



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

**Eixo temático: Questão Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social**

**Sub-eixo: Questão Urbana**

## **MOBILIDADE URBANA E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**DANIELE BATISTA BRANDT<sup>1</sup>**

### **RESUMO:**

O trabalho discute o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro (PMUS-Rio) e sua relação com o princípio da gestão democrática que orienta as políticas urbanas a partir da Constituição Federal de 1988 e o projeto ético-político hegemônico no Serviço Social brasileiro. É Resultado de pesquisa bibliográfica e documental analisada à luz da teoria social de Marx.

**Palavras-chave:** mobilidade urbana; transporte; produção do espaço; vida cotidiana.

### **RESUMEN:**

El trabajo discute el Plan de Movilidad Urbana Sostenible del Municipio de Río de Janeiro (PMUS-Rio) y su relación con el principio de gestión democrática que orienta las políticas urbanas basadas en la Constitución Federal de 1988 y el proyecto ético-político hegemónico en el Trabajo Socialbrasileño. Es resultado de una investigación bibliográfica e documental analizada a la luz da teoria social de Marx.

**Palabras clave:** mobilidade urbana; transporte; producción deespacio; vida cotidiana.

## **INTRODUÇÃO**

O Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, composto pelos artigos 182 e 183, bem como a sua regulamentação, através do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é resultado direito de processos de participação social e popular de movimentos sociais urbanos em âmbito nacional nas décadas de 1980 e 1990. O primeiro, através da proposição da Emenda Popular pela Reforma Urbana, que contou com mais de 200 mil assinaturas, a partir da articulação de movimentos sociais urbanos no Movimento Nacional pela

---

<sup>1</sup> Faculdade de Serviço Social / Universidade do Estado do Rio de Janeiro



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Reforma Urbana (MNRU). E o segundo, a partir da articulação em torno da proposição e do acompanhamento da tramitação de projetos de lei, que levaram 11 anos até sua aprovação, pelas entidades que compõem o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR). Segundo De Grazia (2003) esses processos resultaram na criação de uma legislação que afirmou a função social da propriedade e a gestão democrática das cidades e criou instrumentos com potencial para a institucionalização do planejamento urbano nos municípios com participação popular.

A mobilidade urbana é uma das diretrizes da política urbana presentes no Estatuto da Cidade que, durante o ciclo de governos petistas (2003-2016) foi assumida como tema estratégico da política de desenvolvimento urbano, a partir da criação do Ministério das Cidades (MCidades) e, em especial, da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SEMOB). O tema foi objeto da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (Brasil, 2004) que, posteriormente, deu origem ao texto da Lei nº 12.587/2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012).

A PNMU é considerada instrumento da política urbana, estabelecendo princípios, diretrizes e instrumentos para um pacto nacional pela mobilidade urbana, definindo as competências de cada ente federativo na elaboração das políticas públicas e para o planejamento de um sistema de transporte capaz de atender à população e contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável. Trata-se da primeira lei mais abrangente sobre o tema, tratando-o na perspectiva de equidade, sustentabilidade, gestão democrática e controle social. Além disso, estabelece a obrigatoriedade de Planos de Mobilidade Urbana integrados aos Planos Diretores, para municípios com determinadas características, para o repasse de recursos federais destinados à mobilidade urbana.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo refletir sobre o Plano de Mobilidade Urbana e Sustentável do Município do Rio de Janeiro (PMUS-Rio) de 2019 e sua relação com o princípio da gestão democrática que vem orientando as políticas urbanas a partir da Constituição Federal de 1988, como também o projeto ético-político hegemônico no Serviço Social brasileiro. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, analisada à luz do método dialético de Karl Marx, cujos resultados serão apresentados em 3

seções: a primeira, traz uma breve contextualização sobre os Planos de Mobilidade Urbana enquanto requisições da PNMU; a segunda problematiza a forma e o conteúdo do PMUS-Rio; e a terceira contextualiza os instrumentos de participação e a gestão democrática presentes no Plano. Por último, são tecidas algumas considerações, ainda iniciais e abertas ao debate.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

## OS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA

A Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), estabelece a obrigatoriedade dos Planos de Mobilidade Urbana (PMU) integrados ao Plano Diretor Municipal para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas com população superior a 1 milhão de habitantes e de áreas de interesse turístico, como condição para repasse de recursos federais destinados à mobilidade urbana. Essa legislação exige conteúdo mínimo obrigatório para os planos municipais:

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de transporte público coletivo;

II - a circulação viária;

III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas;

IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;

VII - os polos geradores de viagens;

VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;

IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;

X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e

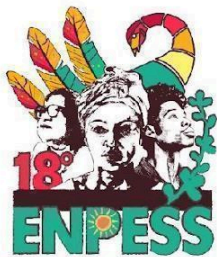
XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade

Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos (Brasil, 2012, s.p.).

