

# A participação popular como elemento à garantia da mobilidade urbana e do transporte público na cidade de Fortaleza

## Thiago Menezes de Oliveira

Professor de Direito. Doutorando em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará. Orientador do Escritório de Direitos Humanos do Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS. *E-mail:* <meneiz@gmail.com>.

## Ariana Cabral de Brito Mendonça

Graduada em Direito no Centro Universitário Christus. Membro do Escritório de Direitos Humanos do Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS. *E-mail:* <arianacabral75@gmail.com>.

---

**Resumo:** A cidade de Fortaleza conta, atualmente, com uma densa quantidade de bairros em sua malha urbana. Para interligar esses bairros e proporcionar um deslocamento urbano que se adeque às necessidades da população é necessário que haja uma participação popular nos planejamentos urbanos, tendo em vista que são os usuários que circundam e conhecem a realidade da capital cearense. Nesse contexto, evidencia-se o transporte público como uma ferramenta a garantir o acesso à cidade de forma igualitária. Apesar de já ter apresentado melhorias notórias, o serviço de transportes públicos, em especial o ônibus, ainda permanece defasado e com inúmeros entraves que dificultam a mobilidade urbana da população. Nesse sentido, questiona-se: como a participação popular pode ser um elemento que garanta, de fato, a mobilidade urbana e o serviço de transporte público em Fortaleza? O método de análise é dedutivo, com o tipo de pesquisa bibliográfica e documental acerca dos dispositivos legais que tangenciam a temática aqui exposta.

**Palavras-chave:** Participação popular. Mobilidade urbana. Transporte público.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Desenvolvimento – 3 Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

O presente artigo científico busca investigar como a participação popular pode auxiliar na definição das políticas públicas de mobilidade urbana. A investigação teve como parâmetro os dispositivos legais que regulamentam a temática abordada, assim como alguns aspectos fáticos da cidade de Fortaleza, no que se refere às linhas de ônibus já existentes.

Inúmeras dificuldades que perpassam a questão da mobilidade urbana circundam a realidade da população da capital cearense, como a limitação dos fluxos das vias, os constantes engarrafamentos, a superlotação dos coletivos, assim como outros entraves que dificultam o acesso à cidade, de forma dinâmica e digna. Apesar de ainda ser um problema a ser resolvido efetivamente, a cidade já apresenta mudanças<sup>1</sup> nos planos de ações e aplicação das políticas públicas, que são fundamentais à dinâmica socioeconômica e a locomoção da população, em suas inúmeras migrações pendulares.

Ao longo do processo de metropolização e urbanização da cidade de Fortaleza, a questão da mobilidade urbana transformou-se em um problema a ser superado, apresentando entraves que perpassam questões sociais, estruturais e econômicas na Capital, como a falta de conforto nos coletivos, a quantidade de ônibus por linha, a alta tarifa e os congestionamentos nas vias principais à circulação na cidade.

Na complexa rede de deslocamento, o transporte público é um serviço garantidor do direito de ir e vir da população que, por vezes, enfrenta longas distâncias para chegar ao destino desejado. Com a precarização do serviço de transporte público em Fortaleza, a mobilidade fica comprometida, provocando um desgaste diário<sup>2</sup> para cerca de 74% dos cidadãos.<sup>3</sup>

É importante verificar como a participação popular se localiza na construção e na elaboração dos planejamentos sobre a cidade, ao auxiliar nas definições de políticas públicas relacionadas à mobilidade urbana. Tais políticas são indispensáveis para que se possa garantir, de fato, os direitos urbanos à circulação e mobilidade que são, por vezes, coibidos de sua eficácia plena.

Na cidade de Fortaleza, de pronto, indica-se que o planejamento urbano referente a políticas de mobilidade urbana da capital não condiz, por vezes, com a realidade e prioridade dos usuários, visto que as políticas desenvolvidas não são, em sua maioria, reflexos do que é considerado essencial aos usuários daquele serviço, tendo em vista a implantação de algumas políticas nos transportes públicos que, ao invés de melhorar, dificultaram, ainda mais o cotidiano da população, como será tratado posteriormente. Nesse contexto, é fundamental a participação popular na definição das diretrizes referentes às políticas públicas de mobilidade

<sup>1</sup> O aumento da malha cicloviária, as travessias elevadas, faixas de pedestres em X, vias exclusivas de ônibus, estações de bicicletas e o uso de VLT (veículo leve sobre trilhos), assim como os terminais de integração são alguns exemplos que evidenciam algumas ações desenvolvidas na capital cearense.

