escrava de um liberto, deverá ser morto”) e disciplina vários aspectos jurídicos vinculados à edificação propriamente dita das casas. *Vide As mais antigas normas de direito*, de João Batista de Souza Lima; e *Introdução histórica ao direito*, de John Gilissen.

11 Os bairros, nos dias de hoje, são porções do território de uma cidade ocupadas por pessoas majoritariamente integrantes de uma mesma classe social/econômica. Já em torno da *Acrópole ateniense* (cidade alta e local onde ficavam os templos dos deuses), na época de Péricles (século V a.C.), se localizavam, como informa Benevolo, os bairros residenciais, que eram distribuídos ao redor dos edifícios públicos, podendo-se imaginar “a coroa de bairros com as casas de habitação”. Embora não seja possível falar da existência de um direito grego e sim de “uma multidão de direitos gregos”, conforme afirmação de Gilissen, normas como a Lei de *astynómos* (Pérgamo – Eólis – Ásia Menor – século II d.C.) já refletiam disposições detalhadas a respeito de conservar limpas e em boas condições as ruas, estradas e passagens, sobre o tamanho mínimo das ruas, sobre a escavação de fossos e produção de tijolos ou pedras, sobre a reforma de muros comuns e a divisão de gastos, sobre a manutenção de fontes e chafarizes na *pólis* (a cidade-Estado, que depois passou a ser distinguida pela cidade alta – a *acrópole* – e a cidade baixa – a *astu*), sobre o registro e a manutenção de todas as cisternas das cidades. Cabe destacar que os gregos continuaram as tradições dos direitos cuneiformes e transmitiram-nas aos romanos, tendo instaurado em suas cidades regimes políticos que serviram de modelo às civilizações ocidentais. *A cidade medieval* conheceu em seu apogeu a *estrutura dos bairros*, valendo transcrever a manifestação de Jacques Le Goff em sua obra *O apogeu da cidade medieval*, a saber: “Há, enfim, na maioria das cidades, divisões que não coincidem nem com o elemento constitutivo da cidade, nem com uma paróquia, formando conjuntos que estão entre os mais vivos e personalizados da cidade. São os *bairros* (*quartiers*), cujos nomes logo aparecem com frequência nos documentos, como as ‘Aubergeries’ em Périgueux, atestadas já em 1254. Esses bairros parecem às vezes organizar-se em torno de uma rua que lhes dá o nome. Em Périgord, por exemplo, situam-se inicialmente ruas ou casas em relação à rue Neuve (rua Nova); depois, em meados do século XIV, aparece a expressão ‘o bairro de rua Nova’ ou ‘la quartieyra de rua Nova’. Assim, em Reims, o bairro da Nouvelle Couture, loteado pelo arcebispo a partir de 1183, tomou o nome de sua artéria central, que, em verdade, era muito larga porque destinada a ser um local de feira. *Realidades vivas, porém mal definidas, os bairros, componentes característicos da cidade medieval, ainda são mal conhecidos*” (grifos nossos). Paris, que no reinado de Luís XIV teria sido a maior cidade da Europa (século

do autor, “uma criação histórica particular: ela não existiu sempre, mas teve início em dado momento da evolução social, e pode acabar, ou ser radicalmente transformada, num outro momento”.

Daí ser importante, particularmente para os profissionais do direito, situar a origem da cidade desde seu início, ou seja, associar a origem das cidades em decorrência das grandes mudanças da organização produtiva, na medida em que referida organização transformou, ao longo da história, a vida cotidiana da pessoa humana, provocando, de maneira crescente, um grande salto no desenvolvimento demográfico.

É importante considerar:

1. O grupo dos hominídeos, já tivemos oportunidade de salientar em O

---

XVII), seguida de perto por Londres, já era dividida em bairros, que, de 17 na época de Henrique III, chegaram a 20 em 1702, através de divisões administrativas e policiais que não correspondiam às das paróquias. Não existia na época, conforme descreve Jacques Wilhelm em sua obra *Paris no tempo do Rei Sol*, bairro que não estivesse repleto de palácios “comparáveis aos mais belos edifícios romanos”. Escreveu o historiador Sauval, impressionado com as transformações de que Paris já se beneficiara por ocasião da morte de Mazarino, que, “no Faubourg Saint-Honoré, na Villeneuve, no Maret e na ilha de Notre Dame (atual ilha de Saint-Louis), todos eles bairros fétidos e abandonados, vimos abrirem-se muitas ruas compridas, largas (*sic*), retas, e ali se elevarem essas casas tão soberbas que admiramos e que se assemelham a palácios encantados”.

Em nosso País, notamos que, embora a fundação da primeira capital, Salvador, tenha sido planejada pela coroa portuguesa e projetada pelo mestre de obras português Luiz Dias (responsável pelo plano inicial de Salvador), o crescimento da capital através das décadas deu-se de forma espontânea. Os muros da cidade-fortaleza foram sendo ultrapassados na direção do Carmo e da atual Praça Castro Alves. Quando fundada, a cidade tinha apenas duas praças, e o primeiro bairro constituído foi o centro histórico. Pelourinho e o Carmo surgiram logo em seguida, fomentados pela busca do espaço por parte das ordens religiosas. Na *cidade de São Paulo*, no século XVI, muitos bairros da cidade surgiram da transformação de aldeamentos indígenas em povoados de brancos, sendo este um elemento importante para caracterizar a origem histórica de várias cidades brasileiras. Alguns bairros foram planejados no início do século XX e criados pela Cia. City, tendo sua origem em loteamentos privados como a City Lapa e o Alto de Pinheiros. Observados no plano constitucional brasileiro em vigor, *os bairros têm natureza jurídica de bem ambiental*, uma vez que estão integrados à estrutura de toda e qualquer cidade; os bairros, como já afirmado, são “partes” da cidade, possuindo “interesse específico”, conforme indica o art. 29, XIII, da CF. Destarte, em decorrência do que estabelece a Carta Magna em vigor, as pessoas integrantes de determinado bairro gozam da prerrogativa apontada em referido artigo, a saber, “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico”, a exemplo do Município e da cidade, desde que viabilizada através “de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

12 Alguns bairros ficaram na história vinculados a músicas e a músicos famosos: é o caso de Penny Lane, em Londres, bairro (*district*) onde morou John Lennon, dos Beatles, bem como Ipanema, no Rio de Janeiro, bairro de 110 anos (no século XVII era um engenho de cana que em 1878 passou às mãos de José Antonio Moreira Filho, o barão de Ipanema), frequentado na década de 60 por Vinícius de Moraes e por Tom Jobim, compositores da famosa música *Garota de Ipanema*.

*direito de antena em face do direito ambiental no Brasil*<sup>13</sup>, apareceu na Terra há aproximadamente 5 milhões de anos, e durante o Paleolítico (pedra antiga) viveu coletando seu alimento e procurando abrigo no meio ambiente natural, sem modificá-lo de forma permanente<sup>14</sup>. Essa época, ensina Benevolo, “compreende mais de 95% da aventura total do homem; nela ainda hoje vivem algumas sociedades isoladas nas selvas e nos desertos”.

2. Há aproximadamente 10 mil anos, no Neolítico (pedra nova), os habitantes da faixa temperada aprenderam a produzir seu alimento, cultivando plantas e criando animais, e organizaram as *primeiras aldeias*<sup>15</sup> como

---

13 Ver p. 7. A palavra “humano” (do latim *humanu*), conforme consignam os dicionários, é entendida como “pertencente ou relativo ao homem: *natureza humana; gênero humano*”. Por sua vez, o termo “pessoa” (do latim *persona*) é compreendido como “homem ou mulher”.

14 Tomografia de Lucy vira pré-humanos pelo avesso: Tomografias viraram pelo avesso os restos de Lucy, provavelmente o ser proto-humano mais famoso, e isso pode responder a questões sobre como nossos ancestrais desceram das árvores e caminharam, disseram cientistas na sexta-feira. A Universidade do Texas, em Austin, em parceria com o governo da Etiópia, completou a primeira tomografia computadorizada de alta resolução desse espécime ancestral dos humanos, que viveu há cerca de 3,2 milhões de anos. “Essas tomografias que completamos na Universidade do Texas nos permitem ver a arquitetura interna – como seus ossos são construídos”, disse à Reuters o professor de antropologia John Kappelman, um dos chefes da pesquisa que examinou todas as 80 peças do esqueleto de Lucy. Os cientistas esperam que o estudo de uma Lucy “virtual” dê pistas sobre a vida dos nossos ancestrais. Esse esqueleto foi achado em 1974 na Etiópia e é o exemplar mais bem-preservedo do *Australopithecus*, uma espécie proto-humana. “Isso a abre a pessoas que, em vez de terem de viajar a algum museu distante para ver o original, podem realmente resolver no computador”, disse Kappelman. O antropólogo disse que as tomografias poderiam revelar novidades sobre o encaixe dos ossos de Lucy – e, portanto, se ela e seus iguais subiam em árvores além de andar. O fóssil de Lucy está visitando os EUA como parte de uma inédita exposição itinerante promovida pelo Museu de Ciências Naturais de Houston. O esqueleto, com um metro de altura, está cerca de 40 por cento completo. “Isso vai nos ajudar a preencher o que foi um dos primeiros estágios (...) da nossa evolução, para realmente entendermos melhor os comportamentos de um primo extinto. De certa forma é como (...) conseguir sintonizar a máquina do tempo em 3 milhões de anos atrás, ir e voltar e conseguir reconstruir o que esse fóssil estava fazendo no seu dia a dia”, disse Kappelman. “Ela provavelmente é agora, e acho que será por muito tempo, o fóssil mais famoso do planeta Terra”, acrescentou (Fonte: *Estadão Online*) 7 fev. 2009).

15 *A cidade nasce da aldeia*. No ambiente das sociedades neolíticas já se verificavam os terrenos cultivados para produzir e não tão somente para a apropriação do alimento, assim como locais destinados ao abrigo dos homens e animais domésticos, depósitos de alimentos produzidos para uma estação inteira ou para um período mais longo, utensílios para o cultivo, a criação, a defesa e o culto. Sociedades que vivem ainda hoje com uma economia e um instrumental neolítico têm possibilidade de confrontar suas aldeias com aldeias do passado, como Aichbuhlim Federseemor (cerca de 2000 a.C.) e Hallstatt, na atual Alemanha, bem como San Giovenale, nas

estabelecimentos estáveis nas proximidades dos locais de trabalho<sup>16</sup>.

3. Há cerca de 5 mil anos, destaca o mestre, “nas planícies aluviais do Oriente Próximo, *algumas aldeias se transformaram em cidades*; os produtores de alimentos são persuadidos ou obrigados a produzir um excedente a fim de manter uma população de especialistas (artesãos, mercados, guerreiros e sacerdotes), residem num estabelecimento mais complexo – cidade – e daí controlam o campo. Esta organização social requer o invento da escrita; daí começa, de fato, a civilização e a história escrita em contraposição à pré-história”. A partir desse momento, a história da civilização dependerá da quantidade e da distribuição de referido excedente.

4. A Idade do Bronze merece ainda referência especial, época “na qual os metais usados para os instrumentos e as armas são raros e dispendiosos, sendo reservados”, como reitera Benevolo, “a uma classe dirigente restrita que absorve todo o excedente disponível, mas que, com seu consumo limitado, também limita o crescimento dos habitantes e da produção”.

5. Outra referência importante é a Idade do Ferro, iniciada aproximadamente por volta de 1200 a.C., com a difusão de um instrumental metálico mais econômico, da escrita alfabética e da moeda cunhada, “ampliando assim a classe dirigente e permitindo um novo aumento da população. A civilização greco-romana desenvolve esta organização numa grande área econômico-unitária – a Bacia Mediterrânica –, mas escraviza e empobrece os produtores diretos e caminha para o colapso econômico, do século IV d.C. em diante”.

#### 6. A *civilização feudal*<sup>17</sup> e a *civilização burguesa* cuidam da transição

proximidades de Roma. A cidade se forma, na lição de Benevolo, quando as *indústrias e os serviços já não são executados pelas pessoas que cultivam a terra, mas por outras que não têm esta obrigação, e que são mantidas pelas primeiras com o excedente do produto total. Destarte, importa observar que, desde a pré-história, a cidade é formada fundamentalmente pelos produtos e serviços que são oferecidos em determinado território através do trabalho de pessoas humanas mantidas por outras.*

16 A aldeia neolítica de Hacilar, na Turquia, já apontava a existência de casas, cerca de 5000 a.C., que compreendiam um amplo vão sustentado por colunas de madeira e dividido por tabiques leves.

17 Na *Idade Média*, com a lenta queda do Império Romano, as antigas *civitas* romanas decresceram (muitas desapareceram por completo), sendo certo que a população deixou de estar agrupada em grandes concentrações, passando a viver na área rural: tem início o desenvolvimento na Europa de uma sociedade agrária rudimentar, que será a base de sua economia e, evidentemente, de seu desenvolvimento posterior. De meados do século XII a cerca de 1340 (século XIV), o desenvolvimento da cristandade latina atingiu seu apogeu. “Nesse apogeu” – argumenta Jacques Le Goff – “a França ocupa o primeiro lugar e o grande movimento de urbanização está no auge. As cidades são uma das principais manifestações e um dos motores essenciais dessa culminação medieval. A atividade econômica, cujo centro são as cidades, chega ao seu



histórica seguinte, ou seja, aquilo que Benevolo chama de “desenvolvimento da produção com métodos científicos”. Referido desenvolvimento vai caracterizar nossa *civilização industrial*.

7. Na *civilização industrial*<sup>18</sup> ocorrerá importante fenômeno, a saber, o excedente produzido (através de métodos científicos em massa e de mas-

---

mais alto nível”. É no período medieval que serão desenvolvidas estruturas construídas com grande destaque e vinculadas sempre às necessidades econômicas, tais como as muralhas das cidades, as pontes, as igrejas e as praças. É também no mundo dos séculos XII e XIII que a cidade medieval passará a ter uma lógica econômica fundada mais no dinheiro que na terra, a saber, e nas palavras de Le Goff, “os cidadãos, por sua vez, ou antes, a camada superior que assume, ao lado do senhor ou dos senhores, um lugar dominante na cidade, *os burgueses* (grifo nosso), têm três preocupações essenciais: o direito de enriquecer, o direito de administrar e a possibilidade de dispor facilmente de mão de obra”, ou seja, *os burgueses deveriam ser livres, podendo dedicar-se a seus negócios, e ter o direito de se reunir livremente, assim como a possibilidade de controlar a vida econômica e administrativa da cidade*.

