

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**

**A Lei de Mobilidade Urbana: Infraestrutura Sustentável e Impacto no Meio Ambiente
Urbano**

Nathali Imaizumi

Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos

**Ribeirão Preto
2013**

Nathali Imaizumi

**A Lei de Mobilidade Urbana: Infraestrutura Sustentável e Impacto no Meio Ambiente
Urbano**

Monografia apresentada no curso de graduação da
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto para a
conclusão do curso de Direito.
Orientação: Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos

Ribeirão Preto

2013

Nathali Imaizumi

Nova Lei de Mobilidade Urbana: Infraestrutura Sustentável e Impacto no Meio Ambiente Urbano

Monografia apresentada no curso de graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto para conclusão do curso de Direito.

Orientação: Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos

Data da defesa: __ / __ / __

Resultado: _____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos – FDRP/USP _____

Prof(a) _____

Prof(a) _____

Ribeirão Preto

2013

Lista de tabelas e figuras

Tabela 1 – Aumento da frota de veículos de 2005 e 2007	P. 26
Tabela 2: Recursos destinados para mobilidade no período 2006 – 2010	P. 34
Gráfico 1: Estrutura cicloviária em cidades do Brasil, em km	P. 43
Gráfico 2: Estrutura cicloviária em cidades do mundo, em km	P. 44
Tabela 3: Linhas de VLT em construção no Brasil	P.46
Figura 3: Concentração de material particulado no ar atmosférico	P. 51

Sumário

Capítulo 1 – Introdução	11
Capítulo 2 - Cidades, mobilidade urbana e seus problemas no Brasil	15
 2.1 Direito urbanístico e direitos fundamentais	15
 2.2 Função social da cidade	17
2.2.1 As Cartas de Atenas	17
2.2.2 Legislação brasileira	20
 2.3 Mobilidade urbana e sustentabilidade	22
2.3.1 Conceito de mobilidade urbana	22
2.3.2 Conceito de sustentabilidade	24
 2.4 Questões atuais sobre mobilidade urbana no Brasil	25
2.4.1 Utilização de automóveis	25
2.4.2 Segregação no meio ambiente urbano	27
2.4.3 Meios de transporte não motorizados	28
2.4.4 Infraestrutura e planejamento	28
2.4.5 Plano de Aceleração do Crescimento – PAC	29
2.4.6 Questão metropolitana	31
3. Lei 12.587/2012: a lei de mobilidade urbana	32
 3.1 Antecedentes	32
 3.2 Visão geral	33
 3.3 Política Nacional de Mobilidade Urbana	35

3.4 Princípios	36
3.5 Competência	39
3.6 Planejamento e infraestrutura	40
3.7 Tipologia dos serviços de transporte	41
3.8 Tarifas e financiamento	47
3.9 Direito dos usuários	53
Capítulo 4 – Considerações finais	56
Referências bibliográficas	59

1. Introdução

O meio ambiente urbano das cidades brasileiras passou por diversas transformações ao longo do tempo, mas nem todas essas mudanças foram positivas. Pelo contrário, algumas falhas levam as cidades para o caminho contrário ao desenvolvimento.

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter abordado o tema política urbana, nos artigos 182 e 183, posteriormente regulamentados pela lei 10.527/2001, conhecido como Estatuto da Cidade, as políticas de gestão urbana integrada não tomaram forma. Na realidade, as cidades foram ocupadas sem um planejamento orientado no sentido de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais garantidas aos cidadãos.

A cidade, que é o espaço no qual a vida moderna se desenrola¹, deve buscar o equilíbrio de todas suas funções para garantir os direitos individuais de seus habitantes. A utilização do espaço urbano deve se pautar na missão de oferecer a todos moradia, trabalho, lazer, transporte. Esses são direitos fundamentais que devem ser percebidos por qualquer cidadão que esteja no meio urbano.

Os desafios para a concretização das funções sociais são grandes, mas cabe a ordem urbanística utilizar-se de meios e instrumentos para satisfazer as mais variadas necessidades. No caso dos transportes, a mobilidade é o conceito que o gestor público deve buscar, a fim de consolidar os direitos subjetivos assegurados pela norma constitucional.

A mobilidade urbana pode ser definida como um atributo de indivíduos e bens, que podem se deslocar no espaço urbano de acordo com suas necessidades e capacidades. Acessibilidade é um conceito inerente à mobilidade, bem como os modais de transporte são essenciais para que esse direito possa se perfazer no espaço urbano.

A mobilidade, portanto, depende de vários fatores para ser atingida: aparato de infraestruturas, instrumentos urbanísticos, organização institucional. A elaboração de um plano de mobilidade é fundamental para sua aplicabilidade, já que as especificidades de cada município são detalhes importantes para confecção do plano.

Em 3 de janeiro de 2012, a lei 12.587 foi promulgada para dispor sobre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Até esta lei ser promulgada, não havia disposições legais específicas sobre mobilidade urbana no Brasil, deixando a cargo dos Municípios os planos de transportes. Com esse novo marco normativo, algumas

¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais*. In DALLARI, Adilson de Abreu, FERRAZ, Sérgio. Coord. *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257*. 2^a ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. P. 54

possibilidades de mudanças podem ser vislumbradas, no sentido de efetivar os ideais urbanísticos e as funções das cidades.