<sup>2</sup> O desgaste aqui abordado refere-se às questões de desgaste físico e relacionados, também, com o tempo, diante das situações de comodidade e conforto dos transportes públicos, além das linhas extensas e demoradas.

<sup>3</sup> CAVALCANTE, Igor; SEVERO, Luana. 74% usam principalmente ônibus em Fortaleza. *O povo online*. Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2016/09/14/noticiasjornalcotidiano,3658629/74-usam-principalmente-onibus-em-fortaleza.shtml>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

urbana, para que as ações propostas pelo Poder Público tenham impacto direto no cotidiano social, facilitando os fluxos, a comodidade e o bem-estar social, para que se garantam, de fato, os direitos urbanos.

A metodologia da pesquisa concentra-se em um método de análise dedutivo, ou seja, que parte de uma análise geral e se restringe a um recorte específico. O tipo de pesquisa é bibliográfica e documental, trazendo os principais dispositivos legais que regulam a questão aqui abordada, ressaltando a importância da participação popular para a garantia da mobilidade urbana na cidade de Fortaleza.

O percurso do presente artigo se iniciará discutindo acerca do direito à cidade, conceituando mobilidade urbana e planejamento urbano. Será finalizada esta discussão com a problematização da noção de participação popular. Em seguida, far-se-á uma análise geral sobre o serviço de transporte público em Fortaleza, no que tange às melhorias e aos entraves encontrados, conforme relata a bibliografia aqui abordada. Serão analisados, também, os dispositivos legais que garantem a participação popular nos planejamentos da cidade, em especial aos planejamentos urbanos, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, o Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, assim como a Lei Orgânica Municipal da cidade de Fortaleza.

## 2 Desenvolvimento

### 2.1 Conceitos gerais

O direito à cidade é garantido constitucionalmente e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.527/2001) que garante o usufruto de todos os brasileiros aos espaços públicos da cidade, com igualdade de direitos; assim como garante um ambiente urbano digno e que promova uma integração entre as mais diversas áreas da cidade e necessidades da população.

No contexto hodierno, há inúmeras violações de direitos que são garantidos constitucionalmente, no que tange ao acesso à cidade. Políticas como o trabalho, o lazer, a circulação são, por vezes, impedidas de serem efetivadas diante das dificuldades de deslocamento na capital do Ceará.

A cidade é o local que pode garantir o desenvolvimento urbano e pessoal<sup>4</sup> dos indivíduos que a compõem. O desenvolvimento urbano visa garantir e nortear os investimentos em habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte e trânsito, bem como promover uma política fundiária e imobiliária incluyente

<sup>4</sup> O desenvolvimento pessoal se relaciona com as metas e os objetivos pessoais. Assim, a cidade, como local de habitação, é o espaço que pode garantir mecanismos para a concretização e alcance dessas metas.

e fortalecer institucionalmente os municípios brasileiros.<sup>5</sup> Nesse sentido, é necessário que haja condições mínimas e eficazes direcionadas aos serviços, para que a sociedade possa atingir seus fins individuais, e coletivos, podendo inclusive garantir o bem comum.<sup>6</sup>

Assim destaca Lígia Melo Casimiro acerca do conceito de direito à cidade em que “O ponto de partida para a construção do conceito é uma reivindicação coletiva do espaço urbano, que realize direitos e promova desenvolvimento *segundo as aspirações e necessidades de seus habitantes*” (grifou-se).<sup>7</sup> Nesse sentido, é possível inferir que as ações do Poder Público devem estar relacionadas com as prioridades destacadas pela população, para que as políticas públicas de mobilidade tenham um impacto no cotidiano social, visando a melhoria do deslocamento urbano.

Ademais, é verificável que o direito à cidade “tem sua identificação a partir da gênese do Estado Democrático de Direito, com sua principiologia plasmada em valores de igualdade, participação, justiça e solidariedade”.<sup>8</sup> Nesse sentido, sugere-se, também, uma nova interpretação diante da possível quarta fase do Estado Constitucional, tendo em vista que as primeiras fases do Estado Constitucional não suportariam a dimensão dada ao direito à cidade.

A primeira fase do Estado Constitucional se posiciona em um contexto de Estado Liberal, em que se valorizavam direitos individuais, ou de primeira geração, como a vida, a liberdade, a honra e a privacidade. A fase posterior se refere aos direitos sociais, em que o Estado deixaria de ser absentéista e passaria a ser ativo, garantindo direitos à saúde, educação, trabalho e outros direitos coletivos. O Estado Democrático surge na garantia de direitos difusos e coletivos, prezando conteúdos fraternais e de legalidade. A possível quarta fase do Estado se constrói em uma análise de novos direitos que emergem na sociedade, como direito à informação, o biodireito e outras questões que tangenciam a evolução tecnológica e social. Além disso, Paulo Bonavides destaca que:

<sup>5</sup> SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. IPEA. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100705oficinamobilidadeiphan.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 08.