18 Depois da metade do século XVIII, a revolução industrial mudou o curso dos acontecimentos não só na Inglaterra, como mais tarde no resto do mundo. Os fatos principais que influenciaram a ordem das cidades e do território são relacionados por Benevolo: 1) o aumento da população devido à diminuição do índice de mortalidade (cresce o número de habitantes; cresce a duração média da vida; rompe-se o secular equilíbrio entre gerações na medida em que cada uma ocupava o lugar das anteriores repetindo o mesmo destino, situação que se modificava vez que cada geração passava a se encontrar numa situação nova, precisando resolver novos problemas); 2) o aumento dos bens e serviços produzidos pela agricultura, pela indústria e pelas atividades terciárias, por efeito do progresso tecnológico e do desenvolvimento econômico; 3) a redistribuição dos habitantes no território, em consequência do aumento demográfico e das transformações da produção; 4) o desenvolvimento dos meios de comunicação, permitindo uma mobilidade incomparavelmente maior; 5) a rapidez e o caráter aberto de aludidas transformações, que se desenvolvem em poucos decênios, não levando a um equilíbrio estável (um edifício não é mais considerado uma modificação estável, incorporada ao terreno, mas um manufaturado provisório, que pode ser substituído mais tarde por outro manufaturado, tornando-se possível considerar um terreno edificável um bem independente, com seus requisitos econômicos devidos à posição, à procura, aos vínculos regulamentares etc.); e 6) a desvalorização das formas tradicionais de controle público do ambiente construído (os planos urbanísticos, os regulamentos), consideradas sobrevivências do antigo regime, assim como a recusa de aceitar as dificuldades do ambiente como fatos inevitáveis, observando a crença de corrigir os defeitos com uma ação calculada. Os economistas, segundo Benevolo, passam a ensinar a “limitar a intervenção pública em todos os setores da vida social e também no urbanístico”, inclusive com Adam Smith aconselhando “os governos a vender os terrenos de propriedade pública, para pagar suas dívidas”, conselho recebido de muito bom grado pelas classes dominantes, que demonstravam interesse em fazer valer, também no campo imobiliário, “a liberdade de iniciativa privada” no sentido de aproveitar “a desordem urbana sem sofrer-lhe as consequências”. Foi exatamente com o crescimento muito rápido das cidades na época industrial que surgiu a transformação do núcleo destas, aparecendo, como ensina Benevolo, “uma nova faixa construída: a periferia”.

sa) não será reservado necessariamente a uma minoria dirigente, “mas é distribuído” – reafirma Benévolo – “para a maioria e teoricamente para toda a população, que pode crescer sem obstáculos econômicos, até atingir ou ultrapassar os limites do equilíbrio do ambiente natural”.

Nesta situação nova, como veremos, a cidade (sede das classes dominantes) ainda se contrapõe ao campo (sede das classes subalternas), mas esse dualismo não é mais inevitável e pode ser superado. Dessa possibilidade nasce a ideia de um novo estabelecimento, completo em si mesmo, como a cidade antiga (chamado, portanto, com o mesmo nome), mas entendido a todo o território habitado: a cidade moderna.

É exatamente em decorrência da questão do território – além, evidentemente, das questões econômicas – que precisamos enfrentar, nos dias de hoje, o conceito de cidade. Nos chamados países desenvolvidos – Estados Unidos e alguns países da Europa –, como afirmado por Benevolo, “o equilíbrio do território é salvaguardado pelos planos da autoridade pública, o desenvolvimento das cidades é controlado de maneira razoável e algumas exigências estabelecidas pela pesquisa teórica – uma casa por preço razoável, uma circulação de pedestres protegida do tráfego motorizado, um conjunto de serviços facilmente acessíveis – são garantidas praticamente à maioria dos cidadãos”.

Nos outros países do mundo<sup>19</sup> as cidades se desenvolvem com a mesma velocidade e mesmo mais depressa, sendo certo que esse desenvolvimento “leva em quase toda parte a resultados muito diferentes: os edifícios projetados pelos arquitetos e em conformidade com os regulamentos, as cidades disciplinadas pelos planos urbanísticos e providas com os serviços públicos, as ruas, os parques etc. dizem respeito somente a uma parte da população; outra parte não está em condições de se servir deles, e se organiza por sua própria conta em outros *estabelecimentos irregulares* (grifo meu), muitas vezes em contato direto com os regulares mas nitidamente distintos: o terreno é ocupado sem um título jurídico, as casas são construídas com recursos próprios, os serviços faltam ou são introduzidos a seguir, com critérios totalmente diversos daqueles que valem para o resto da cidade”.

Esses *estabelecimentos irregulares* foram chamados de “marginais” porque eram considerados uma franja secundária da *cidade pós-liberal*: toda cidade do mundo tem um pequeno grupo de habitantes pobres, que vivem nos barracos da extrema periferia ou dormem debaixo das pontes.

---

19 É importante destacar que os comentários de Leonardo Benevolo, neste tópico, estão situados no título O Terceiro Mundo, e os estabelecimentos marginais, vale dizer, os “outros países do mundo” a que se refere o autor, são aqueles pertencentes ao Terceiro Mundo (op. cit., p. 703).



No mundo atual essa definição não é mais válida, porque os estabelecimentos irregulares crescem com muito maior velocidade que os estabelecimentos regulares, e abrigam agora, em muitos países, a maioria da população<sup>20</sup>. Em 1962, salienta o autor, metade da população da Ásia, da África e da América Latina não tinha uma casa, ou tinha uma casa insalubre, superpovoada e indigna<sup>21</sup>.

Uma parte cada vez maior dessa população se transferiu dos campos para as cidades, sendo certo que apenas uma pequena parte foi aceita nas cidades regulares; a grande maioria foi engrossar os estabelecimentos irregulares, que crescem de fato em velocidade maior.

Cada nação, destaca Benevolo, “chama de modo diferente estes *bairros irregulares*: *ranchos* na Venezuela, *barriadas* no Peru, *favelas* no Brasil<sup>22-23-24-25-26-27</sup>, *bidonvilles* nos países de língua francesa, *ishish* no Oriente

20 No estudo sobre a população que mora em favelas, palafitas ou outros assentamentos irregulares o IBGE indicou que, entre 2000 e 2010, o número de brasileiros que vivem nessas condições passou de 6,5 milhões para 11,4 milhões, um aumento de 75%. Nesse período, a população brasileira cresceu bem menos, 12,3%. Por isso, aumentou a proporção de brasileiros vivendo em habitações inadequadas, de 3,5% para 6% da população.

21 Conforme explica Mike Davis, a generalização espantosa das favelas é o principal tema de *The challenge of slums* (O desafio das favelas), relatório histórico e sombrio publicado em outubro de 2003 pelo Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (UM-Habitat). Essa primeira auditoria verdadeiramente global da pobreza urbana, explica o autor, que segue as famosas pegadas de Friedrich Engels, Henry Mayhew, Charles Booth e Jacob Riis, é o ponto culminante de dois séculos de reconhecimento científico da vida favelada, que teve início em 1805 com *Survey of poverty in Dublin* (Estudo da pobreza em Dublin), de James Whitelaw. É também a contrapartida empírica há muito esperada das advertências do Banco Mundial na década de 1990, de que a pobreza urbana se tornaria “o problema mais importante e politicamente explosivo do próximo século”. De acordo com o UM – Habitat, “os maiores percentuais de favelados no mundo estão na Etiópia (espantosos 99,4% da população urbana), Chade (também 99,4%), Afeganistão (98,5%) e Nepal (92%). Mumbai, com 10 a 12 milhões de invasores de terrenos e moradores de favelas, é a capital global dos favelados, seguida por Cidade do México e Daca (9 a 10 milhões cada) e depois Lagos, Cairo, Karachi, Kinshasa-Brazzaville, São Paulo, Xangai e Délhi (6 a 8 milhões cada). *Vide Planeta Favela*, 2006, Boitempo Editorial.

22 Segundo os estudiosos, a palavra “favela” foi extraída do nome de um morro em Canudos (local do sertão da Bahia onde foi travada, no século XIX, sangrenta guerra envolvendo, de um lado, sertanejos e, de outro, tropas do Exército brasileiro), que os soldados republicanos tomaram como base. Quando, encerrada a guerra, chegaram em 1897 ao Morro da Providência, localizado no centro do Rio de Janeiro, os ex-combatentes lhe deram o mesmo nome: Morro da Favela. O termo acabou sendo usado no País todo para denominar comunidades pobres. Em 2004 a prefeitura do Rio de Janeiro, cidade tomada nesse mesmo ano por aproximadamente 60 grandes favelas (Jacarezinho, Maré, Complexo do Alemão, Rocinha e Cidade de Deus são as maiores), pretende transformar o Morro da Providência em museu ao ar livre, recuperando e recebendo sinalização turística a escadaria erguida no fim do século XIX, assim como um oratório usado pelos primeiros

Médio. Onde o clima permite, nem as casas nem os bairros são necessários: 600.000 pessoas dormem nas ruas de Calcutá”<sup>28</sup>.

habitantes do local (moradores de cortiços e soldados da Guerra de Canudos, como já dissemos), criando um corredor cultural que deverá passar por pontos históricos com início no vizinho Morro do Livramento, onde nasceu o escritor Machado de Assis.

**Conforme matéria de Janaina Garcia, do UOL Notícias, em São Paulo (21-12-2011),** “O primeiro levantamento sobre as favelas no país foi feito pelo IBGE em 1953, no estudo ‘As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950’.

O termo aglomerados subnormais, porém, só passou a ser adotado em 1987, usado no Censo de 1991 e no de 2000.

É a partir do Censo 2010, contudo, que os tipos mais diversos de aglomerados são analisados, uma vez que inovações tecnológicas e de método de trabalho, de acordo com o instituto, tornaram a pesquisa mais aprimorada – sobretudo pelo uso de imagens de satélite e GPS. Por esse motivo, explicaram os pesquisadores, não é possível comparar de forma linear o número de moradores em aglomerados do tipo em 2000, 6.535.634, com os mais de 11 milhões atuais.

Há uma década, porém, São Paulo (2.071.117 de pessoas) e Rio de Janeiro (1.387.889) já despontavam como as áreas mais populosas desses aglomerados.

Já áreas de aglomerados contíguos, localizados dentro das áreas analisadas, mas fora do padrão de um mínimo de 51 domicílios, não foram analisadas. Em função disso, alertam os pesquisadores do IBGE, números de moradores de favelas divulgados por Estados ou municípios podem soar destoantes daqueles divulgados pelo Censo”.

23 Conforme matéria dos jornalistas Felipe Werneck e Luciana Nunes Leal, publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo* em 22-12-2011, “O Brasil tinha 11,42 milhões de pessoas morando em favelas, palafitas ou outros assentamentos irregulares em 2010. O número corresponde a 6% da população do País, revela o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na publicação *Aglomerados Subnormais*, baseada em dados do último Censo. Só a Região Metropolitana de São Paulo, com 2,16 milhões de pessoas vivendo em favelas, responde sozinha por 18,9% de toda a população em submoradas. A comparação com levantamento realizado há 20 anos indica que quase dobrou a proporção de brasileiros que moram nessas áreas, com precariedade de serviços públicos essenciais ou urbanização fora dos padrões. Em 1991, 4,48 milhões de pessoas (3,1% da população) viviam em assentamentos irregulares, número que aumentou para 6,53 milhões (3,9%) no Censo de 2000. O IBGE ressalva que, apesar de o conceito de aglomerado subnormal ter permanecido o mesmo desde 1991, foram adotadas inovações metodológicas e operacionais no Censo 2010 e que, por isso, a comparação dos dados ‘não é recomendada’. O objetivo da mudança foi aprimorar a identificação de favelas – houve uso de imagens de satélite de alta resolução e uma pesquisa específica para melhorar a informação territorial.

‘O grande aumento da população de favelas é algo que já vinha sendo observado nas metrópoles’, diz o geógrafo e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Claudio Eglér, que participou da comissão técnica do estudo. Segundo ele, a informação sobre aglomerados pode estar subestimada nos censos anteriores, mas o aumento acima da média nacional ‘é real’.

Fenômeno metropolitano. Ao todo, foram identificados 6.329 assentamentos irregulares em 323 municípios do País. Trata-se de um fenômeno majoritariamente metropolitano – 88,2% dos domicílios em favelas estavam concentrados em regiões com mais de 1 milhão de habitantes. As regiões metropolitanas de São Paulo, Rio e Belém somadas concentravam quase a metade (43,7%) do total de domicílios em aglomerados subnormais do País.

O IBGE aponta ainda grande diferença no padrão de distribuição desse tipo de moradia. Em São Paulo, predominam áreas de pequeno porte e concentradas na periferia (apenas 20 ficam no centro expandido), ao contrário do Rio, onde há um espalhamento maior pelo território. O Censo também aponta maior predominância de favelas em cidades costeiras ou ribeirinhas.

Perfil. A idade média dos moradores das favelas do País era de 27,9 anos em 2010, ante 32,7 anos nas áreas regulares. A população na faixa de 0 a 14 anos correspondia a 28,3% do total nas favelas. Já nas áreas formais, era de 21,5%. Na faixa de 60 anos ou mais, era de 6,1% nos aglomerados e de 11,1% no restante das cidades. A densidade média de moradores é sempre mais alta nos domicílios em favelas. A Região Norte apresentou as maiores médias: nas favelas do Amapá, chegou a 4,5 moradores por domicílio. As favelas também concentram um número maior de pessoas que se declararam pretas ou pardas. O percentual chegou a 68,4%, ante 46,7% nas áreas urbanas regulares. Ou seja: dois em cada três favelados são negros.

