

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Cristina Alves Barbosa

**“UM ESTUDO EM VERMELHO”:**

O papel do direito no gerenciamento dos conflitos de proximidade envolvendo  
a implementação do plano cicloviário em Porto Alegre

Porto Alegre  
2020

**CRISTINA ALVES BARBOSA**

**“UM ESTUDO EM VERMELHO”:**

**O papel do direito no gerenciamento dos conflitos de proximidade envolvendo a implementação do plano cicloviário em Porto Alegre**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre

2020

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

CRISTINA ALVES BARBOSA

**“UM ESTUDO EM VERMELHO”:**

**O papel do direito no gerenciamento dos conflitos de proximidade envolvendo a implementação do plano cicloviário em Porto Alegre**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 25 de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professor Doutor Lucas Pizzolato Konzen (Orientador)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professora Doutora Roberta Camineiro Baggio  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professor Doutor Marcelo Sgarbossa  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, um espaço no qual há possibilidade de cursar uma formação superior pública gratuita e de qualidade.

Agradeço às professoras e professores desta Faculdade de Direito, que, não só passaram pela minha vida, como deixaram marcas indeléveis positivas, minhas estimas para que sejam reconhecidos como essenciais à cidadania; em especial, agradeço ao meu orientador Dr. Lucas Pizzolatto Konzen, por ver valor nesta pesquisa e incentivar a sua produção.

Agradeço ao meu noivo, Marcos Paulo, vulgo Silêncio, com cuja paciência e discrição eu pude contar neste ano atípico em que, mesmo nós sendo de áreas de formação bem distintas, compartilhamos o escritório, a vida e uma paixão por bicicletas.

Agradeço às incontáveis amigas que, em momentos variados, fizeram a vida ficar mais leve quando as ansiedades assolavam o percurso acadêmico.

Agradeço à Morena, Theresa e Berga, que, à sua maneira, conduziram-me pelas vias de Porto Alegre em suas duas rodas.

Agradeço, por fim, às pessoas cicloativistas e pesquisadoras da área de mobilidade urbana, que dedicam a vida à causa, por vezes, literalmente, e me inspiram a ser uma pesquisadora *cicloentusiasta*.

“Não é a falta de ciclovia que está matando as pessoas. O que mata é a falta de cultura de compartilhamento da cidade.”

*Paula Freire Santoro, sobre a morte da cicloativista e pesquisadora na área de planejamento urbano, mobilidade urbana e gênero, Marina Kohler Harkot, atropelada enquanto pedalava pelas ruas de São Paulo, no dia 08/11/2020. O motorista fugiu sem prestar socorro.*

## RESUMO

O presente trabalho discute o tema dos conflitos de proximidade gerados pela implementação de infraestrutura cicloviária na cidade de Porto Alegre. Como problema de pesquisa, busca responder à pergunta sobre o papel do direito no gerenciamento dos conflitos de proximidade gerados pela implementação do plano cicloviário de Porto Alegre. Estabelece-se um levantamento bibliográfico a partir de uma abordagem interdisciplinar nas áreas da sociologia do direito, direito urbanístico, geografia humana e sociologia urbana, com foco nos temas direito à cidade, mobilidade urbana, infraestrutura urbana, política de ordenamento territorial municipal, conflitos de proximidade e judicialização desses conflitos. A pesquisa documental analisa as legislações a nível federal e municipal, do Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, o Plano Diretor e o Plano Cicloviário, e outros normativos pertinentes. Apresentam-se casos ilustrativos de conflitos de proximidade em Porto Alegre que tiveram divulgação na mídia digital. Por fim, compreende-se que o papel exercido pelo direito exerce é além da regulação normativa dos espaços ou judicialização; durante a implementação de infraestrutura cicloviária, o direito é acionado para fornecer ferramentas que viabilizem o processo democrático de discussão das obras de infraestrutura urbana, validando a participação das pessoas nas discussões da construção da cidade.

**Palavras-chave:** Mobilidade urbana. Bicicleta. Conflito de proximidade. Direito à cidade. Plano cicloviário.

## RESUMÉ

Ce travail de conclusion de cours aborde la question des conflits de proximité générés par la mise en place d'infrastructures cyclables dans la ville de Porto Alegre. En tant que problème de recherche, il cherche à répondre à la question du rôle du droit dans la gestion des conflits de proximité générés par la mise en œuvre du plan vélo de Porto Alegre. La bibliographie est établie sur la base d'une approche interdisciplinaire dans les domaines de la sociologie du droit, du droit urbanistique, de la géographie humaine et de la sociologie urbaine, avec un accent sur le droit à la ville, la mobilité urbaine, les infrastructures urbaines, la politique d'aménagement des territoires municipaux, les conflits de proximité et la judiciarisation des ces conflits. La recherche documentaire analyse la législation au niveau fédéral et municipal, le Statut de la ville et la politique nationale de mobilité urbaine, le plan directeur et le plan vélo, ainsi que d'autres réglementations pertinentes. Des cas illustratifs de conflits de proximité sont présentés à Porto Alegre qui ont été diffusés dans les médias en ligne. Enfin, il est entendu que le rôle exercé par le droit dépasse la régulation normative des espaces ou la judiciarisation; lors de la mise en œuvre de l'infrastructure cyclable, le droit est déclenché pour fournir des outils qui permettent le processus démocratique de discussion des travaux d'infrastructure em milieu urbaine, et aussi valider la participation des gens dans les discussions sur la construction de la ville.

**Mots clés:** Mobilité urbaine. Vélo. Conflit de proximité. Droit à la ville. Plan vélo.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

*BANANA – Build Absolute Nothing Anywhere Near Anyone*

CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto

DOTS – Desenvolvimento orientado para o transporte sustentável

EC – Estatuto da Cidade

EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação

FMASC - Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Cicloviário

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEMA – Instituto de Energia e Meio Ambiente

ITDP – Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento

LC – Lei Complementar

MCidades – Ministério das Cidades

MPRS – Ministério Público do Rio Grande do Sul

*NIMBY – Not In My Back Yard*

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PBB – Programa Bicicleta Brasil

PDCI – Plano Diretor Cicloviário Integrado

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PMU – Plano de Mobilidade Urbana

PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana

PPDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

UE – União Europeia



## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 - infográfico das ciclovias/ciclofaixas nas capitais e Distrito Federal até 21/08/2018.....	27
Quadro 1 – mapeamento dos atores do conflito de espaço próximo nas infraestruturas cicloviárias.....	49
Figura 2 - Cronograma de implementação do PDCI de Porto Alegre.....	60
Figura 3 – Mapa da Rede Cicloviária Estrutural com ciclovias em projeto ou execução destacadas.....	62
Quadro 2 – Localização e extensão das ciclovias e ciclofaixas em Porto Alegre com dados extraídos da EPTC .....	63
Figura 4 – Mapa da Rede Cicloviária Estrutural de Porto Alegre até 15/07/2019.....	64

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA MALHA CICLOVIÁRIA</b> .....	<b>14</b>
1.1 Da necessidade de implementação de uma malha cicloviária.....	14
1.2 Desafios do planejamento da mobilidade urbana sustentável no Brasil .....	<b>23</b>
1.2.1 Estatuto da Cidade.....	27
1.2.1 Plano de Mobilidade Urbana .....	31
<b>2 GERENCIAMENTO DE CONFLITOS DE PROXIMIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA URBANA</b> .....	<b>34</b>
2.1 Infraestrutura como comum urbano .....	<b>34</b>
2.2 Conflitos de espaço próximo .....	<b>40</b>
2.3 Direito: uma ponte entre as políticas públicas localizadas e a infraestrutura conflituosa.....	<b>50</b>
<b>3 OS CONFLITOS DE PROXIMIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO CICLOVIÁRIO EM PORTO ALEGRE</b> .....	<b>57</b>
3.1 Da formulação à implementação do plano cicloviário.....	<b>57</b>
3.2 Estudos de caso.....	<b>65</b>
3.2.1 Caso 1: Bairros Cidade Baixa e Bom Fim .....	66
3.2.2 Caso 2: Ciclovia do Bairro Restinga sem calçada.....	67
3.2.3 Caso 3: Falta de manutenção na ciclovia gera inquérito civil na Avenida Aureliano Figueiredo Pinto .....	69
3.2.4 Caso 4: Ciclista bloqueia trânsito de carros em ciclovia na Zona Sul .....	70
3.2.5 Caso 5: Artigo de opinião contra as ciclovias .....	72
3.3 O legado do estudo dos conflitos de proximidade .....	<b>73</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>77</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute o tema dos conflitos de proximidade gerados pela implementação de malhas cicloviárias nas cidades brasileiras contemporâneas, com foco no processo de implementação do plano cicloviário de Porto Alegre. E, por que “Um Estudo em Vermelho”? O título deste trabalho alude à obra homônima de Sir Artur Conan Doyle sobre as aventuras do célebre detetive fictício Sherlock Holmes. As semelhanças param por aí, visto que o título é uma tentativa de fazer referência literária a este estudo nada fictício sobre a construção de infraestrutura cicloviária que, por determinação normativa, é pintada de vermelho, e causa conflitos até quanto à coloração.

A urbanização rápida no Brasil na segunda metade do século XX trouxe consigo questões sensíveis, dentre elas, a mobilidade nas grandes cidades. Ao longo desse período, os automóveis assumiram o protagonismo na mobilidade das pessoas e no desenho urbano nessas cidades. À medida que ficavam mais velozes e mais numerosos, os veículos automotores particulares necessitavam de mais espaço para deslocamento e estacionamento, sobrepondo-se a outras formas de locomoção no espaço público. Esse processo deu lugar à ideologia do *carrocentrismo*, que na mobilidade urbana acaba por priorizar os veículos de passeio em detrimento dos demais meios de transporte. Qualquer mudança na malha viária que não seja para ampliá-la tende a enfrentar resistência, por se contrapor aos modos de viver já estabelecidos.

A partir da década de 1980, os impactos ambientais, econômicos e sociais negativos causados pelo modelo de transporte hegemônico levaram algumas cidades brasileiras a rever a forma como organizavam a infraestrutura urbana de mobilidade – e, assim, a suas próprias dinâmicas urbanas. Além dos meios de transporte de massa, como metrô, os meios não motorizados, invisibilizados por longos anos pelas políticas públicas, voltaram a ser considerados como alternativas para construir cidades mais humanas. Nesse sentido, a utilização das bicicletas nas cidades vem tomando força, ano após ano, como uma aposta possível frente às demandas por mais segurança e democracia no trânsito, o que não ocorre sem controvérsias.

Melhorar as condições de mobilidade dos ciclistas, ante a pressão pelo uso do espaço urbanizado, provocada pelo aumento da quantidade de carros em circulação, vem sendo uma preocupação em várias cidades mundo afora. As cidades brasileiras,

não indiferentes à redescoberta dessa demanda pela utilização da bicicleta, também têm sentido o peso da pressão social, ainda que de forma tardia. Assim, nessas primeiras décadas do século XXI, tem-se assistido à elaboração e progressiva implementação de planos cicloviários em grandes cidades como Brasília, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre.

Essa não é, infelizmente, uma tendência pacífica: na cidade de São Paulo, durante a última gestão municipal (2017-2020), houve a supressão de ciclovias e ciclofaixas já implementadas, por vezes por iniciativa dos próprios vereadores eleitos (SACHETO, 2019); na cidade gaúcha de Montenegro, o prefeito sofreu um impeachment em 2015, supostamente em virtude de irregularidades constatadas na implementação de uma ciclovia em sua principal avenida (UOL, 2015). Esses casos serviram de motivação para pesquisar como o direito lida com as questões conflituosas que surgem nas vizinhanças em que se implementa esse tipo de infraestrutura urbana.

Qual o papel do direito no gerenciamento dos conflitos de proximidade gerados pela implementação do plano cicloviário de Porto Alegre? Para responder a esse problema de pesquisa, estabeleceu-se, inicialmente, a necessidade de realizar um levantamento bibliográfico a partir de uma abordagem interdisciplinar. Nesta etapa de pesquisa bibliográfica, foi consultada literatura relacionada direta ou indiretamente às áreas da sociologia do direito, direito urbanístico, geografia humana e sociologia urbana, com foco em temas como direito à cidade, mobilidade urbana, infraestrutura urbana, política de ordenamento territorial municipal, conflitos de proximidade e judicialização dos conflitos urbanos. Em uma segunda etapa de desenvolvimento do trabalho, foi realizada pesquisa documental, que envolveu a análise da legislação federal, como o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, e da legislação municipal, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e o Plano de Desenvolvimento Cicloviário Integrado, bem como de outros documentos como relatórios sobre a implementação da malha cicloviária na cidade. Por fim, visando apresentar elementos empíricos ilustrativos dos desafios do processo de implementação da malha cicloviária em Porto Alegre a partir da ótica do direito, foram analisados casos de conflitos de proximidade em Porto Alegre que tiveram divulgação na mídia digital. Devido à pandemia do coronavírus em 2020 no Brasil, a pesquisa empírica limitou-se à obtenção de informação pela mídia eletrônica sobre casos em que houve registro de desavenças, independentemente de terem sido judicializados.

A primeira seção busca compreender os desafios da implementação de uma malha cicloviária nas cidades brasileiras contemporâneas. A seção parte de um breve levantamento da discussão em nível internacional sobre as novas necessidades e demandas em termos de mobilidade urbana advindas do crescimento do meio urbano, a partir das discussões sobre direito à cidade em Lefebvre e Harvey, de capítulos do livro *Cidade e Movimento*, resultado de uma parceria entre o Ipea e o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP) do Brasil, e do livro *A Bicicleta e as Cidades*, de autoria do Instituto Energia e Meio Ambiente (IEMA). Considerando esse panorama, são discutidas as especificidades do contexto do processo de urbanização brasileiro, e os marcos normativos das políticas urbanas a partir da Constituição Federal de 1988, com destaque para os autores Fernandes e Sundfeld, e as legislações federais que instituíram o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Os conflitos de proximidade que dizem respeito à implementação da infraestrutura urbana são o assunto estudado na segunda seção. Trata-se de um tema muito discutido na área da geografia humana, principalmente na literatura estrangeira, a partir de Melé, Sénécal, Dziedzicki. Também se traçou um paralelo da articulação entre geografia e do direito, principalmente a partir dos estudos de Blomley, e Meneses Reyes. Na literatura em língua francesa, a expressão *conflits d'aménagement*, de difícil tradução para o português, identifica uma forma de estabelecer uma relação entre os atores sociais governamentais responsáveis pela implementação de determinada infraestrutura e os habitantes do espaço próximos de vizinhança que terão de lidar com seus impactos mais diretos. Para realizar essa discussão, foi necessário delimitar o objeto desses conflitos: a implementação de infraestrutura de transporte, como ciclovias ou ciclofaixas, dentre outras obras que se assemelham em complexidade.

A terceira seção se debruça sobre casos ilustrativos de conflitos de proximidade gerados pela implementação do plano cicloviário na cidade de Porto Alegre. Para entender como foi planejada a malha cicloviária na cidade, é apresentado o processo de formulação do Plano de Desenvolvimento Cicloviário Integrado. A seguir, por meio de mapas e tabelas, é retratada a situação atual da malha cicloviária da cidade, em contraste com o planejamento idealizado. Na sequência, são narrados sucintamente alguns casos de conflitos de proximidade relacionados à sua implementação, a fim de identificar diferentes atores sociais -

moradores do local, comerciantes, funcionários do poder público municipal, e dos demais poderes, além dos diferentes usuários das vias urbanas, de modo a caracterizar os interesses em jogo e o papel do direito no gerenciamento desses conflitos.

## **1 OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA MALHA CICLOVIÁRIA**

Começar esta seção apresentando a implementação da malha cicloviária como um desafio dá o tom às seções subsequentes. Desafio, por definição, é uma situação ou grande problema a ser vencido ou superado: falar de mobilidade urbana é um assunto que traz preocupações de diversas ordens no planejamento urbano, pelos altos custos de estar parado, quando se deveria estar em movimento. Um dos problemas reside no processo histórico que elegeu um determinado tipo de veículo como prioritário, em detrimento de outros modais, e condicionou algumas gerações e formas de desenvolvimento da cidade. Em meio ao processo de industrialização-urbanização como catalisador do crescimento da cidade, o automóvel particular se consolidou como elemento estruturante do tecido urbano. Essa seção mostra como, em reação às questões de ordem socioeconômica e ambientais daí advindas, foram tomadas decisões no sentido de impulsionar políticas públicas pró bicicleta em diversas cidades ao redor do mundo, assim como no Brasil. São explanadas as mudanças legislativas favoráveis ao uso da bicicleta no contexto urbano brasileiro, a partir da década de 1990, que impulsionaram a construção dos planos cicloviários.

### **1.1 Da necessidade de implementação de uma malha cicloviária**

Para fundamentar uma política pública pró-bicicleta, impulsionando-a como meio ativo de deslocamento na cidade, ter um plano cicloviário é essencial. Esse plano compreende um processo de planejamento, implementação e então gestão de um sistema cicloviário integrado com as demais políticas públicas de mobilidade urbana, quando pensado como infraestrutura eficiente para o conjunto da população da cidade, não apenas a população ciclista. Um plano cicloviário devidamente implementado oferece conforto e segurança para os seus usuários, e para usuários de outras formas de mobilidade urbana, “além de estimular, por meio de investimentos públicos e ações concretas, uma mudança cultural relativa ao modo de apropriação e uso do espaço urbano, tornando-o mais humano e sustentável” (IEMA, 2010, p. 10). Para compreensão acerca da necessidade desse elemento urbano, é preciso entender o processo de mudança de cultura que levou ao estabelecimento da ordem urbana atual.

Lefebvre (2001, p. 11-18) aponta a industrialização como elemento indutor do processo de urbanização. A industrialização é um processo posterior à formação das cidades, mas funciona como ponto de partida para reflexão sobre a problemática urbana de nossa época. O século XVIII é considerado um marco que dá início à nova realidade industrial, que demanda uma rede de centros bancários e financeiros, técnicos e políticos, atraindo uma aglomeração de pessoas do campo como exército de reserva do capital nas grandes e médias cidades. Nesse sentido, há profunda alteração no tecido urbano nas cidades.

O tecido urbano, segundo Lefebvre (2001, p. 19-20), tem esse nome devido a formar-se não como um pano por cima da cidade, mas como uma trama emaranhada, orgânica, de forma desigual, delimitando os modos de viver da sociedade urbana. Esse novo viver urbano traz consigo sistemas de objetos e sistemas de valores: os elementos que esse sistema urbano demanda são para viabilizá-la ou organizá-la, como as redes de esgoto, de água, eletricidade, gás, as vias urbanas, os carros, televisão, utensílios domésticos, e novos serviços; e os valores, também alterados, com lares urbanos, preocupações com a segurança, e exigências em relação ao futuro, demanda esta proposta por uma racionalidade proposta pela cidade.

Entre as malhas do tecido urbano, também subsiste o que Lefebvre (2001, p. 19-20) denomina “tensões”, entre a cidade real e as suas representações. Essas tensões aqui e ali evoluem para conflitos, e conflitos latentes que se exasperam, revelando o que o tecido urbano ocultava. Ainda mais sobre as problemáticas da cidade, pensando no núcleo urbano, o centro da cidade passa a ser um lugar-objeto. De lugar de consumo, em vez de ser um local de centralização das trocas, com valor das relações, o valor passa a residir no consumo do lugar, na comercialização do espaço (daí a noção de *centro comercial*).

Lefebvre propõe reflexões sobre o tipo de cidade que está sendo construída, para qual público e o que querem com ela, a sua finalidade (2001, p. 28-33). A finalidade de uma cidade segue uma estratégia, que por sua vez está permeada por ideologias. O racionalismo do final do século XIX, e sobretudo XX, enxerga a cidade pela lógica da desordem. Se a desordem é anormal, como instituí-la a título de normal e de normalidade? Aí tomam a frente os urbanistas, e importa distinguir os arquitetos dos administradores públicos. Enquanto aqueles aspiram a uma cidade estética ou formal, estes, ditos tecnicistas, se pretendem negligenciar o fator humano. O urbanismo tecnocrático “não hesitaria em arrasar o que resta da Cidade para dar lugar



aos carros, às comunicações, às informações descendentes e ascendentes” (LEFEBVRE, 2001, p. 31). Outrossim, existe o urbanismo dos promotores de venda, publicitário, criado como um fim em si mesmo para lucrar, que cria centros de consumo.

A lógica de consumo dita o processo de produção urbana no século XX, acompanhado pelo processo de acumulação do capital (LEFEBVRE, 2001, p. 52-53). Já a segunda metade do século XX inaugura um período urbano como momento crítico desse processo, quando a cidade industrial dá lugar à forma urbana, quando o urbanismo deixa de ser guiado pela industrialização, este virando meio, não o fim da cidade a nível consumo. Esse movimento indica para Lefebvre uma inversão na história, a partir da constatação de que o final da década de 60 e a década de 70 sinalizam que a industrialização que produziu a urbanização como fenômeno incontestável perdeu sua centralidade, dando lugar a outra realidade que ele chama de *urbana* (LEFEBVRE, 2001, p. 110-114). A estrutura, forma e função da cidade, seja ela econômica, política, cultural, Lefebvre afirma que são motivadas pela sociedade de consumo e seus interesses individuais (2001, p. 105). A própria cidade vira um objeto de consumo, uma realidade construída pelas pessoas. Resignificar a ideia de cidade é caminhar na direção de “um novo humanismo” (2001, p. 108). Lefebvre salienta o direito à natureza, como prática em favor dos lazeres destruídos pela cidade-consumo, que afasta tudo que dela é natural e cria algo artificial. Desse modo, “o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência” (2001, p. 117), fazendo da reivindicação que o direito à cidade se propõe é lembrar que a cidade é para as pessoas, que é possível zelar por espaços naturais dentro dela também. Não é um direito de visita ou retorno às cidades tradicionais, mas alicerçado em um “direito à vida urbana, transformada e renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 118).

Durante séculos a indústria ditou a forma urbana, também a produção de um grande número de mercadorias, ampliando ainda mais as trocas e o valor dado a elas, segundo Lefebvre. Superar o valor da troca pelo valor do uso é uma forma de *mudança de prática social*, para que a realidade urbana seja valorizada pelos seus usuários. Cita, como estratégia, limitar a importância da indústria automobilística e do valor do carro na economia de um país, no cotidiano e na circulação, substituindo-o por outras técnicas (LEFEBVRE, 2001, p. 127-128).

Lefebvre esboçou o conceito de “urbanismo dos promotores de vendas”, segundo os quais o espaço público seria capitaneado como objeto de consumo (2001, p. 33). Harvey (2014, p. 30; 92), por sua vez, afirma o urbanismo como ciência estar a serviço de uma ideologia capitalista conduzindo a produção urbana, voltado para compreender a cidade como um empreendimento, em muitos exemplos históricos. Para Harvey, retomar o conceito de direito à cidade é atualizá-lo e preenchê-lo de significado, mudando a forma de compreender a produção do espaço público, invertendo a lógica individual, para enxergar o direito à cidade como direito coletivo. É repensar o tipo de cidade que se quer, e exercer o poder coletivo de reinventar a cidade em face do processo de urbanização que vem sendo construído. Essa mudança de lógica passa por saber quem tem controlado esse processo para redirecionar a produção (HARVEY, 2014, p. 65-66).