<sup>6</sup> Segundo o Papa João XXIII: “O bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana e sua sociedade”. Ética Teleológica. O bem comum. *Theologica Latino-americana*. Enciclopédia Digital. Disponível em: <<http://theologicalatinoamericana.com/?p=1451>>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 85.

<sup>7</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil*. Tese (doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2017. 248 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/000065/0000653e.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018, p. 85.

<sup>8</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil*. Tese (doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2017. 248 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/000065/0000653e.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018, p. 91.

A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema.<sup>9</sup>

Assim, constrói-se uma relação entre a possível quarta fase do Estado com a globalização, tendo em vista que a partir desse fenômeno seria fomentada uma preocupação mundial com a expansão global dos direitos fundamentais. Com isso, o enlace da construção dos direitos fundamentais ressalta que o acesso aos espaços da cidade e aos transportes públicos guarda relação com a democracia e a igualdade, sendo essas expressões máximas do Estado Constitucional. Nesse contexto, encaixa-se o direito à cidade como um possível direito de quarta geração.

## 2.2 A análise geral acerca dos transportes públicos em Fortaleza

Nesse ponto é fundamental analisar, de maneira geral, algumas políticas que tangenciam a questão dos transportes públicos na cidade de Fortaleza, além de revelar conceitos primordiais à construção que aqui se propõe.

Entende-se a mobilidade urbana como um atributo associado à cidade como uma capacidade de deslocamento das pessoas entre as mais diversas zonas da cidade. Uma mobilidade urbana adequada às necessidades da população permite aos cidadãos uma melhor qualidade de vida, com o acesso seguro e eficiente à cidade.<sup>10</sup> Luciana Ribeiro Moura ressalta que:

A questão urbana encarna o *padrão extremamente desigual e excludente que estruturam a vida social brasileira*. Especificamente, a mobilidade urbana deixa à mostra contradições a perpassarem o modo de viver nas cidades na civilização do capital. Nesta perspectiva, é emblemático o caso dos transportes urbanos, com a proliferação do transporte modal individualizante e a precarização extremada do transporte coletivo.<sup>11</sup> (grifou-se)

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 586.

<sup>10</sup> ICETTRAN. *O que você precisa saber sobre mobilidade*. Disponível em: <<https://icetran.com.br/blog/mais-sobre-mobilidade-urbana-no-brasil/>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

<sup>11</sup> MOURA, Luciana Ribeiro. *Mobilidade urbana e política pública: uma análise de bicicletas integradas, na perspectiva da sustentabilidade*. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo11/mobilidadeurbanaepoliticapublicaumaanalisedebicicletasintegradasnaperspectivadasustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2018, p. 4.

Nesse sentido é relevante ressaltar que a questão urbana é um reflexo direto das desigualdades sociais no Brasil,<sup>12</sup> no que se refere, majoritariamente, com a concentração de renda.<sup>13</sup>

No que tange a questão do acesso à cidade, em Fortaleza, inúmeros problemas ainda podem ser ressaltados. A precariedade do serviço de transportes públicos, no que se refere à superlotação das linhas, a implantação de algumas políticas que não trazem um impacto direto na melhoria da qualidade de vida da população, como a política de *wi-fi* e ar-condicionado a serem analisadas à frente e os engarrafamentos nas vias principais e de maior fluxo são alguns dos problemas que ainda assolam boa parte da população de Fortaleza.

Nesse sentido, é necessário revelar a importância do transporte público, em especial os ônibus, como forma de garantir o direito à cidade de forma democrática e igualitária, por ser uma ferramenta necessária para o deslocamento pendular da população.

Diante da vultosa relevância dos ônibus para o cotidiano da população de Fortaleza, faz-se significativo analisar algumas políticas já promovidas pelo Poder Público em algumas linhas de ônibus da capital.