A fim de orientar os municípios no processo de planejamento neste campo e, assim, garantir o atendimento dessa exigência legal, o Ministério das Cidades (MCidades) elaborou um caderno de referência para elaboração do plano de mobilidade urbana, o PlanMob. Editado em 2007 e reeditado em 2015, o caderno possui um capítulo dedicado à estrutura e ao conteúdo básico que devem compor um plano, destacando que:

O conteúdo dos Planos de Mobilidade Urbana não se esgota nos elementos explicitados no art. 24 da PNMU. Há requisitos, expressos em outros dispositivos da Lei, que também devem ser considerados pelos Planos de Mobilidade Urbana, sendo o caso daqueles inseridos nos artigos 21 e 15 da Lei n. 12.587/2012.

Como instrumentos de planejamento, gestão e avaliação dos sistemas de mobilidade (art. 21), os Planos de Mobilidade Urbana também devem contemplar: a identificação



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazos e dos meios financeiros e institucionais que assegurem a sua implantação e execução. O mesmo dispositivo exige, inclusive, a definição de metas de atendimento e universalização da oferta de transporte coletivo, monitoradas por indicadores preestabelecidos.

Além disso, os Planos de Mobilidade Urbana precisam prever os mecanismos que serão adotados pelo município para a garantia da participação social nas etapas de implantação, monitoramento e avaliação, conforme exige o art. 15 (Brasil, 2015, p.

146).

Recentemente, a Lei nº 14.849/2024<sup>2</sup> alterou o Estatuto da Cidade para exigir análise da mobilidade urbana nos Estudos Prévios de Impacto de Vizinhança (EIV). O EIV é um dos instrumentos já previstos nesta legislação, que deve incluir a análise das seguintes questões: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. E agora, também mobilidade urbana, geração de tráfego e demanda por transporte público, demonstrando a relevância do tema no cotidiano das cidades e dos seus cidadãos.

Cabe ressaltar que os PMU deveriam ser elaborados e aprovados no prazo de até 3 anos da vigência da Lei nº 12.587/2012. Após diversas prorrogações ao longo de mais de 10 anos, o último prazo vigente foi até 12 de abril de 2024, para municípios com mais de 250 mil habitantes, e até 12 de abril de 2025, para municípios com até 250 mil habitantes<sup>3</sup>.

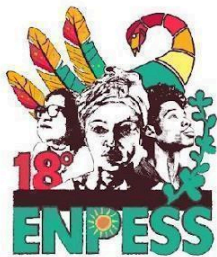
Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana (PMU), realizado pela SEMOB/MCidades, divulgado em 2023<sup>4</sup>, revelou que, dos 1.912 municípios obrigados a elaborar e aprovar PMU, somente 74% (1.424 municípios) prestaram informações. Desse universo, 20% (373 municípios) declararam ter elaborado o PMU, dentre os quais, 79% (92 municípios) com mais de 250 mil habitantes. Entretanto, apenas 15% (285 municípios) declararam ter aprovado o PMU em algum instrumento normativo (lei, decreto, portaria, entre outros), dentre os quais, 55% (64 municípios) com mais de 250 mil habitantes.

E levantamento da Casa Fluminense (2021) revelou que, dos 22 municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, apenas Rio de Janeiro e Petrópolis possuem planos de mobilidade finalizados e legislações que os regulamentam. Niterói possui plano finalizado, mas ainda não tem legislação que o normatize. Enquanto Mesquita, Itaguaí,

<sup>2</sup> Conforme redação dada pela Lei nº 14.849, de 2 de maio de 2024, disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.849-de-2-de-maio-de-2024-557682681> Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>3</sup> Conforme redação dada pela Lei 14.748, de 27 de dezembro de 2023, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2023-2026/2023/Lei/L14748.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Lei/L14748.htm) Acesso em 01 ago. 2024.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana> Acesso em: 01 ago. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Japeri e São Gonçalo estão em fase de elaboração de seus planos: os 3 primeiros realizando audiências públicas para discutir e elaborar o diagnóstico sobre a mobilidade urbana municipal; e o último licitando do plano. Os outros 15 municípios, ou seja, mais da metade da Região Metropolitana, não iniciaram a elaboração e/ou não responderam.

## O PLANO DE MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (PMUS-RIO)

A cidade do Rio de Janeiro ocupa uma área de 1.200 km<sup>2</sup> e uma população estimada de 6,8 milhões de habitantes (IBGE, 2021). Sua rede de transporte de passageiros é formada por uma rede estrutural, constituída pelos modais *bus rapid transit* (BRT), veículo leve sobre trilhos (VLT), além do metrô, trem e barca<sup>5</sup>; por uma rede complementar, integrada pelos ônibus, microônibus, van, kombi, teleférico e bonde; e por uma rede suplementar, composta pelos táxis, mototáxis, veículos escolares, condominiais e turísticos, bicicletas compartilhadas, entre outros (Rio de Janeiro, 2019).