Em Belém, mais da metade da população (53,9%) vivia em assentamentos irregulares. É a maior proporção do País. No Rio, eram 22%. Na capital paulista, 11% – no total, 1,3 milhão de pessoas vivem em 1.020 aglomerados espalhados por São Paulo, a maior parte na periferia e no limite com outras cidades. Campo Grande foi a capital com menor proporção de população em moradias desse tipo – 0,2% dos habitantes. A Região Sudeste concentrava metade (49,8%) dos domicílios ocupados em aglomerados, enquanto a Região Nordeste tinha 28,7% do total, a Norte 14,4%, a Sul 5,3% e a Centro Oeste 1,8%.”

24 As 20 favelas mais populosas do Brasil estão localizadas nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Pará e no Distrito Federal, identificou estudo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) divulgado em 21-12-2011, conforme matéria de Janaina Garcia do UOL Notícia em São Paulo. De acordo com a pesquisa, informava a jornalista, em 2010 o Brasil possuía 6.329 dessas áreas de aglomerados subnormais em 323 dos 5.565 municípios brasileiros. Entre as 20 mais populosas, o Estado do Pará surge com dez localidades – nas quais vivem quase 200 mil habitantes.

Em São Paulo, Estado que concentra a maior parte dos moradores em aglomerados do tipo – 2,715 milhões de pessoas –, as favelas mais populosas são as de Paraisópolis (zona oeste da capital), com 42.826 pessoas, e Heliópolis (zona sul), com 41.118.

As dez maiores favelas do Brasil

	Nome	Estado	População
1º	Rocinha	RJ	69.161
2º	Sol Nascente	DF	56.483
3º	Rio das Pedras	RJ	54.793
4º	Coroadinho	MA	53.945
5º	Baixadas da Estrada Nova Jurunas	PA	53.129
6º	Casa Amarela	PE	53.030
7º	Pirambu	CE	42.878
8º	Paraisópolis	SP	42.826
9º	Cidade de Deus	AM	42.476
10º	Heliópolis	SP	42.476

Fonte: IBGE 2010.

Diante do que foi afirmado, conclui o autor que, em face do quadro econômico do capitalismo – que não dá remédio às situações aludidas, antes acelera a separação entre conjuntos habitacionais regulares e irregulares –, num futuro próximo a maioria da população mundial estará alojada nos conjuntos habitacionais irregulares.

A brilhante análise de Leonardo Benevolo guarda compatibilidade com a realidade das cidades no Brasil, particularmente em face do censo demográfico 2010 do IBGE<sup>29</sup>.

25 O Brasil chegou ao século XXI tendo 2,3 milhões de domicílios em mais de 16 mil favelas (70% desses domicílios estão localizados nos 32 maiores municípios do País – aqueles com mais de 500 mil habitantes), conforme dados do Perfil dos Municípios Brasileiros indicado pelo IBGE em 2003 (números fornecidos pelos prefeitos dos 5.560 municípios). A cidade de São Paulo concentra 378 mil domicílios em favelas (16% do total do País), sendo que a região Sudeste como um todo reúne 59% das submoradias brasileiras. No Rio de Janeiro as cinco maiores favelas são Jacarezinho, Maré, Complexo do Alemão, Rocinha e Cidade de Deus. A conceituação do que seja favela no âmbito do Censo 2000 levou em consideração apenas as aglomerações de submoradias com mais de 50 barracos, não tendo sido consideradas favelas as áreas onde se erguem construções de apenas um cômodo, com uma metade das paredes feitas de alvenaria e a outra de restos de madeira ou folhas de zinco, assim como loteamentos irregulares, áreas livres, bairros clandestinos ou outras denominações destinadas a excluir aludidas moradias do item “favelas” de referido censo.

26 Um em cada seis paulistanos vivia, em 2007, em favela, sendo certo que, conforme estudo feito pela Prefeitura de São Paulo no ano de 2007, 400 mil famílias – entre 1,6 milhão e 2 milhões de pessoas – ocupam território de 30 quilômetros quadrados de barracos em 1.538 ocupações. Trata-se de uma população comparável à de Curitiba (PR), com 1,78 milhão de pessoas. A maior favela em São Paulo é a Heliópolis, no Sacomã, zona Sul, com 20 mil domicílios, existindo ainda favelas onde ocorre coleta de lixo (Favela Mariliza, em Pirituba, zona oeste) e favelas bem precárias que não têm água nem iluminação elétrica (Favela Haddad, na Lapa, zona oeste). A favela Jardim Colombo, no Morumbi (sul) tem chefe de família com renda mensal de R\$ 1 mil, sendo considerada pelo referido estudo a mais rica.

27 Estudo feito pelo Núcleo de Pesquisa das Violências do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Nupevi-UERJ), publicado em 2007, revela o que seria a “vida na favela”: 97,1% têm TV em cores, 94,4 têm rádio, 59,2% têm videocassete ou DVD, quase metade possui máquina de lavar roupa e 13,7% vivem em habitações com ar-condicionado. Cerca de 12% dos entrevistados têm computador e existe nas favelas um número crescente de *lan houses*. A principal vantagem de viver na favela, segundo o estudo apontado, é ter casa própria: 80,3% dos entrevistados moram em residências quitadas, sendo que 15,9% vivem de aluguel, revelando um crescente mercado imobiliário nas comunidades. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da favela mais pobre do Rio de Janeiro é maior que o de qualquer Estado do Nordeste, demonstrando que a opção de morar informalmente deixou de ser uma opção dos denominados “excluídos”; 65,4% gostariam de continuar morando na sua vizinhança, 85,5% têm rede elétrica, 89,6% têm rede de esgoto e 84,5% têm abastecimento de água.

28 A maior favela da Ásia, Dharabi, tem 2 milhões de habitantes e fica em Mumbai, Índia. As casas são feitas de restos de madeira e lona e o chão é de terra.

29 O IBGE informou que todos os domicílios residenciais particulares (ocupados –

Marcado pela necessidade de acomodar 190.732.694<sup>30</sup> milhões de seres humanos<sup>31-32</sup> e convivendo com realidades que apontam a existência de mais de 1 milhão de pessoas em 13 capitais do País em 2011<sup>33</sup> (para comparação,

particulares ou coletivos) foram recenseados, a saber, 56.541.472 domicílios; a média de moradores por domicílio no Brasil era de 3,75 no ano 2000; em 2010 era de 3,3... 30 Censo 2010 IBGE.

31 A população residente em áreas urbanas no Brasil, conforme o censo demográfico de 2010 do IBGE, era de 160.879.708 pessoas (84,35%); a população residente em área rural era de 29.852.986 pessoas (15,65%).

32 A população residente em áreas urbanas no Brasil, conforme revelava o Atlas do Censo Demográfico divulgado pelo IBGE em 29-12-2003, mostrava 81,25% do total de brasileiros no ano 2000.

O IBGE avaliava que “é legalmente considerada urbana toda população residente nas sedes dos municípios e demais áreas definidas pelas legislações municipais”, sendo certo que, conforme o critério antes definido, os municípios com forte predominância de população urbana se concentravam na região Sudeste, especialmente em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

O IBGE, na oportunidade, já confundia município com cidade, aduzindo interpretação “jurídica” que não corresponde aos mandamentos constitucionais em vigor.

33 Abaixo a lista de capitais do Brasil por população, baseado nas estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 1º de julho de 2011 (Censo 2011). *Vide*, para detalhes: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

	Dif	Município	Unidade Federativa	População
1		São Paulo	São Paulo	11.316.149
2		Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	6.355.949
3		Salvador	Bahia	2.693.605
4		Brasília	Distrito Federal	2.609.997
5		Fortaleza	Ceará	2.476.589
6		Belo Horizonte	Minas Gerais	2.385.639
7		Manaus	Amazonas	1.832.423
8		Curitiba	Paraná	1.764.540
9		Recife	Pernambuco	1.546.516
10		Porto Alegre	Rio Grande do Sul	1.413.094
11		Belém	Pará	1.402.056
12		Goiânia	Goiás	1.318.148
13		São Luís	Maranhão	1.027.429
14		Maceió	Alagoas	943.109
15		Teresina	Piauí	822.363
16		Natal	Rio Grande do Norte	810.780
17		Campo Grande	Mato Grosso do Sul	796.252

*vide* 2008<sup>34</sup>), o Brasil “observa” a formação de uma cidade irregular ao lado da regular, obrigando a considerar, nos dias de hoje, uma realidade no campo jurídico que nasce com um regramento constitucional (Constituição Federal de 1988), visando superar as discriminações sociais da cidade pós-liberal para dar a todos os brasileiros e estrangeiros que aqui residem os benefícios de um meio ambiente artificial adequadamente concebido.

A antiga concepção jurídica “direito público x direito privado”, que durante séculos positivou as relações normativas em nosso país, sempre procurou

18	João Pessoa	Paraíba	733.154
19	Aracaju	Sergipe	579.563
20	Cuiabá	Mato Grosso	556.298
21	Porto Velho	Rondônia	435.732
22	Florianópolis	Santa Catarina	427.298
23	Macapá	Amapá	407.023
24	Rio Branco	Acre	342.298
25	Vitória	Espírito Santo	330.526
26	Boa Vista	Roraima	290.741
27	Palmas	Tocantins	235.315

Dif. = Mudança em relação a 2010

34

Capital	População	Capital	População
São Paulo	10.990.249	Teresina	793.915
Rio de Janeiro	6.161.047	Natal	798.065
Salvador	2.948.733	Campo Grande	747.189
Belo Horizonte	2.434.642	João Pessoa	693.082
Fortaleza	2.473.614	Cuiabá	544.737
Brasília	2.557.158	Aracaju	536.785
Curitiba	1.828.092	Porto Velho	379.186
Recife	1.549.980	Florianópolis	402.346
Manaus	1.709.010	Vitória	317.817
Porto Alegre	1.430.220	Macapá	359.020
Belém	1.424.124	Rio Branco	301.398
Goiânia	1.265.394	Boa Vista	260.930
São Luís	986.826	Palmas	184.010
Maceió	924.143		

Fonte: Censo de 2000/IBGE.

assegurar uma política de construção que declarava abusivas, através de mecanismos de direito administrativo ou de direito civil, as moradias e os bairros construídos espontaneamente pelos habitantes. Tratava-se de realizar “grandes conjuntos de moradias industrializadas, de tipo moderno convencional”, visando renunciar a utilizar, como lembra Benevolo, “o trabalho espontâneo dos interessados”. A ideia que sempre vigorou foi a de oferecer moradias caras para a maioria da população, principalmente em países como o Brasil, onde a própria Carta Magna hoje reconhece a necessidade de erradicar a pobreza<sup>35-36</sup>

35 Com relação ao desenvolvimento humano no Brasil, merecem destaque algumas notícias publicadas em dezembro de 2008: **Brasil não avança, mas fica no grupo dos melhores IDHs**: O Brasil se manteve no grupo considerado de alto desenvolvimento humano, mas já não consegue fazer avançar seu IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) no ritmo verificado na década passada, segundo relatório divulgado ontem pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O IDH é divulgado anualmente e parte de indicadores em três áreas: saúde, educação e renda. O País se manteve na mesma posição do ano passado: 70.<sup>a</sup>. Seu IDH de 2005 para 2006 (os dados de cada relatório são sempre referentes a dois anos antes) variou de 0,802 para 0,807. Mas esse avanço já foi mais acelerado. De 1990 a 2000, o País deu um salto de 0,081 ponto em seu IDH. De 2000 a 2006, no entanto, a variação foi de apenas 0,018 ponto. Segundo a ONU, porém, a média esconde desigualdades significativas (FSP, 19 dez., Economia, p. 36; OESP, 19 dez., Nacional, p. A8; O Globo, 19 dez., Economia, p. 36). **Desigualdade faz Brasil ter índice de “Islândia”**: Na década de 70, o economista Edmar Bacha utilizou o termo Belíndia (mistura de Bélgica e Índia) para descrever a desigualdade brasileira. No relatório deste ano, a ONU confirma que a elite do País vive num padrão até superior ao da média da Bélgica, enquanto os mais pobres se igualam à Índia. Se fossem considerados apenas os brasileiros que se encontram entre os 20% mais ricos, o país teria IDH superior ao da média da Islândia, país de maior desenvolvimento humano, e seu índice bateria no topo da escala: 1,000. Já considerando apenas os 20% mais pobres, o IDH do Brasil estaria no mesmo patamar do verificado, na média, para a Índia (0,600) (FSP, 19 dez., Brasil, p. A16).

**Pobreza atinge 36%, aponta IBGE**: O primeiro Mapa de Pobreza e Desigualdade elaborado pelo IBGE, divulgado ontem, mostrou que o País tinha 61,4 milhões de brasileiros, 36,5% da população, vivendo na pobreza em 2003. Diante das dificuldades de definir uma linha de pobreza, é a primeira tentativa do IBGE, em parceria com o Banco Mundial, de criar uma metodologia capaz de levar em consideração as características socioeconômicas regionais. Utilizando pela primeira vez informações do consumo per capita, o estudo revela que 32,6% dos 5.507 municípios brasileiros tinham mais da metade de seus habitantes abaixo da linha de pobreza. Nesse grupo, 76,8% eram cidades nordestinas (OESP, 19 dez., Nacional, p. A8; O Globo, 19 dez., Economia, p. 37).