No ano de 2016, foi a público um projeto proposto pelo atual prefeito da cidade de Fortaleza, Roberto Cláudio, de construir uma política progressiva de universalização do acesso à Internet, via *Wi-fi*, dentro nos ônibus da capital.<sup>14</sup> Essa possível melhoria não atinge, de fato, seu real objetivo, que seria o acesso à informação e a Internet nos períodos de locomoção do passageiro. Essa política não atinge seu real objetivo, tendo em vista que a superlotação das linhas impossibilita o uso de aparelhos móveis dentro do transporte, diante das dificuldades para conseguir se manter fixo e seguro durante o trajeto, pois em boa parte da viagem os passageiros tendem a ir em pé, devido o número insuficiente de cadeiras. Além disso, essa questão perpassa, também, pelo problema da violência urbana, visto que, muitas pessoas têm receio de usar seus aparelhos dentro dos coletivos, temendo possíveis furtos ou roubos.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES. *Coefficiente de Gini*. Disponível em: <<https://observatorio-das-desigualdades.com/2018/04/17/coeficiente-de-gini/>>. Acesso em: 28 maio 2018.

<sup>13</sup> BORGES, Rodolfo. Brasil tem maior concentração de renda do mundo entre o 1% mais rico. *El país*. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348\\_895757.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348_895757.html)>. Acesso em: 28 maio 2018.

<sup>14</sup> O POVO ONLINE. *Prefeito anuncia Wi-fi no ônibus de Fortaleza*. Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/fortaleza/2016/01/20/noticiafortaleza,3564306/prefeito-anuncia-wi-fi-nos-onibus-de-fortaleza.shtml>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

<sup>15</sup> WELMA, Jéssica. Uso do Wi-fi nos ônibus de Fortaleza esbarra no medo de roubos e na desinformação. *Tribuna do Ceará*. Disponível em: <<http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/tecnologia/uso-do-wi-fi-nos-onibus-de-fortaleza-esbarra-no-medo-de-roubos-e-na-desinformacao>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

Outra política a ser analisada é a instalação de aparelhos de ar-condicionado nos ônibus. Apesar de parecer superficialmente uma política positiva, essa questão não gera uma consequência benéfica, tendo em vista, que com a superlotação o ar frio não circula e piora, ainda mais, o percurso, que por vezes é longo e desgastante, provocando intensa fadiga aos passageiros, devido à não circulação de ar no interior do veículo.

É fundamental pontuar, ainda, que o transporte público é uma ferramenta que garante o acesso à cidade, assim como possibilita que a mobilidade urbana se exerça de forma que atinja a toda população. No que se refere à oferta do transporte público na cidade de Fortaleza, esse serviço é caro e de baixa qualidade, visto que os preços são altos<sup>16</sup> e a frota de ônibus se apresenta em número insuficiente, realizando, por vezes, percursos extensos e demorados, o que resulta, significativamente, em superlotação e desconforto.<sup>17</sup>

Ainda no que se refere aos entraves encontrados nos ônibus da capital, a superlotação de algumas linhas ainda releva desconforto e insegurança aos usuários dos transportes públicos. Apesar de ser uma realidade vivenciada pela maior parte das linhas, a questão da superlotação afeta, majoritariamente, linhas como 045 – Conjunto Ceará/Papicu/Via Montese e 041 – Parangaba/Oliveira Paiva/Papicu. A linha 045 é uma das mais requisitadas dentre as demais, visto que possui um percurso extenso, perpassando inúmeras avenidas e bairros. Assim, segundo a ETUFOR (Empresa de Transportes Urbanos de Fortaleza) cerca de 15 mil pessoas circulam em apenas 26 unidades de veículos, o que resulta em média cerca de 570 pessoas por ônibus por dia.<sup>18</sup> Além disso, há uma deficiência no que concerne às linhas já existentes, tendo em vista que poucas dessas são expressas, o que atrasa e torna mais demorado o deslocamento urbano. Concomitante a essas questões, há também a demora dos ônibus para passar nas paradas, o que promove uma insegurança na população, diante da criminalidade que permeia a cidade.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> No que se refere aos custos pagos pela população para o usufruto do serviço de transporte público é necessário avaliar esse gasto em comparação ao salário mínimo. Considerando um ciclo de trabalho de 06 dias semanais, com o atual custo na cidade de Fortaleza de R\$ 3,40 (passagem inteira), o valor gasto para o deslocamento corresponde a 17,1% do salário mínimo nacional. Sendo, 06 dias por semana resultaria em 24 dias úteis no mês. Assim,  $24 \times 6,80$  (ida e volta) = 163,20 que corresponde a 17,1% do salário mínimo de R\$ 954,00.

<sup>17</sup> MAIA, Ana Cecília Lima. *Avaliação da qualidade do transporte público sob a ótica de Mobilidade Urbana Sustentável – O caso de Fortaleza*. 2013. Dissertação (Mestrado). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2013.