Osório (2006) lembra de que inexistia um instituto internacional que regule o direito à cidade, protegendo-o. O que existe são normas no âmbito dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, que orientam a implementação das políticas públicas e convívio social. Aponta que, na América Latina, o direito à cidade vem sendo compreendido como um “direito ao usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, justiça social e cumprimento da função social da propriedade” (OSÓRIO, 2006, p. 196), definição disposta na Carta Mundial pelo Direito à Cidade<sup>1</sup>. Compreendendo-se a cidade como um espaço coletivo e plural, o direito à cidade, dessa forma, se coloca como referencial político para guiar as ações dos agentes públicos e privados que atuam nas cidades, revertendo a predominância dos valores econômicos estabelecidos sobre as trocas nela praticadas.

O direito à cidade tem referência em documentos produzidos em fóruns internacionais da sociedade, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade. O direito à cidade pauta-se, no campo da mobilidade urbana, pelo estímulo contínuo ao uso de veículos não contaminantes e priorização dos pedestres. Veja-se o disposto literal no artigo XIII da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, onde se aborda o direito ao transporte público e à mobilidade urbana:

1. As cidades devem garantir a todas as pessoas o direito à mobilidade e circulação na cidade através um sistema de transporte público acessível e a

---

<sup>1</sup> Documento disponível para consulta na íntegra em <[http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta\\_mundial\\_direito\\_cidade.pdf](http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf)>. Acesso em 04 nov 2020.

preços razoáveis, segundo um plano de deslocamento urbano e interurbano, através de meios de transportes adequados às diferentes necessidades ambientais e sociais (de gênero, idade, incapacidades).

2. Será estimulado o uso de veículos não contaminantes e serão estabelecidas áreas reservadas aos pedestres de maneira permanente ou para certos momentos do dia. (CARTA, 2005)

Motivados pela expansão da cidade e inflamados, com ela, os fluxos diários, os estudos acerca da(s) mobilidade(s) urbana(s), que se debruçam sobre o deslocamento dos atores, vêm se intensificando. “Nossos deslocamentos diários ligam os lugares da cidade e também estruturam nossas relações, assim como definem o padrão de construção de nossos espaços de vida” (LOZARDO, 2016, p. 10), interligando os usos da cidade, como moradia, trabalho, estudo e lazer.

O próprio pensar no desenvolvimento urbano encontra-se tradicionalmente com os lugares de permanência (trabalho, habitação, bens públicos), com a distribuição de equipamentos, infraestruturas e serviços, o uso do solo. Em outras palavras, o conjunto de fixos organiza a análise da cidade para possibilitar, demandar ou intensificar a circulação de bens, pessoas e ideias. Pensar os usos e práticas a partir da noção de mobilidade é “deixar de pensar o urbanismo apenas a partir de seus fixos e dar o necessário valor aos fluxos urbanos de toda ordem” (BALBIM, 2016, p. 34), o que vem mais ao encontro de uma sociedade em trânsito.

O termo mobilidade é recente, em comparação aos termos “transporte”, “tráfego”, “circulação”, e mesmo “deslocamento”. Mais que pensar em meio de transporte, o conceito de mobilidade assinala o modo de vida e funcionamento de como nossa sociedade se estrutura. Pode-se dizer que mobilidade é mais entendida no sentido de criação de relações, oportunidades e sinergias; mais que um mero cálculo de superar distâncias com uma velocidade cada vez maior, no que diz respeito ao paradigma do transporte. Não se busca uma única solução que resolva tudo, mas maneiras ecológicas de se mover e de se viver (AMAR, 2011, p. 13-14).

Balbim (2016, p. 24-27) leciona que a ideia de circulação aplicada aos deslocamentos humanos surgiu com o urbanismo moderno, durante a segunda metade do século XIX, diante das profundas alterações urbanas e obras de engenharia e planejamento público nas cidades europeias, a partir da noção de urbanismo científico (e não meramente artístico ou religioso). No final do século XIX, uma revolução do sistema de transporte passou a conectar novos espaços com

funções exclusivas, “o que geraria novas mobilidades e imobilidades” (BALBIM, 2016, p. 26).

A mobilidade urbana tornou-se um dos conceitos fundamentais do urbanismo moderno. Balbim compreende que a noção de mobilidade não pode ser confundida com ideias como circulação, acessibilidade, trânsito e transporte. Conta com uso mais recente que os demais, mas não os substitui (2016, p. 24-27). Esse conceito supera o conceito de deslocamento, integrando-o, mas está mais relacionado logicamente ao conjunto de condições subjetivas e objetivas, como modos de vida, que levam à opção pela mobilidade de uma ou outra forma, potencializada pelo adensamento das relações sociais na cidade, e com ela a multiplicação dos deslocamentos cotidianos. Em resumo,

de maneira extremamente sintética, mobilidade – nas ciências sociais – designaria o conjunto de motivações, possibilidades e constrangimentos que influem tanto na projeção, quanto na realização dos deslocamentos de pessoas, bens e ideias, além, evidentemente, dos movimentos em si, mas essa é só a expressão da mobilidade (BALBIM, 2016, p. 27).

O conjunto de fixos pode contribuir para fixar as pessoas em determinados lugares. Balbim (2016, p. 31) compreende que limitar as opções, como as de transporte, condiciona as pessoas a tipos específicos de transporte e trajetos também fixos; limitando as alternativas, reforça-se a exclusividade de alguns espaços urbanos. Frischmann exemplifica: “suponha-se que minha ciclovia favorita esteja fechada. Minha oportunidade de andar de bicicleta não é zerada, ao invés disso, cai ao nível da diferença entre o valor da minha segunda melhor alternativa” (2012, p. 242, tradução nossa). E se não há uma ciclovia ou ciclofaixa, é de se pensar que essa alternativa sequer é cogitada.

Isso pode ser pensado a partir do desenho urbano que foi desenvolvido ao longo do século XX, que elegeu os automóveis particulares como meio principal para articulação das políticas públicas de mobilidade urbana. Jacobs (2011) explica que, como uma máquina de progresso, os veículos automotores não foram projetados para destruir a cidade, mas dentro de um contexto de progresso, para substituir outros modais menos velozes no meio urbano (como a pé, ou a cavalo). De uma possível aliança, a relação entre as pedestres e os automóveis se tornou um impasse bélico (JACOBS, 2011, p. 230-232).

Balbim lembra que a maior transformação recente na mobilidade cotidiana está ligada à velocidade de deslocamento, quando se passou “da velocidade do pedestre,

de 4 km/h a 6 km/h, para uma velocidade média de 50 km/h a 60 km/h” (2016, p. 37). Esse ponto de virada transformou completamente a configuração do espaço de vida, gerando cidades construídas para o automóvel, com amplas áreas dedicada aos estacionamentos e às vias urbanas.

Essa transformação na mobilidade gerou novas visões sobre a cidade baseadas na individualização, exemplificadas pelos enclaves fortificados, guetos ricos e periferização. Essas mobilidades individuais, proporcionadas pelos automóveis particulares, desenharam o contorno da sociedade contemporânea, “que passa da problemática dos equipamentos coletivos para os equipamentos individuais” (HARVEY, 2016, p. 38).

A partir da década de 1980, os impactos ambientais, econômicos e sociais causados pelo atual modelo de transporte têm conduzido cidades a rever suas posturas em relação às prioridades de transporte e infraestrutura a ele associados. Paulatinamente, medidas foram tomadas no intuito de tornar as vias urbanas compatíveis com diferentes modos de transporte e possibilitar a utilização do espaço público não só como local de circulação, mas de convivência urbana, de modo que diversas metrópoles passaram a adotar medidas de moderação de trânsito.

Nesse contexto, surgiram algumas propostas de planejamento urbano, dentre elas o Instituto de Desenvolvimento de Políticas de Transporte (ITDP), que surge internacionalmente em 1984. O ITDP propõe um conceito de *desenvolvimento orientado para o transporte sustentável* (DOTS), postulando o desenvolvimento equilibrado territorialmente nas cidades, o que reduziria a necessidade de deslocamento e as distâncias de viagem; pautando-se pelos princípios de promoção do acesso equitativo às oportunidades urbanas, assim como o estímulo a adesão a modos de transportes ativos (caminhada e bicicleta) e coletivos<sup>2</sup>.

Na década seguinte, a partir da noção de mobilidade sustentável, a preocupação global do planejamento urbano repousou sobre a integração das variáveis que dizem respeito à adequação das dimensões físicas do sistema (infraestrutura e tráfego) em função da demanda existente, que deve ser equilibrada pela incorporação da dimensão social (pessoas e proximidade), bem como ambiental.

---

<sup>2</sup> O conceito de DOTS, tradução literal de *transport oriented development* - TOD foi divulgado principalmente por meio do livro *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*, de Robert Cervero (1998). Ver mais em <<https://itdpbrasil.org/avaliacao-empreendimentos-dots/>>. Acesso em 05 ago 2020.

Entre 1990 e 1997, a União Europeia constatou que as emissões de CO<sub>2</sub> (gás com efeito de estufa) diminuíram em todos os setores na Europa, com exceção do setor dos transportes. Portanto, várias cidades europeias restringiram o uso do automóvel individual em seus centros, o que foi feito sem prejudicar o crescimento econômico ou acessibilidade, considerando-se que os deslocamentos individuais estavam em colisão com a garantia de mobilidade da maioria dos cidadãos. Em 1999, a União Europeia elaborou o Manual “Cidades para Bicicletas, Cidades de Futuro”<sup>3</sup>, documento elaborado ante a constatada necessidade de diminuição do uso do automóvel, como objetivo e compromisso, nas cidades de grande e médio porte da União Europeia.

O documento elaborado pela União Europeia traz recomendações, desafios e proposições para o uso da bicicleta. A mentalidade dos cidadãos é um ponto a ser trabalhado, quando uma parte dos motoristas reclama um *direito à mobilidade* no sentido de *direito a utilizar o veículo*; ao mesmo tempo, a maioria dos cidadãos europeus declarou-se favorável a políticas de mobilidade urbana que priorizassem transporte público e a bicicleta em detrimento do automóvel particular. Uma das constatações foi de que em distâncias curtas, de até 5 quilômetros, o modal ciclístico permite o deslocamento mais ágil que a pé e com menos impacto ambiental que o automóvel, devendo ser considerado nos projetos viários não como alternativa, mas como estruturante.

De um modo geral, no que diz respeito às cidades, os benefícios da bicicleta para a coletividade estão essencialmente ligados à qualidade de vida, do ambiente e às economias geradas a longo prazo, tais como redução de congestionamentos, economia de espaço (calçada e estacionamento) e melhoria da qualidade de vida (poluição do ar, sonora, etc). De modo específico, o planejamento cicloviário deve atender as particularidades locais, como a ineficiência do transporte de massa, questões ambientais, e mesmo geográficas (CE, 2000).

O Instituto de Energia e Meio Ambiente - IEMA (2010, p. 22) colacionou como exemplos que nas cidades de Londres (Inglaterra), Dessau (Alemanha), Amsterdã, Roterdã, Delft e Utrecht (Holanda), ou Bruges (Bélgica), as estações de trem são equipadas com estacionamentos para bicicletas, verdadeiros pátios, integrando o uso

---

<sup>3</sup> Documento disponível para consulta em <<http://www.ta.org.br/site2/Banco/7manuais/cycling1.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

ao transporte ferroviário. O continente asiático, com o forte crescimento econômico de países como China, Índia e os Tigres Asiáticos, a partir da década de 1980, também viu as ruas de suas principais cidades serem tomadas pelos carros. Hoje, no entanto, os governos locais buscam cada vez mais estimular o uso da bicicleta, principalmente ao se depararem com os problemas que decorrem do uso amplo de automóveis. Na América do Sul, Bogotá (Colômbia) destaca-se pelo planejamento cicloviário integrado ao “sistema de ônibus de alta capacidade, e ao processo de requalificação das avenidas e áreas periféricas” (IEMA, 2010, p. 22).

A utilização de bicicletas no cotidiano de uma grande cidade pode ser viabilizada por políticas específicas. Considera-se que implantar os programas pró-bicicleta passa pelo aspecto subjetivo com a “criação de uma imagem positiva dos ciclistas e das bicicletas”, e no aspecto objetivo pela “formação de uma extensa rede de ciclovias (e vias cicláveis)”, condições que viabilizam a utilização desse meio de transporte com segurança diante dos outros atores do trânsito (IEMA, 2010, p. 23). Observa-se que cidades de grande e médio porte vêm adaptando seu sistema viário para o uso da bicicleta, em redes, com sinalização, sistemas de aluguel e bicicletários para integração com outros modais. Vejam-se os exemplos internacionais:

Há inúmeros exemplos de estratégias de planejamento cicloviário em grandes regiões metropolitanas, nos quais a bicicleta tornou-se um meio de transporte urbano importante [...]. Em cidades da China, Índia e Bangladesh [...] a bicicleta se consolidou como o principal meio de transporte da população [...]. Países como Holanda (com aproximadamente 34 mil km de ciclovias), Dinamarca (onde a bicicleta é o segundo meio de transporte mais utilizado) e a Alemanha, o uso da bicicleta em redes cicloviárias é sinônimo de cidades planejadas, eficientes e saudáveis. Recentemente, centros urbanos na Europa e nos Estados Unidos vem adotando [sistemas de compartilhamento de bicicletas [...]. Bogotá, na Colômbia, é hoje considerada um exemplo, em termos de transporte público [...] e prevê a implementação de bicicletários em seus terminais, a fim de promover a integração intermodal de transportes. A rede cicloviária de Bogotá passou de 30 km para aproximadamente 340 km de extensão em apenas sete anos e foi projetada para um total de 500 km (IEMA, 2010, p. 26-28).

Sgarbossa (2015, 136-137) compreende a bicicleta como símbolo de uma cidade mais humana e democrática, promovendo interação e mobilidade. Em comum, essas experiências têm a aposta em estimular ainda mais o uso da bicicleta, fornecendo um espaço de tráfego seguro separado dos veículos mais velozes, aliado a outras políticas de promoção da bicicleta nos deslocamentos cotidianos. A redescoberta do potencial da bicicleta pelos urbanistas é relativamente recente, uma realidade já presente em diversas cidades nos mais distintos continentes ao redor do

mundo, enquanto no Brasil ainda se discute a necessidade, o impacto e os custos dessa política pública, como será visto no próximo tópico.

## **1.2 Desafios do planejamento da mobilidade urbana sustentável no Brasil**

Observa-se que a urbanização rápida, como fenômeno global do século XX, trouxe consigo altas taxas de urbanização, que tendem a continuar aumentando neste século. No Brasil, o fenômeno da diminuição do volume da população rural ocorreu lado a lado ao incremento da população urbana, indicando a tendência de aumento da urbanização no Brasil. A partir de 1950, o país passou a caminhar rumo a urbanização, “quando a expansão do Parque Industrial do Sudeste, particularmente do Estado de São Paulo, passa a atrair uma grande massa de população migrante originária de áreas de estagnação econômica do Nordeste”. De acordo o último Censo Demográfico, realizado em 2010, houve um acréscimo de quase 23 milhões de habitantes urbanos, que resultou no aumento do grau de urbanização, que passou de 81,2% em 2000, para 84,4% em 2010 (IBGE, 2011, p. 45-46).

Esse rápido e intenso crescimento urbano que ocorreu no Brasil a partir da década de 1950 imbricou mudanças no sistema de mobilidade das pessoas. Aumentaram paulatinamente os deslocamentos feitos com veículos motorizados, em especial, automóveis particulares e ônibus, que, segundo Vasconcellos, foram priorizados quando da distribuição de ações e recursos e públicos, em detrimento outros modos de transporte ativo; a mobilidade a pé e a bicicleta foi afetada em sua qualidade e segurança ao partilhar as vias de tráfego com esses veículos maiores e mais rápidos. Somando-se a isso o fenômeno da metropolização, que aumenta a distância entre os percursos diários, a quantidade de veículos nas ruas e o tempo de permanência no trânsito, bem como a emissão de poluentes (2016, p. 57).

O desenvolvimento da política urbana de mobilidade, ao eleger ações prioritárias para as quais os recursos no trânsito foram canalizados, também elegeu alguns atores sociais para protagonizar essa cena. Ainda, o impacto das políticas privilegiou a construção do espaço do automóvel, que, segundo Vasconcellos, “foi na realidade a construção do espaço das classes médias, que utilizaram o automóvel de forma crescente, para garantir sua reprodução social e econômica” (2016, p. 75). É uma política que beneficia os próprios formuladores e operadores das políticas públicas, “eles próprios, em sua maioria, pertencentes aos estratos de renda mais



alta”. Essa foi a dissociação na construção das grandes e médias cidades brasileiras. Conforme Vasconcellos,

os papéis mais simples desempenhados no trânsito, por meios naturais como a caminhada ou por um meio mecânico simples como a bicicleta, foram ignorados pelas políticas de mobilidade no Brasil, ao passo que os papéis que requerem o uso de veículos motorizados tiveram atenção específica, mas em graus distintos de prioridade. (2016, p. 74)

Segundo Lara (2016, p. 140) o urbanismo brasileiro da segunda metade do século XX foi construído em cima de uma grande apologia ao automóvel, que representa a máquina hegemônica na construção da mobilidade, responsável por deslocar o eixo habitacional para longe do centro. Aliada à nacionalização da indústria das montadoras de automóvel, essa política *carrocentrista* é simbolizada na construção da capital nacional, Brasília.

A “síndrome de Brasília” designa a cidade que é organizada de modo que o panorama de helicóptero é belo, e, ao nível dos olhos, uma catástrofe (GEHL, 2013, p.193-198). Gehl explica que essa síndrome se manifesta em meios urbanos bastante populosos, em que os empreendimentos urbanos são espetaculares, e só; o planejamento da cidade evita o nível da rua, das pessoas, limitando-se ao olhar “do alto e de fora” (2013, p. 198).

As consequências não intencionadas desse cenário é mais dinâmica que o papel, estático, previa: vias engarrafadas levam pessoas a escolher novos caminhos, ou geram novos engarrafamentos em novas vias, ou demandam melhorar a gestão de tráfego, ou, ainda, podem levar as pessoas a usarem mais meios não motorizados. Esta última escolha depende de um amparo arquitetônico e de uma mudança nas ideologias estabelecidas, porque existe uma falsa premissa de que automóveis são a única possibilidade lógica.

Conforme Netto (2016, p. 125-128), a cidade é resultado de escolhas arquitetônicas, que invariavelmente são incapazes de prever as consequências na sua totalidade. Mudar a cidade, então, passa por mudar a arquitetura, tanto de pensamento como física: um plano pode revisto, para assim surtir efeito no campo individual, dado que esse conjunto de ações individualistas, quando agregadas, tomam proporções problemáticas escalonáveis.

Isso explica como a opção pelo automóvel individual, ao longo do processo de urbanização brasileira e das políticas de mobilidade urbana, acaba por se retroalimentar. No caso dos ciclistas, sem uma política de faixas exclusivas, até

meados dos anos 2000, sua circulação nunca foi planejada em termos de legislação federal, transferindo para os usuários a tarefa de encontrar espaço entre veículos grandes circulando a altas velocidades (VASCONCELLOS, 2016, p. 75).

A partir da criação Ministério das Cidades - MCidades, em 2003, e do Conselho Nacional das Cidades, em 2004,<sup>4</sup> uma política pública de mobilidade sustentável começou a ser elaborada em nível nacional. Conforme definição proposta pelo MCidades,

a Mobilidade Sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização de modos não motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Ou seja: baseado nas pessoas e não nos veículos (BRASIL, 2004, p. 13).

O MCidades, por meio da Portaria n. 399, de 22 de setembro de 2004, instituiu o Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta - Bicicleta Brasil. A edição da Portaria levou em consideração a existência de uma crise de mobilidade; a afirmação do conceito de mobilidade urbana sustentável; o uso de bicicleta como transporte *alternativo* e economicamente viável, que não polui, não impacta negativamente o meio ambiente e utiliza uma pequena parcela do espaço urbano, integrado aos demais modais de transporte público; com a finalidade de intensificar o uso da bicicleta nas cidades brasileiras pelas três esferas do governo; reconhecendo o transporte por bicicleta como parte de uma política de mobilidade urbana sustentável, de forma a promover a inclusão social, a redução de agentes poluentes e a melhoria da saúde da população.

Através do MCidades e do Bicicleta Brasil, o Governo Federal reconheceu a importância da política de mobilidade urbana pró-bicicleta como uma questão de relevância nacional, valorização as pessoas ciclistas. A política considera possível a integração do uso da bicicleta nos atuais sistemas de circulação, de forma a integrá-la como elemento de um novo desenho urbano, “que contemple a implantação de infraestruturas, bem como novas reflexões sobre o uso e a ocupação do solo urbano” (BRASIL, 2007, p.13).

Em 2018, o Programa Bicicleta Brasil - PBB foi reeditado na forma da Lei nº 13.724, de 4 de outubro de 2018. A Lei busca ampliar e incentivar o uso da bicicleta

---

<sup>4</sup> O Ministério das Cidades foi extinto com a edição da Lei Nº 13.844, de 18 de Junho de 2019. As funções do antigo Ministério foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional. O Conselho das Cidades foi também extinto no mesmo ano, por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

e melhoria das condições de mobilidade urbana, a ser implementado nos municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 2º da Lei 13.724/2018). Conforme apuração jornalística da Agência Senado, o PPB tem como “objetivos mais concretos aumentar a construção de ciclovias e a marcação de ciclofaixas e faixas compartilhadas (temporárias) nas pistas de rolagem”, destinando recursos federais para beneficiar municípios que desejem implementar essa infraestrutura e ações educativas para conscientizar sobre o uso da bicicleta (ARAUJO, 2019).