Os meios de transporte são fundamentais para a locomoção dos cidadãos e, além disso, são serviços públicos assegurados pela lei. O oferecimento de uma grande diversidade de modais deve ser uma preocupação da política urbana, pois cada um pode influenciar e desenvolver a mobilidade urbana de sua forma. Os metrôs e trens urbanos podem ser utilizados para longas distâncias, diferentemente das bicicletas, mais eficientes para curtas a médias distâncias. Cabe ao indivíduo observar sua necessidade e ao Estado, por sua vez, cabe prover a cidade de infraestrutura básica para atender essas necessidades.

A infraestrutura é a concretização do direito, uma vez que sem elas não é possível atingir as finalidades da cidade. No entanto, elas devem passar por uma criteriosa avaliação, capaz de consolidar sua função no planejamento urbano, para não dar continuidade em intervenções urbanísticas sem uma finalidade. Muitos entes públicos utilizam-se de grandes obras como essas apenas para promoção, sem atentar para o gasto de verbas públicas em vias e pontes que não solucionam o problema dos congestionamentos nas cidades.

A ideia de sustentabilidade é um conceito caro à mobilidade, pois o meio ambiente urbano deve ser tratado como um recurso escasso, conforme pode ser observado nas grandes cidades que sofrem com o tráfego diário. Os picos de congestionamento nos horários de *rush* evidenciam a limitação da cidade e suas vias e transportes. Para o bom funcionamento da cidade, novos modos de deslocamento e também de desenho urbano precisam ser oferecidos, sob pena da insustentabilidade, vivenciada atualmente nas cidades.

Um planejamento eficiente para produzir cidades sustentáveis deve ser buscado pela nova lei de mobilidade urbana, e este trabalho visa analisar alguns pontos e conceitos trazidos por ela para alcançar esses fins.

O capítulo 2 do presente trabalho trata sobre a cidade como meio para o desenvolvimento das atividades básicas do cidadão, segundo as garantias fundamentais fixadas pela Constituição Federal, como direitos fundamentais. Ele tratará de alguns conceitos importantes para o estudo da lei no próximo capítulo.

As funções sociais das cidades serão estudadas na tentativa de desenvolver um conceito específico, cabível no estudo da mobilidade urbana. Além dos conceitos legais, as Cartas de Atenas serão analisadas para uma melhor compreensão do tema. Os conceitos de mobilidade e sustentabilidade também serão estudados para a melhor compreensão da lei 12.587/2012.

Após a exposição dos conceitos básicos para o entendimento da lei, o capítulo aborda questões fáticas para a construção do momento que o urbanismo brasileiro vive. Serão trazidas algumas questões relevantes à mobilidade, como o tratamento dos meios de transporte não motorizados atualmente, a segregação de áreas no ambiente das cidades e seus impactos na mobilidade, entre outros. O objetivo é trazer uma visão atualizada e realística da situação da mobilidade urbana no Brasil.

O terceiro capítulo consistirá no estudo da nova lei de mobilidade urbana, pela análise dos pontos mais importantes que foram trazidos por ela. Inicialmente, será feito um breve exame dos antecedentes legislativos da lei, para demonstrar a evolução do tratamento jurídico dos transportes e também da mobilidade urbana.

Este capítulo contará com uma visão geral sobre a lei, com os fatos relevantes trazidos por ela e questões nas quais ela é omissa, passando, assim, para a definição e estudo dos objetivos do Plano de Mobilidade Urbana.

Para a consolidação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a lei institui alguns princípios que devem nortear o Plano e as ações estatais e dos particulares, como equidade no uso do espaço público, eficiência na prestação dos serviços de transportes, gestão democrática. Os princípios da lei são, de modo geral, uma repetição dos princípios trazidos pelo PlanMob, um guia para a elaboração de planos de mobilidade urbana.

A lei delega competências aos entes federativos, trazendo atribuições a cada um deles, e será estudado se essas atribuições são semelhantes ou diferentes em relação as outras legislações sobre o tema.

A questão do planejamento é de extrema importância para a nova lei e, por isso, ela será discutida à luz do conceito de sustentabilidade e do princípio de desenvolvimento sustentável. Este é um ponto que necessita de uma visão abrangente, muitas vezes multidisciplinar, para garantia do tratamento dessa questão de maneira mais precisa.

O trabalho contará com uma análise dos tipos de transporte que podem ser utilizados nos Planos de Mobilidade e como cada um deles pode auxiliar a atingir os fins da política urbana.

Outro ponto relevante para a lei é o financiamento do Plano e a política de tarifas a serem cobradas. Será feito um exame de como são cobradas as tarifas e de seu impacto social, bem como o repasse de verbas para infraestrutura. A regulação das tarifas e verbas para mobilidade e transporte foi um tema extensamente abordado pela lei, mas ainda é possível observar algumas omissões, como a ausência de mecanismos de financiamento permanentes para o transporte.

Por fim, serão estudados os direitos dos usuários e a participação popular na Política de Mobilidade Urbana, como o último ponto da lei a ser estudado, direcionando o trabalho para suas considerações finais, no quarto capítulo.

2. Cidades, mobilidade urbana e seus problemas no Brasil

2.1 Direito urbanístico e direitos fundamentais

O Direito Urbanístico é, indiscutivelmente, entendido como matéria dotada de independência metodológica na disciplina jurídica. Historicamente, seu nascimento acontece entre os anos 1960 e 1970, uma vez que se observou a necessidade de levar em consideração alguns aspectos jurídicos do urbanismo. Esse foi o primeiro passo para o desenvolvimento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, instituído pela lei federal 6.151/1974, e as leis de zoneamento, como a da cidade de São Paulo, instituída pela lei 7.688/1971², como as primeiras políticas de planejamento urbano.