Dados do Observatório de Políticas Transversais de Mobilidade Urbana Sustentável (OPTMUS), da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) do Rio de Janeiro, informam que o Serviço de Transporte Público por Ônibus (SPPO), que inclui os modais ônibus e BRT, transportou 60,4 milhões de passageiros em maio de 2022, enquanto o Serviço de Transporte Público Local (SPTL), relativo ao modal van, transportou 11,7 milhões de pessoas no mesmo período<sup>6</sup>.

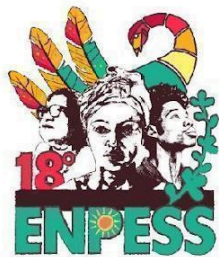
A magnitude destes números oculta o fato de que o Rio de Janeiro é a quarta pior cidade do mundo em tempo gasto com deslocamento. De acordo com o Relatório Global *Moovit* sobre Transporte Público 2022<sup>7</sup>, o tempo médio de deslocamento na cidade é de 67 minutos, o tempo médio de espera durante uma viagem é de 20 minutos, a distância média percorrida durante uma viagem é de 11,4 km, e quase metade das pessoas fazem duas baldeações por viagem.

Desse modo, observa-se que as práticas espaciais implementadas na cidade do Rio de

<sup>5</sup> Metrô, trem e barca são serviços de responsabilidade do governo estadual que ocupam um papel central para a mobilidade urbana da população carioca e fluminense que vive e trabalha na região metropolitana.

<sup>6</sup> O Boletim Estatístico Mensal do SPTO está disponível em: <https://transportes.prefeitura.rio/informacao-da-operacao-dos-onibus-1/>, do SPTL em <https://transportes.prefeitura.rio/informacao-da-operacao-das-vans/> mas não há informações sobre os demais serviços/modais. Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/embed/u/0/reporting/f7ab41d6-eb72-4e25-96c7-598800b1ed47/page/Phb8?params=%7B%22df171%22:%22include%25EE%2580%25800%25EE%2580%2580%25EE%2580%2580%2580Brazil%22%7D> Acesso em: 01 ago. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Janeiro levaram à materialização de um padrão de mobilidade baseado no que Santos (1990) denomina por “imobilidade relativa”, pela qual parcela da população pobre e periférica realiza grandes deslocamentos diários para chegar ao trabalho ou permanece restrita ao espaço local. E que se caracteriza uma “mobilidade precária” que, nos termos de Silva (2016), diz respeito às péssimas condições de deslocamentos cotidianos das pessoas na metrópole, produto e necessidade resultante de uma transformação socioespacial na transição do século XX para o XXI, revelados na relação entre sociedade, transportes e território. Uma realidade que o Plano de Mobilidade Urbana da cidade deve(ria) enfrentar.

O Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro (PMUS Rio) foi instituído pelo Decreto Rio nº 45.781/2019<sup>8</sup>, compondo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município de 2011<sup>9</sup>. A elaboração do PMUS foi iniciada em 2014 e concluída em 2015, foi conduzida pelo consórcio Logit/Oficina, formado por duas empresas de consultoria em engenharia com foco em transporte, com o custo de R\$ 1,1 milhão<sup>10</sup>. E sua aprovação ocorreu após 4 anos, por Decreto do Prefeito Marcelo Crivella (Republicanos).

O referido Decreto possui 32 artigos, distribuídos em 3 capítulos, além de 2 anexos. O primeiro capítulo trata do Plano de Mobilidade, em três seções que abordam os princípios, as diretrizes e os objetivos desta iniciativa. O segundo capítulo versa sobre a Política de Mobilidade Urbana, em 4 seções que tratam dos modos ativos, do transporte de passageiros, da circulação urbana e do planejamento subsetorial e local da mobilidade, nesta ordem. O terceiro capítulo fala da implantação e revisão do plano e o quarto e último capítulo, das disposições finais e transitórias. Com relação aos anexos, o primeiro apresenta as definições dos conceitos utilizados no Plano, e o segundo, as propostas de ligações para a ampliação da rede de transportes do município.

O PMUS-Rio possui 6 objetivos que, basicamente, são os mesmos previstos no Art. 7 da PNMU, aos quais foi acrescentado o de “integrar a política de mobilidade às demais políticas urbanas” (Rio de Janeiro, 2019, p.6). Logo, não foram apresentados objetivos que reflitam o contexto e especificidades do município, além de não ter sido definida a temporalidade para o

<sup>8</sup> Decreto Rio nº 45.781, de 3 de abril de 2019, disponível em:  
[https://transportes.prefeitura.rio/planos\\_de\\_mobilidade/](https://transportes.prefeitura.rio/planos_de_mobilidade/) Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>9</sup> O Plano Diretor do município foi atualizado pela Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011, disponível em:  
[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3678296/4353007/PlanoDiretorLC111\\_2011.PDF](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3678296/4353007/PlanoDiretorLC111_2011.PDF) Acesso em: 01 ago. 2024, e,  
posteriormente, pela Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, disponível em:  
<https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC270M.PDF> Acesso em: 01 ago. 2024.