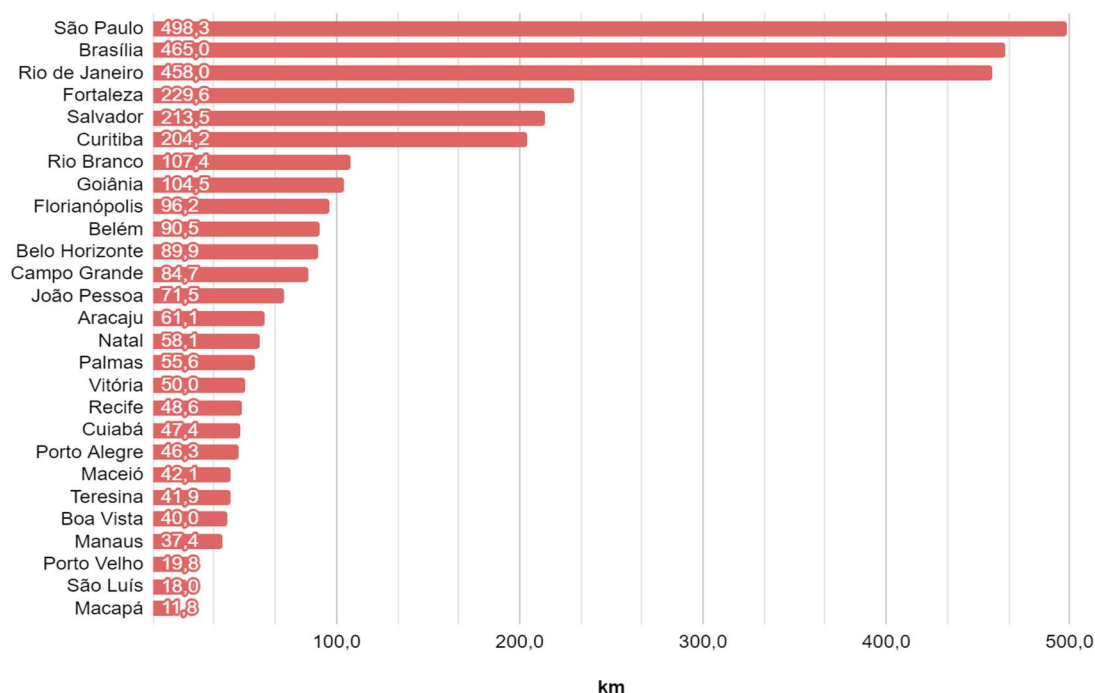
Em retrospecto, em 2001, o Brasil registrava 60 cidades com cerca de 250 km de ciclovias no total. No entanto, em 2007, 279 cidades somavam aproximadamente 2.505 quilômetros de ciclovias em todo o país, o que demonstra um salto na implementação das políticas voltadas à mobilidade urbana ciclística. Até 2012, o que se verifica é que algumas cidades brasileiras com população superior a 500 mil habitantes começaram a organizar e implementar seus planos cicloviários: a cidade do Rio de Janeiro (RJ) conta com 167,4 quilômetros de ciclovias implantadas e 200 quilômetros projetados; Porto Alegre (RS) desenvolveu um Plano Diretor Cicloviário de 495 quilômetros; o Distrito Federal desenvolveu um programa de 610 quilômetros de ciclovias; Belo Horizonte (MG) já possui 20 quilômetros e prevê a implantação de mais 20 quilômetros em curto prazo, com um plano de 250 quilômetros de ciclovias; Curitiba (PR) possui cerca de 103 quilômetros de ciclovias; em Aracaju (SE) foram implantados 54 quilômetros de vias cicláveis e a previsão são mais de 60 km (IEMA, 2010, p. 30).

Em 2018, segundo levantamento do G1, a malha cicloviária das capitais já havia passado de 3 mil quilômetros, em comparação com 2014 que eram 1.414km, o que representa um aumento de 133% em 4 anos. No entanto, essa malha corresponde somente a média de 3,1% da malha viária total dos municípios (107.144 km) - sendo Rio Branco o município com mais percentual de malha cicloviária em relação à malha viária (13,30%) e Manaus a cidade com menor percentual (0.85%); São Paulo, a maior cidade do país, conta com 2.93%, e Porto Alegre com 1.66%, ambas abaixo da média nacional (G1, 2018).

**Figura 1:** infográfico das ciclovias/ciclofaixas nas capitais e governo do Distrito Federal até 21/08/2018, apurados pela reportagem da G1 e GloboNews (G1, 2018)

### Infográfico das ciclovias/ciclofaixas nas capitais brasileiras

Em 21/08/2018



Fonte: Autoria própria (2020)

Posto o cenário nacional em termos de infraestrutura cicloviária, importante relembrar o panorama em termos de legislação federal. Nas subseções que seguem, detalha-se o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, leis que ditam os parâmetros para elaboração dos documentos que regulam as políticas de implementação da infraestrutura cicloviária municipal.

#### 1.2.1 Estatuto da Cidade

O desafio posto é implementar uma política diante das peculiaridades do desenvolvimento da mobilidade urbana nas cidades, devido ao contexto histórico brasileiro estudado. Ao longo do século XX, o desenvolvimento urbano se deu sem uma base de desenvolvimento adequada, puramente civilista. O então paradigma do legalismo liberal tem como premissa a propriedade imobiliária urbana quase como mercadoria, com viés de aproveitamento econômico estabelecido pelos interesses individuais do proprietário, em que “qualquer valor social de uso fica restringido” (FERNANDES, 2006a, p. 8-9). Nesse sentido:

Se devido ao civilismo liberal o crescimento urbano rápido se deu em grande medida em condições de *laissez-faire*, naquelas cidades brasileiras e latino-americanas onde houve alguma intervenção estatal significativa por meio de planos, zoneamentos e leis urbanísticas, criou-se uma tradição - ainda que incipiente - de planejamento tecnocrático, geralmente baseado em regras urbanísticas elitistas que desconsideram as realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades, e cuja aplicação não pode ser devidamente verificada dada à falta de capacitação dos órgãos públicos, sobretudo no nível local. Assim, ainda que possa ser ineficiente quanto aos objetivos urbanísticos nominalmente declarados, essa tradição de planejamento tecnocrático tem sido extremamente eficaz para a renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo, e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade” (FERNANDES, 2006a, p. 9)

Para Fernandes (2006a, p. 9-10), a visão civilista vê o ganho decorrente do planejamento urbano como direitos adquiridos dos proprietários privados - que vê o de construção direito como acessório do direito de propriedade. Essa tensão entre civilismo e urbanismo tecnocrático mais reforçam a exclusão socioespacial do que auxiliam nas funções sociais da cidade, padrão que vem sendo corroborado pelo próprio direito.

Sundfeld (2001, p. 47-49), verifica que as demandas trazidas pela urbanização reivindicam consigo uma solução no campo jurídico, o chamado direito urbanístico. Como contraponto ao direito civil clássico, o direito urbanístico desloca para o âmbito estatal as decisões quanto à destinação das propriedades urbanas, tirando-as do âmbito individual. O direito urbanístico é constitucionalizado em 1988, fixando seus objetivos e instrumentos.

O que a Constituição Federal trouxe foi o capítulo da política de desenvolvimento urbano, cuja implementação tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, *caput*). Aí tem-se o esqueleto do direito urbanístico, que tem por objeto o direito da política de desenvolvimento urbano em três sentidos, como conjunto de, conforme Sundfeld (2001, p. 49):

- a) normas que fixam os objetivos da política urbana (normas constitucionais);
- b) textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (planos urbanísticos); e

c) normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (Estatuto da Cidade, entre outros).

O direito urbanístico é direito essencialmente político, pois decorre da necessidade de organizar as funções sociais de uma cidade, pressupondo finalidades coletivas e atuação positiva do Poder Público. Associado com a inteligência dos parágrafos do art. 182 cumulado com art. 30, VIII, ambos da Constituição Federal, “pode-se afirmar que o objeto de regulação [desse direito] é o *solo (espaço) da cidade*. Nesse sentido, o direito urbanístico, então, é o *direito da política espacial da cidade*” (SUNDFELD, 2001, p. 49). Contudo, ele não se organiza isoladamente, mas em coordenação a política geral do Estado e políticas setoriais.

O direito que tem reforçado padrões excludentes, conforme Fernandes (2006a, p. 10-11), também tem um novo papel na promoção da reforma urbana. O novo marco veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe consigo um capítulo inédito sobre política urbana. Esse capítulo foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, denominação oficial da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

O Estatuto fixa, em seu art. 2º, as diretrizes gerais da política urbana, o que serve para informar todo o trabalho de produção, interpretação e aplicação, das múltiplas cadeias normativas do direito urbanístico brasileiro. Para tanto, valeu-se das competências recebidas dos arts. 21, XX, e 24, I, da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes com caráter de normas gerais nacionais, vinculando os entes da Federação, especialmente os Municípios. Sundfeld já alertava, no entanto, que “convém não superestimar os efeitos imediatos do Estatuto” (2001, p. 52), por ser ainda um “conjunto normativo intermediário”. Possui normas autoaplicáveis, sim, como os artigos sobre usucapião especial de imóveis urbanos e direito de superfície, mas quase todo o demais exige desdobramentos legislativos posteriores - o que é próprio do federalismo.

A ordem urbanística é um conceito caro ao Estatuto da Cidade, por isso estabelece o planejamento participativo e a função social da propriedade como princípios básicos. Sundfeld explica que a ênfase afirmada pelo Estatuto repousa na afirmação de que a política tem um sentido, um rumo, uma “direção global nítida: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, caput), de modo a garantir o direito a cidades sustentáveis (incisos I, V, VIII e X)” (2001, p. 54). Como pressupostos, disciplina o artigo 2º a existência de um dever estatal de ordenar e controlar o emprego (uso, parcelamento, ocupação e

edificação) do solo, e de proteger o patrimônio coletivo, repetindo o disposto na Constituição Federal nos arts. 23, III e VI, 216 e 225. Esse zelo com a ordem pré-estabelecida impõe à política urbana observar que suas intervenções não sejam um “amontoado sem rumo” (SUNDFELD, 2001, p. 54), justamente por constatar que o crescimento urbano desordenado e distorcido tem reflexos negativos no meio ambiente, conforme disposto no art. 2º, IV, do Estatuto da Cidade.

Para Fernandes (2006b, p. 350), o Estatuto da Cidade é uma conquista social, e com ele, a necessidade de elaboração de planos diretores que observem o contexto local. Os planos diretores viabilizam que se materialize a ordem municipal em teoria, determinando critérios para cumprimento da função socioambiental da cidade, dos instrumentos da ordem urbana a serem utilizados, regularização de assentamentos informais e especialmente a regulamentação dos processos municipais de gestão urbana participativa. Sendo o plano diretor uma lei municipal que expressa “um projeto de ordenamento e desenvolvimento territorial para os Municípios”, deve se adequar à realidade e às aspirações da cidade, devendo ser assegurada a participação popular, um processo de planejamento inclusivo, gestão democrática e observação de direitos coletivos, como direito ambiental e direito à cidade (FERNANDES, 2006, p. 351-352).

A grande maioria das pessoas vive nas cidades, que são, portanto, por excelência, o espaço onde a vida acontece. Estabelecer uma política de mobilidade urbana é elemento fundamental para que a cidade possa cumprir sua função social, garantindo a todos os seus habitantes o acesso aos bens que ela oferece e relações que ela viabiliza - compreendidos, dentre outros, como os direitos subjetivos assegurados pelo inciso I, do art. 2º do EC, de acesso ao solo urbano, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, trabalho, lazer e serviços públicos, etc. O planejamento da cidade, desse modo, é um instrumento previsto pelo art. 4º do Estatuto da Cidade, devendo ser organizado democraticamente, e orientado para garantir o direito às cidades sustentáveis, para esta e as futuras gerações. Por isso, a importância a que a legislação federal buscou para que o planejamento público municipal estabeleça um plano de mobilidade urbana.

### 1.2.1 Plano de Mobilidade Urbana

Viabilizar o uso da bicicleta nas cidades é parte de uma política de mobilidade urbana que considere o desenvolvimento dos meios não motorizados de transporte, com o intuito contribuir para a construção de cidades sustentáveis. O Estatuto da Cidade estabelece a necessidade da elaboração de planos diretores para cidades com população superior a 20 mil habitantes, bem como para aquelas que integram regiões metropolitanas ou turísticas. Estabelece também a obrigatoriedade da elaboração de um plano de transporte e trânsito (o Plano de Mobilidade Urbana - PMU) para cidades com população superior a 500 mil habitantes.<sup>5</sup> Esse plano dispõe acerca do deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano e a utilização dos veículos, das vias e de toda a infraestrutura da cidade, e deve ser estruturado levando-se em conta a sustentabilidade ambiental, a gestão participativa e a democratização do espaço público.

O PMU municipal deve também observar a Lei Federal 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município (art. 1º, caput). Para se tornar um elemento eficaz na qualificação da mobilidade urbana, as ações planejadas no Plano de Mobilidade Urbana municipal devem ser executáveis, considerando a cultura local e as possibilidades de investimento e financiamento. A fim de garantir a sua elaboração pelos municípios, a PNMU condicionou o recebimento de recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, impedindo o seu recebimento pelos município que não elaborarem o plano no prazo máximo de seis anos (anteriormente três anos). O prazo inicial havia sido estabelecido para 2015, mas foi prorrogado e findou-se em abril de 2019 (PMPA, [2018?]).<sup>6</sup>

Em 2015, o WRI Brasil Cidades Sustentáveis<sup>7</sup> apurou que mais de 3.000 municípios estavam obrigados a ter planos de mobilidade urbana, a fim de receber

---

<sup>5</sup> Art. 40, § 2º - No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

<sup>6</sup> Impende salientar a ausência de PMU no município de Porto Alegre, apesar do prazo para o instrumento ter-se encerrado em abril de 2019. As sanções previstas, no entanto, foram suspensas, porque se entendeu que o documento diagnóstico elaborado pela PMPA foi suficiente. Maiores informações sobre o PMU de Porto Alegre disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/smim/projetos/plano-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 02 mar 2020.

<sup>7</sup> O WRI Brasil é um instituto de pesquisa que “transforma grandes ideias em ações para promover a proteção do meio ambiente, oportunidades econômicas e bem-estar humano”. O WRI Brasil faz parte



investimentos do governo federal voltados a projetos no setor. Para qualificar o processo de elaboração e estimular a consolidação do planejamento da mobilidade no Brasil, desenvolveu o *Sete Passos - Como construir um plano de mobilidade urbana*. O material norteia as atividades e orientações para orientar o plano da cidade a atender os requisitos essenciais estabelecidos pela Política Nacional de Mobilidade, enfatizando aspectos como a necessidade da participação social e o incentivo à institucionalização ao transformar o plano em lei aprovada na Câmara dos Vereadores - para lhe dar uma força mais vinculativa que um mero documento.

No que toca à infraestrutura ciclística, vale ressaltar alguns pontos da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Uma delas é a classificação dos modos de transporte entre motorizados e não-motorizados (art. 2º), estabelecendo a prioridade destes sobre aqueles como diretriz (art. 6º, inciso II). Quanto à infraestrutura, classifica a ciclovia como estrutura de mobilidade urbana (art. 3º, §3º, inciso I) e traz como princípio a equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros (art. 5, IX). Isso como parte integrante que objetiva a redução de desigualdades, promoção de inclusão, mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos no deslocamento das pessoas, consolidando a gestão democrática para garantir a continuidade da construção e aprimoramento da mobilidade urbana (art. 7º).

O que pode se afirmar é que, finalmente, há alguma política pública que não invisibiliza a existência dos sujeitos que utilizam o modal bicicleta. O planejamento cicloviário é parte de uma política recente de estruturação do território urbano brasileiro. Os conceitos que envolvem planejamento cicloviário decorrem de pouco mais de uma década, e estão avançando de ambições políticas para o mundo sensível, alinhando-se as políticas de sustentabilidade e perspectivas ambientais.

O desafio atual é materializar essa ordem jurídica desenhada pela Constituição Federal. A nível federal, o Estatuto da Cidade e a não tão recente Lei que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana trazem consigo instrumentos para que os municípios persigam essa finalidade, como os planos diretores e o de plano mobilidade urbana. Sozinhos, eles não são autoexecutáveis, mas planos que indicam um caminho para alcançar as plenas funções socioambientais das cidades. Para os gestores da coisa pública, faz-se necessário observar as disposições legais e

---

do World Resources Institute (WRI), instituição global de pesquisa. Ver mais em <<https://wricidades.org/>>. Acesso em 07 nov 2020.

implementar as políticas, com vistas a estabelecer uma malha viária mais democrática e um meio-ambiente mais sustentável, bem como, aos operadores do direito em geral, observar a legalidade desse processo e lidar com os conflitos decorrentes dessa implementação.

Como visto nesta seção, o cenário construído pelas opções sucessivas em priorizar os automóveis movidos por combustíveis fósseis, trouxeram certos avanços sociais e configuraram a ordem urbana, de outro lado, vieram acompanhados de desgastes de ordem ambiental, econômica e também social. Um novo paradigma tomou força a partir dos anos sessenta, postulando o direito à cidade, seguido da crise do petróleo. A partir dos anos 80 e 90, várias políticas ambientais globais enxergaram na bicicleta uma potencial aliada às dinâmicas de mobilidade urbana.

No Brasil, mesmo com a legislação exemplar e inspirada na tendência global, constatam-se as incapacidades do Poder Público em implementar as leis que visam preservar as funções sociais da cidade. No que diz respeito à mobilidade urbana, com o devido apreço à mobilidade ciclística, ainda há um longo caminho para torná-las um caminho concreto no presente. À medida que a implementação dessas políticas de mobilidade ocorre, o questionamento é sobre como os cidadãos e cidadãs são afetados e afetam esse processo, tópico a que se dará maior atenção na seção seguinte.

## **2 GERENCIAMENTO DE CONFLITOS DE PROXIMIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA URBANA**

A nova perspectiva do direito à cidade para as pessoas vem acompanhada de conflitos de ordem pública e afetando as esferas particulares, no âmbito de supostos direitos previamente estabelecidos: novas infraestruturas são requeridas para reordenar a cidade. Quando se pensa nas estruturas viárias, que objetivam servir para condução de uma gama de pessoas de um lugar ao outro, muitas vezes as pessoas afetadas podem sequer se utilizar do aparato, mas sofrerão as consequências da sua instalação e dos novos usuários e hábitos do entorno público. Nesta seção, inicialmente, são examinados os conceitos de comuns urbanos e infraestrutura urbana. A seguir, discute-se como a literatura estrangeira, especialmente a francesa, categoriza os conflitos de proximidade decorrentes da implementação de infraestrutura urbana, a fim de estender esse debate à implementação da malha cicloviária e seus impactos para usuários e habitantes dos espaços próximos afetados pela estrutura. Explica-se, ao final, como o direito pode se relacionar com a implementação de políticas públicas de infraestrutura cicloviária, desde a legislação até a garantia de acesso à participação na tomada de decisões em nível local.

### **2.1 Infraestrutura como comum urbano**

o conceito de comum urbano é valioso para compreensão de como a infraestrutura interfere no cotidiano do espaço urbano, auxiliando a realização de atividades das mais banais às mais essenciais. Para Harvey (2014, p. 145) o comum não é uma coisa específica, mas a partir de um viés relacional, que pode ser mudado, que se dá entre um “grupo social autodefinido a partir de certos aspectos [...] do meio social e/ou físico” e viabilizar sua própria existência.

A administração dos recursos comuns é uma matéria que interessa não só à coletividade, mas ao Estado. Harvey (2014, p. 136-137) explica que, por algum tempo, predominou a convicção de que a única maneira de resolver os problemas relativos a recursos de propriedade comum seria pela imposição por autoridades externas, estabelecendo direitos plenos de propriedade privada ou centralizando a regulamentação, que veio a ser abalada por estudos de caso encabeçados por Elinor Ostrom (1990), combatendo a ortodoxia econômica que antagoniza Estado e mercado. Entretanto, Harvey questiona que os exemplos trazidos por Ostrom

envolvendo, por exemplo, poços comuns em pastagens, valem para pequenos grupos, de centenas de pessoas (2012, p. 137).

Para Harvey (2014, p. 137-139) grupos populacionais de centenas de milhares de pessoas demandam estruturas 'hierárquicas' de tomada de decisões, conduzidas de cima para baixo. O que Harvey conclama é que soluções para uma escala não funcionam para outra. A horizontalidade em detrimento da hierarquização é um objetivo, mas abandonar a hierarquia pode atravancar muitas soluções eficazes e apropriadas para alguns contextos. Mesmo abordagens nos problemas de comuns na vizinhança próxima são diferentes das abordagens metropolitanas, que exigem planejamento urbano estatal e regional (ações mais complexas que envolvem maior contingente populacional). Se por um lado é mais fácil organizar e pôr em prática a ação coletiva e cooperativa com grande participação dos habitantes locais em jurisdições menores, observa-se que a capacidade de participação diminui com o aumento do tamanho da unidade administrativa, por isso é necessário pensar como articular a relação entre as unidades menores.

“As questões relativas aos comuns são contraditórias, portanto, sempre objeto de contestação” (HARVEY, 2014, p. 140). Essas questões são pautadas por interesses sociais e políticos conflitantes, e às vezes convergentes apenas de um lado, de modo que a questão principal é estabelecer o objeto que se busca proteger e, dessa forma, com que meios. Pensar o comum é pensar no seu acesso, que nem sempre é livre. O ar ainda é um bem comum abundante livre, enquanto as ruas, em princípio livres, podem ser reguladas, policiadas e até administradas privadamente, como na cessão para explorar estacionamentos em espaço público. Nesse sentido:

As qualidades humanas da cidade emergem de nossas práticas nos diversos espaços da cidade, mesmo que eles sejam passíveis de cercamento, controle social e apropriação, tanto pelos interesses privados como pelos público-estatais (HARVEY, 2014, p. 143)

Para Harvey (2014), os direitos de propriedade privada individualizada são incapazes de atender aos interesses comuns como deveriam fazer. A perda do cotidiano comunitário para práticas predatórias capitalistas (imobiliárias, financeiras, consumidores de alta classe) cresce, massacrando o verdadeiro comum. Em outras palavras, “com que frequência os projetos de desenvolvimento são subsidiados pelo Estado em nome do interesse comum quando, na verdade, os verdadeiros beneficiários são os proprietários de terras, financeiras e empreiteiras” (HARVEY, 2014, p. 154)

Ainda conforme Harvey (2014, p. 161-167), embora ditados como solução por parte do eixo mais à esquerda política, a descentralização e autonomia também são meios para gerar maior desigualdade pela neoliberalização: regiões com maior renda poderia receber mais recursos porque tem mais poder de articulação, ou indivíduos com mais renda acabariam se mudando para bairros com mais recursos, se não fossem contemplados com os recursos que desejam, gerando questões urbanas já tangíveis como a gentrificação. Por isso é inocência aceitar o policentrismo sem uma força superior hierárquica, o que redundaria em escalada das desigualdades. Se o Estado deixa de oferecê-los, uma proposta para conciliar a descentralização e promoção da democracia direta é a auto-organização da população para oferecer e gerir seus comuns urbanos.

O comum não é uma mercadoria, mas pode ser negociado ou explorado pelo capital, conforme Harvey (2014, p. 167-168). Ruas congestionadas pelo tráfego tornam o espaço público quase inutilizável até para motoristas - sem falar pedestres e manifestantes. Os meios para contornar isso passam pela cobrança de taxas de congestionamento e acesso, restringindo para tornar mais eficiente o uso. Esse tipo de comum (as ruas), outrora espaços de convivência e lazer, foram transformadas em espaços públicos tomados por automóveis, e a partir daí, segmentados (espaços para pedestres, ciclos, *parklets*, etc). Os comuns como parques urbanos podem ser projetados até mesmo para aumentar o valor de imóveis - ou seja, facilmente capitalizados - restringindo o acesso popular e elitizando algumas regiões anteriormente comuns, e causando o efeito contrário, diminuindo o acesso comum ao bem, como Harvey (2014, p. 153-154) explicita essa questão, dando margem para discutir o próximo tópico: os comuns a partir da infraestrutura urbana, principalmente de transporte.