Posteriormente, na década de 1980, observou-se o crescimento dos centros metropolitanos, que compreendiam mais de um município, que exerciam funções complementares, mas mantinham gestões independentes e capacidade econômica altamente desigual³. O descaso em relação a esses complexos metropolitanos⁴ renegou a eles estruturação de uma política urbana eficaz, desde o início dessas aglomerações humanas e a falta de ações articuladas para gerar integração, teve um impacto negativo, sentido até hoje nas grandes cidades do país. Essas áreas foram causa e consequência de um processo histórico que nunca priorizou o planejamento urbano.

É nesse cenário que o direito urbanístico começa a tomar forma como uma *disciplina jurídica*, sedimentada pela Constituição Federal de 1988. O artigo 24, I, é o marco fundamental de consolidação legal do direito urbanístico, sedimentando a União como o ente que elabora as normas gerais e, aos Estados e Municípios, as regras locais.

A Constituição Federal de 1988 foi importante para estabelecer a necessidade de uma política de desenvolvimento urbano, como forma de ordenar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, conforme o caput do art. 182, de modo a garantir aos seus habitantes a possibilidade de alcançarem seus direitos básicos. Alavancar o direito urbanístico

² SUNDFELD, Carlos Ari. *In* DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade – Comentários à lei federal 10.257/2001*. 2^a ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. P. 47

³ GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”*. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 15. 2001. P. 13

⁴ Op.cit., p. 13

ao patamar de políticas públicas, com função pública, foi imprescindível para garantir seu caráter publicístico⁵.

Assim, deve-se compreender o direito urbanístico como instrumento na persecução de direitos fundamentais, garantindo que toda sociedade possa atingir seus objetivos, estruturando um estado democrático de direito.

A liberdade de locomoção pelo território nacional, por exemplo, é assegurada pela CF no art. 5º, XV, como garantia fundamental. O direito de ir e vir, portanto, tem respaldo constitucional, garantindo que o ambiente urbano possa prover direitos sociais básicos como acesso à educação, trabalho, moradia, lazer, saúde.

O espaço público na cidade é voltado para a satisfação do interesse dos cidadãos, compreendendo as áreas públicas em detrimento da utilização da propriedade urbana. Esses espaços têm por finalidade, fundamentalmente, a integração dos habitantes da cidade, para o exercício de seus direitos civis e culturais⁶.

Essa é a grande diferença que se observa de locais com aparência de locais públicos, como os *shoppings centers*⁷, por exemplo, que aponta para uma questão delicada. Esses espaços, apesar do aspecto público que carregam, na verdade, reforçam a segregação na cidade, pois, ao longo do tempo, o prazer de convívio nas praças, parques, praias foi mitigado por problemas urbanos, como má conservação das áreas, violência urbana, etc. Os *shoppings* atenderam a carência de espaços públicos, devolvendo aos moradores das cidades um pretenso convívio em comunidade, pois os frequentadores são muito semelhantes entre si, quase sempre pertencentes às mesmas classes sociais, e não entram em contato com outras parcelas da população. Na realidade, ao oferecerem segurança e conforto, atraem pessoas para que elas comprem em seus estabelecimentos, reforçando as desigualdades e o consumismo.

Essa é uma das características das cidades hoje, sejam elas grandes metrópoles ou cidades menores, apontando para um tipo de urbanização que não valoriza o coletivo, que não prioriza o acesso de todos e, consequentemente, que limita a satisfação dos direitos fundamentais da população das cidades.

Apesar da previsão constitucional, essas características asseguradas não têm aplicabilidade imediata, dependendo, portanto, do planejamento e da gestão urbana como forma de prover os direitos sociais e culturais. O art. 182, CF, garante que a política urbana

⁵ DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade – Comentários à lei federal 10.257/2001*. 2^a ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. P. 49

⁶ MARRARA, Thiago. *Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais*.

⁷ PADILHA, Valquíria. *Shopping center: a catedral das mercadorias*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ordene o desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como o bem-estar de seus habitantes.

2.2 Função social da cidade

A definição de função social na legislação brasileira foi estabelecida no Estatuto da Cidade, como as diretrizes para o desenvolvimento pleno, baseadas na organização da política urbana, sempre voltadas ao bem-estar da coletividade, fundamentadas no interesse público.

A função social da cidade deve ser compreendida como a consolidação dos direitos fundamentais dos cidadãos do ambiente urbano. Ela é cumprida à medida que seus habitantes possam satisfazer suas necessidades e atingir seus objetivos, garantidos por lei. É nesse sentido que se pode entender o conceito de “cidade sustentável” como a representação das funções sociais das cidades, que oferece moradia digna, saúde, saneamento básico, lazer, infraestrutura pública de transporte, etc., tanto para as gerações atuais quanto para as futuras, conforme art. 2º, I, da lei 10.257/2001.

Algumas ideias foram fundamentais para o desenvolvimento da legislação nacional e para a compreensão das funções da cidade e do direito urbanístico em geral. As Cartas de Atenas são documentos importantes para o entendimento desse conceito.

2.1.1 As Cartas de Atenas

A preocupação em relação à qualidade de vida e às funções exercidas pelas cidades foi um tema importante à medida que as concentrações urbanas do mundo apresentavam problemas de falta de planejamento, impedindo que seus habitantes pudessem se valer das vantagens e exercer seus direitos.