<sup>10</sup> De acordo com a matéria da página Mobilize Brasil, disponível em:  
<https://www.mobilize.org.br/noticias/9105/plano-de-mobilidade-para-o-rio-vai-incorporar-seis-sugestoes-da-populacao.html> Acesso em: 01 ago. 2024



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

alcance dos mesmos, em termos de curto, médio e longo prazos. Consequentemente, tais objetivos não foram traduzidos em ações estratégicas e projetos, não foram estabelecidas metas e, muito menos, indicadores. Conforme descrito no PlanMob:

Os Planos de Mobilidade Urbana são instrumentos de internalização das diretrizes, dos objetivos e dos princípios gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Sua finalidade é a de, por meio do planejamento de curto, médio e longo prazos, traduzir os objetivos de melhoria da mobilidade urbana local em metas, ações estratégicas e recursos materiais e humanos, viabilizando os meios para a efetiva transformação desejada e, com isso, contribuindo com uma real promoção do desenvolvimento da cidade (Brasil, 2015, p. 146).

O primeiro capítulo, apesar de introdutório e com conteúdo semelhante às disposições gerais da PNMU, traz uma divergência conceitual, ao estabelecer que os modos de transporte urbanos são “motorizados” e “ativos” (Rio de Janeiro, 2019, p. 3). Nele, o modo “ativo” é utilizado em lugar dos modos “não motorizados”, citados na legislação nacional. A esse respeito, Lopes, Martorelli e Costa (2020, p. 67) destacam que:

A PNMU classifica os modos de transporte em motorizados e não motorizados. Além disso, prevê que os não motorizados sejam prioridade em relação aos motorizados. Em outro dispositivo, a lei determina que, em municípios onde não houver sistema de transporte público, o planejamento tenha seu enfoque nos modos não motorizados de locomoção.

Por modos não motorizados se entende a circulação que se dá a pé, por meio de bicicleta ou por veículos de tração animal.

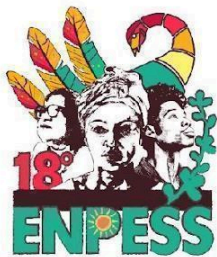
Recentemente, vem ganhando força a denominação “transporte ativo” como referência para o deslocamento de pessoas a pé ou por bicicletas.

No entanto, essa expressão não é equivalente ao “transporte não motorizado” uma vez que a mesma não inclui o deslocamento realizado por tração animal. Este, apesar de ainda existente em algumas regiões brasileiras, tem sido negligenciado no planejamento da mobilidade urbana.

É provável que tal substituição seja deliberada, considerando que a primeira seção do capítulo sobre a Política de Mobilidade trata, justamente, dos modos de transporte ativos. Sua abordagem, antes mesmo dos serviços de transporte, evidencia sua prioridade no Plano. Sem entrar no mérito de sua importância ambiental, cabe destacar que os modos de transporte ativos são, necessariamente, individuais e que, até o momento, não foi instituído oficialmente um serviço de transporte público, em que pese a existência de um “sistema” de bicicletas compartilhada de natureza privada em funcionamento na cidade desde 2011<sup>11</sup>. Reforça essa

---

<sup>11</sup> O sistema é operado pela Tembici em parceria com o Banco Itaú. Disponível em <https://bikeitau.com.br/rio/> Acesso em: 01 ago. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

percepção a indicação do desenvolvimento de um plano subsetorial específico para o transporte ativo por bicicleta, o Plano Diretor Ciclovitário<sup>12</sup>.

Em seguida, o PMUS-Rio aborda o transporte de passageiros, o que, a rigor, abrange todos os serviços, motorizados e não motorizados, individuais e coletivos, públicos e privados. O Plano informa que a Rede de Transportes de Passageiros (RTP) municipal será hierarquizada, formada por Rede Estrutural de Transportes (RET), Rede Complementar de Transportes (RCT) e Rede Suplementar de Transportes (RST), nesta ordem.

XVIII - Rede Estrutural de Transportes (RET): rede de transporte público e coletivo de passageiros, que se desenvolve preferencialmente em via segregada do tráfego geral, com estações e terminais de embarque definidos e exclusivos, com veículos de maior capacidade, regularidade dos serviços, com cobrança de tarifa pré-embarque e subordinados a procedimento licitatório. Compõem esta rede os seguintes modos de transporte: metrô, trem, barcas, BRT e VLT, assim como outros modos, decorrentes de inovações tecnológicas que correspondam a suas características funcionais;

XIX - Rede Complementar de Transportes (RCT): rede de transporte público e coletivo de passageiros, com pontos de embarque definidos, operada com veículos de menor capacidade e subordina-se a procedimento licitatório ou subordinado a licenciamento = compulsório. Compõem esta rede os seguintes modos de transporte: ônibus, microônibus, vans, camionetas, teleféricos e bondes de baixa capacidade, entre outros modos;

XX - Rede Básica de Transportes (RBT): rede de transporte público e coletivo de passageiros, formada pela Rede Estrutural de Transportes e Rede Complementar de Transportes, funcionando de forma organizada em um grande e único sistema;

XXI - Rede Suplementar de Transportes (RST): rede de apoio aos deslocamentos de passageiros, realizada sob a ótica da contratação privada ou da concessão e/ou permissão e/ou autorização por sua natureza de serviço de transporte de utilidade pública, sem a obrigatoriedade de prestação de serviço continuado à sociedade.