36 A Fundação Getúlio Vargas divulgou, em setembro de 2003, um ranking de miserabilidade das cidades brasileiras com base no Censo 2000. Entre as dez cidades com menor proporção de miseráveis (miserável entendido como aquele que não ganha o suficiente para consumir as 2.280 calorias diárias recomendadas pela Organização Mundial de Saúde, estando abaixo da linha de miséria aqueles que têm renda de menos de R\$ 80,00 no Brasil), nove cidades estão no Rio Grande do Sul e uma em São Paulo (Harmonia, Presidente Lucena, Nova Bassano, Monte Belo do Sul, São José do Hortêncio, Morro Reuter, Paraí, Carlos Barbosa, Alto Feliz e Águas de São Pedro). Das dez cidades com maior proporção de miseráveis, cinco ficam no Maranhão, três no Piauí,



e a marginalização<sup>37</sup>, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3.º, III)<sup>38-39</sup> e, em quantidade absolutamente insuficiente à necessidade da

uma no Amazonas e uma no Acre (Centro do Guilherme, Jordão, Belágua, Pauni, Santo Amaro do Maranhão, Guaribas, Novo Santo Antonio, Matões do Norte, Manari e Milton Brandão). Segundo a FGV, no Brasil havia, em 2000, 50 milhões de miseráveis. Segundo informação veiculada em novembro de 2003 pela FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), a cidade de São Paulo tem 10.394 moradores de rua, um contingente capaz de lotar duas vezes o edifício Copan, um dos símbolos da arquitetura paulistana, construído em 1951. Há 1.160.590 pessoas vivendo em aproximadamente 187 domicílios espalhados por 2.018 favelas, sendo certo que somente com um investimento de R\$ 3 bilhões ao longo de 15 anos seria possível, na avaliação da prefeitura paulistana, urbanizar as favelas da Capital de São Paulo, esvaziar as áreas de risco e de mananciais e regularizar as moradias.

38 Com 86 milhões de pessoas, classe C já é maioria da população brasileira, conforme noticiava o jornal *O Estado de S. Paulo* em março de 2008, sendo certo, segundo o jornal, que a expansão em 2007 resultou do aumento da renda nas classes D e E; uma parcela menor veio das classes A e B. A classe C, em 2008, já era a maioria da população. No ano de 2007, 46% dos brasileiros pertenciam a essa camada social, ante 36% e 34% em 2006 e 2005, respectivamente. Ela também foi a única que aumentou de tamanho no ano de 2007. De 2006 para 2007, quase 20 milhões de pessoas ingressaram nesse estrato social, um número cinco vezes maior que no período anterior.

A classe C reunia em 2008 86,2 milhões de brasileiros com renda média familiar de R\$ 1.062. A maior parte do contingente que engordou a classe C vinha da base da pirâmide populacional, as classes D e E, perto de 12 milhões de pessoas. Outros 4,7 milhões vinham das camadas A/B, que perderam poder aquisitivo. O restante é proveniente do crescimento vegetativo da população.

Isso foi o que revelou a pesquisa O Observador Brasil 2008, feita pela financeira francesa Cetelem com o instituto de pesquisas Ipsos Public Affairs. Na terceira edição da enquete, foram ouvidas 1.500 famílias em 70 cidades e nove regiões metropolitanas do País, em dezembro de 2007. Os entrevistados foram classificados não só pela renda, mas também pelo nível educacional e pela posse de bens, este o item de maior peso. “O elevador social funcionou”, afirma Franck Vignard Rosez, diretor de *Marketing* e Novos Negócios da financeira. Ele atribui esse resultado a uma combinação favorável de fatores: crédito farto com prazos longos e juros menores, preços em queda dos bens duráveis, crescimento do emprego e os programas sociais que colocaram mais recursos no bolso das camadas que estão na base da pirâmide populacional. “O aumento expressivo da classe C nos surpreendeu”, diz o presidente da Cetelem no Brasil, Marc Campi. Segundo ele, em apenas um ano esse estrato social aumentou o equivalente a duas vezes a população de Portugal. Animado com os números, Campi conta que a financeira vai entrar no crédito de veículos neste ano e avalia a estreia no crédito imobiliário mais para a frente. Apesar do entusiasmo, ele pondera que, se os prazos dos financiamentos forem reduzidos e os juros subirem, a mobilidade social acelerada das camadas de menor renda poderá perder fôlego.

De acordo com o estudo, “o bem-estar da sociedade brasileira passa por uma pequena revolução”. Com o grande número de pessoas que migrou da classe D/E para a classe C, quase dobrou a renda média mensal familiar dessa população no último ano, de R\$ 580 para R\$ 1.062. Apesar disso, a renda média familiar da classe C no último ano teve um ligeiro recuo, de R\$ 1.162 para R\$ 1.062. Segundo Rosez, isso ocorreu porque, normalmente, quando as pessoas ingressam numa outra classe, a entrada ocorre pelas





população, “mas assimiláveis às dos ricos e integráveis na cidade feita para elas: estas moradias serão ocupadas pelos empregados, pelos operários sindicalizados bem como por aqueles que dispõem de uma recomendação. *Ao mesmo tempo, aceita-se que as moradias e os bairros espontâneos se tornem incômodos e insalubres além do limite, porque sua existência não é reconhecida oficialmente; depois se corrigem as falhas mais evidentes, introduzindo os serviços públicos mais urgentes: o encanamento da água, as instalações elétricas, as escolas, os postos de polícia, e alguns trechos de ruas para carros, para passarem as ambulâncias e viaturas policiais*” (grifo meu).

Esses equipamentos, informa o mestre antes referido, “são a cópia reduzida dos bairros modernos, e servem para tornar definitiva a coexistência dos dois estabelecimentos: protegem o resto da cidade dos perigos do contato com os bairros espontâneos e confirmam o caráter dependente destes últimos. Os elementos da cidade regular – as casas modernas, as ruas para automóveis, os serviços públicos – são ao mesmo tempo reservados a uma minoria e impostos como modelo inalcançável a todos os outros. *Portanto, a divisão das duas cidades se torna um instrumento de discriminação e de domínio, indispensável à estabilidade do sistema social*” (grifos meus).

Com a edição da Constituição Federal de 1988, fundamentada em sistema econômico capitalista, que necessariamente tem seus limites

---

faixas salariais mais baixas, o que puxa a média de renda do estrato social para baixo. Outro dado positivo da pesquisa foi o aumento da renda disponível das classes C e D/E nos dois últimos anos. Em 2005, faltavam R\$ 17 para o consumidor da classe D/E pagar as contas no fim do mês. No ano passado, sobraram R\$ 22. Na classe C também houve ganho de renda. Em 2007, sobraram R\$ 147, ante uma folga de R\$ 122 em 2005. Já para a classe A/B a fôlego diminuiu de R\$ 632 em 2005 para R\$ 506 em 2007. A renda disponível é a que sobra após os gastos obrigatórios. A enquete mostra que o ritmo acelerado de consumo deve continuar este ano. Celular, computador, itens de decoração e a casa própria tiveram os maiores acréscimos na intenção de compra. 39 Divulgada em junho de 2003 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Síntese de Indicadores Sociais de 2002 (com dados relativos a 2001) mostrava que a metade dos trabalhadores brasileiros ganhava apenas de meio a dois salários mínimos (R\$ 480,00), sendo que na região Nordeste, a mais pobre do País, a proporção chegava a 60%. Os dados esclareciam ainda que a distância entre pobres e ricos, homens e mulheres, negros e brancos, do Norte, Nordeste e Sudeste, são o retrato de um Brasil onde a redução da desigualdade tem sido uma ficção. O IBGE mostrava que o percentual de 1% mais rico da população acumulava o mesmo volume de rendimentos dos 50% mais pobres, e os 10% mais ricos ganhavam 18 vezes mais que os 40% mais pobres. Por outro lado, o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas divulgou, em 15-4-2004, que o Brasil tinha 56 milhões de miseráveis – 33% da população. Eram pessoas que viviam com menos de R\$ 79,00, valor necessário para garantir a ingestão mínima de alimentos recomendada pela Organização Mundial de Saúde. O estudo demonstrou que a extrema pobreza estava tomando conta das cidades.

impostos pela dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III e IV)<sup>40</sup>, a cidade – e suas duas realidades, a saber, os estabelecimentos regulares e os estabelecimentos irregulares (aglomerados subnormais ou favelas) – passa a ter natureza jurídica ambiental, ou seja, a partir de 1988 a cidade deixa de ser observada a partir de regramentos adaptados tão somente aos bens privados ou públicos, e passa a ser disciplinada em face da estrutura jurídica dos bens ambientais (art. 225 da CF), de forma mediata e de forma imediata, em decorrência das determinações constitucionais emanadas dos arts. 182 e 183 da Carta Magna (meio ambiente artificial).

Portanto, a cidade, a partir da Constituição Federal de 1988, passa a obedecer a denominada ordem urbanística, dentro de parâmetros jurídicos adaptados ao final do século XX e início do século XXI, a saber, passa a obedecer aos parâmetros fixados pelo direito ambiental constitucional.

Além disso, a cidade, em decorrência de sua natureza jurídica ambiental, passa a ser observada não só em função de seu território, mas também em face de sua estrutura econômica, como já tivemos oportunidade de afirmar<sup>41</sup>.

Todas as cidades no Brasil estão diretamente relacionadas a sua estrutura econômica<sup>42-43</sup>, ou seja, existem em decorrência dos produtos e

40 Matéria na íntegra: [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php).

41 Conforme noticiava em 2008 o jornal *O Estado de S. Paulo*, **Jordão lidera ranking dos municípios mais pobres do País**. Situado no Acre, o município de Jordão, de 6,3 mil habitantes, é um dos mais isolados do País. E também um dos dois mais pobres, segundo os índices do IDF (Jordão divide o título com Uiramutã, em Roraima). Uma das cidades mais próximas de Jordão (na fronteira com o Peru) é Taracá, distante cinco dias de viagem de barco. O preço de um litro de gasolina é R\$ 4,30. O botijão de gás chega a R\$ 65. Ali, 70% dos habitantes estão na zona rural; e 40% do total são índios. O índice de analfabetismo chega a 61%. A rede de esgoto ainda está sendo construída. “Estamos aqui sentados guardando a riqueza da floresta e mergulhados na pobreza”, diz o prefeito de Jordão, Hilário de Holanda Melo (PT). Para o governador do Acre, Antonio Alves, o IDF deveria rever seus critérios: “Falar em analfabetismo onde a maior parte da população se comunica por meio de línguas indígenas é complicado” (OESP, 23 nov., Nacional, p. A6).

42 Cerca de 25% de toda a geração de renda do Brasil está concentrada em cinco municípios: São Paulo (12%), Rio de Janeiro (5,4%), Brasília (4,1%), Curitiba (1,4%) e Belo Horizonte (1,4%). Juntos, eles representam 12,6% da população nacional.

As informações foram amplamente divulgadas pela mídia em 14-12-2011 pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Fazem parte de uma pesquisa que avaliou o PIB (Produto Interno Bruto) dos municípios brasileiros em 2009. Os dados são de 2009, mas foram divulgados somente agora, segundo a imprensa.

43 De acordo com notícia publicada no jornal *O Estado de S. Paulo* em 16-12-2008, cinco cidades geravam 25% da renda do País em 2006, conforme informação do IBGE I. A pesquisa mostrava ainda que, há 2 anos, 50 municípios respondiam por

serviços que criam, destinados a satisfazer as necessidades do consumo

metade do Produto Interno Bruto nacional. A renda gerada por cinco municípios – São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte e Curitiba – em 2006 correspondeu a aproximadamente 25% de toda a geração de renda do País, enquanto 50 municípios respondiam por metade do PIB nacional, segundo revela a pesquisa sobre PIB municipal divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nesta terça-feira, 16. Somente São Paulo tinha 11,9% do PIB nacional em 2006, mantendo sua participação no *ranking* inalterada no primeiro lugar desde o início da série, mas perdendo um pouco da sua fatia, que em 2002 era de 12,7%. Por outro lado, os cinco municípios de menor PIB em 2006 foram São Felix do Tocantins (Tocantins), Quixaba (Paraíba), Olho D'Água do Piauí (Piauí), São Miguel da Baixa Grande (Piauí) e Santo Antônio dos Milagres (Piauí). No que diz respeito à participação das capitais na economia brasileira, em 2006, São Paulo ocupou a primeira posição em termos de contribuição ao PIB do País, enquanto Palmas, no Tocantins, ocupou o último lugar. **Aumento de participação.** Entre os municípios que mais ganharam participação relativa no PIB entre 2002 e 2006, o destaque foi Campos dos Goytacazes (RJ), que passou de 0,53% do PIB nacional em 2002 para 0,78% em 2005 e 0,98% em 2006. Houve aumentos significativos também em Betim (MG, de 0,62% em 2002 para 0,79% em 2006), Barueri (SP, de 0,80% para 1,08%), Manaus (1,20% para 1,35%) e Guarulhos (SP, de 0,98% para 1,08%).

Segundo explicam os técnicos do IBGE no documento de divulgação da pesquisa, o ganho de participação relativa de Campos dos Goytacazes ocorreu devido ao aumento da produção de petróleo e gás natural em conjunto com a alta no preço do barril de petróleo no período analisado na pesquisa. Em Betim, a justificativa é a expansão na indústria de transformação nos segmentos automobilístico, de autopeças, metal-mecânico e, “especialmente, no setor de refino de derivados de petróleo”. No que diz respeito a Barueri, localizado na Região Metropolitana de São Paulo, os técnicos explicam que, “além de intensa atividade industrial, vem ganhando relevância não só por concentrar empresas voltadas aos serviços de informação como também por ser um grande centro comercial”. Em Manaus, segundo o documento, está concentrado o polo industrial do Estado do Amazonas, enquanto Guarulhos “possui indústria diversificada”, com destaque para segmentos de máquinas e equipamentos, metal-mecânico e material elétrico.