Observando essa tendência em várias cidades da Europa, Conselho Europeu de Urbanistas, em 1928, o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (*Congrès Internationaux d'Architecture Moderne* – CIAM) iniciou um debate sobre o tema que culminou com a primeira Carta de Atenas, em 1933. Este documento revela sua importância por trazer à pauta a preocupação com problemas urbanos, fazendo uma análise da cidade e das suas “condições relevantes” (*prevailing conditions*).

O documento produzido pelo IV CIAM refletia uma inquietação em relação aos problemas das cidades europeias. Segundo Joseph Lluis Sert⁸, a primeira Carta de Atenas era produto de um pensamento arquitetônico (*architectural thinking*), uma vez que contava quase que exclusivamente com arquitetos em seu quadro, como Le Corbusier, e estava distante de ter uma preocupação econômica, sociológica, ecológica ou legal. Ainda sim, ainda afirma que, apesar de uma visão muito simplificada e consideráveis falhas, aquele foi o embrião pela busca dos direitos urbanos.

Independentemente da simplicidade e generalização, a primeira Carta de Atenas externaliza as três preocupações do urbanismo na organização das cidades: ocupação do solo, organização do trânsito e legislação⁹. A funcionalidade do ambiente urbano permeia todo o texto, exaltando a coletividade em detrimento do indivíduo, afastando o ideal simplesmente estético da arquitetura. Diserta sobre os quatro aspectos essenciais da cidade – habitação, trabalho, circulação e lazer – apresentando os problemas e sugerindo intervenções.

Inicialmente, esses aspectos poderiam ser considerados como as funções da cidade, mas, com o passar dos anos, viu-se a necessidade de rever os planos expostos em 1933, de modo a reforçar os ideais urbanísticos e rever os projetos para a aplicabilidade efetiva das propostas. Assim, quase setenta anos depois, foi proposta a Nova Carta de Atenas, em 1998, o Conselho Europeu de Urbanistas se dispôs a rever as funções da cidade contemporânea, além de fazer propostas para o futuro. Como exemplo, na Carta de 1998 pode-se observar uma lista de dez recomendações para a satisfação das necessidades da cidade de amanhã¹⁰:

1. Uma cidade para todos – garantia de justiça, igualdade e acessibilidade para todos que usam a cidade;
2. Real envolvimento – sobre a importância das participações populares nas decisões relativas ao planejamento;
3. Contato humano – cidades devem recriar espaços de interação pública;
4. Manutenção do caráter da cidade – a identidade e as tradições que compõem a cidade devem se mantidas;

⁸ SERT, Joseph Lluis. Foreword in LE CORBUSIER. *The Athens Charter*. New York: Grossman Publishers, 1973. P. xvi

⁹ Op.cit. p. 7

¹⁰ EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS. *New Charter of Athens*. 1998.

5. Beneficiando-se de novas tecnologias – a tecnologia utilizada para benefício dos cidadãos;
6. Aspectos ambientais – todos os planos devem ser pautados nos princípios de desenvolvimento sustentável;
7. Atividades econômicas – planejamento deve estimular o desenvolvimento econômico da cidade, principalmente de pequenos negócios;
8. Movimento e acesso – cidade deve promover acessibilidade a partir do uso do solo consciente;
9. Variedade e diversidade – planejamento deve possibilitar moradia, emprego, transporte e lazer para o bem-estar de seus habitantes;
10. Saúde e segurança – promoção de senso de comunidade e bem-estar social através do planejamento.

Para garantir que esses assuntos não fossem esquecidos, foi acordado que a Carta passaria por uma revisão a cada quatro anos, mantendo-se atualizada para medidas mais efetivas para a política urbana. Os prazos de renovação das cartas vêm sendo respeitados e suas atualizações são feitas. Direcionando o estudo para a discussão da função social da cidade, a Nova Carta de Atenas de 2003, especificamente, traz um conceito importante para os estudos de direito urbanístico e sobre a função social das cidades: o conceito de cidade coerente.

“A Cidade Coerente integra um conjunto variado de mecanismos de coerência e de interligação que actuam a diferentes escalas; incluem tanto elementos de coerência visual e material das construções, como os mecanismos de coerência entre as diversas funções urbanas, as redes de infraestruturas e a utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação¹¹”.

Entende-se por *coerência material* das construções a racionalização das infraestruturas da cidades, de modo que haja o devido acesso aos serviços, coerência na atuação de planejamento estatal, sempre baseando-se na busca do equilíbrio e na preservação da identidade social, aqui entendida como *coerência visual*.

¹¹ EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS. *A Nova Carta de Atenas 2003 – A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*. 2003. P.

Especificamente sobre o tratamento do transporte, a *cidade coerente* busca a integração das políticas urbanas e das políticas de transporte, favorecendo a mobilidade dos habitantes e de todos aqueles que utilizam a cidade para fins econômicos e de emprego, possibilitando o acesso universal, superando os problemas de exclusão social¹².

As Cartas de Atenas trazem conceitos importantes para a definição das funções sociais das cidades, pois foram produtos de estudos de urbanistas comprometidos com a melhor forma de ocupação das cidades. Os ideais contidos nesses documentos são importantes para o direito urbanístico nacional. Um exemplo da influência desses urbanistas e de seus ideais no cenário nacional é o planejamento de Brasília, na década de 1950. O desenho da cidade, que consiste em blocos de habitação, espaços verdes e livre circulação, é baseado no projeto de *Ville Radieuse* (cidade radiante), de Le Corbusier, redator da primeira Carta de Atenas, demonstrando a importância e influência desses ideais nos urbanistas do país e, por consequência, em nossa legislação sobre o tema.