Os comuns designam recursos compartilhados pela sociedade, como o ar, a terra, o conhecimento, mas não são a mesma coisa que bem público ou mesmo espaço comum. A infraestrutura e os comuns são relacionados e estudados em conjunto por diversos campos teóricos. Por isso é necessário fazer uma distinção prévia e compreender os conceitos de infraestrutura para observar porque eles são tratados como “comuns”. O livro de Frischmann *Infrastructure – The Social Value of Shared Resources* (2012) se debruça nas várias formas de infraestrutura, compreendendo seu valor social e enfatizando as estratégias de gerenciamento de bens comuns relacionadas.

Infraestrutura é o termo utilizado para identificar a noção física de recursos criados por humanos em larga escala para consumo público (FRISCHMANN, 2012). Pode ser compreendida também como estrutura ou fundação subjacente ou de um sistema. Dentre os exemplos de infraestruturas tradicionais incluem-se sistemas de transportes, sistemas de comunicação, sistemas de governo, e instalações e serviços públicos; as não-tradicionais dizem respeito às infraestruturas ambientais (recursos naturais) e intelectuais (pesquisa, tecnologia e linguagem).

O governo desempenha um papel amplamente aceito para garantir o fornecimento de muitas infraestruturas tradicionais. Esse papel varia de acordo com o contexto, a comunidade e os recursos de infraestrutura em questão. Em muitos contextos, como no contexto político brasileiro atual, em que as políticas econômicas neoliberais e aclamação por um Estado mínimo estão em ascensão, a iniciativa privada e os mercados desempenham um papel cada vez mais importante no fornecimento de muitos tipos de infraestrutura tradicional. Porém, isso não retira o “papel do governo como provedor, subsidiador, coordenador e/ou regulador do fornecimento tradicional de infraestrutura, que permanece intacto [...] ao redor do mundo” (FRISCHMANN, 2012, p. 4, tradução nossa). Frischmann continua ponderando que essas infraestruturas possibilitam a acessibilidade universal, na forma de acesso não discriminatório e comunitário - mesmo que nem sempre gratuito e devidamente regulamentado (2012, p. 5). Ainda, as infraestruturas tradicionais significam, a despeito das externalidades negativas (degradação e congestionamento), a capacidade geradora de externalidades positivas, em ganhos sociais de larga escala, é algo que justifica a atenção que o governo deve continuar dando para essas infraestruturas (FRISCHMANN, 2012, p. 25-26).

“O termo “commons” (comuns), por outro lado, conjura uma noção de compartilhamento de recursos comunitários, como parques, pastagens” (FRISCHMANN, 2012, p. 7, tradução nossa). Tanto Harvey quanto Frischmann citam a popularidade desse termo na publicação de Garrett Hardin, chamada *The Tragedy of the Commons*, datada de 1968. “Assim como na infraestrutura, a ideia é identificar e examinar o papel funcional dos bens comuns em sistemas complexos”, pelo que, nessa perspectiva, os bens comuns podem ser entendidos como um “tipo de estratégia de gerenciamento de recursos, [baseada também] no uso não discriminatório” (FRISCHMANN, 2012, p. 7, tradução nossa).

Para Frischmann, não discriminação significa que “o recurso subjacente é acessível para os membros da comunidade, independente da sua identidade ou dos usos pretendidos” (2012, p. 8, tradução nossa). Então, foca-se na distinção entre *forma institucional*, que dispõe sobre direitos de propriedade, regulamentos e normas, para focar em uma *função institucional* mais específica, que é o compartilhamento e uso não discriminatório. Ampliar o uso não discriminatório tira a necessidade inicial de regular o acesso, ampliando também o potencial de gerar externalidades positivas, e com elas as negativas, como congestionamento e degradação - o que aumenta também os custos de manutenção (FRISCHMANN, 2012, p. 9).

A infraestrutura de transporte é uma infraestrutura tradicional, “afetada para o interesse público” e “crítica para a prosperidade e crescimento da civilização humana para estes tempos modernos” (FRISCHMANN, 2012, p. 187;189, tradução nossa). As infraestruturas de transporte facilitam a movimentação de pessoas e bens, são essenciais para viabilizar o direito de liberdade de ir e vir.

Usuários de infraestrutura de tipo viária demandam acesso para satisfação de suas atividades “fins”, demonstrando que o transporte em si não é a demanda, mas a liberdade de ir e vir, o direito de se locomover - essencialmente, a mobilidade -, o que a grande massa faz no cotidiano. Ao facilitar uma ampla gama de atividades produtivas, a infraestrutura viária gera muitas externalidades positivas. Na sociedade moderna, o acesso à infraestrutura de transporte é essencial para o exercício significativo da capacidade de circular livremente e, conseqüentemente, para participar de uma série de atividades socialmente valiosas. De maneira mais geral, a infraestrutura de transporte expande oportunidades para relações sociais e troca de ideias, reúne pessoas e comunidades e ainda permite que elas morem separadas - por exemplo, permitindo que as pessoas separem o trabalho de casa (FRISCHMANN, 2012, p. 195-196).

São três as questões em torno desses comuns: primeiro, as estradas são parcialmente não-rivais (*non-rivalry*) e sujeitas a congestionamentos. Segundo, surgem efeitos de interação porque alguns usos são interdependentes em outras dimensões que não o consumo de capacidade: por exemplo, caminhões, automóveis, bicicletas, patinadores em linha e pedestres se afetam de maneiras complicadas ao compartilhar estradas, os mais óbvios são os riscos de segurança. Em terceiro lugar, certos usos não apenas consomem a capacidade da estrada, mas também consomem outros recursos compartilhados, sujeitos à tragédia dos bens comuns,

como a atmosfera. Especificamente, o consumo de combustível leva à poluição e a externalidades negativas significativas. A tragédia surge porque ambos os recursos - infraestruturas viárias e ambientais - são gerenciados como bens comuns. (FRISCHMANN, 2012, p. 196)

Pensar as infraestruturas de transporte é pressupor um tipo de sistema de circulação, com vias arteriais e coletoras. O enfraquecimento dessa infraestrutura gera deficiências no sistema por inteiro, como congestionamentos. Os congestionamentos geram frustração e demonstram um alto consumo de combustíveis fósseis por trás, o que sugere alta poluição. O que frequentemente usuários exigem do governo é a construção de novas ruas para carros, gerando cidades para carros. O que se propõe, em vez disso, é a conexão dos modais para que a alternativa limpa, como a bicicleta, seja uma opção viável como transporte, não apenas como lazer.

O uso das infraestruturas de circulação é heterogêneo, de maneiras que dão origem a efeitos de interação. A infraestrutura, num primeiro momento planejada para veículos automotores de pequeno porte, por exemplo, lida com ônibus, caminhões, automóveis, bicicletas, skatistas, patinadores, e pedestres, os quais não apenas consomem a capacidade da estrada em taxas diferentes, mas também se afetam de maneiras não simples, ao compartilhar estradas; os efeitos mais óbvios são riscos à segurança. Tais efeitos geralmente constituem externalidades porque os usuários não respondem totalmente pelos riscos impostos a outros usuários por suas próprias atividades (FRISCHMANN, 2012, p. 149-150). Como resultado, os riscos de segurança geralmente exigem na (a) discriminação com base no uso (ou seja, regulamentação específica desse uso); ou (b) priorização do uso, como quando o Código de Trânsito Brasileiro prevê e organiza eventuais conflitos de uso<sup>8</sup>, ou ainda restringindo o tráfego em determinados horários e espaços, no todo ou parcialmente, a determinada categoria dos veículos. Outra forma de organizar situações em que o tráfego é misto, é diminuir o limite de velocidade, e particionar a estrada, para acomodar diferentes tipos de tráfego e reduzir os efeitos de interação: por exemplo,

---

<sup>8</sup> Art. 29, § 2º, CTB - 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.



muitas estradas incluem faixas designadas para automóveis, ciclovias/ciclofaixas, pistas de corrida e calçadas.

A infraestrutura cicloviária, compreendida como um comum urbano, é um empreendimento que depende das estruturas estatais para ser organizado. A população interessada diretamente ao uso das ciclovias e ciclofaixas não pode implementar essa infraestrutura sem autorização das autoridades municipais, porque são empreendimentos extensos que afetam os outros usos das vias. Para organizá-la, é necessário seccionar o uso das vias urbanas, organizando os fluxos e garantindo a integridade de seus usuários, pelos princípios da não-rivalidade; e evitar a perpetuação de mais desigualdades, por meio do usufruto equitativo da malha viária, ou da atenção estatal a uma mobilidade urbana mais justa.

## **2.2 Conflitos de espaço próximo**

A cidade é um território plural. O jogo urbano vem cheio de regras e normas sociais pré-estabelecidas, disputando o trânsito (uma ação) mas também os espaços em que se alocam as infraestruturas de rodagem. Novas regras e novos usos de antigos ambientes encontram, em um primeiro momento, resistência por parte das políticas públicas, e então, a partir de sua tentativa de implementação, as resistências da sociedade. As ciências sociais possuem diferentes abordagens para estudar os conflitos territoriais, que será limitado neste trabalho a partir do estudo dos conflitos entre as relações entre habitantes e espaço próximo de seu local de habitação, ou seja, conflitos de proximidade.

Para Sénécal (2005, p. 277) os conflitos de proximidade se referem as situações em que são vividos os *riscos*, as incertezas, que ameaçam modos de vida modernos. O risco aparece, aqui, como uma característica intrínseca e crescente da sociedade pós-industrial, pós-moderna e globalizada. Em outras palavras, “os conflitos de proximidade aparecem no cotidiano nessa interseção entre a experiência individual e a ação coletiva, quando o sujeito busca se opor a um novo sistema que vai se sobrepor ao sistema estabelecido, e, assim, se apropriar dele” (SÉNÉCAL, 2005, p. 277, tradução nossa). Ou seja, em face de uma proposta de reestruturação da sociedade, os indivíduos que se sentem ameaçados adotam uma postura de distanciamento e agremiação local, como reação ao reconhecimento dos riscos e perigos em face do seu ecossistema particular previamente posto.

“Pensar nos conflitos de proximidade também é uma maneira de superar as oposições estereis entre indivíduos e sociedade” (SÉNÉCAL, 2005, p. 277, tradução nossa). Sénecal compreende que, na realidade, conflitos de proximidade vêm ao encontro da necessidade de ampliar a percepção sobre as maneiras como os indivíduos fazem e produzem o espaço, pela perspectiva da mudança nos modos de vida e nas relações de vizinhança (2005, p. 278). Isso porque o conflito é, antes de tudo, um debate sobre as normas sociais que governam as interações sociais em situações de proximidade e, do ponto de vista da geografia, nos sistemas territoriais: aparecem como tentativas de construir as ditas normas sociais. Segundo Sénecal, “conflitos de proximidade só podem, em última análise, relacionar-se com as regras e normas que governam a vida em comum” (2005, p. 279, tradução nossa), fazendo com que diversos atores sociais tenham a oportunidade de participar do desenvolvimento das funções da cidade. A partir do conflito, surge a questão dos atores sociais coletivos em face de reivindicações que se originam na mudança da vida cotidiana. Essas resistências, no entanto, não são atípicas ou indesejadas. Como partes constituintes dessa dinâmica, são necessárias para garantir o direito à construção democrática da cidade, ou as transações sociais, que implicam em cooperação e negociação - que não prescindem de um mecanismo para gerar mais eficiência à democracia participativa, viabilizando o compartilhamento dos riscos e as incertezas gerados pelos conflitos de espaço próximo (SÉNÉCAL, 2005, p. 280-281).

Conclui Sénecal (2005, p. 282-283) que a problemática dos conflitos de proximidade vem, portanto, em diferentes dimensões, incluindo a vida cotidiana, a troca e a interação social, a democracia participativa, a comunicação e a transação social. Os conflitos de espaço próximo abrangem o campo social e o campo espacial, por isso respingam na construção de normas e valores, por isso, se faz necessário buscar formas de abordar os conflitos, levando em consideração sua dimensão e a partir dos seus efeitos e resultados esperados.

Para Melé (2008, p. 244, tradução nossa) o conflito de espaço próximo se dá pela “inadequação entre as dinâmicas percebidas e desenvolvimentos esperados”, que cria um tipo de processo de territorialização dos atores locais sobre o espaço. Ao refletir sobre os papéis desempenhados por esses atores no espaço próximo e os processos de territorialização, Melé (2008, p. 241-244) verificou que os habitantes se reapropriam dos espaços contestados, criando, por exemplo, associações, uma

forma de coesão social<sup>9</sup> reativa. Os conflitos de espaço próximo revelam ações coletivas que se mobilizam pela vigilância de um espaço/território, como a rua de um bairro.

De maneira crítica, Melé (2008, p. 239-240) aponta que o conflito de proximidade caracteriza-se pela tendência a uma replicação de espaços de homogeneização social, uma recusa a reconhecimento da alteridade e da aceitação dos distúrbios necessários gerados por atividades essenciais ao funcionamento urbano. O que está em jogo não são apenas as relações entre habitantes e o espaço próximo a sua acomodação, mas também a relação com os objetivos e procedimentos das ações públicas; por isso o estudo desse tipo de conflito importa para compreensão dos efeitos espaciais e territoriais. A abordagem no campo da geografia sobre os conflitos de proximidade tem, por exemplo, o papel de revelar os jogos sociais pré-existentes, como os processos de territorialização e novas produções territoriais. Dessa forma, é importante descrever os atores sociais, suas ações e seus efeitos.

Melé (2008, p. 239) aponta que os conflitos de proximidade podem ser descritos como manifestações da *síndrome NIMBY*<sup>10</sup>, ou seja, a oposição de habitantes de um determinado local a certos projetos ou que possam ser prejudiciais ao entorno dos locais (como construção ou expansão de estruturas ou zonas, tais como aeroportos, metrô, uma estrada movimentada, estabelecimentos comerciais de grande porte, etc). Os habitantes estão apegados ao lugar ou sua configuração espacial, ou ainda suas práticas, experimentando um alegado prejuízo que pode ser subjetivo, como desconforto às expectativas de urbanização de um bairro, à preservação de certas dinâmicas que interessam individualmente; podendo ser também um movimento com fins particulares que se organiza para se opor a interesses coletivo; ou em nome do direito de vizinhança, ou de valores mais coletivos, como preservação ambiental ou histórica (MELÉ, 2004, p. 26-27). Os sintomas dessa síndrome polarizam as relações a partir do espaço, criando grupos sociais antagonistas.

---

<sup>9</sup> O conceito mais comum de coesão social é pelo viés sociológico, e está relacionado a uma espécie de estado pelo qual os indivíduos mantêm-se unidos, integrados em um grupo social, ou, simplesmente, o estado de integração coesa do grupo social.

<sup>10</sup> Acrônimo em inglês para a expressão *Not In My Back Yard*, que significa "não em meu quintal", movimento popular nos Estados Unidos, mas não muito conhecida por esse nome nos países lusófonos.

Ao “diagnosticar” os conflitos, qualificando-os como síndromes, e movimentos como uma doença, apenas se mascara a complexidade dos processos da ação coletiva, deslegitimando-os. Estudar os momentos de “dramatização do debate público” nesse tipo de conflito nos é interessante, por revelar o discurso que legitima as ações públicas e os jogos de interesse, calcado na justiça de sua manifestação (MELÉ, 2004, p. 17). Conflitos e controvérsias instauram um cenário em que diferentes modos de compreensão do espaço urbano e da ação do poder público. O conflito não é uma “disfunção da ação pública”, é uma forma de relação entre grupos, habitantes e o Poder Público, que afeta importantes áreas de produtividade territorial, política e jurídica (MELÉ, 2004, p. 24 - tradução nossa). Um dos desafios da produção acadêmica é desmistificar essa teoria patologizante das manifestações protagonizadas pelos atores sociais (DZIEDZICKI, 2003, p. 41-43).

Na literatura em língua francesa, a relação entre os conflitos de espaço próximo e o ordenamento urbano empreendido toma o nome de *conflit d'aménagement*<sup>11</sup>. O *conflit d'aménagement* é entendido como a reação, ou um movimento de oposição por parte das populações a quem concerne os efeitos em potencial em relação a um projeto de *aménagement*, por exemplo, da implementação de infraestruturas de transporte, de produção de energia, instalação de tratamento de dejetos e de água, projetos de urbanismo, etc (DZIEDZICKI, 2004, p. 35). Esse termo abraça os casos envolvendo a implementação de infraestrutura cicloviária.

O conflito em torno do *aménagement* não é um fenômeno recente. Dziedzicki resgata algumas histórias em torno do *aménagement*, quanto às redes ferroviárias construídas no século XIX e a implementação da política de obras hidrelétricas após a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, geraram de oposições em diversos lugares da França. Os anos 70 são marcados pela alta judicialização dos conflitos em torno do *aménagement* na França, o que valida a ideia de que a tomada de decisões na área do planejamento urbano depende, paulatinamente, mais dos contrários aos projetos, que agora veem seu poder de ação fortalecido. Em outros países, por exemplo, nos Estados Unidos, a segunda metade do século XX foi marcada pela

---

<sup>11</sup> Segundo o Dicionário da Língua Francesa Larousse, o verbo *aménager* é a ação humana de transformação de um espaço em benefício da sociedade que o ocupa; *aménagement*, por sua vez, seria o conjunto de medidas destinadas a garantir um desenvolvimento equilibrado das regiões através de uma melhor distribuição de populações e atividades, numa dimensão político-espacial. Pode ser traduzido como planejamento, desenvolvimento, ordenamento ou mesmo empreendimento, a depender do contexto. Por falta de precisão terminológica na tradução, neste trabalho será mantida a expressão em francês. Para aprofundamento, ver Ficher (2003).

emergência de numerosos movimentos de reivindicação do meio urbano, um cenário de lutas urbanas pela revitalização de centros urbanos, na perspectiva de transformação social dos bairros. Outros países lidam também com questões que vão desde as pessoas em situação de rua à incineração dos resíduos urbanos, que suscitam novos conflitos nos anos 80, levando a uma melhoria muito significativa nos mecanismos de participação pública, a fim de dar mais espaço à expressão de populações afetadas pelos desenvolvimentos em disputa. Nos anos 90, constata-se uma nova alta de conflitos de planejamento na França, abafada pela crise econômica dos anos 80, que levou à aprovação de legislação sobre a democracia na gestão de conflitos de proximidade. A importância da retomada da visão histórica do conflito se presta a lembrar que o *conflito d'aménagement* não é novidade, e está presente na literatura estrangeira. O conflito não é o problema, é a expressão de um problema, de toda a prática de planejamento espacial, que precisa ser revisitada. Revisitar essa prática é entender o significado desses conflitos, ou seja, o que eles expressam e que mensagens eles passam (DZIEDZICKI, 2003, p. 36-41).

Os conflitos de espaço próximo também testam as práticas de planejamento e desenvolvimento urbano. A literatura francesa da geografia social, conforme Sénéal (2006), traz abordagem da “transação social” para acompanhar as etapas de negociação e adaptações e observar os diversos projetos resultantes do planejamento de transporte. Explica que a teoria das *transações sociais*, também denominada *fóruns híbridos*, designa um mecanismo pedagógico às situações de cooperação e negociação, propõe-se a reunir os agentes sociais, como indivíduos ou em grupo, com objetivo de “lidar com riscos, elaborar um inventário de escolhas possíveis e definir um projeto comum”; a teoria da transação social também é usada para “descrever os processos pelos quais os atores sociais, em situações de desigualdade, interagem para definir significados e valores comumente compartilhados”, o que permite que um problema coletivo seja traduzido em mecanismo de ação (SÉNÉCAL, 2006, 280 - tradução nossa).

Sénéal explica que o debate público que surge durante os *conflits d'aménagement* mobiliza atores dispostos a cooperar. Dado que a esfera pública do planejamento urbano é constituído de diferentes momentos (desde o planejamento à sua implementação), é formada pelos atores que formam alianças e coalizões para afirmar, por sua vez, “intencionalidades individuais e interesses coletivos” (2006, p. 283 - tradução nossa).

Os conflitos de espaço próximo envolvendo projetos de *aménagement* são expressões de demandas diversas. Conflitos na área de planejamento urbano podem ser catalogados em quatro dimensões, em um modelo um tanto mais complexo que foi esboçado neste trabalho, proposto por Poirier Elliott (1988) e resgatado por Dziedzicki (2004, p. 49-51), constituindo uma base útil para permitir uma luz sobre a leitura dos registros argumentativos desenvolvidos pelos contrários a um projeto de *aménagement*. Resultantes da combinação de questões estruturais (que questionam os processos de tomada de decisão) e questões substanciais (que se referem ao conteúdo de uma decisão e seus impactos), um *conflit d'aménagement* expressará uma (ou mais, em caso de sobreposição) dessas dimensões:

- a) o *conflito "baseado na incerteza"* toma por base os impactos potenciais da implementação da política ou projeto. Essa incerteza reforça conflitos substantivos e processuais, tais como riscos de danos ao meio ambiente, à saúde, ao valor das propriedades e no sentimento de injustiça quanto à distribuição dos inconvenientes e benefícios do projeto de melhoria. Frequentemente, as populações afetadas suportam todos os ônus, enquanto os bônus vão para a coletividade. Por muito tempo, foi compreendido como reação egoísta e irracional em defesa de interesses particulares ou coletivos locais (comunitários) contra o interesse geral. A importância desses movimentos conduziu à criação da sigla NIMBY, que conforme já visto, é uma interpretação desqualificativa do movimento de oposição, que por vezes é um freio eficaz às arbitrariedades dos *aménageurs*.
- b) o *conflito "substancial"* diz respeito às consequências da decisão. O conflito, neste caso, indica uma discordância quanto ao conteúdo da decisão, questionando dois cenários: os méritos do projeto e a política que o norteia. O problema é a natureza ou a utilidade do *aménagement*, independente de sua localização - por isso o grupo de manifestantes é usualmente classificado com um acrônimo patologizante (NIMBY, BANANA<sup>12</sup>, etc). Reivindica-se a proteção ambiental, racionalidade socioeconômica ou política, para legitimarem sua (o)posição. Também pode se debruçar sobre as escolhas das políticas públicas em si.

---

<sup>12</sup> Acrônimo da língua inglesa para "Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone" (não construa nada perto de ninguém).

- c) o conflito "*de procedimento*" põe em evidência o processo de decisão. Sem desafiar uma determinada ordem social, um conflito pode expressar ataques endereçado a modos de decisão estatal, denunciando os procedimentos administrativos, em razão de sua propensão a controlar a informação, e estabelecer regras ditas racionais, mas imóveis, e visa alterar, por consequência, a capacidade dos indivíduos a influenciar suas decisões. Questiona-se a abstenção de diálogo, da transparência, e da participação popular, no processo de tomada dessas decisões.
- d) o conflito "*estrutural*" diz respeito às relações de poder. Concentra-se nas injustiças quanto à alocação de recursos na sociedade, questionando os fundamentos da decisão política no que toca à equidade, justiça, regra da maioria e direitos das minorias. Nessa dimensão do conflito, a discussão permeia a (re)definição do conceito de propriedade de interesse geral, compreendida como o ideal regulador fundador da sociedade e do Estado. A questão em torno desse interesse geral se revela como legitimadora da ação social, enquanto ignora outros pontos de vista talvez igualmente legítimos. A real bandeira é falta de participação democrática.