<sup>18</sup> PORTAL G1.GLOBO. *Linha de ônibus mais lotada de Fortaleza tem 14,9 passageiros por dia*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ceara/noticia/linha-de-onibus-mais-lotada-de-fortaleza-tem-149-mil-passageiros-por-dia.ghtml>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

<sup>19</sup> WELMA, Jéssica. *Uso do Wi-fi nos ônibus de Fortaleza esbarra no medo de roubos e na desinformação. Tribuna do Ceará*. Disponível em: <<http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/tecnologia/uso-do-wi-fi-nos-onibus-de-fortaleza-esbarra-no-medo-de-roubos-e-na-desinformacao>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

O serviço de transportes públicos é uma ferramenta positiva e que pode garantir o acesso digno à cidade e à circulação urbana. No entanto, na cidade de Fortaleza essa questão é, ainda, um problema a ser resolvido, visto que apresenta questões a serem resolvidas, conforme mostrado anteriormente. Dessa forma, é essencial que o Poder Público e a sociedade civil possam agir em comunhão questão com o fito de minimizar, de fato, os impactos desses entraves no corpo social vigente e propiciar uma melhoria na qualidade de deslocamento e, consequentemente, da qualidade de vida da população.

Essas ações podem ser realizadas por meio do incremento da maior oferta de transportes públicos vinculado à promoção da integração de diferentes sistemas de transporte, assim como audiências e fóruns públicos nos bairros e comunidades que se propõe alguma implementação de política pública referente às linhas que ali passam. Essas ações se tornam necessárias à manutenção do bem-estar social urbano, visto que o serviço de transportes públicos é uma ferramenta essencial e indispensável principalmente na integração entre bairros considerados residenciais e os polos econômicos da metrópole, garantindo assim o acesso digno à cidade, no que tange moradia, circulação e trabalho.

Com a expansão da malha urbana, a cidade não consegue condensar, por vezes, a residência e o trabalho em um mesmo bairro ou localidade próxima. Assim, a população se vê exigida a realizar movimentos pendulares diariamente com a utilização dos transportes públicos para efetuar o percurso. Essa questão reflete a alta demanda na utilização dos coletivos, devido à concentração de renda e emprego em alguns bairros da capital.<sup>20 21</sup>

Essa questão é evidenciada pela demanda nos horários de picos da cidade (início da manhã e fim da tarde), diante do fluxo de entrada e saída nos trabalhos. Nesse sentido, infere-se a relação da mobilidade urbana com os eixos econômicos que se inserem na cidade, como a concentração de renda em bairros nobres e o deslocamento de bairros periféricos e afastados para bairros que concentram as maiores taxas de emprego. Assim, o transporte público se insere como uma ferramenta a garantir a circulação e o direito ao trabalho da população cearense.

### 2.3 Dispositivos legais acerca da participação popular e transporte público

Neste tópico, é necessário fazer uma construção da necessidade da participação popular nos planejamentos de mobilidade urbana, além de analisar os

<sup>20</sup> GONÇALVES, Antônio Custódio. Os bairros urbanos como lugares de práticas sociais. *Revista da Faculdade de Letras-Geografia*. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1547.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018, p. 17.

<sup>21</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES/IBAM A mobilidade urbana no planejamento da cidade. Disponível em: <[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/mobilidade\\_urbana.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/mobilidade_urbana.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2018, p. 10.



dispositivos legais, nas esferas federais e municipais que tutelam os direitos nessa questão.

Diante dos tópicos acima descritos e dos conceitos e análise já construídos no presente artigo é possível inferir que é fundamental que as políticas públicas sejam voltadas e possam refletir as prioridades da população, por meio de uma gestão democrática que assegure a participação popular na construção do planejamento urbano e de mobilidade, sendo capaz de atender as demandas populacionais, tendo em vista seu valor social. Nesse sentido, ressalta Janaína Rigo Santin que:

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)<sup>22</sup> instituiu processos de gestão democrática e participativa na cidade, possibilitando aos cidadãos participarem na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.<sup>23</sup>

Assim, é relevante e necessária a participação popular na construção do Plano Diretor e dos demais planejamentos que circundam a cidade, como o plano de mobilidade, para que as políticas públicas possam refletir, de fato, o que mais prioriza aquele público, evitando políticas paliativas que, em tese, melhorariam o deslocamento, mas na prática dificultam e embarreiram, ainda mais, o acesso à cidade, de forma digna e igualitária.