Percebe-se que os conceitos presentes nas Cartas de Atenas, como a funcionalidade do meio urbano, a priorização da coletividade sobre os interesses privados e o conceito de cidade coerente podem ser identificados na legislação brasileira, conforme o item seguinte demonstrará.

2.1.2 Legislação brasileira

Igualmente ao que foi colocado sobre o panorama de criação da Nova Carta de Atenas, observou-se que as ações iniciais em relação ao planejamento urbano no Brasil, como os Planos Diretores Integrados e as primeiras leis de zoneamento, ainda eram insuficientes para transpor as barreiras da funcionalidade da cidade.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a inclusão da gestão do meio ambiente urbano ao rol de proteção constitucional constituiu o planejamento e a ordenação do solo como princípios básicos da atividade urbanística, garantindo, assim, a função social da cidade.

O art. 182, CF, inserido no capítulo II “Da política urbana”, afirma que o planejamento urbano é responsabilidade do Poder Público para garantir o bem-estar de seus

¹² MARRARA, Thiago. Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais. Revista Jurídica Virtual. Presidência da República.

habitantes. Esta norma, visivelmente de conteúdo programático, até 2001 não tinha efetividade alguma, até a promulgação do Estatuto da Cidade, pela lei 10.257.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, também não traz explicitamente a definição das funções sociais da cidade. À doutrina, portanto, coube desenvolver esse conceito que é facilmente aferido a partir do art. 2º da lei. Para Carlos Ari Sundfeld¹³, a cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem funções sociais que devem ser cumpridas pelas propriedades urbanas, para viabilizar o desenvolvimento social da cidade e do particular. Isso só será possível, portanto, com a *ordem urbanística*, que deve ser compreendida no sentido de ordenamento, ou seja, atuação positiva do Estado para criação de normas de ordem pública, e também como estado de equilíbrio, que deve ser preservado no ambiente urbano.

Como diretrizes para satisfazer as funções sociais conforme o Estatuto coloca, comprehende-se que é fundamental a participação popular, de modo a garantir uma gestão democrática. Também é necessário que haja coalizão entre os interesses públicos e privados, além de assegurar que todas as políticas de desenvolvimento urbano possam ser executadas pelo devido oferecimento de equipamentos urbanos e infraestrutura.

Em matéria de transporte público, o que se espera é a garantia de locomoção para os diversos pontos da cidade, para que a população possa ter acesso aos seus direitos básicos, como educação, trabalho, saúde. Estima-se que, atualmente, um cidadão paulistano gaste, em média, duas horas e meia em seus deslocamentos diários¹⁴. Essas pesquisas evidenciam limitação aos direitos básicos, pois interfere diretamente no bem-estar de seus habitantes e no desenvolvimento econômico da cidade. A gestão urbana ineficiente, iniciada com desenvolvimento da metrópole, demonstra o descaso das autoridades competentes ao longo dos anos, impedindo, hoje, que as periferias sejam atendidas por linhas de transporte públicos eficientes ou mesmo no desenho urbano, diminuindo as distâncias entre os centros econômicos e os bairros de moradia.

A atividade urbanística consiste em criar condições para a circulação, consolidando o direito de locomoção. Para isso, é imprescindível que exista um sistema viário organizado e eficiente para o exercício da função urbana de circular.

Garantir que a cidade cumpra com sua função social significa entendê-la como provedora das necessidades dos cidadãos dela, para fruição de seus benefícios. O

¹³ SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais*. In DALLARI, Adilson de Abreu, FERRAZ, Sérgio. Coord. *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. P. 54

¹⁴ Pesquisa feita pela Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope, em 2012, como uma das atividades da “Semana da Mobilidade”. <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/18532>

planejamento urbano não se limita a criação de infraestruturas¹⁵. Para a solução dos problemas que se enfrentam hoje, é preciso muito mais que o alargamento de uma via pública ou o rodízio municipal paulistano, por exemplo, em vigor desde 1997. A estrutura básica de mobilidade urbana deve passar por uma renovação, pois a estrutura atual apresenta problemas graves, que não poderiam ser previstos anteriormente.

Todas essas diretrizes são fundamentais para demonstrar a abrangência que o conceito pode atingir. Entende-se, portanto, que devido à amplitude do conceito de função social da cidade, o legislador agiu coerentemente ao não defini-lo na Constituição nem no Estatuto da Cidade para garantir a mutabilidade do instituto. Já que a cidade não se mantém a mesma ao longo dos anos, é imprescindível que a atuação do direito urbanístico seja capaz de se modificar a fim de propiciar justiça social ao longo dos anos.

2.3 Mobilidade urbana e sustentabilidade

Inicialmente, é preciso definir alguns conceitos que foram explorados pela lei em estudo e alguns outros essenciais para o melhor entendimento das políticas urbanas. São eles: mobilidade e sustentabilidade.

2.3.1 Conceito de mobilidade urbana

A lei de mobilidade urbana no art. 4º, II, define mobilidade urbana como “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano”, com um conceito preciso sobre o tema.

A ideia de mobilidade deve ser pautada em pessoas, não apenas em transporte e trânsito. É priorizar um conjunto de políticas que garantam o acesso amplo e democrático ao espaço urbano. Deve-se ter em mente que veículos e vias urbanas não devem ser, exclusivamente, a base de um sistema de mobilidade sustentável¹⁶.

Pesquisas de origem e destino revelam que, quanto mais alto o índice de mobilidade urbana dos cidadãos, mais a população se apropria da vida urbana, seja para seus deslocamentos diários de trabalho e estudos, seja para lazer e cultura.