Nesse sentido, Dziedzicki (2004, p. 49-51) resume que os primeiros três conflitos são reflexo da falta de representatividade, enquanto o último é o próprio questionamento da "legitimação da proximidade" nos processos de tomada de decisão. Identificar essas características, novamente, não é isolá-las, porque não se pode esquecer que se influenciam mutuamente. O que se quer evitar é a redução dos antagonismos à fórmula simplista do interesse geral versus interesse particular.

Conforme Dziedzicki (2004, p. 51), essas categorias podem ser úteis para analisar as bases do próprio ordenamento público. Ao aplicar o estudo dessas matrizes a um *conflit d'aménagement* específico, é válido focalizar na dimensão que carece de atenção para apontar as soluções possíveis ao conflito. Assim, também é possível discriminar os atores para se pensar os níveis de abordagem dada às dimensões conflituosas em que os atores do projeto de *aménagement* estão inseridos.

Utilizando as categorias propostas por Poirier Elliott e Dziedzicki, compreende-se que um *conflit d'aménagement* envolvendo a implementação de infraestrutura

ciclovária pode expressar suas quatro dimensões, das mesmas maneiras a seguir classificadas:

- a) o conflito *"baseado na incerteza"* teme os *impactos potenciais da implementação da política ou projeto*. Essa incerteza, quando se fala de ciclovias e ciclofaixas, pensa a partir dos problemas oriundos com os novos usos do local, materialmente ao *valor das propriedades* positivamente ou negativamente, uma vez que a faixa de bicicleta pode inviabilizar manobras na via ou mesmo o estacionamento, e no *sentimento de injustiça* quanto à distribuição dos inconvenientes aos habitantes e comerciantes e benefícios do projeto de melhoria para "uma meia dúzia de ciclistas";
- b) o conflito *"substancial"* diz respeito às consequências da decisão, como porque selecionar aquele local, daquela forma, e por que não de outra forma, ou em outra rua, pautando-se pelo direito de propriedade ('eu' estava aqui antes). Constantemente, os opositores questionam a necessidade da política ciclovária, porque "a rua está ruim" ou "há coisas mais importantes". Questiona-se até a cor das ciclovias, a escolha da tinta, etc.
- c) o conflito *"de procedimento"* discute o processo de decisão dos planos diretores ciclovários ou de mobilidade. A população diretamente interessada quanto a um projeto ciclovária (aquele que habitam em frente à rua e os cicloativistas) são consultados, assim como coletivos cicloativistas interessados nas políticas pró-bicicleta, mas o que se vê é o desconhecimento da população geral, inclusive a que utiliza eventualmente aquela via eleita para o projeto, acerca dos procedimentos administrativos que levaram à escolha de uma via e um projeto. Isso mostra a incapacidade do governo em informar a população, mesmo que documentação de projetos ciclovários seja "transparente", mesmo recheada de tecnicismos, e a população também não busca de antemão, apenas quando começa a se implementar o projeto ou após a implementação, diante dos conflitos cotidianos.
- d) o conflito *"estrutural"* diz respeito às *relações de poder e nas injustiças quanto à alocação de recursos na sociedade*, e essa é a pauta principal do cicloativismo. Lembrando que o direito à cidade é compreendido como o *usufruto equitativo* das cidades, priorizando, no campo da mobilidade urbana, a mobilidade ativa não poluente, como pelos modais a pé e de bicicleta.



Entendido o conceito dos conflitos de espaço próximo envolvendo a implementação de infraestrutura urbana cicloviária, salutar estruturar quem são os atores envolvidos nos *conflits d'aménagement*. Dziedzicki (2004, p. 35) também propõe uma classificação em três níveis de distinção de população local em relação à distância geográfica do local da implantação do projeto desenvolvido, ou em relação à qualidade do usuário desse local: (a) o *público tocado ou afetado por uma obra*, como proprietários dos terrenos sobre os quais o *aménagement* será realizado, os que exploram esse terreno, e, ainda, os futuros moradores do terreno; (b) o *público a quem concerne o aménagement*, como as populações que residem em um perímetro suscetível a ser submetido a certos ruídos por causa do funcionamento do *aménagement* ou da atividade de implementação, e aqueles usuários ocasionais do lugar de implementação ou do próprio *aménagement*; (c) e o *público a quem interessa um aménagement*, como a população que reside na região da implantação do *aménagement* e/ou os eventuais usuários do futuro *aménagement*; em suma, os proprietários das terras, os usuários dos espaços afetados pelo desenvolvimento e residentes. O que o autor não sintetiza, no entanto, é o outro lado, dos responsáveis pelo planejamento urbano, por isso não classificou seus representantes perante a sociedade. De todo modo, essas categorias servem para a compreensão das dinâmicas no entorno da implementação das ciclovias/ciclofaixas, com vistas ao melhor reconhecimento dos atores sociais envolvidos.

A implementação da ciclovia - sua delimitação na via urbana - tangibiliza aquilo que não existia formalmente, uma classe de ciclistas. Os atores de ambos os lados tomam uma dimensão coletiva, não mais individual. A mobilidade ativa que a ciclovia traz consigo é uma ameaça aos modos de vida então estabelecidos; para Sénécal, traduz-se como risco. Nesse sentido, infelizmente o ciclista é o causador da ameaça, e, portanto, um mal a ser combatido, na visão de quem adota a polarização, em vez da coexistência

A classificação proposta por este trabalho para mapeamento dos atores do conflito, sem a intenção de ser exaustiva, leva em consideração uma característica principal, a interatividade do ator social com o território, trecho ou trânsito:

Quadro 1: mapeamento dos atores do conflito de espaço próximo nas infraestruturas cicloviárias

Ator		Descrição
Local	Residente	Pessoa <b>moradora da unidade de habitação</b> vizinha à ciclovia/ciclofaixa;
	Comerciário	expressão antagônica à categoria de "local residente", referente ao <b>estabelecimento com uso não-residencial</b> , para aquele que é proprietário(a) de estabelecimento com <b>finalidade de estabelecer alguma forma de negociação comercial</b> , vizinha à ciclovia ou ciclofaixa;
Pedestre		pessoa que opte pelo <b>deslocamento a pé</b> na vizinhança, ou mesmo utilizar-se de transporte público, independente da sua condição de habitante local;
Ciclista		pessoa que <b>utiliza a bicicleta na ciclovia/ciclofaixa</b> , podendo ser para diferentes usos, como lazer ou esporte, a trabalho (como ciclomensageiros), ou ainda como meio de transporte (trechos como trabalho, escola, etc.);
Motorista	Veículos de passeio	utiliza <b>veículo automotor próprio</b> para transporte próprio;
	Profissionais de veículo leve	utiliza o carro como <b>motorista de aplicativo</b> (Uber, 99 táxis, Cabify, etc.) ou permissionário/autorizado a conduzir <b>táxi</b> ;
	Profissionais de veículo pesado	<b>motoristas de ônibus</b> ou lotações;
Poder Público	Legislativo	Tanto o legislativo a nível nacional, que legisla as <b>leis válidas para todo território nacional</b> , mas mais ainda o municipal, referente aos <b>planos diretores municipais</b> , especialmente os de mobilidade urbana e cicloviários;
	Executivo	quem <b>implementa as políticas públicas</b> , representado pelas prefeituras municipais e suas secretarias; que também efetua a <b>fiscalização dos usos</b> , por meio da administração direta ou indireta (ex.: EPTC);
	Judiciário	não apenas as instâncias de <b>juízo</b> , mas os <b>auxiliares do Judiciário</b> aqueles responsáveis pelo controle de legalidade e que são acionados para constatação das irregularidades (Ministério Público).

Fonte: Autoria própria (2020)

Observa-se que há categorias que podem se sobrepôr, o que vai determinar ainda mais o grau de interesse desse ator com relação à resolução ou não do conflito.

Por exemplo, um ator local que possua veículo próprio tem uma relação com o objeto diferenciada de um ator local que se desloque de bicicleta. Da mesma forma, atores motoristas possuem uma frequência particular em relação ao trecho observado, que depende das diferentes categorias de relação com seus veículos.

Os interesses em torno de uma infraestrutura são diversos. Maneiras eleitas para equacioná-los são questões do âmbito político, administrativo e também jurídico, como visa-se entender no tópico que segue.

### **2.3 Direito: uma ponte entre as políticas públicas localizadas e a infraestrutura conflituosa**

No caso deste trabalho, a opção pelo termo “gerenciamento” ao invés de “regulação” de conflitos de proximidade não é ao acaso. O direito tem um papel regulatório nos conflitos, enquanto norma, impõe ao gestor certas burocracias necessárias para resguardar a conduta do gestor público; aos indivíduos, estabelece limites às condutas, a partir de qual momento uma situação de desavença deixa de ser cotidiana para ser judicializável. Por outro lado, não é apenas para evitar e resolver os conflitos que o direito se presta. Ele garante a existência de mecanismos de fiscalização e instrumentos para garantir a exigibilidade dos direitos civis e deveres públicos. Mesmo que acabe sendo utilizado como instrumento “quando fracassam outras mediações, como a política e a demanda social” (OSÓRIO, 2006), o direito ainda exerce um papel proeminente em uma sociedade normatizada.

Os conflitos de espaço próximo tem relação com o direito, na medida em que há “multiplicidade de formas de presença, de usos e mobilizações proporcionadas pelo direito” nos espaços e esferas públicos e políticos (AZUELA, MELÉ, UGALDE; 2015, p. 1 - tradução nossa). Em alguns casos, pensa-se no direito de recorrer em juízo; em outros casos, é a partir de um uso mais difuso do direito, como na mídia, em reuniões públicas, na internet, a fim de tornar pública uma posição, e ancorar em direitos e valores jurídicos mais ou menos fortes em uma reivindicação. Antes de sequer cogitar-se o contencioso, as situações envolvendo conflitos de espaço próximo provam a existência de uma exposição prévia dos habitantes à ordem jurídica. Ainda, em um plano secundário, oferece um espaço para o diálogo entre interesses divergentes e estrutura a própria intervenção do poder público (AZUELA, MELÉ, UGALDE; 2015, p. 2-3).

Para boa parte dos cidadãos e cidadãs, a ordem jurídica existe apenas como um apanhado de leis, como se não estivessem sujeitas à interpretação. Quando há um debate sobre o texto legal, e as disposições administrativas da cidade são postas sob controvérsia, algumas pessoas interessadas no conflito tornam-se “especialistas” no direito urbanístico, utilizando-se dessa linguagem para legitimar sua posição; essa *invocação* do direito se presta a legitimar uma posição, dando uma roupagem jurídica às manifestações sociais. De outra forma, essas reivindicações não teriam a mesma força de “fazer pressão” sobre o governo ou atos do exercício de poder. O chamado *uso simbólico do direito* traduz-se também em uma forma de *eficácia simbólica* para os seus opositores, porque independe de ter sido eficaz ou não para os resultados finais (AZUELA, MELÉ, UGALDE; 2015, p. 3).

“Na linguagem e nas representações do campo jurídico, a lei serve precisamente para ‘resolver’ conflitos” (AZUELA, MELÉ, UGALDE; 2015, p. 4 - tradução nossa). Quando um conflito de espaço próximo é judicializado, o juiz designa vencedores e perdedores, ou, para usar uma antiga expressão, a decisão pode “dar a cada um o que lhe é devido”. A questão com esses conflitos que são “resolvidos” pelos processos previstos na lei depende até do conhecimento dos atores sobre quem acionar para ajuizar a ação cabível. Se de um lado, conforme Azuela, Melé e Ugalde, a sociologia jurídica tende a diminuir a importância das ações judiciais, porque “a ordem jurídica é incapaz de prever todas as situações e solucionar todos os conflitos”, continua sendo importante ter um canal estruturado para solucionar os conflitos a essa maneira, se necessário (2015, p. 5).

Conforme Azuela, Melé e Ugalde (2015, p. 5), outro problema apontado pela sociologia jurídica é que, aquilo que pode aparecer como uma “solução” no mundo jurídico, em vez de resolver um conflito, pode torná-lo pior. A crítica aponta que, teoricamente se espera coerência e lógica nos dispositivos legais, enquanto a prática revela contradições profundas e não atendimento de expectativas pelos atores sociais envolvidos (AZUELA; MELÉ; UGALDE; 2015, p. 6).

Na ótica do Judiciário, não há como mudar as regras, mas aplicá-las no caso concreto. Por isso as mobilizações dos atores no campo político são importantes, uma vez que elas é que podem alterar, a nível local, as decisões administrativas, ou fazer pressão na produção legal.

Para Azuela, Melé e Ugalde (2015, p. 7), as inovações legislativas implementadas em alguns sistemas estudados concentram-se em aspectos

procedimentais, e não só nas questões fim. É o caso da participação social, acesso à informação, consulta pública e, acima de tudo, a tendência de facilitar o acesso à justiça através de reconhecimento de interesses difusos. Estes procedimentos são ferramentas para canalizar conflitos e evitar que as situações fiquem insustentáveis, e servem de resposta a solicitações de organizações sociais mobilizadas sobre os diferentes temas, os quais produzem conflitos de proximidade. Observa-se que, no contexto dos conflitos locais,

os moradores experimentam que a lei não se aplica sozinha, que é necessário torná-la local, um trabalho assumido por determinados atores. Para adquirir um papel em uma situação, a estrutura legal deve ser objeto de trabalho de localização, de construção social de sua validade local, de atualização local no processo de regulação social. Nesse nível de análise, [...] para os grupos mobilizados, a lei aparece como um elemento externo que deve estar presente em situações locais. Os conflitos [...] produzem, de maneira direta ou simbólica, uma atualização local da lei. Utilizamos aqui a noção de atualização no sentido da ação de passar do estado virtual para o estado real para caracterizar a maneira pela qual regras de direito, procedimentos, podem ser ativados, importados para uma situação em que certos atores fazê-los existir mobilizando-os simbolicamente ou de modo prático. (AZUELA; MELÉ; UGALDE; 2015, p. 8 - tradução nossa).

Essa noção torna possível distinguir, no caso de conflitos de proximidade em torno da construção de regras locais, os processos de cumprimento da lei localizados daqueles que constituem uma produção de lei em virtude do agir local. Desse modo, estabelecer espaços de discussão e negociação tem uma importância igual ou até maior que o resultado, da perspectiva dos atores mobilizados e governanças locais. Para fazer do direito uma ferramenta mais tangível aos interessados, a situação conflituosa deve estar amparada por espaços de participação, consulta e transparência. Para os Azuela, Melé, e Ugalde, a sugestão é estudar como a experiência do direito pode constituir uma referência para ações futuras, organizando os processos de aprendizagem e as estratégias utilizadas, que se podem constituir paradigmas para futuras mobilização sociais (2015, p. 8-9).

Concluindo para Azuela, Melé, e Ugalde, o direito desempenha um papel importante nos conflitos, não apenas como uma ação judicial, mas a partir do papel de estrutura cognitiva. Além do canal de judicialização de disputas, devido à dimensão controversa dos conflitos, “o direito ajuda a criar expectativas, determinar posições e constitui um recurso argumentativo” (2015, p. 9 - tradução nossa). Mudanças e soluções legais locais podem surgir a partir das discussões em torno dos conflitos de espaço próximo, não só de cima para baixo. É uma lembrança de como o direito,

enquanto ciência, é humano, e depende de humanos e suas diferenças para se constituir, não apenas como fruto da “vontade de atores racionais que participaram da produção [legal]” (AZUELA; MELÉ; UGALDE; 2015, p. 11 - tradução nossa)

Assim também compreende SÉNÉCAL, quando dispõe que “os conflitos de proximidade aparecem como tentativas de construir regras e normas que rejam o viver em comum” (2005, p. 279 - tradução nossa). Dessa forma, “as regras e normas são criadas e discutidas porque constituem os marcos da mudança”, em torno de esferas públicas para a construção coletiva do aparato normativo, ou formas de gestão participativa, em que se possibilite traçar caminhos com foco nas soluções dos problemas de representatividade (SÉNÉCAL, 2005, p. 279 - tradução nossa).

Para Blomley, “geografia é muito importante para ser deixada para os geógrafos, e direito... é muito importante para ser deixado para os advogados” (2003, p. 1, tradução nossa), de modo que o espaço e direito estão muito mais inter-relacionados que se pensa. Falar de Geografia é falar de espaço, poder, e relações humanas, e o Direito está presente em todos esses aspectos. Apesar de parecer querer uniformizar as condutas independente dos espaços (BLOMLEY, 2003, p. 2), os contextos, inclusive espaciais, é que definem seus contornos práticos (BLOMLEY, 2015, p. 476).

Fernandes (2006a, 22-23) entende que o Direito brasileiro tem um papel central e transformador que não no final do processo. Afirma que no planejamento e gestão da cidade, na construção dos argumentos que validam a nova ordem jurídica e urbanística, na construção de uma cidade mais justa e sustentável.

“O direito é muito mais que uma decisão judicial formal: o direito é um meio e recurso vital para a vida cotidiana” (BLOMLEY, 2003, p. 10). Como se habita em lugares específicos, a noção dos *fixos* permeia a noção espacial e subjetiva dos “locais” *versus* “não-locais”, que são fundamentais para a noção do processo de territorialização presente nos conflitos de proximidade. Isso é compreender que a lei afeta o espaço, condicionando-o. Por outro lado, é no espaço que o direito concretiza conceitos do imaginário; o cidadão só é ciclista quando munido de uma bicicleta e em um espaço social, público ou privado.

Sgarbossa afirma que o modelo *rodoviarista* presente na cidade de Porto Alegre afasta os cidadãos do espaço público, dificultando a interação direta entre as pessoas. Essas “práticas políticas geradoras de distâncias [...] tem dificultado a interação entre a cidadania” (2015, p. 130-131). Dessa forma, a escolha do modal é

uma escolha política, mesmo que o sujeito não esteja totalmente ciente disso. Sendo o espaço público lugar de discurso político (GOMES, 2012, p. 160), o corpo da pessoa ciclista fala por ela, quando ocupa aquele espaço; demonstra ao mundo uma possibilidade, não uma alternativa; uma atividade que não é só física, mas política. Por isso, pensar o direito e as ciclovias/ciclofaixas não é pensar apenas nas leis que incentivam e o regulamentam, mas toda as complexas relações sociais e políticas que essa infraestrutura catalisa quando é debatida e implementada. É pensar como o processo democrático favorece a criação de uma ponte para a cidadania, para o interesse público, materializada nessa infraestrutura, o espaço físico das ciclovias e ciclofaixas.

Ao estudar o papel da lei e das dinâmicas sociais nas infraestruturas cicloviárias na cidade do México, Meneses Reyes observou que a cultura do automóvel é dominante outras formas de mobilidade, limitando as alternativas ou oportunidades para mobilidade no espaço urbano (2016, p. 452). Esta realidade condiciona a forma como as pessoas pensam as oportunidades para e sobre o espaço público, e como negociam entre si esse espaço.

O caráter jurídico da mobilidade urbana, por excelência, o tráfego, ao menos na cultura ocidental, é regulado por leis, não por convenções sociais. O trabalho de Meneses Reyes ressalta o “caráter jurídico da mobilidade urbana” que contextualiza o tráfego; ao mesmo tempo, pensar o sentido político da mobilidade, não um mero uso racional da bicicleta como padrão de alguns para deslocamento urbano. Pensar mobilidade urbana, segundo o autor, tem uma postura muito mais política que uma redução simplista de opção de deslocamento (2016, p. 453 - tradução nossa). É um estudo etnográfico para compreender até que ponto as normas legais alteram as práticas sociais já estabelecidas em torno dos automóveis particulares.

Os atores sociais interagem com as vias públicas, conferindo diferentes significados a esses espaços público. Se a cultura do automóvel dita normas sociais (regras não escritas) sobre o comportamento dos outros atores, essa realidade limita a forma como as pessoas negociam e pensam oportunidades sobre o espaço público. Em outras palavras,

em contraste com a tipificação de uma imagem isolacionista realizada pela figura recorrente da lei como ferramenta estática para fomentar uma sociedade amigável para com o ciclismo, este artigo sugere conceber a regulação do tráfego urbano como um autômato que “toma notas das infrações e prescreve multas” (Ferret y Spenlehauer, 2009: 159), senão como

um completo **agregado de atores, práticas e instituições que estão em constante movimento** e que através daquelas alternativas que se dirigem a um mundo mais sustentável e variado que são aplicadas de forma recursiva ou resistente (MENESES REYES, 2016, p. 456, tradução e grifo nossos).

Racionalmente, a lógica urbanista tende a criar ciclovias e ciclofaixas para separar o lugar da bicicleta no trânsito, sem levar em consideração o papel da lei no comportamento do tráfego. Mas o problema não é a lei, ou o indeterminismo jurídico nela contido, nem mesmo se fosse possível determinar o papel preciso que a lei deve desempenhar, como um meio através do qual se organiza o trânsito urbano - ou seja, o mero uso dos textos legais - mas também da lógica da sua aplicação (MENESES REYES, 2016, p. 456-457). Para a autoridade de trânsito, o problema é o meio material para fazer cumprir a lei, e um apoio estrutural das cadeias de comando; o condutor de veículo de passeio, por sua vez, vê no veículo um status social e ilógica a proibição de estacionar, não alcançando que essa medida é para dissuadir a lógica *carrocêntrica*; por último e não menos importante, para o ciclista, a ciclovia é uma promessa que nunca será cumprida (MENESES REYES, 2016, p. 475).

Em Meneses Reyes, após observar na prática a relação entre os atores, a via de solução é uma abordagem necessariamente multifatorial, por meio de educação para um trânsito de pessoas, não de coisas. Ao mesmo tempo que restringe o uso do automóvel e melhora as condições de tráfego para todos os modais, com aplicação das normas de proteção dos elos mais frágeis. Isso porque reconhecer legalmente um espaço ciclável, protegido do trânsito comum, não basta para garantir que o espaço público no todo seja mais diverso e sustentável (MENESES REYES, 2016, p. 475), mas o conjunto da obra, desde a aplicação da lei até a configuração espacial de uma malha ampla, bem como da educação dos demais atores do trânsito.

A partir das compreensões trazidas neste capítulo, entende-se que as ciclofaixas e ciclovias são infraestruturas que permitem lazer, trabalho, deslocamento, ou seja, múltiplas identidades; que não há contraprestação pecuniária direta para percorrê-las, como um pedágio, ou questionamentos quanto ao custo do modelo de transporte escolhido, de modo que esse espaço possui acesso livre. Pelo seu caráter de espaço público e democrático, servem de conexão entre os diferentes bairros, modais, gêneros, faixas etárias e classes sociais. Seus usos específicos devem ser pautados pela segurança, essa compreendida como jurídica e da integridade física de seus usuários.



A despeito das controvérsias sobre as infraestruturas e usos do dinheiro público e da construção da cidade, deve-se lembrar que o conflito não é uma doença a ser tratada, mas um sinal de uma sociedade em mudança constante, que deve acolher e garantir espaços de discussão para os diversos interessados e afetados pelo *projet d'aménagement*. Isso não significa que todas as demandas serão igualmente aceitas, porque isso sim é inviável. A democracia mais realista busca a garantia de que os opositores serão ouvidos e suas considerações ponderadas, tudo contribuindo para construção de uma cidade mais humana aos outros atores mais frágeis.