Ainda no que tange à dinâmica de deslocamento na cidade de Fortaleza a questão do planejamento adequado e condizente com os anseios populares é algo de fundamental relevância e deve, portanto, ser discutido e colocado em prática com o intuito de possibilitar o acesso digno aos mais diversos espaços da cidade de Fortaleza.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade destaca, em seu terceiro artigo, o termo do planejamento e gestão da cidade que considera:

As cidades se comprometem a constituir espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, equitativa e democrática dos cidadãos(ãs) no processo de planejamento, elaboração, aprovação, gestão e avaliação de políticas e orçamentos públicos. Deve ser garantido o funcionamento de órgãos colegiados, audiências, conferências,

<sup>22</sup> BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República. 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: 28 jun. 2018.

<sup>23</sup> SANTIN, Janaína Rigo. *A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria dos discurso habermasiana*. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/5177/3893>>. Acesso em: 28 maio 2018, p. 01.

consultas e debates públicos, assim como permitir e reconhecer os processos de iniciativa popular na proposição de projetos de lei e de planos de desenvolvimento urbano.<sup>24</sup>

É evidenciado, nesse ponto, como a sociedade civil pode e deve colaborar nos planos de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, o Poder Público pode agregar forças e incentivar a criação e manutenção de associações de bairros, sindicatos, lideranças comunitárias, assim como outras formas que criem vínculos diretos entre a sociedade e o Poder Público, visando a elaboração, planejamento e execução de uma cidade que atenda os interesses sociais e promova, portanto, o desenvolvimento urbano.

Além disso, há nos artigos 43, 44 e 45 do Estatuto da Cidade (Lei 10.527/2001) uma garantia da participação popular, na forma de órgãos colegiados, debates e audiências, conferências e consultas públicas como estratégia de tornar mais eficaz e legítimo o processo de mudanças e possíveis alterações das políticas, assim como efetivar o pleno exercício da cidadania. Há, também, a Lei Nº 12.587 de janeiro de 2012 que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.<sup>25</sup> Para Carmona, Silva e Cezar:

Outro ponto que merece destaque na lei de mobilidade urbana está elencada no art. 15, atinente à garantia de participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, assegurando a *sua participação por instrumentos específicos como a participação em órgãos colegiados, ouvidorias, audiências e consultas públicas e procedimentos de comunicação, avaliação e satisfação* Tais meios de comunicação entre a população e os prestadores de serviços públicos mostram com baixa efetividade normativa, visto que as modalidades ali presentes não revelam elementos inovadores.<sup>26</sup> (grifou-se)

<sup>24</sup> INSTITUTO PÓLIS. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/carta-mundial-pelo-direito-a-cidade/>>.

<sup>25</sup> BRASIL. *Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

<sup>26</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; SILVA, Francisco Eugênio Cunha; CEZAR, Greice Monique Aguiar. A participação dos usuários no sistema de transporte coletivo. In: LIBÓRIO, Daniela Campos; FROTA, Henrique Botelho (Orgs.). *Anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: direito urbanístico e conflitos urbanos: a efetividade da ordem jurídico-urbanística na promoção do direito à cidade*. São Paulo: IBDU, 2016, p. 777.

É salutar, ainda, que um dos princípios em que a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) se fundamenta na gestão democrática segundo o:

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

V – *gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; (...)*. (grifou-se)

Além disso, institui a gestão democrática como um de seus objetivos basilares conforme o art. 7º:

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

V – *consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.* (grifou-se)

No que tange o direito ao transporte público, a tutela parte tanto da Constituição Federal quanto da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.<sup>27</sup> A Constituição garante em seu art. 6º:

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

Além disso é tutelado na Lei Orgânica Municipal que possui uma seção específica para regular e controlar os transportes coletivos. A garantia ao transporte e ao desenvolvimento urbano já se encontra no art. 190 quando garante:

Art. 190º A Política de Desenvolvimento Urbano executada pelo município de Fortaleza tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, mediante as seguintes diretrizes:

I – *garantia do direito a cidade sustentável, com direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações; (...)*. (grifou-se)

---

<sup>27</sup> PREFEITURA DE FORTALEZA. *Lei Orgânica Municipal*. Procuradoria-Geral do Município. Disponível em: <[http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei\\_Org%C3%A2nica\\_do\\_Munic%C3%ADpio](http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

Dentro da seção IV, ressalta-se o art. 222 que assegura a participação popular no planejamento do sistema de transporte público urbano:

Art. 222º – É assegurada a participação da comunidade organizada no planejamento e fiscalização do sistema de transporte público urbano, bem como acesso às informações sobre ele, através do Conselho Municipal de Transportes Urbanos.

No que se refere ao sistema de transporte público, ressalta-se e critica-se o art. 223 da referida seção:

Art. 223º – Fica assegurado aos habitantes do Município de Fortaleza um transporte público urbano dotado de acessibilidade universal, o qual deve apresentar as características de conforto, economia, segurança e rapidez, observada a legislação vigente.