¹⁵ Op. cit. P. 56

¹⁶ BRASIL Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos*. Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro (Coord.). 2ª ed. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005. P. 86

O ideal de mobilidade urbana sustentável buscado pela lei é desenvolver um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, ausente de segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável, baseado em pessoas e em bens.

O conceito de mobilidade que vem sendo construído nas últimas décadas encontra substância na articulação e união de políticas de transporte, circulação, acessibilidade e trânsito com a política de desenvolvimento urbano. Este conceito é base para as diretrizes de uma política cuja finalidade primeira é proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, de forma segura, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável.

Pode-se dizer que a mobilidade urbana de uma cidade está em um alto nível de desenvolvimento quando há integração tarifária entre os modais de transporte. O “bilhete único” demonstra o desenvolvimento de um planejamento de transporte¹⁷.

Cabe aqui fazer uma breve diferenciação de mobilidade urbana e transporte. O conceito de mobilidade é muito mais amplo e sua abrangência diz respeito aos deslocamentos de cada um para suas atividades essenciais. Já o transporte, seja ele privado – automóveis e motos – ou público, motorizado ou não, representa as formas que esse deslocamento acontece. Seria importante que o transporte motorizado não fosse visto como a única forma de se locomover pela cidade, sendo que à população deveria ser garantida a possibilidade de se deslocar pela sua cidade prioritariamente a pé. Por isso, a ideia de mobilidade é mais abrangente, pois se pressupõe que haja segurança para o cidadão andar à pé, iluminação pública, vias preparadas para pedestres, observância aos fluxos de deslocamentos mais importantes para que, se necessário, haja alargamento das calçadas ou até para que seja impedido o fluxo de automóveis.

A mobilidade urbana, ao congregar em sua efetivação todas as principais características da configuração da cidade, seus equipamentos, infraestruturas de transporte, comunicação, circulação e distribuição, tanto de objetos quanto de pessoas, participa efetivamente das possibilidades de desenvolvimento.

A ideia de mobilidade centrada no trânsito das pessoas pela cidade é o principal ponto a ser considerado numa política de desenvolvimento urbano que busque a formação de cidades justas. O respeito à liberdade fundamental de ir e vir possibilita a satisfação individual e coletiva para atingir os destinos desejados, as necessidades e prazeres cotidianos.

¹⁷ TAURION, Cézar. *Cidades inteligentes: o desafio de preparar as cidades para as próximas décadas.* P. 20

As noções de mobilidade e de desenvolvimento urbano, assim definidos, permitem superar visões arraigadas no urbanismo brasileiro que, historicamente, privilegiou criação de infraestrutura para a fluidez do trânsito de veículos motorizados, principalmente de carros individuais. Esse sistema encontra-se completamente esgotado, com congestionamentos maiores, sem alternativas eficientes e rápidas para solucionar o problema da mobilidade¹⁸.

2.3.2 Conceito de sustentabilidade

O conceito de sustentabilidade deve ser incluído ao de mobilidade urbana, como um novo atributo. O desenvolvimento sustentável é aquele que visa garantir as gerações presentes e futuras, não só como interessadas, mas como titulares de direitos em relação ao desenvolvimento. Até a origem do conceito de desenvolvimento sustentável, com o art. 225 da Constituição Federal, somente se pensava em planejamento, prioritariamente de caráter econômico, para a geração que ia usufruir do desenvolvimento planejado¹⁹. O art. 225 da Constituição Federal

Ao longo das décadas, a dificuldade de incorporação do conceito de mobilidade foi responsável pelo desenvolvimento de cidades excludentes e insustentáveis, do ponto de vista ambiental, mas também do ponto de vista econômico. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, a capital paulista perdeu, em 2012, devido ao trânsito lento, aproximadamente, R\$ 40 bilhões²⁰, valor equivalente a 1% do PIB brasileiro. Dados como esses são relevantes para entender a relevância do planejamento de mobilidade urbana, que demonstra a inexistência de política urbana e planejamento, uma falha estrutural no Brasil.

É fundamental considerar que o crescimento por si só não é algo determinante para uma sociedade ou para uma cidade. Ele não deve ser visto como um objetivo para as intervenções governamentais, ao contrário do equilíbrio, fator importante para a garantia de direitos.

Entende-se que o oferecimento de infraestrutura por parte da gestão pública é fundamental para que sejam atendidas as necessidades sociais de uma cidade, mas a criação

¹⁸ Ministério das Cidades. *Cadernos MCidades 6 – Política nacional de mobilidade urbana sustentável*. 2004. P.22

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19^a ed. São Paulo: Ed Malheiros, 201 P. 322

²⁰ O estudo analisa a quantidade média de combustível gasta durante o tempo aproximado que o paulistano esteve no trânsito de São Paulo. Disponível em <http://www.mobilize.org.br/noticias/4131/transito-lento-fez-capital-paulista-perder-r-40-bilhoes-em-2012-diz-estudo.html>.

delas deve sempre ser pautada na sustentabilidade, ou seja, em crescimento para oferecer qualidade e ampliação de direitos²¹. A criação desordenada de infraestrutura, como se dá no Brasil até os dias de hoje, apenas gera o efeito inverso, causando segregação do ambiente urbano e a divisão das cidades.