**PIB per capita.** O município mineiro de Araporã, com cerca 6 mil habitantes, localizado no Triângulo Mineiro, apresentava em 2006 o maior PIB per capita do País, com R\$ 261.005, resultado muito superior à média nacional (R\$ 12.688) apurada no mesmo ano. Os técnicos do IBGE explicam que esse município possui a maior hidrelétrica de Minas Gerais e, em relação ao ano anterior, ocorreu aumento na geração de energia no local. O segundo maior PIB entre os municípios foi registrado em São Francisco do Conde (BA), com R\$ 217.750. Essa cidade de 217 mil habitantes abriga, segundo o IBGE, a segunda maior refinaria de petróleo em capacidade instalada do País. Já o município de Triunfo (RS), o terceiro maior PIB per capita do Brasil, com R\$ 25.302 em 2006, é sede de um polo petroquímico importante e pertence à Região Metropolitana de Porto Alegre. O menor PIB per capita entre os 5.564 municípios brasileiros estava em Guaribas, no Piauí, com R\$ 1.368,35. Entre as capitais, o maior PIB per capita em 2006 foi registrado em Vitória, no Espírito Santo, com R\$ 51.377. Em seguida estavam Brasília (R\$ 37.600), São Paulo (R\$ 25.675), Porto Alegre (R\$ 20.900) e Rio de Janeiro (R\$ 20.851). Segundo o IBGE, a pesquisa do PIB dos municípios traz indicadores que “permitem identificar as áreas segundo o grau de desenvolvimento econômico, produzindo informações que captam as especificidades do País, estabelecem objetivos e definem prioridades”. Além disso, segundo o IBGE, as informações do PIB municipal, levantamento que abrange 5.564 municípios, permitem também avaliar a concentração econômica no Brasil.

interno (em seu território) e externo (fora de seu território), o que representa acrescentar ao novo conceito jurídico-constitucional do que significa uma cidade as relações econômicas de consumo (arts. 170 a 192 da CF), assim como as relações sociais que fundamentam juridicamente o piso vital mínimo (art. 6.º da CF), destacando-se as relações laborais (arts. 7.º e 8.º da CF) que ocorrem no território dessa cidade<sup>44-45</sup>.

É, portanto, adaptado ao novo conceito jurídico constitucional brasileiro do que significa uma cidade<sup>46-47-48</sup> o conceito de ordem urbanística

44 Do consumo depende o crescimento sustentado da economia. Estudo realizado por empresa de informação e pesquisa, resumido pelo jornal *Gazeta Mercantil* em dezembro de 2003, demonstra a realidade do mercado de consumo no Brasil, a saber: 30 milhões de brasileiros estão excluídos do mercado formal e informal de trabalho, não tendo acesso à moradia digna e aos serviços de educação e saúde, possuindo renda de até R\$ 60,00 mensais; 100 milhões de pessoas têm baixa renda e participam apenas marginalmente do mercado de consumo, sustentando o comércio varejista nas periferias das cidades; 40 milhões de pessoas (23,5% da população do País) têm renda média e alta, participando “plenamente” do denominado mercado consumidor. Destarte, a afirmação, repetida por vários autores, de que o Brasil é um mercado constituído por 170 milhões de consumidores é uma falácia.

45 Conforme notícia publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo* em 27-11-2011, Barcarena (PA) tem 99 mil habitantes, 12.463 veículos, 942 empresas e um único prédio residencial, em construção. Menos de 30% dos domicílios são abastecidos por rede de água e, em 88% deles, o esgoto não é tratado. No quesito investimentos, no entanto, Barcarena tem números de cidade grande. No primeiro semestre deste ano, a cidade paraense se tornou o principal destino do investimento estrangeiro no Brasil. O município recebeu US\$ 5,69 bilhões no período, ou 13% de todo capital externo que entrou no País. A explicação está no polo industrial da cidade, cuja principal vocação é a industrialização da alumina e transformação do produto em alumínio primário.

46 O conceito jurídico de cidade não se confunde com o conceito jurídico de município. Observados em decorrência do que estabelece a Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ter enorme importância no âmbito da República Federativa do Brasil, regendo-se por lei orgânica (art. 29 da Carta Magna), legislando não só sobre assuntos de interesse local (art. 30), como passando a ter competência (competência comum, art. 23) para proteger o meio ambiente, assim como combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI). O Poder Público municipal, a partir do que determina o art. 182 da Carta Magna, passa a ser o responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano (terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer) destinada a garantir o bem-estar dos habitantes, visando o pleno desenvolvimento das denominadas funções sociais da cidade; o Poder Público municipal passa a ser, a partir de 1988, em síntese, o gerente das cidades no Brasil.

47 Recente decisão da 2.ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho (RR 689526/2000, vinculado a ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Trabalho), noticiada amplamente em dezembro de 2003 pela imprensa brasileira, revela a complexidade do tema que envolve a análise jurídica do conceito jurídico de cidade em face do conceito jurídico de município. Embora o Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba (13.ª Região) tivesse eximido a Prefeitura de Aroeiras de pagamento de salário mínimo aos funcionários que ganhavam abaixo do piso determinado pelo art. 7.º, IV,

associado à ordem econômica e social dentro de parâmetros estabelecidos pelo direito ambiental constitucional, que o legislador infraconstitucional, depois de mais de dez anos, entendeu por bem estabelecer um moderno Estatuto no sentido de adequar a legislação à realidade de nosso país<sup>49</sup>.

da Carta Magna, argumentando que não podia obrigar a Prefeitura ao pagamento de salário mínimo futuro ou vincendo porque isso dependeria da existência ou não de trabalho na cidade, ocorreu a reforma da decisão regional por parte do TST exatamente por não admitir a Corte Superior, com sede em Brasília, que se pudesse conceder pagamento a menor, principalmente em se tratando de Prefeitura Municipal. O Ministro relator José Luciano de Castilho Pereira salientou, na oportunidade: “Verifica-se, portanto, que a Constituição Federal vedou expressamente qualquer tipo de remuneração que seja inferior ao mínimo legal, o que consiste em uma verdadeira proteção ao trabalhador, já que este salário deve garantir as necessidades vitais estabelecidas pela segunda parte do inciso”. Acrescentou ser importante lembrar que “o próprio Regional ressalta que o pagamento do salário mínimo já é uma obrigação legal. Portanto, não há falar em prestações vindouras, já que o que se postula é o pagamento imediato de salário mínimo aos servidores da Prefeitura, pagamento este que tem sido por ela negligenciado”. Não se discutem no caso em tela, evidentemente, os direitos constitucionais que são assegurados aos trabalhadores no Brasil. O que se pergunta é o seguinte: a decisão do TST possibilitará que a Prefeitura de Aroeiras, por força de coisa julgada, tenha efetivas condições financeiras de cumprir o julgado? 48 Piso salarial dos professores. O Plenário do STF julgou em dezembro o pedido de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4167, ajuizada na Corte por cinco governadores contra a Lei 11.738/2008, que instituiu o piso nacional dos professores de ensino básico das escolas públicas brasileiras. Os ministros definiram que o termo “piso” deve ser entendido como remuneração mínima a ser recebida pelos professores. Assim, até que o Supremo analise a constitucionalidade da norma, na decisão de mérito, os professores das escolas públicas terão a garantia de não ganhar abaixo de R\$ 950,00, somados aí o vencimento básico (salário) e as gratificações e vantagens. O § 4.º do art. 2.º da lei, que determina o cumprimento de, no máximo, 2/3 da carga horária dos magistrados para desempenho de atividades em sala de aula, foi suspenso. Por fim, os ministros reconheceram que o piso instituído pela lei passa a valer já em 1.º de janeiro de 2009. Cabe indagar novamente: a decisão do STF possibilitará que as Prefeituras de 5.564 cidades no Brasil, por força de coisa julgada, tenham efetivas condições financeiras de cumprir o julgado mencionado? 49 Conforme notícia, em maio de 2009, da Coordenadoria de Editoria e Imprensa do STJ, o “crescimento desordenado de cidades causa danos ao meio ambiente”, a saber: “O crescimento desordenado dos centros urbanos também gera problemas jurídicos que deságuam no Tribunal da Cidadania. Três processos mostram como o desrespeito ao plano urbanístico das cidades vem causando danos ao meio ambiente e à qualidade de vida da população, que precisam ser contidos. No primeiro deles, analisado no último mês de abril, o presidente do STJ, Ministro Cesar Asfor Rocha, deferiu pedido do MPF e suspendeu a decisão que permitia o prosseguimento das obras de um empreendimento imobiliário na praia São Marcos, no litoral do Maranhão. De acordo com a denúncia do MP, a construção de dois prédios destruirá a vegetação em área de preservação permanente, na qual há características de ecossistema de dunas e restingas. Com efeito, após concluída a edificação de duas torres residenciais, nada, ou pouco, será possível fazer em relação às dunas e à formação vegetal nativa que devam, eventualmente, ser preservadas hoje. A incerteza em relação aos riscos ambientais da obra impõe a adoção de medida

Dividido em cinco capítulos (Capítulo I – Diretrizes gerais; Capítulo II – Dos instrumentos de política urbana; Capítulo III – Do plano diretor; Capítulo IV – Da gestão democrática da cidade; Capítulo V – Disposições gerais), o Estatuto da Cidade se caracteriza como um microsistema cuja tendência, a exemplo de outros diplomas atuais, é ganhar claros contornos constitucionais vinculados ao direito ambiental constitucional brasileiro.

2. Garantia do direito a cidades sustentáveis; direito ao transporte e aos serviços públicos

A política urbana descrita no art. 2.º do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial), que procura exatamente estabelecer diretrizes gerais, tem como um de seus objetivos ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade fixadas por determinação constitucional (art. 182 da CF), ou seja, a política urbana descrita na Lei n. 10.257/2001 estabelece como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A plenitude apontada pela norma, como já tivemos oportunidade de afirmar<sup>50</sup>, encontra-se satisfeita quando do efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos arts. 5.º e 6.º da CF, detalhados pelo Estatuto da Cidade.

Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida<sup>51</sup>, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CF, art. 5.º, *caput*), bem como quando garante a

---

que venha a evitar dano maior futuro e resguardar o interesse da coletividade”, concluiu Asfor Rocha. No segundo processo, o STJ manteve uma decisão do Tribunal de Justiça fluminense (TJRJ) que isentou o município do Rio de Janeiro do pagamento de indenização por obra irregular demolida pela administração municipal. Conforme o entendimento do TJRJ, a pessoa que ergue prédio em área proibida afronta o ordenamento jurídico e assume o risco de sua conduta e do próprio prejuízo. E, em 1998, o STJ determinou a interdição de um depósito de lixo na cidade de Bagé-RS. A prefeitura do município estava utilizando uma pedreira como aterro sanitário sem proceder à compactação adequada do lixo. Também não havia barreiras de contenção e cobertura dos dejetos com terra para evitar a contaminação dos lençóis freáticos. Moradores, inconformados, recorreram ao Tribunal da Cidadania, e os ministros da 2.ª Turma entenderam que a prefeitura não poderia utilizar como depósito de lixo lugares onde a segurança, o bem-estar e a saúde da vizinhança poderiam ser comprometidos”.

50 Vide nosso *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 14ª edição, 2013, Saraiva, bem como nosso Estatuto da Cidade Comentado – Lei 10.257/01 – Lei do Meio Ambiente Artificial, 2012, Editora Revista dos Tribunais.

51 Daí a nova determinação estabelecida pelo art. 3.º da MP 547/2011 no sentido de impor ORDEM DESTINADA AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL, observando evidentemente a aplicação da Lei Complementar n. 140/2011, no que couber, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a diretriz geral de ordenação e controle do uso do solo urbano, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres naturais.



todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, direitos materiais constitucionais fixados no art. 6.º da CF<sup>52</sup>.

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, apontado no art. 2.º dessa lei, exige ainda clara participação municipal, não só em decorrência do art. 30, VIII, da CF, que estabelece competência aos Municípios no sentido de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII), como em face dos incisos I e II do mesmo artigo.

Outrossim, a Lei Complementar n. 140, de 8-12-2011, fixou normas<sup>53</sup>,

52 “A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. (...) A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1.º, III, e art. 3.º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV)” (ARE 639.337-AgR, 2.ª T., j. 23.08.2011, rel. Min. Celso de Mello, *DJE* de 15.09.2011).

53 Em face da matéria abordada nesta cartilha, cabe destacar:

Lei Complementar n. 140, de 8-12-2011:

“Capítulo I - DISPOSIÇÕES GERAIS (...)

Art. 2.º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I – licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

II – atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;

III – atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais. (...)

#### Capítulo III - DAS AÇÕES DE COOPERAÇÃO

Art. 6.º As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3.º e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais. (...)

Art. 9.º São ações administrativas dos Municípios:

I – executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II – exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III – formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV – promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V – articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI – promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII – organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII – prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX – elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município”.



da Constituição Federal, visando a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Em face de referida norma, fica claramente determinado, uma vez mais, ser objetivo fundamental dos Municípios no exercício da competência comum a que se refere a lei complementar (art. 3.º):

- 1) proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- 2) garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- 3) harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- 4) garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Não há dúvida, por via de consequência, que, a partir da Constituição Federal de 1988 e agora, por força do Estatuto da Cidade, diante de atualizações/modificações ocorridas, não só o Município ganha força fundamental na ordem jurídica constitucional em face dos deveres constitucionais ambientais que lhe são atribuídos (uma vez que se identifica com a cidade, passando a gerenciá-la) como a própria função social da cidade e, portanto, do Município só será cumprida quando proporcionar a seus habitantes uma vida com qualidade, propiciando de fato e de direito o exercício dos direitos fundamentais em estrita consonância com o que o art. 225 da CF preceitua<sup>54</sup>.

54 STJ, 2.ª Turma, REsp 1113789-SP, Ministério Público do Estado de São Paulo x G. B. S., rel. Min. Castro Meira, j. 19.06.2009: Município é responsável solidário por dano ambiental **causado por loteamento clandestino**.

Se o município não impede a consumação do dano ambiental e o prejuízo ao erário, deve ser responsabilizado conjuntamente com aqueles que promoveram loteamento clandestino, sendo parte legítima para figurar no polo passivo da ação civil pública. A conclusão é da 2.ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao dar provimento ao recurso do Ministério Público de São Paulo contra o município de São Paulo e espólio de G.B.S.

Na ação civil pública, o Ministério Público do Estado de São Paulo pediu a condenação do município e do espólio por improbidade administrativa e parcelamento do solo em desacordo com a legislação vigente. Em primeira instância, a ação foi julgada parcialmente procedente, tendo o juiz excluído o município do processo por entender que, se o Poder Público atua dentro dos limites da lei, não é possível impu-

Como já afirmamos, podemos identificar algumas funções fundamentais no âmbito da cidade. Todavia, em pleno século XXI, e evidentemente em decorrência da realidade brasileira, caberia destacarmos três principais funções que, necessariamente, deverão compatibilizar-se com a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, da CF): a moradia, o trabalho e o consumo. O direito à moradia, claramente associado à ideia de casa<sup>55</sup>

tar a ele responsabilidade.