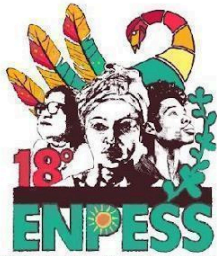
Nestes modos, o contratante ou usuário exerce total ou parcialmente o direito de escolha sob os termos da operação. Tais modos não contemplam, necessariamente, a ótica do direito ao transporte como previsto no art. 6º da Constituição Federal. Compõe esta rede os seguintes modos de transporte: táxis, mototáxis, fretamentos de serviços escolares, condominiais e turísticos, Sistema de Bicicletas Compartilhadas, *shuttles* entre outros modos (Rio de Janeiro, 2019, p. 16-17).

Não há uma seção específica que trate especificamente sobre os serviços de transporte público coletivo, como preconizado na PNMU, em que pese todas as propostas de ligações previstas no Anexo II digam respeito à ampliação da RET. Igualmente, não há uma seção sobre o transporte de cargas, apenas a indicação do desenvolvimento de um plano subsetorial para esse assunto, o Plano de Gestão e Operação do Transporte de Cargas<sup>13</sup>, a *posteriori*.

<sup>12</sup> Plano Diretor Ciclovitário (PDC): documento que tem orienta a condução das ações de planejamento, implantação e avaliação de infraestruturas para circulação e estacionamento de bicicletas, gestão e adequação do sistema viário, incentivos e programas de educação que contribuem para a promoção do uso da bicicleta (Rio de Janeiro, 2019, p. 14).

<sup>13</sup> Plano de Gestão e Operação de Transporte de Cargas (PGOTC): documento que tem por objetivo a condução das ações de planejamento e implantação de soluções para o transporte de mercadorias na circulação e sua distribuição e guarda na área urbana (Rio de Janeiro, 2019, p. 15).





Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Além dos já citados Plano Diretor Ciclovitário (PDC) e Plano de Gestão e Operação do Transporte de Cargas (PGOTC), o PMUS-Rio, prevê a criação de outros planos complementares, como o Plano de Gestão da Demanda (PGD)<sup>14</sup> e o Plano de Diretrizes Viárias (PDV)<sup>15</sup>. Bem como o desenvolvimento de Planos Locais de Mobilidade (PLM)<sup>16</sup> e de regulamentações especiais do Estudo de Impacto Viário e de Transportes, dos Polos Geradores de Viagens, das Áreas de Especial Interesse da Mobilidade Urbana Sustentável e dos Projetos integrantes do Sistema Municipal de Mobilidade Urbana. Entretanto, esses indicadores não são acompanhados dos prazos, ações estratégicas e metas.

Outro dado importante é que PMUS-Rio criou duas instâncias para o seu desenvolvimento: o Comitê Técnico Permanente para Desenvolvimento Integrado do PMUS Rio, com propósito de acompanhar e apoiar o desenvolvimento das diretrizes e propostas do

<sup>12 13 14 15</sup> referido Plano<sup>17</sup> e o Observatório Interdisciplinar da Mobilidade Urbana Sustentável, com objetivo de promover as ações e estudos para subsidiar o processo de planejamento, elaboração de projetos, monitoramento e avaliação das diretrizes e propostas do PMUS-Rio, dos planos locais de mobilidade e dos demais planos subsetoriais.

Contudo, não consta no PMUS-Rio qualquer previsão de uma sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano. Apenas a fixação de um prazo de revisão a cada 10 anos e a disponibilização dos estudos, ações, projetos e normatizações decorrentes da sua implementação em meio público através do site oficial da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro.

Por último, importa destacar um outro requisito da PNMU, que são os mecanismos e

<sup>14</sup> Plano de Gestão da Demanda (PGD): documento que tem por objetivo a condução das ações de planejamento e a implantação de soluções que visem restringir e gerenciar a demanda veicular por viagens, como rodízio veicular, criação de polígonos com restrição de usos por tipologia veicular ou de acordo com faixas horárias, sistemas de cobrança pelo uso de vias e/ou áreas urbanas (Rio de Janeiro, 2019, p. 15).

<sup>15</sup> Plano de Diretrizes Viárias (PDV): documento que tem por objetivo a condução das ações de planejamento e implantação de soluções para melhorar a conectividade viária de acordo com princípios do PMUS-Rio, estabelecendo nova hierarquia viária do município (Rio de Janeiro, 2019, p. 15).