Considerando o que foi até aqui exposto, presumir uma rejeição de plano da implementação de ciclovias ou ciclofaixas pelos habitantes de um bairro, alegando inferência nos seus usos habituais, parece pouco crível. No entanto, a lógica *carrocêntrica* perpassa os discursos urbanos, em que se constata que a realidade supera a ficção legislativa e jurídica, como sugerem as informações dos estudos de caso a serem apresentados na seção seguinte.

### **3 OS CONFLITOS DE PROXIMIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO CICLOVIÁRIO EM PORTO ALEGRE**

A demanda pelas ciclovias e ciclofaixas trilha um caminho para sua solução: a criação e implementação do plano diretor cicloviário em Porto Alegre. À medida que o implementar de uma política pública ocorre, começam e as desavenças concretas, nas facetas política (por que será feito, qual é o plano proposto), técnica (o que será feito, que material será utilizado, como será executado), e social (onde será feito, quais os espaços de diálogo eleitos?). Qual dessas facetas pesa mais na implementação de uma política pública? Talvez, a resposta seja “depende”: na teoria a política é boa, o material pode ser bom, mas ainda assim haverá resistência social. Quando se trata de ciclovias/ciclofaixas, até a cor é objeto de questionamento, sendo alvo de suposições sobre estar atrelada a determinado partido, apesar de ser uma determinação do CONTRAN desde 2007 (CRUZ, 2014). Nesta terceira seção, discute-se a formulação e implementação do Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) no município de Porto Alegre. São analisados cinco exemplos de conflitos de proximidade enfrentados em diferentes lugares, fases da execução do plano e substancialmente distintos entre si, a partir da ótica dos conflitos de proximidade, a fim de refletir sobre como o gerenciamento desses conflitos se relaciona com a construção uma sociedade democrática pautada pelo direito.

#### **3.1 Da formulação à implementação do plano cicloviário**

Se, conforme a legislação de trânsito, as ruas da cidade são, de uma maneira geral e ressalvadas exceções, cicláveis e universalmente acessíveis, o que é necessário para consolidar a bicicleta como um meio de transporte nas grandes cidades? A demarcação consiste em mudança de paradigma: deixar de considerar o automóvel como a única forma de deslocamento e dividir o espaço público de uma maneira mais justa e democrática, priorizando a bicicleta e o pedestre em todos os projetos viários, desenhando e planejando o sistema viário de maneira que o uso da bicicleta e do passeio público seja mais seguro e atrativo.

Após duas tentativas frustradas de licitação do Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI), formou-se em 2005 um grupo de trabalho composto por técnicos

das diversas secretarias envolvidas para elaboração de novo Edital, publicado em dezembro de 2005 e vencido pelo consórcio de consultorias de transportes Oficina / Logit / Logit Mercosul<sup>13</sup>. O trabalho do plano foi iniciado em julho de 2006, com a entrega dos produtos finais em dezembro de 2007, revisados ainda em 2008, o qual envolveu a participação dos técnicos do Consórcio e o Grupo Técnico de Acompanhamento, composto por técnicos das secretarias de Planejamento, dos Transportes, do Meio Ambiente, de Obras e de Gestão. No desenvolvimento do PCDI, foram consideradas as análises e resultados de outros estudos e documentos importantes como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) e as Pesquisas Origem e Destino (EDOM) de 1989, 1997 e 2003. A formulação do PCDI também contou com a colaboração da sociedade civil (EPTC, [201-?]).

O PCDI tem como objetivo “incentivar o uso da bicicleta como meio de transporte, dotando a cidade de instrumentos e infraestrutura eficazes para a implantação de uma rede cicloviária que propicie segurança e comodidade para o ciclista” (EPTC, [201-?]). Este objetivo está alinhado com as diretrizes estabelecidas em nível municipal pelo PDDUA e, em nível nacional, pelo extinto Ministério das Cidades, que priorizam os meios de transporte não motorizados, por suas características de maior sustentabilidade social, urbanística e ambiental (EPTC, [201-?]).

A elaboração do PCDI se deu em seis macro etapas: diagnóstico; prognóstico, projeto funcional, programa de implantação, programa de gestão e projeto executivo: (a) o Diagnóstico consolidou as informações existentes sobre a oferta e demanda cicloviária na cidade a partir de estudos anteriores, dados existentes e levantamentos complementares. Foram realizadas pesquisas de contagem de ciclistas e entrevistas, com o objetivo de subsidiar a aferição da pesquisa EDOM/2003 e alimentar o modelo de projeção para o ano 2022; (b) o Prognóstico permite estimar as demandas futuras do modo bicicleta, identificando as principais ligações cicloviárias para priorizar os principais corredores de demanda para conformar o sistema cicloviário estrutural; (c) o Projeto Funcional constitui a base física onde se consolidariam as diretrizes de implantação do sistema cicloviário, permitindo a inserção deste modo de transporte em todas as políticas públicas de mobilidade e acessibilidade do Município e definindo

---

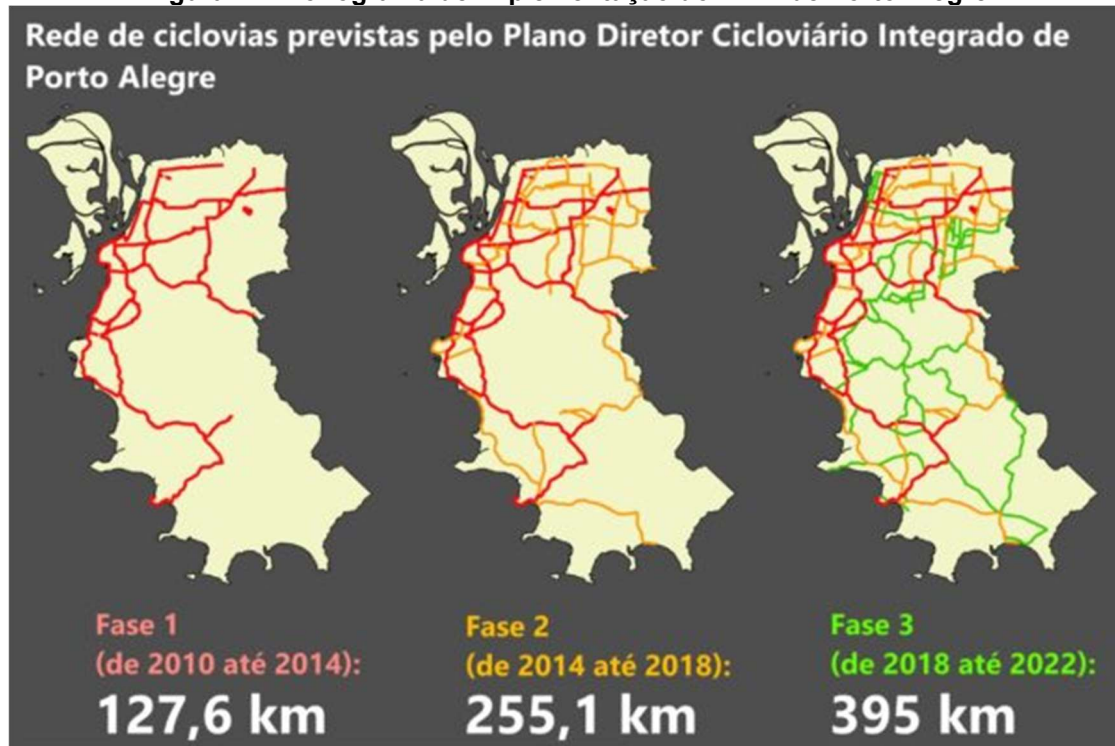
<sup>13</sup> Coordenado pelo arquiteto e urbanista Ricardo Corrêa, Sócio fundador da empresa TCURbes, coautor do livro *A Bicicleta e as Cidades* e consultor em planejamento de mobilidade sustentável.

a Rede Cicloviária Estrutural; (d) o Programa de Implantação trata da hierarquização dos trechos da rede estrutural, definindo prioridades, prazos, metas e apresentando um plano de investimentos que inclui também a manutenção da infraestrutura implantada e as medidas institucionais; (e) o Programa de Gestão do PDCI se pautou pela base legal (a lei complementar), a organização pela EPTC, e a postura de tomada de medidas que estimulam e educam sobre a bicicleta; e (f) o Projeto Executivo previu, além de manuais definindo padrões para a Rede Cicloviária, a elaboração de projetos executivos de engenharia para no mínimo 15 quilômetros de ciclovias (GTA, [2008?]).

O relatório final do PDCI datado de 2008 é a documentação da integralidade dos processos que levaram à proposta para a implantação de cerca de 400 km de ciclovias/ciclofaixas na cidade de Porto Alegre, para um horizonte de 15 anos (contando os anos de estudo do plano, que se iniciaram em 2006). O diagnóstico detalhado levou em consideração a caracterização da área de estudo (delimitada ao município de Porto Alegre), seus aspectos socioeconômicos (população, atividade econômica e renda, uso do solo), aspectos do relevo (topografia e condições físicas), bem como o sistema viário, ferroviário e serviços de transporte (coletivos urbanos e metropolitanos e seletivos), e aspectos legais, institucionais e administrativos do plano quanto a divisão interna das secretarias municipais (OFICINA - LOGIT - MATRICIAL, 2008).

Além disso, o documento fez um prognóstico de demanda, que levou em conta as demandas atual e potencial, baseada com dados de pesquisa de origem em 2003 e atualizadas em 2006 (OFICINA - LOGIT - MATRICIAL, 2008, p. 68-101). A rede de ciclovias e ciclofaixas programada pelo Consórcio levou em conta zonas prioritárias e um cronograma de investimentos das 3 fases do Plano Cicloviário Integrado de Porto Alegre ao longo de 12 anos (OFICINA - LOGIT - MATRICIAL, 2008, p. 161). A imagem a seguir traz informações visuais quanto ao cronograma de implementação do PDCI, considerando em quantos anos as obras seriam realizadas e a estimativa de quilometragem de infraestrutura cicloviária implementada, de 2010 a 2022, totalizando 395 quilômetros:

**Figura 2 - Cronograma de implementação do PDCI de Porto Alegre**



Fonte: Coletivo Ambiente Crítico (*apud* Sul21, 2019)

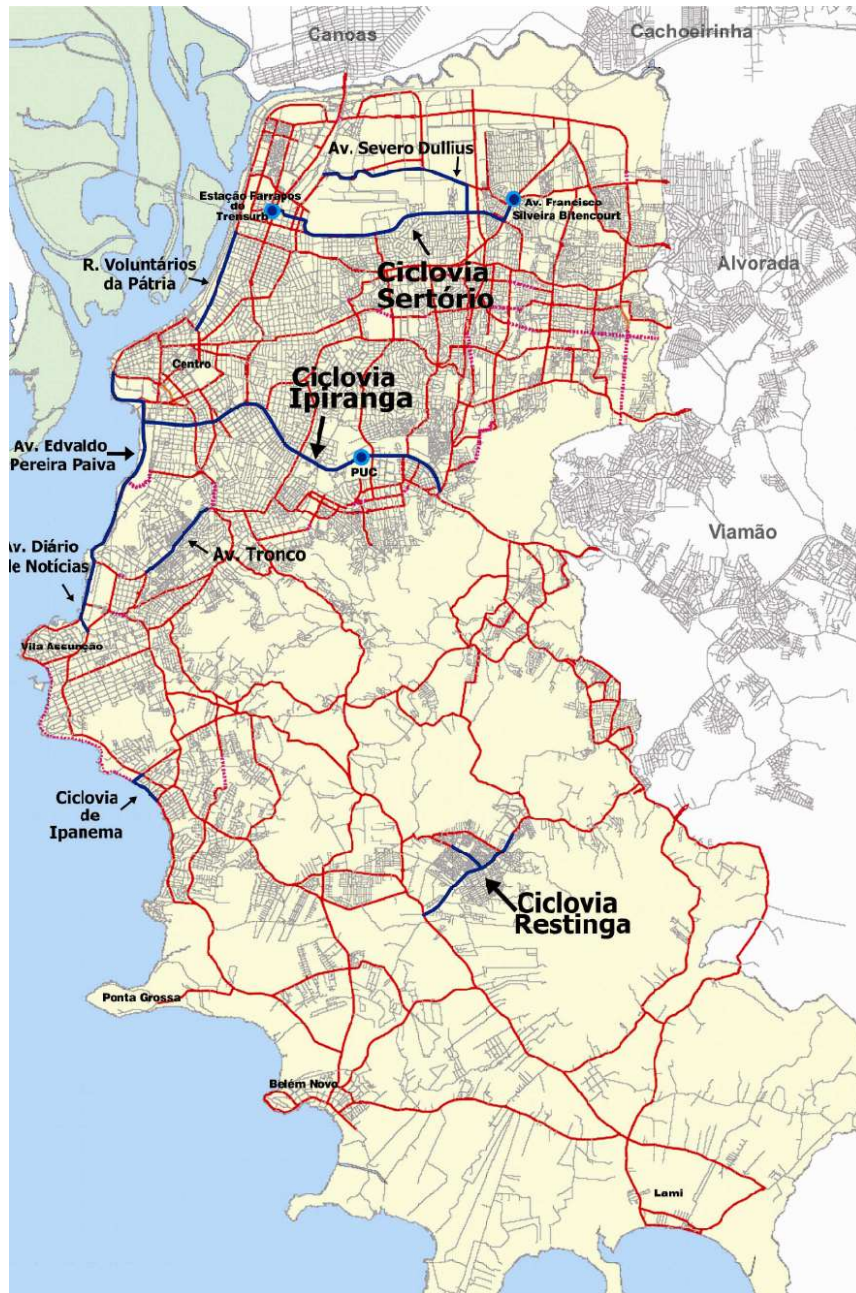
Ficou também definido no relatório final uma minuta de Projeto de Lei de Política Ciclovitária para o Município, estruturada em quatro capítulos. O primeiro fixa os princípios gerais, as diretrizes e os objetivos definidos para a gestão do transporte ciclovitário em Porto Alegre, dentro de uma política mais geral de mobilidade urbana sustentável, e conceitua os elementos que a constituem. O segundo capítulo trata das medidas que permitiriam construir uma adequada infraestrutura física para o transporte ciclovitário, bem como define a obrigatoriedade de implantação de infraestrutura ciclovitária nos empreendimentos públicos e privados e estabelece parâmetros construtivos mínimos a serem observados na construção do sistema ciclovitário. O terceiro capítulo define regras mínimas para a utilização deste espaço ciclovitário, fixando direitos e obrigações para ciclistas, motoristas e pedestres, e remetendo o detalhamento destas regras para posterior regulamentação da lei. A legislação municipal assume um caráter complementar à legislação de trânsito nacional, disciplinando temas como a especificação dos tipos de usuários e veículos autorizados a utilizar o espaço ciclovitário; a definição de atividades que não podem ser executadas nas ciclovias; diretrizes básicas para aplicação de penalidades e garantia do pleno direito de defesa; e a autorização específica para leiloar bicicletas apreendidas e não reclamadas. O quarto capítulo trata das disposições transitórias,

com vigência limitada à fase inicial de implantação do Plano (OFICINA - LOGIT - MATRICIAL, 2008, p. 179;183-191). Os estudos foram consolidados em uma minuta de projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores, que se encontra no Relatório Final.

A Câmara aprovou o PDCI por meio da Lei Complementar 626, de 15 de julho de 2009, com dispositivos diferentes daqueles planejados pelo Relatório Final do Consórcio. A LC do PDCI foi estruturada em 4 partes: parte I, do desenvolvimento do transporte cicloviário, que é subdividido em dois títulos, quais sejam, dos princípios e dos objetivos; parte II, da estruturação do sistema cicloviário, dividido, por sua vez, em três títulos, das vias cicláveis, dos elementos estruturados do sistema cicloviário, da rede cicloviária (que traz as seções das ciclovias, ciclofaixas e do tráfego compartilhado), da construção do espaço cicloviário, e da rede cicloviária estrutural; parte III que trata da gestão do transporte cicloviário; e parte IV, das disposições finais (PMPA, 2009). Tal instrumento previu um dispositivo que vinculava a destinação de recursos oriundos das multas de trânsito para a implementação do plano cicloviário, bem como que todas as vias que seriam reurbanizadas com recursos do PAC Copa, a ser realizada na época, tivessem ciclovias incluídas desde seu projeto, bem como a contrapartida de estabelecimentos particulares para criação de bicicletários e faixas cicláveis proporcionais às vagas de estacionamento novas. (EPTC, [201-?])

Uma das maiores controvérsias quanto a lei original, foi a previsão de destinação do mínimo de 20% dos recursos arrecadados com multas de trânsito para implementação do plano. A Prefeitura recorreu ao Judiciário. Na análise do Incidente de Inconstitucionalidade nº 70050738582, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS) entendeu a constitucionalidade da legislação de Porto Alegre que determina percentual mínimo de investimentos nas ciclovias e programas educativos da arrecadação de multas, não constatando que houve usurpação da competência executiva pelo legislativo (CORREIO DO POVO, 2013). Em 2015, mesmo sob críticas da oposição e de cicloativistas, a Câmara Municipal de Porto Alegre aprovou o projeto de Lei Complementar do Executivo que cria o Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Cicloviário (FMASC), revogando o parágrafo 2º do artigo 32 da lei (LC nº 626), de 2009, que previa a necessidade de vinculação direta dos recursos oriundos das multas (GZH, 2014). Além do recurso das multas, as obras para ampliação da infraestrutura cicloviária previram recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) da Copa do Mundo que ocorreu em 2014.

Figura 3 - Mapa da Rede Ciclovitária Estrutural com ciclovias e ciclofaixas em projeto ou execução destacadas.



Fonte: Portal PMPA (EPTC, [201-?]).

De acordo com o portal da Prefeitura do Município de Porto Alegre, que não se sabe quando exatamente foi atualizado, foram efetivamente implementados os seguintes trechos. O quadro abaixo, elaborado como uma tabela pela autora, lista trechos viários que receberam a implementação de infraestrutura de ciclovias e ciclofaixas, descrevendo sua extensão, totalizando 31,6 quilômetros:

**Quadro 2 - Localização e extensão das ciclovias e ciclofaixas em Porto Alegre com dados extraídos da EPTC ([201-?])**

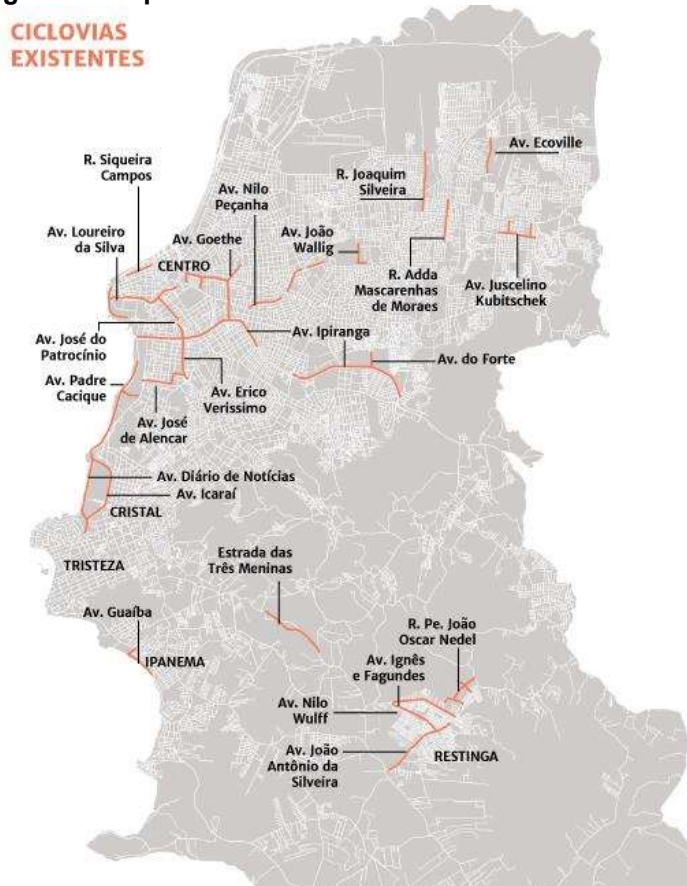
<b>LOCAL</b>	<b>EXTENSÃO</b>
<b>Ciclovía Ipanema (Ciclovía Ayrton Senna da Silva)</b>	1,2 km de extensão, no Bairro Ipanema. Inaugurada em 1993 e revitalizada em 2011. Trata-se de uma ciclovía segregada junto à via, bidirecional, 3,0 m de largura média e pavimento em asfalto pintado.
<b>Ciclovía da Diário de Notícias (Ciclovía Eduardo Schaan)</b>	Com 2,0 km de extensão, na Avenida Diário de Notícias, junto à orla do Guaíba, foi inaugurada em 2008 com 1,5 km e ampliada em 2010 em 0,5 km. Trata-se de uma ciclovía segregada em calçada, bidirecional, 3,2 m de largura e parte do pavimento em bloco intertravado colorido e a outra em asfalto pintado.
<b>Ciclovía da Restinga</b>	Com um total de 4,6km de extensão, a rede cicloviária do Bairro Restinga começou a ser implantada com a entrega, no ano de 2010, de 1,1 Km de ciclofaixas monodirecionais junto ao canteiro central da Av. Economista Nilo Wulff. Em 2012 foram entregues 3,5 Km de ciclovía segregada e bidirecional na Estrada João Antônio da Silveira, principal via do bairro.
<b>Ciclovía José do Patrocínio</b>	Com 880 metros de extensão, liga as avenidas Loureiro da Silva e Venâncio Aires.
<b>Ciclovía Sete de Setembro (Centro)</b>	Com 585 metros, é dividida em dois trechos: o primeiro, de 185 metros, da Borges de Medeiros até a General Câmara; o segundo, de 400m, da Caldas Júnior até a Padre Tomé.
<b>Ciclovía da Avenida Adda Mascarenhas</b>	Trecho de 1,2 quilômetro, nos dois sentidos da avenida, entre as ruas Karl Iwers e Vitório Francisco Giordani no bairro Jardim Itu Sabará, zona Norte.
<b>Ciclovía da avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira</b>	Trecho de 1,1 quilômetro de extensão, entre a Manoel Elias e a Dr. Vargas Neto no bairro Rubem Berta.
<b>Ciclovía Estrada das Três Meninas</b>	Localizada na estrada das Três Meninas, na zona Sul, possui 1,65 Km de extensão.
<b>Ciclovía Avenida Chuí</b>	Com um trecho de 650 metros na avenida Chuí, zona Sul, o novo espaço de deslocamento no sentido bairro/Centro, está localizado entre as avenidas Icaraí e Diário de Notícias.
<b>Ciclofaixa da Icaraí</b>	Com 1,7 quilômetro de extensão entre as avenidas Wenceslau Escobar e Chuí, na Zona Sul, o trecho, de conformidade com os padrões do Plano Diretor Cicloviário, encontra-se do lado direito do sentido bairro-Centro, dando condições para que o ciclista possa se deslocar pela avenida, em área delimitada.
<b>Ciclovía Av. Erico Verissimo (primeiro trecho)</b>	Trecho de 550 metros que interliga a avenida Ipiranga e a rua Venâncio Aires.
<b>Ciclovía Av. Erico Verissimo (segundo trecho)</b>	Trecho de 1,2 quilômetro entre a av. Ipiranga e rótula do Papa.
<b>Ciclovía Av. Silva Só/Mariante</b>	Trecho de 1,1 quilômetro, entre Ipiranga e Vasco da Gama.
<b>Ciclovía Sílvio Delmar Hollembach</b>	Trecho de 400 metros na Rua Sílvio Delmar Hollembach (zona Norte), faz ligação com a ciclovía da avenida Juscelino Kubitschek.
<b>Ciclovía Loureiro da Silva</b>	Com 1,8 quilômetro de extensão, está localizada entre a rua Luiz Englert e a Câmara de Vereadores.
<b>Ciclovía Vasco da Gama / Irmão José Otão</b>	1,1km de extensão, entre as ruas Miguel Tostes e Barros Cassal
<b>Ciclovía General João Telles</b>	300m, entre a Vasco da Gama e Osvaldo Aranha
<b>Ciclovía Barros Cassal</b>	300m, entre a Vasco da Gama e Osvaldo Aranha
<b>Ciclovía Goethe</b>	650 metros
<b>Ciclovía Joaquim Pôrto Vilanova</b>	400 metros
<b>Ciclovía Rua Nestor Ludwig (Rua A)</b>	600 metros
<b>Ciclovía da Ipiranga</b>	9,4km de extensão, da Beira-Rio até Antônio de Carvalho, o projeto básico da ciclovía da Ipiranga foi desenvolvido pela equipe técnica da EPTC em 2010. Desses, 7,7km já estão concluídos ou em execução.
<b>Total</b>	<b>31.665 metros (31,6km)</b>

**Fonte: Autoria própria (2020).**



Desde 2009 até 15/07/2019, ou seja, quando o PDCI completou 10 anos, o mapa ciclovitário de Porto Alegre chegou a 10% do potencial, segundo apurado por Weber. Em levantamento feito pelo Jornal Zero Hora, o Município de Porto Alegre conta com números um pouco mais otimistas do que os disponíveis no portal da Prefeitura, totalizando então 48 quilômetros de faixas reservadas para os ciclos, conforme imagem abaixo (WEBER, 2019).