Insatisfeito, o Ministério Público apelou, sustentando a legitimidade do município para responder pelos danos. Segundo o órgão ministerial, é responsabilidade do município a adequação de loteamento irregular às exigências legais, bem como a promoção das medidas que levem à recuperação dos danos causados ao meio ambiente, devendo responder solidariamente com os responsáveis pelos loteamentos por quaisquer danos ao ambiente e prejuízo ao erário.

Ao julgar a apelação, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) manteve a sentença. “Não é possível atribuir ao município a responsabilidade, que é do loteador, obrigando-o a regularizar todo e qualquer loteamento, quando na verdade deve o loteamento ser embargado e despejados aqueles que ocupam a área urbana de forma ilegal”, afirmou o desembargador.

Ainda segundo o magistrado, não foi o município que deu causa aos danos ambientais, mas sim todos aqueles que, de forma direta, promoveram o desmatamento, ou dele se aproveitaram para auferir lucro, ou para, a pretexto de ‘exercer o direito de moradia’, dilapidaram o patrimônio natural. “A responsabilidade por danos causados por loteamento clandestino é do loteador e dos compradores dos lotes ilegais e não do município, sendo isento o administrador que agiu dentro dos limites da lei”, reiterou o TJSP.

O Ministério Público de São Paulo recorreu, então, ao STJ, com base nas alíneas a e c do inciso III do art. 105 da CF/1988, apontando violação do art. 40 da Lei 6.766/1979. “O ‘poder’ atribuído ao município pelo dispositivo de lei citado deveria ser compreendido como ‘dever’, dada a natureza vinculada da determinação”, afirmou o MP. Após examinar o caso, a 2.ª Turma deu provimento ao recurso especial, concordando com os argumentos do MP. “Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder às obras e melhoramentos indicados pelo ente público”, afirmou o relator do caso, Min. Castro Meira.

Segundo o relator, o fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/1979, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.

“Se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente”, concluiu Castro Meira.

55 Como explica Daniel Roche em sua obra *História das coisas banais* – Nascimento do consumo nas sociedades do século XVII ao XIX, “a casa está no centro da vida humana, tanto para os historiadores quanto para os antropólogos; ela é a marca mais visível da ocupação humana desde os tempos mais remotos”. Todavia, lembra



como asilo fundamental e básico para o exercício elementar dos direitos fundamentais de qualquer brasileiro e estrangeiro que resida em nosso país (*vide* art. 5.º, X e XI, da CF), estabelece apenas um ponto de partida na estrutura das cidades, na medida em que qualquer pessoa humana necessitará ter acesso aos bens fundamentais destinados a sua sobrevivência (produtos e serviços) colocados à disposição pelos fornecedores dentro da ordem econômica disciplinada juridicamente no Brasil (art. 170 da CF). Por via de consequência, o acesso ao consumo<sup>56</sup> integra a estrutura das cidades (*vide* o inciso VIII do art. 2.º, que ratifica como diretriz geral a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade

o autor que, “se a casa estava no centro da vida de todos os homens, devemos apesar disso distinguir a habitação, elemento significativo das sociedades humanas, e a moradia, que envolvia as práticas e as múltiplas utilizações da casa rural ou citadina, local da vida familiar e das relações sociais, símbolo do poder. Gaston Bachelard já convidava a decifrar essa complexidade das representações e das realidades da casa, do lar: O que há de mais real? A própria casa onde dormimos ou a casa onde, dormindo, iremos fielmente sonhar? Não sonho em Paris, nesse cubo geométrico, nesse alvéolo de cimento, nesse quarto de janelas de ferro tão hostis à maneira noturna. Quando os sonhos me são propícios, vou para uma casa de campo, ou para algumas casas onde se condensam os mistérios da felicidade”.

56 Milton Santos e Maria Laura Silveira destacam que “foi nos últimos vinte anos que o Brasil conheceu uma extraordinária expansão dos consumos materiais e imateriais” e que essa difusão não poderia ter sido realizada sem a cooperação do crédito. Os autores informam que “em 1999 havia 24 milhões de cartões de crédito no Brasil, detidos por pessoas que recebem mais de cinco salários mínimos”. Todavia, explicam que amplas camadas da população, abaixo do referencial de cinco salários mínimos e não tendo acesso a cheques, vieram a constituir um alvo novo para determinado grupo de bancos, financeiras e supermercados, que teriam decidido “financiarizar” aludida faixa da população, inclusive criando o cartão de crédito popular, que funciona como um crédito pré-aprovado, proporcional à renda, e que pode ser usado em redes comerciais credenciadas (em 1997 havia 15 redes de supermercados que, em parceria com a Fininvest, emitiram 140.000 cartões, conseguindo com isso não só clientes cativos como propiciando enormes lucros com os juros decorrentes do parcelamento das compras). Daí a afirmação dos professores no sentido de estabelecer que “todos esses mecanismos constituem verdadeiros impulsores do consumo. Se o número de cartões de crédito dobrou entre 1991 e 1996, o número de vezes em que os cartões foram utilizados em transações cresceu 2,5 vezes e o valor dessas transações aumentou mais de três vezes”. Por outro lado, sublinham que “a mídia e as instituições financeiras, vetores de um processo de difusão da informação e de creditização da sociedade e do território, constituem bases insubstituíveis da criação e expansão do consumo”. Acrescente-se ainda a importante expansão da indústria cultural, bem como do ramo de seguros, objeto de “formidável ampliação de consumidores” em conexão com interessante ideia afirmada pelos autores da obra *O Brasil: território e sociedade no século XXI*, de que “a vida moderna, sobretudo nas cidades maiores, alimenta medos ancestrais e cria medos inéditos, que levam à oferta de um vasto leque de seguros, cuja extensa classificação é alimentada pela necessidade de prever riscos cada vez mais diversificados” (p. 224).

ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”), restando evidente apontar algumas das necessidades adstritas ao tema que efetivamente deverão integrar uma série de reflexos de ordem jurídica: circulação, informação e, principalmente, opções destinadas a disponibilizar possibilidades de trabalho para que a pessoa humana, vendendo sua força física/psíquica, possa ter acesso aos produtos, bem como aos serviços antes mencionados.

A estrutura jurídica do meio ambiente artificial, organizada pelo Estatuto da Cidade, conviverá, portanto, com dois outros subsistemas normativos, a saber, o laboral e o de consumo, indicando claramente os três grandes campos na área jurídica que o profissional de direito terá de enfrentar no sentido de bem compreender as diretrizes gerais adaptadas aos objetivos da política urbana: o direito ambiental, o direito do trabalho e o direito das relações de consumo.

Todos os incisos vinculados ao art. 2.º da Lei do Meio Ambiente Artificial procuram, na verdade, tratar, com pormenores, da integração dos bens de uso comum do povo – os bens ambientais<sup>57</sup> – em face das necessidades concretas dos habitantes da cidade, pessoas humanas portadoras de dignidade que desenvolvem seus afazeres na ordem econômica capitalista. Cabe observar que, embora o capitalismo, como opção do sistema constitucional brasileiro, possa ter definição ampla<sup>58</sup>, consiste tão somente em um dos elementos – muito importante, é verdade – da complexa sociedade brasileira e do Estado Democrático de Direito, em que a ordem econômica visa proteger, de forma clara e inequívoca, o direito à vida digna. O legislador é explícito ao reafirmar referida integração quando salienta diretriz de ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a poluição<sup>59-60-61</sup> e a degradação ambiental (art. 2.º, VI, g). A propriedade

57 Para uma visão aprofundada do bem ambiental, *vide* nosso *O direito de antena...*, cit., p. 85-119.

58 *Vide* ensinamento de Gian Enrico Rusconi em nossa obra *O direito de antena...*, cit., p. 23.

59 Dentre as hipóteses de poluição merecem destaque no meio ambiente artificial a poluição de recursos hídricos, a poluição sonora, a poluição visual, a poluição atmosférica e a poluição por resíduos sólidos (lixo). *Vide* nosso *Curso de direito ambiental brasileiro*, cit., p. 100-146.

60 Os 25 desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo julgaram constitucional, em 30.07.2008, a Lei Cidade Limpa. As empresas de mídia externa da cidade de São Paulo contestaram a constitucionalidade nas ações contra a lei que entrou em vigor no dia 1.º de janeiro de 2007.

61 Rcl 2913-SP, L.E.C. O. Comunicação Visual Ltda. x Órgão Especial do TJSP, rel. Min. Presidente do STJ (saída para o STF em 20.02.2009): STJ não acolhe pedido de suspensão da Lei Cidade Limpa de São Paulo. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) não acatou reclamação de empresas de publicidade exterior da cidade de São Paulo



urbana deixa de ter natureza jurídica regrada única e exclusivamente pelos valores tradicionalmente situados pelos subsistemas do direito civil ou do direito administrativo e assume decididamente feição constitucional, ou seja, a propriedade urbana tem natureza jurídica constitucional, e seus diferentes aspectos, a partir do Estatuto da Cidade, passam a ser regidos pela Lei n. 10.257/2001.

Devemos ainda observar que as regras constitucionais de tributação e orçamento, em decorrência das diretrizes gerais abordadas pelo art. 2.º, revelam claramente o intuito do legislador de estabelecer nova relação entre o fisco e o contribuinte, adaptada à dignidade da pessoa humana. A adequação dos instrumentos de política tributária e financeira, bem como dos gastos públicos, passa, portanto, a ter vinculação direta com os objetivos do desenvolvimento urbano (art. 2.º, X), de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens adap-

---

contra dispositivos da lei municipal conhecida como Cidade Limpa, que praticamente erradicou anúncios publicitários no mobiliário urbano da capital paulista. O presidente do STJ, Min. Cesar Rocha, negou seguimento à reclamação e a encaminhou ao Supremo Tribunal Federal, uma vez que os fundamentos da ação são de natureza constitucional. As empresas L&C O. Comunicação Visual Ltda. e Publicidade K. São Paulo Ltda. propuseram medida cautelar contra a Lei 14.223, de 26.09.2006, para garantir o exercício de suas atividades e impedir que a prefeitura lhes impusesse quaisquer das penalidades previstas pela lei aprovada para acabar com a poluição visual na cidade de São Paulo. O pedido de liminar foi indeferido pela 5.ª Vara da Fazenda Pública local. As empresas recorreram e tiveram o pedido concedido pela 4.ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). A Prefeitura interpôs recurso extraordinário, ao qual foi negado seguimento. A Prefeitura recorreu, então, ao presidente do TJSP, que determinou a suspensão apenas das ordens liminares concedidas pela primeira instância, ressaltando ser a presidência daquele tribunal incompetente para suspender ordens liminares prolatadas por desembargadores do próprio tribunal. Um agravo regimental (espécie de recurso) apresentado em seguida pela Prefeitura, no entanto, foi provido pelo Órgão Especial do TJSP, por 12 votos a 11, determinando “suspender todas as liminares e tutelas antecipadas concedidas em segundo grau até o julgamento de mérito de cada ação”.

As empresas, que pretendiam suspender os efeitos dos arts. 40 e 44 da Lei Cidade Limpa, exatamente aqueles que obrigam à retirada de todos os anúncios publicitários, inclusive estruturas de sustentação na cidade de São Paulo, entraram então com reclamação junto ao STJ, alegando que o TJSP e seu então presidente teriam usurpado competência da corte superior.

Informações solicitadas ao próprio TJSP, pareceres e antecedentes, assinalou o presidente do STJ em sua decisão, deixam claro que o acórdão que deferiu a liminar na ação cautelar em favor das empresas reclamantes está assentado em fundamento exclusivamente constitucional.

Ainda que, em tese, tivesse havido usurpação de competência, esta não seria do Superior Tribunal de Justiça, porquanto a discussão envolve matéria nitidamente constitucional”, consignou Cesar Rocha em sua decisão de negar seguimento à reclamação no âmbito do STJ e determinar a remessa do feito ao Supremo Tribunal Federal.

tada a cada um dos segmentos sociais, ou seja, tanto os segmentos que vivem nos denominados estabelecimentos regulares como os que vivem principalmente nos estabelecimentos irregulares. Não foi outro o intuito da lei a não ser o de facilitar o acesso à cidade daqueles que vivem nos denominados estabelecimentos irregulares, inclusive adotando, também como diretriz, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural (terra, água, ar, flora, fauna e minerais) e construído (estrutura material dos equipamentos chamados urbanos) em face do meio ambiente cultural<sup>62</sup>, principal valor do direito ambiental, responsável pela identidade do povo brasileiro (art. 2.º, XII).

Assume extraordinário relevo, como diretriz geral vinculada aos objetivos da política urbana, o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de acordo com critérios que harmonizem os bens ambientais naturais em face do meio ambiente artificial (art. 2.º, IV), de molde a evitar, bem como corrigir, as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos em face do meio ambiente natural.

Por fim, a política urbana fixada no art. 2.º da Lei n. 10.257, de 10-7-2001, tem como objetivo regradar a cidade de acordo com as necessidades da pessoa humana, observando o piso vital mínimo. Doravante, as regras de outros subsistemas jurídicos passarão a ter importância secundária, ampliando-se a atuação do sistema de direito constitucional em sintonia com os subsistemas de direito ambiental, direito do trabalho e direito das relações de consumo.

Daí a necessidade de destacarmos a garantia do direito a cidades sustentáveis (art. 2.º, I, da Lei do Meio Ambiente Artificial), destinadas aos habitantes em decorrência de cada um dos deveres impostos ao Poder Público municipal e, por via de consequência, direitos assegurados aos cidadãos.

Em face desses direitos, mereceu destaque o denominado DIREITO AO TRANSPORTE.