<sup>16</sup> Planos Locais de Mobilidade (PLM): documentos aplicados a perímetros pré-definidos, que têm por objetivo a condução de ações de planejamento e implantação de soluções que visam reorganizar os diversos tipos de circulação e, sempre que possível, devem ser desenvolvidos de forma articulada aos Planos Regionais e aos Planos de Estruturação Urbana (Rio de Janeiro, 2019, p. 14-15).

<sup>17</sup> Seus participantes, servidores da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, foram nomeados pela Resolução "P" N° 246/SMTR de 10 de dezembro de 2019, disponível em:

<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4376#/p:33/e:4376?find=Comit%C3%AA%20T%C3%A9cnico%20Permanente%20para%20Desenvolvimento%20Integrado%20do%20PMUS-Rio> e, posteriormente, pela Resolução "P" n° 432/SMTR de 17 de junho de 2021, disponível em:

<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4989#/p:16/e:4989?find=Comit%C3%AA%20T%C3%A9cnico%20Permanente%20para%20Desenvolvimento%20Integrado%20do%20PMUS-Rio> Acesso em: 01 ago. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

instrumentos de financiamento público coletivo e da infraestrutura da mobilidade urbana. De acordo com o PMUS-Rio, o financiamento da mobilidade será realizado através de recursos com origem nas receitas públicas, apoiado pelo Fundo Municipal de Mobilidade Urbana<sup>18</sup>, mas sem explicitar possíveis fontes de recursos. De acordo com Lopes, Martorelli e Costa (2020, p. 142):

Para que o Plano de Mobilidade Urbana seja o mais realista possível, o legislador determinou que estivesse nele explicitada a fonte dos recursos necessários para a adoção das medidas. Entende-se que como propostas, inclusive, para outras gestões, não há como ser preciso nessa informação.

No entanto, é fundamental que haja a indicação dos recursos para as medidas que cabem à gestão que elabora o plano, para cada uma das previsões nele contidas, dentro do seu próprio mandato e indicação de possibilidades para as gestões posteriores, estas com a possibilidade de revisão, na medida em que identifiquem diferentes fontes viáveis de recursos.

Apesar de indicar que o município promoverá esforços, junto às demais esferas da administração pública, para efetivação de uma política de integração tarifária para todos os modos da Rede Básica de Transportes, o PMUS-Rio não avança para além desta intenção, já que não apresenta propostas nesse sentido.

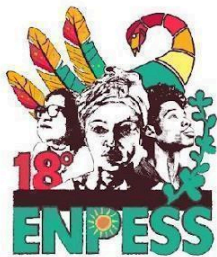
## O PMUS-RIO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

De acordo com Avelino (2016, p.146), “a previsão ampla de instrumentos de gestão democrática no Estatuto da Cidade [...] não significa que sejam efetivamente utilizados ou que produzam os resultados esperados”. Ainda que o repertório de instrumentos participativos seja inspirador, é possível que ocorram inadequações, sobreposições, duplicidades na sua implementação, e até mesmo resultados contraditórios entre diferentes instrumentos. Por outro lado, destaca que há outras formas de participação menos institucionalizadas e de maior ação direta por parte de movimentos sociais, como protestos, marchas, ocupações, conselhos de comunitários e assembleias de bairro que podem ser reconhecidas como válidas e incorporadas às políticas públicas como instrumentos de gestão democrática.

Com relação à elaboração do Plano, o Relatório Síntese do PMUS-Rio<sup>19</sup> destaca que houve participação social, tanto de forma presencial, através de encontros públicos no formato de oficinas, realizados no segundo semestre de 2015, como também de forma remota, através da interação em plataformas digitais para levantamento de demandas, proposições, discussões e

<sup>18</sup> O Fundo Municipal de Mobilidade Urbana, instituído pela Lei nº 6.320 de 16 de janeiro de 2018.

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/documents/5450795/7289937/P7+-+Revis%C3%A3o+Relat%C3%B3rio+S%C3%ADntese+20161221+rev.pdf> Acesso em: 01 ago. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

envio de documentos.

Nota-se uma ênfase maior às iniciativas de participação remota, considerando que foram realizadas apenas 3 oficinas presenciais, que envolveram cerca de 130 pessoas no total, em comparação com a interação na plataforma “Mapeando”, que teve a duração de 2 meses, coletando 1.205 intervenções, e com a interação na plataforma “Desafio Ágora”, que teve a duração de 8 meses, coletando 400 propostas e 2.775 usuários cadastrados.

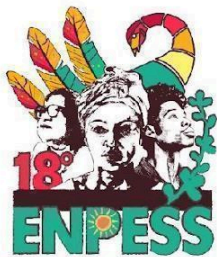
Ainda que esses números possam denotar atenção e incentivo à participação social na formulação do plano, cabe ressaltar que o PMUS-Rio não foi submetido ao processo legislativo da Câmara de Vereadores e, por esse motivo, a sua aprovação, em lugar de tomar a forma de Lei, se deu por ato administrativo do Prefeito, na forma de Decreto. Não há exigência legal de que a regulamentação dos planos municipais de mobilidade urbana ocorra por meio de leis, mas esse pode ser considerado um indicador importante neste quesito.