**Figura 4 - Mapa da Rede Ciclovitária Estrutural em 2019.**



**Fonte: GZH (WEBER, 2019).**

A figura acima mostra o mapa da rede ciclovitária estrutural no ano de 2019, nomeando os trechos das ciclovias e ciclofaixas já implementadas em Porto Alegre. Os estudos para a elaboração do plano de Porto Alegre ocorreram entre 2005 e 2008, conforme relatado anteriormente. Alessandra Both, coordenadora de Projetos de Mobilidade Sustentável da EPTC, relata à reportagem da GZH que “foram levados em consideração fatores como acidentes envolvendo bicicletas e projeção de demanda futura” para a implementação da malha atual, mas sem prazo para a realização – até porque, ressalta Alessandra, parte do traçado previsto contava com a realização de obras como alargamentos ou desapropriações, que não aconteceram

até hoje. No tocante aos planejamentos previstos até 2019, além da finalização nas avenidas Nilópolis e Nilo Peçanha, também estão previstos neste ano trecho na Voluntários da Pátria (próximo ao DC Shopping) e 1,7 quilômetro na Ipiranga, ambas por contrapartida (WEBER, 2019).

Em 2020, a prefeitura de Porto Alegre implementou pouco mais de 5 quilômetros de malha cicloviária, de acordo com o portal do município. A marca foi atingida com a finalização dos trechos de 1,3 km na avenida Aureliano de Figueiredo Pinto, na região dos bairros Praia de Belas e Cidade Baixa, e o trecho de cerca de 1 km de ciclofaixa da Siqueira Campos, no Centro Histórico (ROTH, 2020).

### **3.2 Estudos de caso**

Dos quase 50 quilômetros de ciclovia implementados em Porto Alegre ao longo desta década, é preciso destacar que a escolha de um trecho representativo da controvérsia objeto de estudo não é representativa das demais. O que pode ser extraído de um conflito de proximidade são indícios, não um recorte da realidade aplicável a outras situações congêneres.

Antes de prosseguir com os estudos de caso, o percurso da autora é algo a ser considerado neste trabalho. A vivência da autora, enquanto ciclista pelas ruas de Porto Alegre, data de 2013. Ao longo desse período, cresceu enquanto ciclista junto com a implementação da infraestrutura cicloviária, podendo sair dos parques para as ruas com um pouco menos de receio, por estar amparada por uma segmentação espacial. Conforme Harkot, (2018, p. 59-60), que pesquisou a relação entre gênero e mobilidade por bicicleta em São Paulo, dentre as normas culturais identificadas na revisão bibliográfica que serviriam como dificuldade para as mulheres aderirem ao modal tem relação com infraestrutura e ambientes cicloviários, em virtude de preferirem condições mais seguras com menor interação com o tráfego motorizado.

Mesmo na ciclovia/ciclofaixa, a autora experienciou hostilidades, conflitos de uso com pedestres e corredores, pedalou com a sensação de não pertencimento, e também medo de não retornar com integridade física ao transitar nos trechos desprovidos conectividade entre as faixas cicláveis. Aliás, foi apenas com experiência que pode se entender como parte legítima e integrante do trânsito, a *disputar* o espaço urbano que, por essência, deveria ser compreendido como compartilhado por

diferentes atores. Esse amadurecimento de 7 anos, ao longo de boa parte dos 50 quilômetros de infraestrutura ciclística paulatinamente implementada que despertaram o interesse da autora pelo planejamento urbano dessa malha cicloviária em Porto Alegre.

As histórias escolhidas para estudo neste tópico são ilustrativas, oriundas de múltiplas fontes, tais como inquéritos, notícias de jornais, mídia dita alternativa, redes sociais, em que foram constatadas situações de desacordo. Por isso, foi dada preferência a exemplos de situações qualitativamente diferentes envolvendo conflitos na implementação de infraestrutura cicloviária, analisados à luz da literatura avançada, demonstrando as formas como os atores sociais lidam com essas mudanças, utilizando-se como referencial teórico de análise as quatro dimensões do *conflict d'aménagement* de Poirier/Dziedzicki (ver tópico 2.2), buscando verificar se houve desdobramento em que o direito foi de alguma forma acionado para atuar nessas relações.

### 3.2.1 Caso 1: Bairros Cidade Baixa e Bom Fim

A mera colocação de cavaletes para sinalizar a implementação da faixa cicloviária, obra de 880 metros, no bairro Cidade Baixa, foi suficiente para desaprovação de moradores e comerciantes locais, conforme apurado em reportagem da Zero Hora em 26/04/2013 (KOHLMANN, 2013a]. “*O cliente passa uma vez, passa duas e não consegue estacionar. Depois vai embora*”, reclama um comerciante; os habitantes alegam não ter sido consultados sobre a realização da obra. A prefeitura afirma que realizou reuniões com moradores e comerciantes, e que apenas uma das faixas ficou impossibilitada de estacionamento, por duas quadras. A associação de ciclistas da Zona Sul manifestou-se pela implementação das obras, e após proceder a avaliação da sua qualidade ou eficácia.

Já no bairro Bom Fim, após o pioneirismo da Cidade Baixa, a comunidade foi informada, em reunião promovida pela EPTC e a Associação de moradores do bairro, acerca da finalidade das obras no local (BARROSO, 2013). Apesar do plano datar de 2009, apenas em outubro de 2013 começaram as obras na região para construção de 1,7km de vias para ciclistas, como constata a reportagem do jornal Zero Hora (KOHLMANN, 2013b). Na matéria, há indicações da localização do trajeto exclusivo para bicicletas, informando ainda que não afetará os ônibus, contêineres e pontos de

táxis dispostos no trecho; no entanto, informa a possibilidade de extinção ou realocação de vagas de estacionamento na via pública, criando alternativamente uma zona de rotatividade de estacionamento controlada e não-gratuita (popularmente conhecida como zona azul).

O grande problema salientado na reunião é a redução de vagas de estacionamento: não só por parte dos moradores, mas taxistas e trabalhadores freteiros, que costumavam ficar estacionados em uma rua da região. A própria Prefeitura já se adianta colocando a questão como um problema, na fala do gerente de projetos de mobilidade da EPTC, Antônio Vigna: “A redução dos estacionamentos é um problema no começo, assim como foi no caso da ciclovia da José do Patrocínio”. Contudo, dispõe que soluções alternativas são ponderadas e vê com otimismo pela experiência prévia que “com o passar do tempo, no entanto, os comerciantes percebem que como tempo todos ganham com as ciclovias” (KOHLMANN, 2013b).

Além dos ciclistas, os atores aqui compreendidos (que se repetem em muitos casos utilizados) são o Poder Público executivo municipal, representado pela EPTC; os “locais”, habitantes e comerciários; os motoristas profissionais, representados pelos taxistas e freteiros. E cada um tem seu ponto de vista quanto ao que será afetado no seu ganha-pão, nos seus afazeres diários, na sua forma de viver a vida, enquanto o *aménageur cria conflitos desnecessários*. Em comum, identifica-se nesses conflitos prévios, a incerteza dos efeitos de um novo projeto nos modos de vida previamente estabelecidos, com a supressão das vagas, de usos já estabelecidos, por novos hábitos e novos atores, segundo a categoria proposta por Poirier-Dziedzicki no ponto 2.2.

Além disso, alegam a falta de diálogo. Na realidade, os que participaram do plano há cinco anos não são necessariamente os mesmos presentes na sua implementação. Acena-se um conflito de procedimento, a incapacidade governamental de uma gestão transparente numa sociedade com amplo acesso à informação, que, entretanto, parece tomada de surpresa pelos atos dos gestores.

### 3.2.2 Caso 2: Ciclovia do Bairro Restinga sem calçada

No bairro Restinga, zona mais periférica da cidade de Porto Alegre, o conflito não é entre os veículos e os ciclistas ou habitantes e ciclovias, mas, curiosamente entre pedestres e ciclistas. Mais do que um conflito baseado na incerteza, este conflito

denunciado pela comunidade local na rede social Facebook, sintetizado no blog porto-alegrense *Vá de Bici*, denuncia descaso na implementação do projeto cicloviário na calçada, em que houve supressão do espaço exclusivo para pedestres. Importante distinguir a calçada de passeio, sendo calçada o elemento da via e passeio como parte integrante da calçada ou da pista de rolamento, neste caso, separada por pintura ou fisicamente, normalmente para pedestres, ou, excepcionalmente, para ciclistas<sup>14</sup>.

Segundo apurações do Jornal Restinga, de circulação local, divulgados no *site* do *Vá de Bici*, a “obra da prefeitura de Porto Alegre é um desastre. Pessoas estão sendo atropeladas por ciclistas na Restinga. A ciclovia da Restinga virou um campo de batalha, pedestres e ciclistas estão disputando cada centímetro desse fiasco público (sic)”. Os moradores reclamam que o Município deixou de zelar pela circulação, tendo a ciclofaixa tornando-se, inclusive, local de estacionamento de veículos automotores. O conflito, neste caso, é substancial, pois diz respeito às consequências da decisão, passando do risco em abstrato para uma situação de conflito físico. A falha de implementação no nível executivo que gera transtornos nos usos da população, inviabilizando o uso da própria faixa cicloviária para os fins a que se destina. Logo, o problema não é, em si, a previsão e existência de estrutura cicloviária na calçada, mas os conflitos decorrentes da má implementação nos usos no caso concreto.

Os comentários na publicação ainda dão conta da insatisfação generalizada, sugerindo que a obra não deveria ser considerada segura como ciclovia/ciclofaixa, ou deveria ter sido embargada antes mesmo de ter sido levada a efeito. Esse conflito de procedimento demonstra como o processo de decisão é falho, levando em consideração o interesse geral e sadio por ciclovias, ignorou completamente as necessidades locais, ou mesmo a precariedade das condições para implementação da estrutura.

---

<sup>14</sup> De acordo com o Anexo I do CTB, a calçada é a “*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*”, enquanto passeio constitui a “*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*”.

### 3.2.3 Caso 3: Falta de manutenção na ciclovia gera inquérito civil na Avenida Aureliano Figueiredo Pinto

Em novembro de 2019, foi encaminhada denúncia à Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), o que levou à abertura do Inquérito Civil nº 01304.002.787/2019. O teor diz respeito à suposta marcação indevida da ciclovia localizada na Avenida Praia de Belas, esquina com a Aureliano de Figueiredo Pinto. Relata a possibilidade de “sérios problemas de futuros acidentes” (relato triagem 002), diante da largura da pista exclusiva e das raízes de indivíduos arbóreos que poderiam vir a prejudicar os usuários do modal. Diante a notícia de fato, o órgão intimou a EPTC para apurar a veracidade das informações e, procedendo a denúncia, informar as providências cabíveis. Houve resposta da empresa pública (anexação de procedimento 0015), manifestando-se pela conformidade da obra e conclusão prevista em março de 2020, pelo que uma das etapas seria inclusive a poda das árvores objeto de denúncia, tendo a Promotoria solicitado o prazo específico (despacho 0016) para a realização do serviço. Os prazos de resposta foram postergados diante da situação de pandemia global, e, em maio de 2020, foram realizadas diligências de vistoria no trecho, para averiguação das condições de trafegabilidade, continuidade e segurança (cumprimento de diligência 0019), e nova vistoria com registro fotográfico realizada em agosto de 2020, constando-se a regularidade da obra (cumprimento de diligência 0043), última movimentação do inquérito civil apurada até 16/09/2020.

O MP-RS exerce uma importante fiscal de auxiliar da Justiça e da Ordem urbana, colocando-se como autoridade institucional para exigir respostas diante do Poder Municipal. Cumpre esclarecer que a Promotoria de Justiça do MP-RS atua na defesa da ordem urbanística e na Política Urbana, prevista nos arts. 182 da CF/88,

quando a ordem urbanística é atingida por ações que podem prejudicar o direito à cidade - nas dimensões dos direitos de habitação, circulação, lazer e trabalho - , à infraestrutura urbana ou, ainda, quando o Poder Público Municipal deixar de regular as transformações do meio urbano, deve haver a intervenção do Ministério Público, a fim de que sejam adotadas todas as medidas jurídicas (Inquérito Civil, Termo de Ajustamento de Conduta e Ação Civil Pública), que visam a recompor o bem estar de todos os que habitam

ou circulam nas cidades, preservando o direito à cidades sustentáveis, para as presentes e futuras gerações<sup>15</sup>.

Durante a averiguação da denúncia, foi mantido contato telefônico com o denunciante (informação 0036). No entanto, o autor da denúncia solicitou o “cancelamento da denúncia”, e, quando informado dos detalhes do procedimento, perguntou se iria “preso porque não dá mais pra cancelar”; na sequência, o servidor público responsável pelo contato atestou que o denunciante não queria mais se envolver nessas questões e que “ao que tudo indica ... é pessoa pouco esclarecida” (MP-RS, 2019).

As esferas de planejamento público parecem distantes dos cidadãos após a eleição dos seus representantes, do mesmo modo, a possibilidade de fiscalização das obras públicas é nebulosa. Mesmo os cidadãos interessados na fiscalização dos atos executivos do poder municipal estão passivos diante da falta de manejo com os instrumentos de fiscalização civil, fornecidos pela própria Constituição: disposição é diferente de acesso. Se podem ser aplicadas as categorias de análise propostas, apesar da possibilidade de trajar o cidadão com um órgão habilitado e competente para atuar na defesa do patrimônio público, o conflito continua visivelmente *estrutural*: a injustiça e a falta de democratização real permeiam a sociedade brasileira.

#### 3.2.4 Caso 4: Ciclista bloqueia trânsito de carros em ciclovia na Zona Sul

O que fazer quando o problema não é a implementação da ciclovia, mas de obra na via, impossibilitando o fluxo normal de veículos automotores? Para alguns motoristas de carros, a lógica é desviar a rota pela ciclovia - como se pudesse fazê-lo pela calçada, na ausência de delimitação da faixa exclusiva para modais cicloviários; para o cozinheiro e ciclista usuário daquela ciclovia, e naquele momento, *manifestante*, é colocar-se como cavalete humano (VÍDEO, G1-RS, 2015).

A reportagem da G1-RS apurou, em 14/08/2015, que havia uma obra do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) impedindo o acesso dos carros pela faixa, os motoristas ficaram *sem alternativa* para se deslocar, deixando também *sem alternativa* o ciclista, que deitou-se com a bicicleta no chão da ciclovia localizada no Bairro Ipanema. O ciclista não chegou a sofrer agressões nas vias de fato, mas foi

---

<sup>15</sup> Descrição da atuação da secretaria disponível no site institucional do MP-RS, disponível em <<https://www.mprs.mp.br/urbanistico/>>. Acesso em 29 set. 2020.

ameaçado e agredido verbalmente, enquanto o colega filmava a situação. A polícia (Brigada Militar) atendeu a ocorrência e orientou os motoristas a deixarem a ciclovia livre (VÍDEO, G1-RS, 2015).

O Código de Trânsito Brasileiro, em seu art. 193, dispõe como ato infracional de natureza gravíssima, transitar com o veículo em ciclovias ou ciclofaixas, além de impor a penalidade de multa. O que fica evidente neste episódio é que nem uma demarcação física exclusiva para ciclistas, nem a previsão normativa que impõe sanção aos infratores, obsta o comportamento invasivo dos motoristas de veículos automotores, como também observado por Meneses Reyes (2016) nas ciclovias da Cidade do México (ver ponto 2.3): o trânsito ocidental é orientado por normas e não convenções, mas as leis sociais de poder continuam imperando sobre o comportamento dos atores e pensamento sobre o espaço público.

Essa relação entre direito, espaço urbano e trânsito pode ser pensada a partir da “teoria da espacialidade das normas e da ação normativa no contexto urbano”, (KONZEN, 2016, p. 438 - tradução nossa), com as noções de normas jurídicas e normas sociais. As *normas jurídicas* são compreendidas como as instruções imperativas de conduta, feitas pelo Estado, formalizadas por meio de textos ditos legais e aplicadas em decisões judiciais; a esse conjunto de normas, dá-se o nome de ordenamento jurídico, que rege toda a burocracia estatal. Já as *normas sociais* são também normas de conduta, presentes em comunidades religiosas, familiares, trabalho, etc, em que a reprovação da conduta se dá em caráter mora; versando sobre a ação normativa de comunidades com uma base geográfica (KONZEN, 2016, p. 445). A coletividade de ciclistas não é homogênea, mas o cicloativismo tem pautas comunitárias, como as de viés ecológico e político (SGARBOSSA, 2015, p. 136-142). Já os motoristas de veículos automotores, que também não constituem um grupo homogêneo, tem suas condutas amparadas pela prática mais expressiva numericamente.

Nesse sentido, o ser ciclista é um ato político contínuo. Meneses Reyes (2016, p. 476) também ressalta a importância da autoridade de trânsito, como representação do próprio Estado, que acaba se fazendo como meio material para cumprimento da lei. Por vezes, o transtorno que isso causa desde o acionamento das medidas policiais ou judiciais, até o atendimento, e nem sempre quem tem razão é quem está legitimamente ocupando o espaço, mas há concessões para o bem geral dos motoristas.



### 3.2.5 Caso 5: Artigo de opinião contra as ciclovias

“Sem planejamento as ciclovias vão brotando em Porto Alegre”, é a manchete do texto escrito pelo jornalista Márcio Pinheiro, disponibilizado em 25/11/2019 no blog “Histórias Mal Contadas”, *site* de autoria do repórter Carlos Wagner (2019). Para o jornalista Márcio, as ciclovias surgem de forma misteriosa em Porto Alegre, pois, contrariando a lógica de mercado, “restaurante sem cliente, fecha; jornal sem leitor, acaba; praça sem criança, se deteriora, [...] ciclovias sem ciclista, se multiplica”. Aduz que a quantidade de ciclovias é “absurda e desproporcional” ao número de ciclistas, que “arrancam nacos” das ruas e avenidas sem contrapartida e conseqüentemente pioram o trânsito. Baseado no seu conhecimento empírico, afirma não conhecer alguém que tenha trocado o carro pelo transporte de bicicleta, se corrige em seguida para dizer que apenas um cidadão, que faz *home office*; ainda, que a capital não é ciclável, devido ao clima e a topografia, Márcio também ressalta que ciclovias são um modismo defendido por grupos de ativistas que não levam o assunto “com maior seriedade”, culpando a prefeitura por “infestar a cidade com ciclovias”, sem priorizar outras soluções de transporte público massivo, desperdiçando dinheiro público, porque acredita que a implementação da infraestrutura não faz ciclistas “brotarem do chão”. Ainda, Márcio colaciona registros fotográficos para provar suas percepções sobre a ausência de utilização da via ciclável, concluindo que “ciclovias prejudicam até o fluxo das ideias, travancando a discussão, e muitas vezes levando o debate ao mesmo destino de muitas delas: lugar nenhum” (PINHEIRO, 2019).

Dois pontos merecem destaque no artigo de opinião do jornalista: a alegação de falta de planejamento cicloviário e a ausência de demanda. As afirmações do jornalista demonstram a falta de conhecimento, em geral, do cidadão leigo quanto ao funcionamento do PDCI do município de Porto Alegre (mesmo, nesse caso, frisa-se tratar de um jornalista); extensamente apresentando no ponto 3.1, constando no relatório a consulta junto à população e o alinhamento dos planejamentos municipais a uma estratégia nacional, que por sua vez, segue uma tendência mundial. Os dados levantados no diagnóstico do PDCI levaram em consideração aspectos socioeconômicos, do relevo, do sistema viário e das ofertas de transporte, projetando sua implementação integral até o ano de 2022 - o que não aconteceu como previsto.

Esse tipo de situação remete a *conflitos de aménagement* referidos em Poirier-Dziedzicki, como: a *incerteza* nos impactos dos projetos, considerando que ele não foi integralizado no prazo previsto e por isso não há como mensurar os resultados e impactos imaginados pelo Poder Público àquela época; o conflito *substancial* das escolhas consideradas equivocadas, em um período que não corresponde à situação fática dos envolvidos - poder público e população consultada; o próprio conflito de *procedimento* com relação à suposta falta de transparência do plano por trás das obras públicas de transporte cicloviário; e o próprio conflito *estrutural* devido a má alocação dos recursos sociais com relação ao transporte, tecla em que o cicloativismo bate, perpetuando as relações de poder carrocêntricas.

### **3.3 O legado do estudo dos conflitos de proximidade na sua relação com o direito**

Neste capítulo, traçou-se o percurso do planejamento à implementação do plano cicloviário em Porto Alegre. São mais de 10 anos de PDCI promulgado em 2009, e discutido desde 2006, o que perpassa, pelo menos, quatro mandatos políticos na Prefeitura Municipal. Desses 10 anos de plano que previam 400 quilômetros de vias cicláveis até 2022, somam-se cerca de 50 quilômetros, o que corresponde a menos de 15% da previsão.

A questão em torno das ciclovias parece uma escada com degraus tão espaçados, que partem da vontade política até a implementação do gestor, o que tem a aparência de levar de lugar algum a lugar nenhum. O grande problema da demora para a implementação do plano diretor cicloviário é que ele se torna, em parte, obsoleto: as dinâmicas sociais mudam, tecnologias novas surgem e mesmo as governanças alteram. Isso não é de todo modo ruim. As novas tecnologias permitem um outro nível de diálogo, que alcance mais pessoas e abracem mais demandas. Contudo, o conflito é inevitável como parte do processo de construção da cidade.