Referido direito, garantido no art. 2.º, I, do Estatuto da Cidade, propicia a brasileiros e estrangeiros residentes no País os meios necessários destinados a sua livre locomoção em face da necessidade de utilização das vias nas cidades, adaptadas não só à circulação da pessoa humana como a operações de carga ou descarga, fundamentais para as relações econômicas/de consumo, bem como para as necessidades fundamentais vinculadas à dignidade da pessoa humana<sup>63-64</sup>.

62 Para compreender a estrutura jurídica do denominado meio ambiente cultural, vide nosso *Curso de direito ambiental brasileiro*, cit., p. 179-190.

63 “A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os assuntos de interesse local competem aos Municípios. Com-

Tais meios estabelecem o dever do Poder Público municipal de assegurar veículos destinados a transportar fundamentalmente as pessoas nas cidades<sup>65</sup>, assim como o de propiciar condições adequadas para a utilização das vias dentro de critérios orientados para um trânsito em condições seguras, cumprindo determinação que lhe é atribuída em face da competência constitucional regradada pelo art. 30, V, da Carta Magna (organização e prestação de serviço público de transporte).

Daí o direito ao transporte previsto no Estatuto da Cidade também se harmonizar de forma inequívoca com a Lei n. 9.503/97 (Código de Trânsito), posicionando tanto o aludido direito como o trânsito na esfera da tutela dos direitos materiais metaindividuais descritos na Lei n. 8.078/90.

Dentro da perspectiva antes referida, e com fundamento no art. 5.º, XV, da Constituição Federal (que garante a brasileiros e estrangeiros re-

---

ptência residual dos Estados-membros – matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou dos Municípios. A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo (...). O preceito da Constituição amapaense que garante o direito a ‘meia passagem’ aos estudantes, nos transportes coletivos municipais, avança sobre a competência legislativa local. A competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal é dos Estados-membros. Não há inconstitucionalidade no que toca ao benefício, concedido pela Constituição estadual, de ‘meia passagem’ aos estudantes nos transportes coletivos intermunicipais” (ADI 845, j. 22.11.2007, rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJE de 07.03.2008).

64 Algumas experiências adotadas pelas cidades de Londres e de Bogotá também merecem análise em decorrência do tema ora aduzido. O pedágio urbano de Londres, implantado em fevereiro de 2003, prevê um pagamento diário de 5 libras para quem quiser entrar de carro no centro, sendo que seu monitoramento se dá por meio de câmeras. A multa de 80 libras, em caso de violação das normas em vigor, seria destinada a arrecadar quantia em dinheiro (estimativa para 2003 no valor de R\$ 493 milhões) a ser usada exclusivamente para pagar a implantação de projeto destinado a priorizar o transporte coletivo. A experiência colombiana diz respeito ao rodízio de veículos, que, através do sistema “Pico e Placa”, tira das ruas 40% da frota de veículos particulares todos os dias durante duas horas de manhã e à tarde. Além do rodízio foram retirados espaços públicos de estacionamento para ampliação de calçadas e ciclovias, assim como taxada a gasolina em 20%.

65 “Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 39 da Lei 10.741, de 1.º.10.2003 (Estatuto do Idoso), que assegura gratuidade dos transportes públicos urbanos e semiurbanos aos que têm mais de 65 (sessenta e cinco) anos. Direito constitucional. Norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Norma legal que repete a norma constitucional garantidora do direito. Improcedência da ação. O art. 39 da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o § 2.º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que não há eiva de invalidade jurídica na norma legal que repete os seus termos e determina que se concretize o quanto constitucionalmente disposto. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADIn 3.768, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19.09.2007, DJ 26.10.2007).



sidentes no País a liberdade de locomoção no território nacional em tempo de paz, assegurando a qualquer pessoa, nos termos da lei, entrar, permanecer ou sair do território com seus bens), caberia destacar alguns aspectos da Lei n. 9.503/97, que estão claramente ligados à estrutura das cidades, a saber:

a) o trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres<sup>66</sup> passou a ser definido como direito de todos (art. 1.º, § 2.º, da Lei n. 9.503/97), de nítido conteúdo jurídico de direito difuso, a ser gerenciado pelos órgãos e entidades executivas de trânsito dos Municípios (art. 24, II, VI, VII, IX e XVI, da Lei n. 9.503/97), que respondem objetivamente por qualquer dano causado aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro (art. 1.º, § 3.º, da Lei n. 9.503/97);

b) a finalidade do trânsito diz respeito à utilização das vias por pessoas, veículos e animais, destinadas à circulação<sup>67</sup>, parada, estacionamento

66 A Lei n. 9.503/97 define como vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que deverão ter seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre eles de acordo com as peculiaridades locais e circunstâncias especiais (art. 2.º). As vias são juridicamente conceituadas como superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, a ilha e o canteiro central (art. 4.º e Anexo I). A via urbana compreende as ruas, avenidas, vielas ou caminhos e similares abertos à circulação pública, situados na área urbana, caracterizados principalmente por possuírem imóveis edificadas ao longo de sua extensão; a via rural compreende as estradas e as rodovias (Anexo I). Daí as vias terrestres urbanas e rurais assumirem natureza jurídica de bem ambiental no âmbito das cidades (art. 2.º). Para efeitos legais, o Anexo I do Código de Trânsito conceitua assim como define as partes da via da seguinte forma: 1) pista – parte da via normalmente utilizada para a circulação de veículos, identificada por elementos separadores ou por diferença de nível em relação às calçadas, ilhas ou aos canteiros centrais; 2) calçada – parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins; 3) acostamento – parte da via diferenciada da pista de rolamento destinada à parada ou estacionamento de veículos, em caso de emergência, e à circulação de pedestres e bicicletas, quando não houver local apropriado para esse fim; 4) ilha – obstáculo físico, colocado na pista de rolamento, destinado à ordenação dos fluxos de trânsito em uma interseção, ou seja, ordena basicamente pedestres e veículos; 5) canteiro central – obstáculo físico construído como separador de duas pistas de rolamento, eventualmente substituído por marcas viárias (canteiro fictício), ou seja, ordena fundamentalmente pedestres e veículos.

67 Conforme informado em julho de 2009 pelo jornal *Correio Braziliense*, circular pelas ruas à noite depende da idade da pessoa. Em pelo menos 21 municípios brasileiros, distribuídos em oito Estados, segundo levantamento do Correio, o trânsito de crianças e adolescentes com menos de 18 anos estava proibido a partir de determinado horário. Apelidada de toque de recolher, a medida faz parte de uma tentativa de juízes de diminuir a violência que assola jovens, tanto como vítimas quanto



e operação de carga e descarga (art. 1.º, § 1.º, da Lei n. 9.503/97);

como algozes. A iniciativa, embora tenha provocado a diminuição das ocorrências policiais em algumas cidades, criou uma verdadeira guerra entre grupos de defesa dos direitos da criança. O governo se pronunciou contrário à iniciativa. “A edição de portarias judiciais foi limitada no art. 149 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em relação à forma como estava descrita no Código de Menores. Ou seja, precisam, agora, ser editadas caso a caso, e não em caráter geral. Além disso, o art. 5.º da CF também assegura o direito de ir e vir a todos”, critica Carmen de Oliveira, subsecretária de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial de Direitos Humanos, ligada à Presidência da República.

É também ao ECA que o juiz Evandro Pelarin, responsável por uma das primeiras portarias no País sobre o que ele prefere chamar de toque de acolher, e não recolher, se apegua. “Ninguém menciona que há restrições legais previstas no ECA em relação ao direito de ir e vir. Outro ponto é o art. 227, § 3.º, V, da Constituição, que prevê a possibilidade de privação de liberdade, inclusive de crianças”, rebate o juiz. Embora o CNJ ainda vá se pronunciar, o conselheiro Marcelo Nobre teve de se debruçar sobre o assunto há pouco mais de um mês para analisar, individualmente, um pedido de suspensão do toque de recolher implementado em Nova Andradina (MS). “A portaria da juíza estava fundamentada no Estatuto da Criança e do Adolescente e, portanto, entendi que não deveria ser suspensa. Houve um recurso contra essa decisão e teremos que apreciar novamente”, explica Nobre. O município sul-mato-grossense Fátima do Sul, que há cerca de três meses instituiu o toque de recolher a partir das 22 horas, contabilizou uma diminuição de abordagens de adolescentes de 67 para 49 nos primeiros 30 dias da medida. No caso de ocorrências, a queda foi de sete registros para três, no mesmo período. Em Fernandópolis (SP), que no final de 2005 começou a restringir a circulação de meninos e meninas depois das 23 horas, o número é mais acentuado: 378 atos infracionais registrados naquele ano, contra 265 em 2008. Mas nem todos os municípios apresentam tal tendência. Em Patos de Minas, a cerca de 400 km de Belo Horizonte, as ocorrências policiais envolvendo menores de 18 anos cresceram 44% nos primeiros 25 dias de medida, em relação ao mesmo período de 2008. Advogado e membro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Ariel de Castro questiona os resultados positivos apresentados pelas autoridades em virtude do toque de recolher. “Pode até haver uma diminuição das ocorrências, mas apenas num primeiro momento. Além disso, temo que, enquanto a polícia está perseguindo crianças e adolescentes, num flagrante desvio de função, os crimes cometidos por adultos cresçam”, argumenta. Segundo ele, a falta de estrutura do aparato policial levará a uma inevitável frouxidão das fiscalizações. “A Lei Seca e o desarmamento são exemplos.”

Cada município brasileiro que adotou o toque de recolher tem regras próprias. O horário pode variar conforme a idade do adolescente, como em Itapura e Ilha Solteira, ambos no interior de São Paulo. Nas duas cidades, quem tem menos de 13 anos deve voltar para casa às 20h30. Para os de 15 anos, o limite sobe para 22 horas. E dos 16 aos 18, a tolerância termina às 23 horas. Mãe de A. R. C. N., de 19 anos, e de J. P. L. C., de 15, a professora M. L. C., de 50, apoia o toque de recolher, mas salienta que nem sempre a regra é respeitada. Os filhos confirmam. A. N. lembra que, no passado, ele e os amigos chegavam a voltar para casa ao ver a presença dos comissários. “Corríamos deles. Tínhamos medo porque eles fiscalizavam mesmo. Agora não é mais assim. Tem muito adolescente na rua hoje”, diz. J. P. concorda com o irmão e afirma: ninguém mais tem medo de ser abordado pelo comissariado. “Eles pegam mais aqueles que estão ingerindo bebida alcoólica, mas se você ficar tranquilo, nunca será

c) os órgãos e entidades de trânsito passam a ter o dever de dar prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio ambiente (art. 1.º, § 5.º, da Lei n. 9.503/97);

d) a lei cria um novo personagem tutelado em face das cidades, que faz parte do trinômio território-trabalho-consumo: o veículo<sup>68-69-70-71</sup>;

---

mandado para casa”, conta. A professora M. C., de 46 anos, ressalta que o limite é colocado dentro de casa, na relação com o filho de 16 anos, J. R. P. Jr., que adora sair com os amigos nos fins de semana. Apesar disso, ela não nega que o apoio do comissariado tranquiliza os pais. “Precisava haver maior fiscalização”, reclama. José Jr. afirma que nunca teve problemas na noite de Arcos. “Como eu não bebo, nunca me pararam”, afirma (R. N. e S. L.). Onde o toque foi adotado: Bahia (Santo Estevão, Ipecaetá, Antonio Cardoso), Goiás (Mozarlândia), Mato Grosso do Sul (Fátima do Sul, Nova Andradina, Jateí, Vicentina), Minas Gerais (Patos de Minas, Arcos, Pompeu), Paraíba (Sapé, Taperoá, Livramento, Assunção), Paraná (Cambará), Rondônia (Guajará-Mirim), São Paulo (Ilha Solteira, Fernandópolis, Itapura, Mirassol)

68 No que se refere ao personagem veículo, o automóvel merece absoluto destaque, na medida em que simboliza um dos exemplos típicos da sociedade de consumo, sendo elemento característico da denominada “democratização” de produtos e serviços que antes eram privilégio exclusivo das elites dominantes. A “democratização” do automóvel se deve a Henry Ford (1863-1947), um dos grandes promotores da sociedade de consumo, que se propôs a fazer um automóvel ao alcance do chamado “cidadão médio” (para os padrões norte-americanos) à custa da qualidade, ou de uma suposta qualidade do material: o ferro e o aço. O automóvel foi posto ao alcance de todos (ou quase todos...) pela colaboração da ciência e da técnica na criação de novos materiais, por um tipo de “racionalização” do trabalho, pela inversão do sentido de poupança (os créditos abundantes nos Estados Unidos), pela utilização maciça da publicidade e pela invasão dos mercados mundiais, provocando neles distorções até os tornar favoráveis, com desprezo das indústrias locais. Como explica de forma didática René Dumont, “todas as características próprias da sociedade de consumo, mais a mitificação do objeto e a alienação de seu usuário, fundiram-se na criação do automóvel Ford e, em geral, dos modelos para o grande consumo”. Daí a existência do fordismo, baseado em três princípios de administração descritos por Henry Ford em sua obra *My life and work*, analisados por Paulo Sandroni, a saber: 1) princípio da intensificação – consiste em reduzir o tempo de produção com o emprego imediato dos equipamentos e matérias-primas e a rápida colocação do produto no mercado; 2) princípio da economicidade – consiste em reduzir ao mínimo o estoque da matéria-prima em transformação, de tal forma que uma determinada quantidade de automóveis (a maior possível) já estivesse sendo vendida no mercado antes do pagamento das matérias-primas consumidas e dos salários dos empregados; 3) princípio da produtividade – consiste em aumentar a quantidade de produção por trabalhador na unidade de tempo mediante a especialização e a linha de montagem. O toyotismo também merece destaque como uma nova organização de trabalho implantada progressivamente nas duas décadas de 1950 a 1970 na Toyota. Trata-se, conforme explica Thomas Gounet, de “um sistema de organização da produção baseado em uma resposta imediata às variações da demanda e que exige, portanto, uma organização flexível do trabalho (inclusive dos trabalhadores) e integrada”. *Vide* Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel, *passim*.



e) as praias<sup>72</sup> abertas à circulação pública e as vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas passam a se integrar às vias terrestres descritas na Lei n. 9.503/97 para todos os seus efeitos;

f) nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via (art. 95), criando o Código de Trânsito Brasileiro a exigência de um verdadeiro estudo prévio de impacto ambiental, destinado a tutelar a vida das cidades sempre que algum brasileiro ou estrangeiro residente no País, de forma individual ou de forma organizada, pretenda realizar um evento qualquer e evidentemente viabilizar qualquer obra.