Já com relação ao planejamento, monitoramento e avaliação do Plano, o Decreto de criação do PMUS-Rio instituiu o Observatório Interdisciplinar da Mobilidade Urbana Sustentável, que em 2021 passou a ser denominado Observatório das Políticas Transversais de Mobilidade Urbana Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro (OPTMUS Rio), subordinado diretamente à estrutura da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR)<sup>20</sup>.

O OPTMUS-Rio possui regimento interno que o caracteriza como órgão deliberativo, de representação paritária, constituído por representantes do poder público e da sociedade civil, cujos integrantes são escolhidos por processo seletivo conduzido pela SMTR para um mandato de 2 anos. Seus integrantes foram nomeados em 2021, cuja relação está disponível no site da SMTR; contudo não há informações públicas disponíveis no site sobre o funcionamento do órgão e as suas deliberações. Cabe destacar que sua estrutura prevê um grupo de gerenciamento operacional, composto exclusivamente pela equipe técnica da SMTR e cinco grupos de eixos temáticos, composto por empresários, técnicos, pesquisadores, acadêmicos, representantes da sociedade civil e de instituições e entidades não governamentais. Um desses grupos possui como tema “Governança democrática”. De acordo com Lopes, Martorelli e Costa (2020, p.71), “a existência de conselhos (órgãos colegiados) com representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços constitui o

---

<sup>20</sup> Informações sobre o OPTMUS Rio estão disponíveis na página <https://transportes.prefeitura.rio/observatorio-da-mobilidade>, incluindo seu Regimento Interno, instituído pela Resolução nº 3433 de 27 de julho de 2021, em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/13226748/4332373/RegulamentoInterno.pdf> e seus participantes nomeados pela Resolução nº 3460 de 14 de outubro de 2021, em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5129#/p:13/e:5129?find=OPTMUS> Acesso em: 01 ago. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

principal instrumento para assegurar a participação da sociedade”. Por esse motivo, é importante frisar que o município possui o Conselho Municipal de Transportes do Rio de Janeiro (CMTR), criado através do Decreto Rio nº 37.301/2013<sup>21</sup>, como órgão deliberativo de composição paritária, constituído por representantes do poder público e da sociedade civil, com um total de 24 conselheiros indicados pelo Prefeito para um mandato de 2 anos. Seus integrantes foram nomeados em 2023 e estão disponíveis no site da SMTR as legislações que o regulamentam, bem como as atas das reuniões dos anos de 2018 a 2024.

Nesta direção, considerando a importância e a presença formalmente instituída do Conselho na estrutura e no organograma da SMTR, o que não se observa em relação ao OPTMUS Rio, causa estranhamento o papel e o caráter deliberativo deste último. Em que pese não tenha sido possível analisar os resultados dos trabalhos desse órgão, pode-se inferir que sua existência expressa a sobreposição e contribui para a pulverização dos espaços de participação social e de gestão democrática da política municipal de mobilidade urbana no Rio de Janeiro.

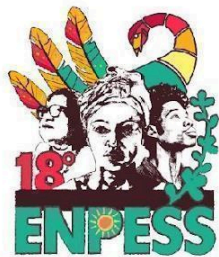
## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O transporte e a mobilidade urbana expressam qual projeto de cidade e de sociabilidade vem sendo implementado nas diferentes cidades brasileiras. Assim, têm um importante papel na vida cotidiana, ocultando a fragmentação dos seus momentos (trabalho, vida privada e lazer) e incidindo nos comportamentos em um espaço homogêneo adaptado para esse fim. Por outro lado, também possuem potencial para a construção de um espaço diferencial, rumo à construção do direito à cidade e à diferença, nos termos de Henri Lefebvre (2006).

É notória a importância que a pauta da mobilidade urbana passou a ocupar na agenda dos movimentos sociais urbanos a partir das Jornadas de Junho de 2013, acompanhada pelo adensamento de conhecimentos teóricos e práticos que tratam sobre produção do espaço e da vida cotidiana e sobre as lutas pelo direito à cidade, inclusive por assistentes sociais. Por essa razão, considera-se que este é um tema fundamental para uma formação profissional de assistentes sociais assentada no projeto ético-político profissional hegemônico, haja vista o

---

<sup>21</sup> Informações sobre o CMTR estão disponíveis no site <https://transportes.prefeitura.rio/conselho-municipal-de-transportes>, incluindo sua criação pelo Decreto nº 37.301, de 25 de junho de 2013 em <http://transportes.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/31/2021/12/DECRETODECRIACAODOCMTR2013.pdf> e seu Regimento Interno instituído pela Resolução SMTR nº 3.118, de 11 de abril de 2019 em: <https://transportes.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/31/2021/12/PUBLICACAODORIOREGIMENTOINTERNO.pdf> Acesso em: 01 ago. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

nosso papel na reprodução das relações sociais de produção, em diferentes espaços sociocupacionais diretamente ligados ou não à política urbana.