Os grandes investimentos em infraestrutura feitos pelos entes públicos e privados geralmente se concentram nas áreas mais desenvolvidas, ignorando as periferias e as áreas mais distantes, muitas vezes ocupadas ilegalmente. Para atingir o ideal de infraestruturas sustentáveis, essas desigualdades não podem existir, visto que a organização urbana fica prejudicada pela diferenciação de algumas partes das cidades. A abertura de vias para ônibus, por exemplo, para uma parte da cidade, pode criar um corredor específico para esse modal. Já para regiões periféricas, pela ocupação irregular e sem planejamento viário, as ruas não são capazes de receber esse tipo de veículo, gerando bairros sem transporte público. Cabe ao gestor municipal melhorar as condições das vias e desenvolver outros meios de transporte, como a utilização de micro-ônibus.

2.4 Questões atuais sobre mobilidade urbana no Brasil

A mobilidade é um atributo associado a pessoas e bens, não à cidade. Assim, todos os entes federativos devem ser responsáveis por garantir uma boa qualidade de vida para a população, inclusive com meios de transporte adequados para que todas as proposições anteriores sobre os direitos fundamentais e as funções da cidade sejam atingidos. A aplicação do conceito de mobilidade no Brasil é recente, pois não se tinha a visão do prejuízo que a falta de planejamento levaria o país a problemas tão graves, sem qualquer perspectiva de sustentabilidade.

2.4.1 Utilização de automóveis

É indiscutível que a priorização do automóvel e dos deslocamentos por veículos motorizados é um dos problemas mais graves da política urbana brasileira. A maior parte das cidades tem sua estrutura de deslocamento voltada para a utilização de veículos individuais, fato altamente preocupante do ponto de vista do planejamento de mobilidade urbana e

²¹ MARRARA, Thiago. *Regulação sustentável de Infraestruturas*. In Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF. Ano 1, n. 1. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. P. 98

ambiental. As externalidades causadas por essa matriz de transporte são graves para o desenvolvimento sustentável urbano, devido ao grande desequilíbrio gerado.

São questões relativamente óbvias, mas importantes, como a falta de espaço para todos os carros que existem nas cidades, que devem ser abordadas pela política de mobilidade urbana, que tem a finalidade de conter o impacto visivelmente negativo para o trânsito em grandes cidades brasileiras. E, infelizmente, os números continuaram a subir, aumentando ainda mais a preocupação com a sustentabilidade do transporte.

O gráfico abaixo demonstra o aumento no número de veículos do ano de 2005 para 2007:

Tabela 1 – Aumento da frota de veículos de 2005 e 2007

Cidade	Fonte	2005	2006	2007
São Paulo	Detran-SP	5.335.902	5.621.049	5.989.234
Rio de Janeiro	Detran-RJ	1.930.229	1.981.258	2.060.580
Porto Alegre	Detran-RS	546.881	565.252	591.598
Belo Horizonte	Detran-MG	862.917	931.287	1.020.465

Fonte: DETRAN (2009)

Após a medida do Ministério da Fazenda de reduzir o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), em 2009, os números de automóveis cresceram ainda mais. Segundo dados do Sindicato Nacional de Indústrias de Componentes para Veículos Automotores²², de 2010 para 2011, a frota brasileira de automóveis cresceu mais de 7%. Em 2013, segundo informações do DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito), os automóveis já passam de 43 milhões.

A redução do imposto sobre os veículos, que também atinge eletrodomésticos, a chamada linha branca, já foi prorrogada por quatro vezes, sendo que o novo prazo da prorrogação atual é 31 de dezembro de 2013. A desaceleração econômica que o país vivenciava em 2009, demandou que algumas medidas econômicas fossem tomadas para manter a economia brasileira aquecida. A redução do IPI foi a mais importante, uma vez que

²² Pesquisa no site <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,pais-tem-1-carro-para-cada-5-habitantes,109273,0.htm>

solucionava dois problemas econômicos latentes: o incentivo a compra de carros aumentou o produto interno bruto (PIB) e estimulou a geração de mais postos de trabalho.

O custo ambiental e da mobilidade urbana para as cidades, no entanto, não foi ponderado, demonstrando que outras políticas, como a econômica, tem prioridade nas agendas governamentais. Esta medida, que deveria ser pontual, já se estende por quatro anos, causando reflexos no meio ambiente urbano e dificultando a consolidação dos princípios de mobilidade urbana na criação de cidades sustentáveis.

O impacto desse aumento é sentido por toda a população, inclusive de usuários de transporte coletivo, como os ônibus, que, na maior parte das cidades, não tem faixa exclusiva.

O crescimento horizontal das cidades criou uma espécie de dependência de utilização de meios motorizados, pois as cidades aumentaram expressivamente de tamanho. A cultura do automóvel foi associada à liberdade, maior qualidade nos deslocamentos, símbolo de modernidade e desenvolvimento, já que não é raro encontrar estudos que comparam os índices brasileiros de números de automóveis por capita aos índices de países desenvolvidos. O efeito dessa cultura, supostamente positiva, sinônimo de desenvolvimento, mostra, na realidade, péssimo senso de planejamento dos gestores públicos, que fomentaram um modelo incapaz de se sustentar a médio e longo prazo, seja pela quantidade de veículos que ele não pode suportar, gerando exclusão, seja pelo impacto ambiental causado, pela emissão de poluentes, gasto de combustível, entre outros.

2.4.2 Segregação no meio ambiente urbano

O modelo de exclusão criado nas grandes cidades e metrópoles do Brasil remete a um problema estrutural: a segregação no ambiente urbano. É explícita a diferença entre os centros mais desenvolvidos das cidades e as periferias, que são resultado da expansão urbana ilegal, provocada pela dificuldade do acesso ao solo urbano e da precariedade da regulação da especulação imobiliária. O tratamento de zoneamento urbano na cidade de São Paulo, por exemplo, iniciou-se na década de 1970, mais especificamente com a Lei Geral de Zoneamento 7.805/1972, mas não é possível constatar a efetividade dessa norma, já que, ainda hoje, observa-se a patente segregação no meio ambiente urbano.