A Lei do Meio Ambiente Artificial não só fixou como parâmetro do direito às cidades sustentáveis o trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres como direito de todos, dentro de finalidade relacionada à utilização das vias por pessoas, veículos e animais, destinadas à circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga (art. 1.º, § 1.º, da Lei n. 9.503/1997), como também indicou a necessária evolução de nossa legislação no sentido

---

69 Uma pesquisa divulgada pelo Laboratório de Poluição Atmosférica Experimental da USP realizada em 2007 analisou as condições do ar nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Curitiba e Porto Alegre. Nenhuma delas atendia ao que é recomendado pela Organização Mundial de Saúde. Apenas na capital paulista, uma média de 870 veículos é emplacada todos os dias – 635 carros, 235 motos. A frota, que cresce em ritmo oito vezes maior que a população, responde por aumento de 5% ao ano em emissão de poluentes. Os problemas causados pelo excesso de carros não se resumem à poluição do ar. Além de entupirem as ruas, fazem barulho e provocam acidentes – no Brasil aproximadamente 35 mil mortes por ano, contando-se também os motociclistas; em São Paulo, 4 por dia (em média, um motoqueiro ou garupa, um ocupante de carro e duas vítimas de atropelamento).

70 Nas grandes cidades brasileiras a motocicleta passou a ter grande importância. A venda anual de motocicletas no mercado brasileiro aumentou 1.148% desde 1993, sendo certo que em 2010, conforme indica a Organização Mundial de Saúde, as viagens diárias de moto terão crescido até 375% em relação a 2000. Vem ocorrendo em nosso país a denominada “asianização do trânsito” (referência à presença maciça das motocicletas na Ásia), ganhando força onde a população tem renda mais baixa na medida em que, além de serem fonte de emprego (no Brasil, para motoboys e mototaxistas), as motocicletas têm sido uma alternativa barata para enfrentar a crise de mobilidade, assim como a reconhecida ineficiência do transporte público brasileiro.

71 Observando-se de forma sistemática o Estatuto da Cidade, assim como o Código de Trânsito Brasileiro, fica evidente a opção do legislador pela utilização do ônibus (veículo automotor de transporte coletivo com capacidade para mais de 20 passageiros, ainda que, em virtude de adaptações com vistas à maior comodidade destes, transporte número menor) como veículo ideal destinado ao transporte de pessoas em cidades médias e grandes.

72 No que se refere ao tema, estabelece o art. 285 da Constituição do Estado de São Paulo: “Fica assegurado a todos livre e amplo acesso às praias do litoral paulista”.

de estabelecer critérios mais aprofundados destinados a organizar a mobilidade urbana inspirando a posterior legislação que acabou por orientar a POLÍTICA NACIONAL de MOBILIDADE URBANA.

3. Política nacional de mobilidade urbana, acesso universal à cidade e os modos de transporte urbano não motorizados

Criada como o instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, já desenvolvidos anteriormente, e objetivando a integração dos diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município, a política nacional de mobilidade urbana (Lei n. 12.587/2012), ao adotar como princípio o DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES (art. 5º, II, da Lei n. 12.587/2012), tem como objetivo explícito, em harmonia com a Lei do Meio Ambiente Artificial, contribuir com o ACESSO UNIVERSAL À CIDADE dentro de um sistema (Sistema Nacional de Mobilidade Urbana) jurídico e metajurídico que organiza e coordena os diferentes modos de transporte, de serviços e de infraestrutura que garantem o deslocamento de pessoas e cargas no território do município.

Ao fixar suas DIRETRIZES, a política nacional de mobilidade urbana indica a PRIORIDADE DOS MODOS DE TRANSPORTE NÃO MOTORIZADOS SOBRE OS MOTORIZADOS (art. 6º, II, da Lei n. 12.587/2012), deixando claro que as modalidades de transporte que se utilizam de ESFORÇO HUMANO (art. 4º, V) merecem tratamento preferencial por parte da política de desenvolvimento urbano de que tratam as normas constitucionais.

Assim, em face do que já foi afirmado e no âmbito do que estabelecem as normas de meio ambiente artificial tanto no plano constitucional como no infraconstitucional, merecem destaque no plano normativo os direitos das pessoas humanas que se locomovem por meio das BICICLETAS como um dos mais importantes meios de transporte urbano que se utiliza do esforço humano.

Referimo-nos a direito dos direitos dos CICLISTAS em face do meio ambiente artificial.

4. AS BICICLETAS como um dos mais importantes meios de transporte urbano e os direitos dos ciclistas<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Estudo do Ipea mostra que 65% da população usa transporte público nas capitais (4 maio 2011). Pedro Peduzzi, *Repórter da Agência Brasil* Brasília – Um estudo divulgado hoje pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aponta que 65% da população das capitais usam transporte público para se deslocar. Esse percentual cai para 36% nas cidades que não são capitais. Apenas 2,85% da população residente em capitais se locomovem a pé no dia a dia. Já nas

Conforme estabelece a Lei n. 9.503/97, as BICICLETAS são “veículos

outras cidades, esse percentual sobe para 16,63%.

A bicicleta é o meio de transporte de 3,22% das pessoas que vivem nas capitais. Nas outras cidades, esse percentual é 8,45%. A moto é usada por 5,5% da população que vive nas capitais e por 15% nas demais cidades. Em todos os municípios brasileiros, 23% da população adotam o carro como meio de transporte.

O estudo sobre mobilidade urbana faz parte de uma série chamada Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS). A partir deste e de outros estudos, o órgão poderá propor medidas mais adequadas para cada tipo de região. E, também, deixar a população mais esclarecida sobre os serviços e as possibilidades de transporte que são oferecidos.

Nas grandes cidades, por exemplo, o governo poderá aplicar ações que motivem as pessoas a deixarem o carro na garagem e usar o transporte público. E em pequenas cidades, estimular o uso de bicicletas ou o hábito de andar a pé quando a locomoção for por pequenas distâncias.

Uma das conclusões à que chegou o Ipea é a tendência de se alcançar melhores resultados a partir de investimentos em corredores de ônibus e metrô, aliados a políticas tarifárias que permitam ampliar o número de usuários de transporte público.

Em Curitiba, a diarista B. O., 50 anos, diz que só o transporte rápido é integrado do município permite que ela trabalhe em até três casas por dia. “É comum sair de onde moro e trabalhar em três lugares diferentes gastando apenas duas passagens de R\$ 2,50 cada”, diz. O Ipea enfatiza que a redução do tempo de viagem deve ser estimulada. “A rapidez, a disponibilidade e o menor custo foram características recorrentemente citadas de forma explícita pelos entrevistados”, afirma o estudo. Segundo ele, a diferença de percepção da segurança entre os usuários de automóveis e os de transporte público pode revelar importantes aspectos para a atuação pública.

A pesquisa perguntou que motivo faria os não usuários de transporte público a passar a fazer uso dele. A maior rapidez do transporte público foi a resposta mais apresentada pelos usuários de bicicleta, carro e moto. Para quem se locomove a pé, a resposta está ligada à questão da disponibilidade desse tipo de meio de transporte. Os motivos mais indicados pelos pedestres para terem optado por andar a pé são a saúde e a rapidez. No entanto, eles afirmam predominantemente que passariam a usar o transporte público caso houvesse maior disponibilidade, fosse mais barato e também mais rápido. Para o pedestre, estas duas últimas características são necessárias para se ter um bom transporte.

Os ciclistas escolhem essa forma de transporte pelos mesmos motivos apresentados pelos pedestres: saúde e rapidez. Mas também ressaltam, como motivo, o baixo custo. No uso do transporte individual motorizado (carro e moto), quem utiliza o primeiro resalta o motivo do conforto e a comodidade, enquanto os que optam pela moto justificam sua escolha devido ao preço. Mas ambos consideram a rapidez como o fator de maior importância.

O gerente L. O. S., 32 anos, morador de Brasília, gasta R\$ 250 por mês de combustível. “O carro é o meio de transporte que uso diariamente para ir ao trabalho, pelo fato da comodidade e rapidez,” disse.

Segundo ele, entre os motivos para não usar o transporte público estão o descumprimento do horário, a má conservação dos veículos e as poucas unidades circulando pelas ruas. “Não utilizo o ônibus porque fico horas na parada e ele não passa. Quando passa, é sempre cheio e na maioria das vezes quebra no meio do percurso”, afirmou. O auxiliar administrativo A. R., 59 anos, utiliza a moto para ir trabalhar e para a maioria de seus compromissos. “Às vezes uso ônibus, mas o tempo que gasto na parada esperando é muito longo, daria para chegar ao meu destino se tivesse de

de propulsão humana, dotados de duas rodas”, não sendo, para os efeitos de referida lei, similares às motocicletas, motonetas ou ciclomotores.

Os ciclistas são, portanto, as pessoas humanas que usam a bicicleta como modo de transporte não motorizado – transporte para qualquer finalidade autorizada pela Carta Magna e particularmente em face do direito ambiental constitucional<sup>74</sup> –, possuidores de todos os direitos antes observados em face da tutela jurídica constitucional e infraconstitucional do meio ambiente artificial, assim como especificamente dos direitos que lhes são atribuídos pelo Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Dentre referidos direitos, podemos destacar:

1) o direito de receber o serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei n. 8.987, de 13-2-1995<sup>75</sup>;

2) o direito de participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

3) o direito de ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais;

4) o direito de ter um ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, conforme as Leis n. 10.048, de 8-11-2000, e 10.098, de 19-12-2000; e

5) o direito de ser informado, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

---

moto. Além disso, [usar a moto] é mais barato e mais rápido, gasto, em média, R\$ 100 com combustível”, disse A., que reclama da falta de respeito às leis de trânsito e ao motociclista.

Vide <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2011-05-04/estudo-do-ipea-mostra-que-65-da-populacao-usam-transporte-publico-nas-capitais>.

74 Os direitos dos ciclistas vinculados ao uso da bicicleta para o LAZER (PISO VITAL MÍNIMO) também estão amplamente amparados em face das normas constitucionais e infraconstitucionais que tutelam o direito ambiental constitucional.

75 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.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.



I - seus direitos e responsabilidades;

II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e

III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

Assim, os direitos dos ciclistas passam a ter vital importância no âmbito de um país gigantesco como o Brasil, nação constituída por uma população ainda pobre, que habita majoritariamente as cidades e que necessita ter garantida, de forma sustentável, a livre locomoção em todo o território nacional, em proveito de sua dignidade e pensando nas presentes e futuras gerações.

**COMISSÃO PERMANENTE DO MEIO AMBIENTE DA OAB/SP**  
**MEMBROS EFETIVOS REGIMENTAIS – 2013/2015**

1. Celso Antonio Pacheco Fiorillo – Presidente – OAB/SP 69.452 – São Paulo
2. Carlos Alberto Maluf Sanseverino – Vice Presidente – OAB/SP 74.093 – Pinheiros
3. Thais Maria Leonel do Carmo – Secretária-Geral e Coordenadora do Grupo de Patrimônio Genético – OAB/SP 157.419 – São Paulo
4. Greice Patricia Fuller – Secretária Adjunta, Coordenadora do Grupo de Pesquisa e Desenvolvimento de Direito Ambiental e do Grupo de Direito Criminal Ambiental – OAB/SP 119.893 – São Paulo
5. Angélica Aparecida Carvasan – OAB/SP 216.010 – Tatuapé
6. Regina Célia Martinez – Coordenadora do Grupo de Meio Ambiente Cultural – OAB/SP 90.291 – São Paulo
7. Lucilia Goulart Camargo Barbosa – OAB/SP 184.758 – Santos
8. Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme – Coordenador do Grupo de Direito Ambiental Tributário – OAB/SP 195.805 – São Paulo
9. Marcelo Beserra – OAB/SP 107.220 – São Paulo
10. Mário Perrucci – OAB/SP 20.980 – São Paulo
11. Werner Grau Neto – Coordenador do Grupo de Defesa dos Direitos dos Animais – OAB/SP 120.564 – São Paulo
12. Paulo Nelson do Rego – OAB/SP 87.559 – São Paulo
13. Luciana Schindwein Gonzáles – OAB/SP 302.385 – Santos
14. Sandra Maria da Silva Costa – OAB/SP 124.533 – São Caetano
15. Daniel Soares de Arruda Filho – OAB/SP 189.504 – Diadema
16. Wagner Peralta Rodrigues da Silva – OAB/SP 149.461 – Penha de França
17. Laudicéia Blenner – OAB/SP 303 368 – São Paulo
18. Ana Rita de Moraes Nalini – OAB/SP 310.401 – Jundiaí
19. Roberta Cristina Rossa – OAB/SP 109.929 – Franco da Rocha
20. Renata Ary – OAB/SP 154.686 – Guarulhos
21. Antonio Rulli Neto – Coordenador do Grupo de Meio Ambiente Natural – OAB/SP 172 507 – São Paulo
22. Renata Merico Heuzi – Coordenadora do Grupo de Meio Ambiente Digital – OAB/SP 304.664 – São Paulo
23. Clarice Maria de Jesus D’Urso – OAB/SP
24. Gisele Bernardo Gonçalves Hunold – OAB/SP 102.793 – Santos
25. Patricia Caldeira Zamarrenho – Coordenadora do Grupo de Direito Processual Ambiental – OAB/SP 129.152 – São Paulo
26. Cristiane Rodrigues Araujo da Silva – OAB/SP 305.892
27. Juarez Eduardo Andrade Fortes – Coordenador do Grupo de Meio Ambiente Artificial – OAB/SP 38.580 – São Paulo