O que pressupõe entender a contradição entre o fato do transporte ser uma das atividades mais presentes no cotidiano dos sujeitos, reconhecido como um direito social na Constituição Federal de 1988 mas, ao mesmo tempo, um serviço público historicamente mercantilizado e, por esse motivo mais caro, demorado e de baixa qualidade para a população pobre, negra e periférica, o que resulta em uma mobilidade urbana relativa e precária desses sujeitos. E, por fim, nos permite compreender nosso papel, enquanto trabalhadores e cidadãos, no enfrentamento da questão social e da problemática urbana, haja vista que a política de transporte e mobilidade urbana situa-se no campo de disputa entre as classes sociais.

A análise do PMUS-Rio permite afirmar que o Plano apresenta conteúdo insuficiente, em face do que estabelece a legislação nacional. Sua forma se assemelha mais a uma norma do que a um plano, e seu conteúdo não expressa a caracterização do presente, muito menos a visão do futuro da mobilidade urbana na cidade do Rio de Janeiro. Em que pese tenha elementos que permitam observar algum grau de participação na sua elaboração e implementação, esses elementos são insuficientes para afirmar que garante mecanismos de gestão democrática dessa política urbana. Assim, é possível considerar que a sua formulação não tenha significado muito mais do que a criação de um instrumento para atender requisitos legais com vistas à garantia de repasse de recursos federais destinados à mobilidade urbana.

Por outro lado, compreende-se que sua análise deve ser aprofundada, agora à luz da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, sancionado este ano pela Lei Complementar nº 270/2024. O novo Plano Diretor, resultado de dois anos de intensas discussões, que incluiu a realização de audiências públicas em diferentes regiões da cidade do Rio de Janeiro, incorporou formas e conteúdos, tanto para sua elaboração quanto para sua implementação, que levantam questionamentos sobre a sintonia entre os projetos de cidade expressos em ambos os instrumentos.

## REFERÊNCIAS

AVELINO, D. P. Cidade e Cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. In: COSTA, M. A. (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, p. 131-157.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 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. Brasília (DF), 2012. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Acesso em 15 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana - SeMob. **PlanMob**: caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Brasília (DF): Ministério das Cidades, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. **Cadernos MCidades**. Brasília, n. 6, nov. 2004.

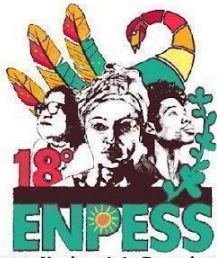
CASA FLUMINENSE. **Relatório de Monitoramento Agenda Rio 2030**. Novembro, 2021, disponível em: <https://mailchi.mp/casafluminense/monitoramento> Acesso em 28 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **De olho no transporte**. Relatório 2: Março de 2020 a Março de 2021. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2021. Disponível em: <https://casafuminense.org.br/wp-content/uploads/2021/04/DOT-2-CASA-FLUMINENSE-versao-2.pdf> Acesso em: 15 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **De olho no transporte**. Relatório 1: Agosto, Setembro e Outubro de 2020. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2020. Disponível em: [https://casafuminense.org.br/wp-content/uploads/2020/11/05\\_CASA\\_deolho\\_notransporte.pdf](https://casafuminense.org.br/wp-content/uploads/2020/11/05_CASA_deolho_notransporte.pdf) Acesso em: 15 mar. 2023.

DE GRAZIA, G. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003, p.53-70.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades e Estados**: Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/rio-de-janeiro.html>



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Acesso em: 14 mar. 2023.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La Production de L'Espace. 4. ed. Paris: Ed. Anthropos, 2000). Primeira versão: 2006.

LOPES, D. R.; MARTORELLI, M.; COSTA, A. G. V. da. **Mobilidade Urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Rio nº 45.781, de 03 de abril de 2019**. Institui o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro - PMUS-Rio. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [https://transportes.prefeitura.rio/planos\\_de\\_mobilidade/](https://transportes.prefeitura.rio/planos_de_mobilidade/) Acesso em: 15 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Relatório Síntese**. PMUS - Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [https://transportes.prefeitura.rio/planos\\_de\\_mobilidade/](https://transportes.prefeitura.rio/planos_de_mobilidade/) Acesso em: 15 mar. 2023.

RIO TV CÂMARA. **Câmara Rio Debate #74** - Mobilidade Urbana - 28.02.2023. Disponível em: <https://youtu.be/ZvJOJcAo9w> Acesso em: 15 mar. 2023.

SANTOS, M. **Metrópole Corporativa Fragmentada**. São Paulo: EDUSP,1990.

SILVA, R. B. **Mobilidade Precária na Metrópole de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2016.