A crítica se refere à aplicabilidade dessa norma de eficácia plena, visto que apesar de ser um direito tutelado, o serviço de transporte público em Fortaleza permanece defasado, apresentando, por vezes, desconforto, alto custo, insegurança e longos percursos, como mostrado no decorrer do presente artigo. Os entraves se apresentam como um aspecto fático da realidade cearense que se confronta com a tutela e a garantia dos direitos declarados e assegurados pela Lei Orgânica Municipal.

### 3 Considerações finais

Objetivou-se neste artigo investigar como a participação popular pode auxiliar na definição das políticas públicas de mobilidade urbana na cidade de Fortaleza, evidenciando, portanto, que a participação popular é ferramenta necessária para a construção de uma cidade que atenda as demandas da população e permita seu acesso de forma digna a todos seus moradores.

O transporte público da cidade de Fortaleza persiste, ainda, com inúmeras defasagens quanto à sua estrutura, comodidade e custos. Assim, é necessário que as ações sejam realizadas de forma fundida, por meio de políticas públicas pensadas tanto pelo Poder Público como pela sociedade civil, além dos setores privados que atuam nessa área, para que se instaure, de fato, uma gestão democrática na cidade de Fortaleza. Com a formulação de políticas públicas de forma democrática, acredita-se que se consiga atender e garantir os direitos coletivos e individuais, bem como as funções primordiais do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que a construção do direito à cidade perpassa a construção do Estado Constitucional, bem como as garantias dos direitos difusos e coletivos,

permeados no ordenamento, visando a segurança jurídica e o respeito aos direitos humanos.

Nesse contexto, a participação popular deve se dar por meio de toda sociedade civil, ou seja, através da voluntariedade de todos que, direta ou indiretamente, atuam como mecanismo de articulação entre a sociedade e o direito, ao exercer seus atos de cidadania.

Concomitante a isso, os conceitos e as legislações aqui trabalhadas evidenciam que a participação popular é um elemento essencial à garantia da mobilidade urbana na cidade de Fortaleza. Diante dos conceitos de mobilidade urbana aqui ressaltados, infere-se um contexto de igualdade, democracia e participação que possui, em fim último, o bem comum, o desenvolvimento socioeconômico e a garantia dos direitos urbanos.

Por último, e não menos importante, é válido ressaltar a construção defasada das Políticas Públicas no Brasil, tendo em vista que o Poder Público visa, por vezes, silenciar a população para que se edifique uma atuação governamental cada vez mais isolada, elitizada e desigual, prejudicando e embarreirando o cotidiano e a vida das massas populacionais no Brasil, que são colocadas, cada vez mais, à margem da sociedade capitalista.

---

#### **Popular participation as an element for the guarantee of urban mobility and public transport in the city of Fortaleza**

**Abstract:** The city of Fortaleza currently has a large number of neighborhoods in your urban mesh. To connecting this neighborhoods and offer a urban mobility which fits to the populations needs is necessary that there a popular participation in the urban planning that involves the reality in the capital of Ceará. In this context it is evident the public transport as an tool to garanted a equal access to the city. Although had been apresented safety improvements, the public transport service, in especial the buses still remain obsolete and with countless obstacle which hamper the population urban mobility. In this sense, it is questioned: How the popular participation can be a element that guarantee the urban mobility and the public transport service in Fortaleza? The methodological base of this resarch is based an deductive method with a resarch line and bibliographic survey.

**Keywords:** Popular participation. Urban mobility. Public transport.

---

## Referências

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2016.

BORGES, Rodolfo. Brasil tem maior concentração de renda do mundo entre o 1% mais rico. *El país*. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348\\_895757.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348_895757.html)>. Acesso em: 28 maio 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; SILVA, Francisco Eugênio Cunha; CEZAR, Greice Monique Aguiar. A participação dos usuários no sistema de transporte coletivo. In: LIBÓRIO, Daniela Campos; FROTA, Henrique Botelho (Orgs.). *Anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: direito urbanístico e conflitos urbanos: a efetividade da ordem jurídico-urbanística na promoção do direito à cidade*. São Paulo: IBDU, 2016.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Mobilidade urbana: avanços, desafios e perspectivas. In: COSTA, Marcos Aurélio (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: Ipea, 2016.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Administração pública no século XXI: planejamento, mobilidade urbana e desenvolvimento socioeconômico. *Revista USP*. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/1144480>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil*. 2017. 248 f. Tese (doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/000065/0000653e.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