Além desse lapso temporal, existe a barreira do diálogo das situações locais, dos usos, das distintas porto-alegres em um único município de Porto Alegre. Nos estudos de caso, constataram-se diferentes pontos de vista sobre o suposto progresso que as ciclovias e ciclofaixas trariam. No caso 1, a vizinhança e comércio questionou a supressão de vagas, em um dilema econômico; no caso 2, os pedestres tiveram seu espaço de deslocamento suprimido pela ciclovia realizada na calçada; no

caso 3, um cidadão acionou o MP para averiguar a segurança de uma obra cicloviária; no caso 4, um ciclista viu seu direito de ir e vir na ciclovia interrompido por motoristas sem acesso à via; no caso 5, o descontentamento esboçado por um jornalista diante das ciclovias em geral.

Além das dimensões demonstradas através desses conflitos, isso mostra as várias facetas da democracia, retomando o ponto de vista de qual face pesa mais na implementação de uma política pública, seja técnico, político ou social. Quando se fala na construção da cidade, se fala de balancear as diferenças e dar um direcionamento para os projetos de poder: o técnico serve ao político, que vê no social aliados ou entraves para a execução das políticas; no entanto, existem fatores econômicos que conduzem as vontades e minam outras possibilidades. Essas diferenças quanto à interpretação de como uma cidade deveria ser conduzida só demonstram como são necessárias ferramentas que garantam o acesso à democracia em todas as etapas, desde a elaboração da legislação à execução das obras, de uma forma plural.

O que se pode aprender dessas experiências urbanas é a respeitar a oposição ao mesmo tempo em que se empreende o projeto de reinvenção da cidade. O político é muito importante, porque, sem ele, as grandes obras não existiriam, enquanto a via do respeito é a verdadeira urbanidade. Não se pode confundir respeito na democracia com inércia ou passividade.

O direito exerce um papel fundamental nas democracias, como uma espécie de “cola” estruturante dos procedimentos e processos. Onde se acha que o poder público é arbitrário, a legislação dá respaldo; onde faltou planejamento, ou mesmo segurança de execução, o direito se faz (ou deveria se fazer) presente; quando se entende que é necessário um novo projeto de poder para o exercício da cidadania, busca-se eleger novos representantes para que o ciclo democrático se renove.

## CONCLUSÃO

As cidades foram construídas com uma intencionalidade. Elas acompanharam o processo de industrialização, concentraram capital e aparelho da burocracia tecnocrática. E cresceram, quase desordenadamente, apesar dos esforços para um planejamento urbano. Retomar a cidade e seus usos para pessoas é uma premissa a partir de meados do século passado, pelo que a opção pela bicicleta é uma tendência política, ambiental e social. As cidades brasileiras adotaram as tendências globais, em passos vagarosos, e implementaram paulatinamente as malhas cicloviárias, tendo São Paulo como “carro-chefe” exemplar para as demais cidades, de que é possível fazê-lo, e com maior celeridade. Porto Alegre, não obstante, seguiu passo mais modestos, e em 10 anos concretizou em vermelho pouco mais de dez por cento de seus planos cicloviários legislados.

As novas dinâmicas urbanas demandam novas práticas e usos do espaço público, através das quais os velhos conflitos tomam novas roupagens. Falar em *conflit d'amenagement* ou de proximidade é dar um nome para o que poderia ser entendido como individual, mas é parte do imaginário coletivo urbano, também objeto de estudos acadêmicos. A importância de dar nome às desavenças visa despatologizar a visão do conflito, ao mesmo tempo não é tomar por normal acionar a via judicial para toda incongruência de ponto de vista na condução da política urbana.

Por isso, coletivos de cicloativistas, que residem ou transitam por Porto Alegre, que são corpos muito mais frágeis em relação à tradição automobilística fomentada pela indústria do petróleo, estavam otimistas com relação aos novos ares do PDCI de 2009. Contudo, ter uma legislação para chamar de “sua” não olvidam os conflitos, que vão desde “por que a minha vizinhança”, “por que a minha calçada”, e “por que a minha via”, ou mesmo “por que todas as vias”. É da natureza da sociedade e das cidades o questionamento sobre as opções políticas, e cidadãos pró-bicicleta questionam “por que não?”.

Em um ano de eleições municipais, importa ressaltar que a democracia não começa, nem termina nas urnas. As cidades para bicicletas estão sendo construídas, por meio dos agentes políticos de diferentes partidos, em cima de obras de tantos outros, mas a opção por uma cidade ciclável existe antes das ciclovias e resiste apesar das execuções imperfeitas e desafetos conquistados na implementação dos

projetos. A opção política por uma via ou outra é desagradar algum setor. Não existe uma sociedade sem conflito. O que resta é a criação de espaços de diálogo, e também de denúncia. Diálogo para o que se quer construir, e denúncia para as irregularidades verificadas.

Qual, então, é o papel do direito no gerenciamento dos conflitos de proximidade gerados pela implementação do plano cicloviário de Porto Alegre? Uma pequena fração do papel do Direito se consoma com a norma legislada propriamente dita. Todo o processo que leva à legislação, inclusive a cadeia produtiva que é acionada durante a implementação da infraestrutura é o que clama pelo direito, quando a dimensão normativa alcança as dimensões sociais e espaciais. Nesses debates, o papel que o direito exerce é mais amplo que a regulação dos espaços através da normatização pelo legislativo, o chamado “antes”, e não se resume ao “após”, extremada pela judicialização; durante a implementação de infraestrutura cicloviária, a *terceira via* (se é que pode ser chamada assim) do direito é fornecer ferramentas capazes de promover uma via de discussão sobre os espaços, justamente para que o processo democrático seja garantido em todas as instâncias das obras públicas de infraestrutura urbana. Quando as pessoas interessadas do projeto de construção do ordenamento urbano, podem participar ativa e democraticamente; mesmo que incapazes de parar o projeto, valida-se sua participação na discussão da construção da cidade subjetiva, o que une os cidadãos com diferentes ambições e desejos residentes em um mesmo município.

Tudo o que se tem na cidade é o espaço, seja ele subjetivo ou objetivo, e aos significados que se dá a ele. O direito, nesse caso, vem para mediar a polissemântica que um espaço tem e garantir às parcelas a cada um. A questão que emerge disso é que às vezes a parcela não satisfaz, e prejudica o todo, pelo que o novo papel é garantir que os conflitos de uso tomem seu rumo pacífico, mas estabeleçam novos significados ou firmem os posicionamentos anteriores.

## REFERÊNCIAS

AMAR, Georges. **Homo Mobilis**: la nueva era de la movilidad. 1ª ed, Buenos Aires: La Crujía, 2011.

ARAUJO, Ana Luisa. **Programa Bicicleta Brasil**: Agora vai? Agência Senado, Brasília, publicado em 1 dez. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2019/09/programa-bicicleta-brasil-agora-vai>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

AZUELA, Antonio; MELÉ, Patrice; UGALDE, Vicente. **Conflicts de proximité et rapport(s) au(x) droit(s)**. Développement durable et territoires, Vol.6, n°1, Mars 2015, pág. 1-16. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/developpementdurable/10787>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BARROSO, Lucas. **Reunião com moradores detalha ciclovias do Bom Fim**. PETRIK, Manuel (ed.). Porto Alegre: Portal PMPA, 17/09/2013. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_cidadao/default.php?p\\_noticia=163752&REUNIAO+COM+MORADORES+DETALHA+CICLOVIAS+DO+BOM+FIM](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_cidadao/default.php?p_noticia=163752&REUNIAO+COM+MORADORES+DETALHA+CICLOVIAS+DO+BOM+FIM)>. Acesso em: 29 set. 2020.

BLOMLEY, Nicholas. **From "what?" to "so what?"**: Law and Geography in retrospect. In Holder, J and C Harrison, ed. 2003, Law and Geography. Oxford University Press: Current Legal Issues, Vol 5, p. 17-33. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/289934736> From %27What%27 to %27So What%27 Law and Geography in Retrospect. Acesso em: 12 nov. 2020.

BLOMLEY, N; LABOVE, J. **Law and Geography**. In International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 2nd edition, Volume 13, p. 473-478. Disponível em: <[https://www.academia.edu/2501444/Law\\_and\\_Geography](https://www.academia.edu/2501444/Law_and_Geography)>. Acesso em: 11 nov 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: <<http://www.pcdlegal.com.br/constituicaofederal/wp-content/themes/constituicao/livrodigital/files/assets/basic-html/index.html#4>>. Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. LEI Nº 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997. **Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, DF, jul 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9503Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503Compilado.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF, jul 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. LEI Nº 12.587, DE 3 DE JANEIRO DE 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12587-3-janeiro-2012-612248-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. LEI Nº 13.724, DE 4 DE OUTUBRO DE 2018. **Institui o Programa Bicicleta Brasil (PBB)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2018/Lei/L13724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2018/Lei/L13724.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. República Federativa do. Poder Executivo. Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades**. Brasília, Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2007. Disponível em: <[https://www.inesul.edu.br/site/documentos/plano\\_mobilidade\\_bicicleta.pdf](https://www.inesul.edu.br/site/documentos/plano_mobilidade_bicicleta.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. República Federativa do. Poder Executivo. Ministério das Cidades. **Cartilha Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2013. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha\\_lei\\_12587.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. República Federativa do. Poder Executivo. Ministério das Cidades. **Política nacional de mobilidade urbana sustentável**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.ta.org.br/site2/Banco/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. República Federativa do. Poder Executivo. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Ministério das Cidades - MCIDADES**. Brasília, [2018?]. Disponível em: <<https://dados.gov.br/organization/about/ministerio-das-cidades-mcidades>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

CARTA Mundial do Direito à Cidade. Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004; Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004; V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – Janeiro 2005. Disponível em: <[http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta\\_mundial\\_direito\\_cidade.pdf](http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA, Dg do Ambiente. **Cidades para bicicletas, cidades de futuro**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/environment/archives/cycling/cycling\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/environment/archives/cycling/cycling_pt.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2020.

COMUNIDADE da Restinga denuncia: com ciclovia onde não há calçada, pedestres tornaram-se as vítimas. *Vá de Bici*, São Paulo, 11 set. 2012. Disponível em: <<https://vadebici.wordpress.com/2012/09/11/comunidade-da-restinga-denuncia-com-ciclovia-onde-nao-ha-calcada-pedestres-tornaram-se-as-vitimas/>>. Acesso em: 29 set. 2020.

CRUZ, William. **Por que tanto vermelho nessas ciclovias?** *Vá de Bike*, 11/11/2014. Disponível em: <<http://vadebike.org/2014/11/pintura-cor-vermelha-ciclovias-legislacao-contran/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

DZIEDZICKI, Jean-Marc. **Au-delà du Nimby : le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications**. In MELÉ, Patrice (dir.) ; LARRUE, Corinne

(dir.); et ROSEMBERG, Muriel (dir.). *Conflits et territoires*. Nova edição *on-line*. Tours: Presses universitaires François-Rabelais, 2004, p. 35-66. Disponível em: <<http://books.openedition.org/pufr/1823>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

EPTC, Empresa Pública de Transporte e Circulação. **Plano Diretor Cicloviário Integrado**, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, [201-?]. Disponível em: <[https://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p\\_secao=227](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=227)>. Acesso em: 10 nov. 2020.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico urbanística no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio (Org.); ALFONSIN, Betânia (org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006a. p. 4-23.

FERNANDES, Edésio. **O desafio dos planos diretores municipais**. In: FERNANDES, Edésio (Org.); ALFONSIN, Betânia (org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b. p. 350-352.

FICHER, André. **A Dimensão Espacial No “Aménagement” Do Território – O Exemplo Francês**. Tradução: Nathalie Dessartre-mendonça. R. Ra’e Ga, Curitiba, N. 7, P. 9-17, 2003. Editora Ufpr. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/3347>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

FRISCHMANN, Brett M. **Infrastructure: the social value of shared resources** New York: Oxford University Press, 2012.

G1; GLOBONEWS; VELASCO, Clara; MASSUELLA, Luana; REIS, Thiago. **Malha cicloviária das capitais cresce 133% em 4 anos e já passa de 3 mil quilômetros**. São 3.291 km de vias destinadas aos ciclistas; em 2014, eram 1.414 km [...]. G1, [s.l.], publicado em 28 ago. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/28/malha-cicloviaria-das-capitais-cresce-133-em-4-anos-e-ja-passa-de-3-mil-quilometros.ghtml>>. Acesso em: 08 mai 2020.

GEHL, Jan. **Cidades para Pessoas**. Tradução: Anita Di Marco. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A Condição Urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

GTA, Grupo Técnico de Acompanhamento. **Plano Diretor Cicloviário Integrado de Porto Alegre: a questão da institucionalização**. Congresso ANPET, Porto Alegre, [2008?]. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu\\_doc/congresso\\_anpet\\_insti\\_tucionalizacao\\_do\\_pdc.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu_doc/congresso_anpet_insti_tucionalizacao_do_pdc.pdf)>. Acesso em 10 nov. 2020.

HARKOT, Marina Kohler. **A bicicleta e as mulheres: mobilidade ativa, gênero e desigualdades socioterritoriais em São Paulo**. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Acesso em: 12 nov 2020.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.



HEMA - Instituto de Energia e Meio Ambiente. **A Bicicleta e as Cidades**: como inserir a bicicleta na política de mobilidade urbana / Boareto, R.(org.); 2. ed. São Paulo: Instituto de Energia e Meio Ambiente, 2010. Disponível em: <<http://www.energiaeambiente.org.br/index.php/bibliotecas/index?tp=1>>. Acesso em: 30 set. 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IBGE, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=249230>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011 [1961].

KOHLMANN, Luciane. **Construção de ciclovia na Cidade Baixa gera polêmica em Porto Alegre**: Obras na Rua José do Patrocínio começam nos próximos dias. Parte dos moradores e comerciantes não aprovam criação da pista. G1-RS, Porto Alegre, 26 abr. 2013a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/04/construcao-de-ciclovias-na-cidade-baixa-gera-polemica-em-porto-alegre.html>>. Acesso em: 29 set. 2020.

KOHLMANN, Luciane. **Ciclovia do bairro Bom Fim começa a ser construída em outubro**: Trecho de 1,7 quilômetro terá como eixo principal Vasco da Gama e Irmão José Otão. GZH, Porto Alegre, p. 0-0, 25 set. 2013b. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2013/09/ciclovias-do-bairro-bom-fim-comeca-a-ser-construida-em-outubro-cj5vcyhpt064kxbj0i6u6gpvw.html>>. Acesso em: 29 set. 2020.

KONZEN, Lucas P. **La regulación del espacio público**: sobre jurisdicciones, zonas y territorios urbanos. *In*: Azuela, Antonio (coord.). La Ciudad y sus Reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016. p. 449.

LARA, Fernando L. **A Arquitetura Moderna Brasileira e o Automóvel**: O casamento do século *In* BALBIM, Renato (org.); KRAUSE, Leandro (org.); LINKE, Clarisse C. (org.). Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília : Ipea, ITDP, 2016. p. 131-142 Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28489](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28489)>. Acesso em: 11 nov. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001 [1968].

LOZARDO, Ernesto. **Apresentação IPEA**. *In* BALBIM, Renato (org.); Krause, Leandro (org.); LINKE, Clarisse C. (org.). Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília : Ipea, ITDP, 2016. p. 11. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28489](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28489)>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MELÉ, Patrice. **Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale?**. Isabelle Garat, Raymonde Séchet, Djémila Zeneidi,. *Espaces en (trans)action*, PUR, 2008, p. 239-250. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/32223320\\_Conflits\\_et\\_controverses\\_de\\_nouvelles\\_scenes\\_de\\_production\\_territoriale](https://www.researchgate.net/publication/32223320_Conflits_et_controverses_de_nouvelles_scenes_de_production_territoriale)>. Acesso em: 13 nov. 2020.

MELÉ, Patrice. **Introduction: Conflits, Territoires et Action Publique**. In: MELÉ, Patrice (dir.) ; LARRUE, Corinne (dir.) ; et ROSEMBERG, Muriel (dir.). Conflits et territoires. Nouvelle édition [on-line]. Tours: Presses universitaires François-Rabelais, 2004, p. 13-34. Disponível em: <<http://books.openedition.org/pufr/1823>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

MENESES REYES, Rodrigo. **Derecho y movilidad**: relatos etnográficos sobre la regulación de las ciclovías en la ciudad de Mexico. In: Azuela, Antonio (coord.). La Ciudad y sus Reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016. p. 451-482.

NETTO, Vinícius M. **A Cidade como Resultado**: consequências de escolhas arquitetônicas. In BALBIM, Renato (org.); KRAUSE, Leandro (org.); LINKE, Clarisse C. (org.). Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília : Ipea, ITDP, 2016. p. 101-130. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28489](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28489)>. Acesso em: 11 nov. 2020.

OFICINA - LOGIT - MATRICIAL, Consórcio. **Etapas 9 - Relatório Final – Resumo Executivo**. Porto Alegre, 01 set. 2008. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu\\_doc/pdci\\_resumo\\_executivo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu_doc/pdci_resumo_executivo.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2020.

OPPERMANN, Livia; CACCIA, Lara. **Sete Passos - Como construir um Plano de Mobilidade Urbana**. WRI BRASIL: Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/sete-passos-como-construir-um-plano-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

OSÓRIO, Letícia Marques. **O direito à cidade como direito humano coletivo**. In: FERNANDES, Edésio (Org.); ALFONSIN, Betânia (org.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 193-214.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

PINHEIRO, Marcio. **Ciclovias sem ciclistas**: Sem planejamento as ciclovias vão brotando em Porto Alegre (RS). In WAGNER, Carlos. Histórias Mal Contadas, Porto Alegre, publicado em 25 nov. 2019. Disponível em: <<https://carloswagner.jor.br/blog/ciclovias-sem-ciclistas/>>. Acesso em: 29 set. 2020.

PLANO Diretor Ciclovário Integrado de Porto Alegre: a questão da institucionalização. Comunicação Técnica. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu\\_doc/congresso\\_anpet\\_insti\\_tucionalizacao\\_do\\_pdci.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu_doc/congresso_anpet_insti_tucionalizacao_do_pdci.pdf)>. Acesso em 29 set 2020.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de. LEI COMPLEMENTAR N.º 626, DE 15 DE JULHO DE 2009. **Institui o Plano Diretor Ciclovário Integrado e dá outras providências**. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu\\_doc/lei\\_complementar\\_626\\_alterada\\_pela\\_lc\\_710\\_pdci.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu_doc/lei_complementar_626_alterada_pela_lc_710_pdci.pdf)>. Acesso em 29 set. 2020.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de. **Plano de Mobilidade Urbana**. Portal PMPA, Porto Alegre, [2018?]. Disponível em:

<<https://prefeitura.poa.br/smim/projetos/plano-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 11 nov 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. Inquérito Civil nº 01304.002.787/2019. Everton Luís Fabris Pershing (Noticiante) e Município de Porto Alegre (Interessado). Data do ajuizamento: 28/11/2019. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/atendimento/consulta-processo/processo/?sis=SIM&id=854826>>. Acesso em: 29 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Processo. Incidente de Inconstitucionalidade nº 70050738582 RS. Colenda 2ª Câmara Cível (Proponente), Ministério Público (Interessado), Município de Porto Alegre (Interessado), EPTC (Interessada). Relator: Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa. Data do Julgamento: 29/04/2013, Tribunal Pleno. Publicado no Diário de Justiça do dia 22/05/2013. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/112894509/incidente-de-inconstitucionalidade-iin-70050738582-rs/inteiro-teor-112894519>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

ROTH, Gustavo. **Prefeitura entrega mais ciclovias para a população**. MARTINS, Gilmar (ed.). Portal PMPA, Porto Alegre, 19 jul. 2020. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/eptc/noticias/prefeitura-entrega-mais-ciclovias-para-populacao>>. Acesso em: 29 set. 2020.

SACHETO, C. **'No meu bairro, batizei de ciclodog', diz vereador de SP sobre ciclovias'**: Dalton Silvano diz que pessoas usam ciclovias para passear com cães; alvo de críticas, listas teriam como razão corredores com baixa frequência de usuários. R7, São Paulo, 20 set. 2019. Disponível em <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/no-meu-bairro-batizei-de-ciclodog-diz-vereador-de-sp-sobre-ciclovias-24092019>>. Acesso em 11 nov. 2020.

SÉNÉCAL, G. **Conflits de proximité et coopération**: une géographie des acteurs et des interactions sociales. Cahiers de géographie du Québec, 49 (138), 2005, p. 277–285. Disponível em: <<https://www.erudit.org/fr/revues/cgq/2005-v49-n138-cgq1092/012557ar/>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

SGARBOSSA, Marcelo. **A importância dos espaços públicos abertos e da mobilidade urbana para a democracia em Porto Alegre**. Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.

SOB críticas, vereadores aprovam projeto que cria o Fundo Cicloviário em Porto Alegre. GZH, Porto Alegre, 21 maio 2014. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2014/05/Sob-criticas-vereadores-aprovam-projeto-que-cria-o-Fundo-Cicloviario-em-Porto-Alegre-4506065.html>>. Acesso em: 10 nov 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. In Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). Org. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 44-60.

TJ-RS aprova percentual de multas para cicloviás e programas educativos. Lei define que prefeitura da Capital invista 20% do dinheiro arrecadado nestes segmentos. Correio do Povo, Porto Alegre, 29 abr. 2013. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/amp/cmlink/tj-rs-aprova-percentual-de-multas-para-cicloviás-e-programas-educativos-1.116524>>. Acesso em: 10 nov 2020.

UOL, Notícias. **Prefeito gaúcho é afastado por supostas irregularidades em ciclovia**. UOL, Porto Alegre, 25 maio 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/05/25/prefeito-gaúcho-e-afastado-por-supostas-irregularidades-em-ciclovia.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Mobilidade cotidiana, segregação urbana e exclusão**. In BALBIM, Renato (org.); KRAUSE, Leandro (org.); LINKE, Clarisse C. (org.). Cidade e movimento : mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília : Ipea, ITDP, 2016. p. 57-79. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28489](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28489)>. Acesso em: 11 nov. 2020.

VÍDEO mostra ciclista bloqueando trânsito de carros em ciclovia no RS: Automóveis passavam na pista destinada a ciclistas para desviar de obra. Manifestante deitou-se em frente aos carros e foi hostilizado por motoristas. G1-RS, Porto Alegre, 14/08/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/transito/noticia/2015/08/video-mostra-ciclista-bloqueando-passagem-de-carros-em-ciclovia-no-rs.html>>. Acesso em: 29 set. 2020.

WEBER, Jessica Rebeca. **Em 10 anos o plano cicloviário de Porto Alegre chegou a 10% do potencial**. GZH. Porto Alegre, 14/07/2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/07/em-10-anos-plano-cicloviario-de-porto-alegre-chegou-a-10-do-potencial-cjy3jo0i701ov01msvx8ro9k7.html>>. Acesso em: 01 fev. 2020.