CAVALCANTE, Igor; SEVERO, Luana. 74% usam principalmente ônibus em Fortaleza. *O povo online*. Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2016/09/14/noticiasjomalcotidiano,3658629/74-usam-principalmente-onibus-em-fortaleza.shtml>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

COSTA, Rômulo. Usuários reclamam que linhas de ônibus demoram a passar. *O povo online*. Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2015/06/11/noticiasjornalcotidiano,3451820/usuarios-reclamam-que-linhas-de-onibus-demoram-a-passar.shtml>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

DIREITOS BRASIL. *Direito à Cidade: o que significa e como funciona?* Disponível em: <<http://direitosbrasil.com/direito-cidade-como-funciona/>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. Cibercidade: conquista da mobilidade urbana em Fortaleza. In: LIBÓRIO, Daniela Campos; FROTA, Henrique Botelho (Orgs.). *Anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: direito urbanístico e conflitos urbanos: a efetividade da ordem jurídico-urbanística na promoção do direito à cidade*. São Paulo: IBDU, 2016.

GONÇALVES, Antônio Custódio. Os bairros urbanos como lugares de práticas sociais. *Revista da Faculdade de Letras-Geografia*. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1547.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018, p. 17.

GUTIERREZ, Andrea. Direito à mobilidade. Direitos e Mobilidade. In: PIRES, Antonio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). *Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade*. São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

ICETTRAN. *O que você precisa saber sobre mobilidade*. Disponível em: <<https://icetran.com.br/blog/mais-sobre-mobilidade-urbana-no-brasil/>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

INSTITUTO PÓLIS. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/carta-mundial-pelo-direito-a-cidade/>>.

MAIA, Ana Cecília Lima. *Avaliação da qualidade do transporte público sob a ótica de Mobilidade Urbana Sustentável – O caso de Fortaleza*. 2013. Dissertação (Mestrado). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/IBAM. *A mobilidade urbana no planejamento da cidade*. Disponível em: <[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/mobilidade\\_urbana.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/mobilidade_urbana.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

MOURA, Luciana Ribeiro. *Mobilidade urbana e política pública: uma análise de bicicletas integradas, na perspectiva da sustentabilidade*. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo11/mobilidadeurbanaepoliticapublicaumaanalisedebicicletasintegradasnaperspectivadasustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES. *Coefficiente de Gini*. Disponível em: <<https://observatorio-das-desigualdades.com/2018/04/17/coeficiente-de-gini/>>. Acesso em: 28 maio 2018.

O POVO ONLINE. Prefeito anuncia Wi-fi no ônibus de Fortaleza. Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/fortaleza/2016/01/20/noticiafortaleza,3564306/prefeito-anuncia-wi-fi-nos-onibus-de-fortaleza.shtml>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

PAULA, Marilene de; BARTELT, Dawid Danilo. *Mobilidade urbana no Brasil: desafios e alternativas*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016.

PORTAL G1. GLOBO. *Linha de ônibus mais lotada de Fortaleza tem 14,9 passageiros por dia*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ceara/noticia/linha-de-onibus-mais-lotada-de-fortaleza-tem-149-mil-passageiros-por-dia.ghtml>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

PREFEITURA DE FORTALEZA. *Fortaleza 2040*, v. 2. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/0B5luNH3swV8CVzhRUfh0QXFTM2c>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PREFEITURA DE FORTALEZA. *Lei Orgânica Municipal*. Procuradoria-Geral do Município. Disponível em: <[http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei\\_Org%C3%A2nica\\_do\\_Munic%C3%ADpio](http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

SANTIN, Janaína Rigo. *A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria dos discurso habermasiano*. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/5177/3893>>. Acesso em: 28 maio 2018.

SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. IPEA. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100705oficinamobildadeiphan.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SILVA, Regina Costa e; MEDEIROS, Roseane Oliveira (Orgs.). *Fortaleza em projeto: contribuições técnicas e políticas para um programa de governo*. Fortaleza: CIC (Centro Industrial do Ceará), 2012. 255 p. ISBN 978-85-88661-40-0. Português.

WELMA, Jéssica. Uso do Wi-fi nos ônibus de Fortaleza esbarra no medo de roubos e na desinformação. *Tribuna do Ceará*. Disponível em: <<http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/tecnologia/uso-do-wi-fi-nos-onibus-de-fortaleza-esbarra-no-medo-de-roubos-e-na-desinformacao>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Thiago Menezes de; MENDONÇA, Ariana Cabral de Brito. A participação popular como elemento à garantia da mobilidade urbana e do transporte público na cidade de Fortaleza. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 243-257, jul./dez. 2017.

---