O que se viu nas cidades foi uma dualidade na criação do espaço urbano, onde se manifestaram dois tipos diferentes de cidades, uma *formal* e outra *informal*²³. As duas ocupam, aparentemente, o mesmo espaço no Município, mas esta representa a negligência estatal em relação ao planejamento urbano, em detrimento daquela, que concentra os investimentos públicos para seu desenvolvimento. As periferias são frutos do crescimento urbano sem os devidos mecanismos de controle, responsáveis pela criação de um aglomerado clandestino, que o Estado não participou, negando também infraestruturas básicas como saneamento, iluminação pública e serviço de transporte.

Essa segregação existente no meio ambiente urbano aponta para um problema latente nas cidades, que é a dificuldade de acesso aos centros econômicos àqueles que habitam nas periferias. Um esquema de multicentralidade, divisão dos polos econômicos por vários pontos da cidade, seria importante para diminuir o número de viagens motorizadas, já que muitos deslocamentos diários poderiam ser diminuídos, com a possibilidade de fazê-los à pé, em grande parte²⁴.

2.4.3 Meios de transporte não motorizados

O deslocamento a pé e por bicicleta, por muito tempo, não foi considerado como um instrumento para alcançar a mobilidade urbana. Além de serem as alternativas ambientalmente mais corretas, elas são o meio que mais devem ser explorados nessa nova fase de urbanização que as cidades devem passar em um curto prazo, devido ao processo histórico que renegou essas formas de deslocamento. Para atingir esse objetivo, no entanto, será necessário o desenvolvimento de infraestrutura adequada para atender a todos que vivem na cidade, com calçadas preparadas para garantir acessibilidade, mesmo àqueles com restrição de mobilidade.

2.4.4 Infraestrutura e planejamento

²³ GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”*. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 15. 2001. P. 14

²⁴ Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos*. Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro (Coord.). 2^a ed. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005. P. 90

A criação de infraestruturas é um fator importante para a mobilidade, mas o que se viu reiteradamente ao longo dos anos foi a intervenção no meio ambiente urbano sem planejamento adequado, fato gerou muitos problemas em matéria de desenvolvimento sustentável para a cidade.

Cada intervenção no desenho urbano da cidade, por parte do Poder Público ou da iniciativa privada, não pode ser um aglomerado de construções desprovidas de planejamento anterior ou da devida regulação estatal. A ordem urbanística deve se pautar na busca do equilíbrio, da sustentabilidade. Como compete ao Estado, segundo a Constituição Federal, o oferecimento de determinadas atividades, inclusive o transporte de pessoas, e o aparato de infraestrutura adequado também deve ser objeto das políticas públicas²⁵.

Em relação aos transportes, especificamente, observa-se no Brasil uma desorganização estrutural do planejamento. Segundo dados do Ministério das Cidades, menos de 10% dos municípios brasileiros têm os órgãos de trânsito implantados segundo definição do Estatuto da Cidade²⁶. Esse dado representa a desarticulação e a falha do Poder Público, que não colabora para o crescimento planejado.

É importante acrescentar que a falta de manutenção das infraestruturas também gera efeitos econômicos indesejados. A crise das finanças públicas, iniciada na década de 1980, impactou a conservação e expansão de infraestruturas no país, gerando grandes prejuízos para economia. As privatizações, na década de 1990, foram uma alternativa para o momento de dificuldade econômica que o Brasil passava e gerou expressiva arrecadação para os cofres públicos, que foi relevante para retomar o investimento em grandes obras, como energia e telecomunicações. A participação do capital privado, contudo, demanda uma contrapartida estatal, ou seja, a regulação dos setores que passaram por privatização. A regulação eficiente é uma garantia para o usuário de segurança, eficiência e proteção dos serviços prestados e também para o investidor, que tem mais segurança para investir em uma empresa pública estável.

2.4.5 Plano de Aceleração do Crescimento – PAC

Em 2007, no entanto, esse cenário passou por uma mudança com a criação do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal. O plano é destinado,

²⁵ MARRARA, Thiago. *Regulação sustentável de Infraestruturas*. In Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF. Ano 1, n. 1. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. P. 97

²⁶ Op.cit, p. 87

prioritariamente, para investimentos em infraestrutura, como habitação, energia, transporte. Após o PAC, os investimentos em infraestrutura em grandes obras aumentaram significativamente, passando de 1,62% do PIB de 2006 para 3,27% em 2010²⁷. No ano de 2011, foi anunciada a segunda fase do programa, conhecido como PAC da Mobilidade Urbana, com empreendimentos voltados majoritariamente para implantação e melhoria dos sistemas de transporte público coletivo. Expansão de linhas de metrô, implantação de BRTs (Bus Rapit Transit), veículos leves sobre trilhos e corredores de ônibus são alguns dos 167 projetos elencados na página oficial do programa na *internet*.

É necessário salientar que grande parte desses investimentos são para os grandes eventos que o Brasil irá sediar, a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, respectivamente em 2014 e 2016. O país deve estar preparado para receber organizadamente esses eventos, mas o planejamento deve sempre ser pautado, prioritariamente, no bem-estar da população que vive nas cidades, não apenas intervenções pontuais e específicas para as competições mundiais. Caso contrário, esse grande volume de recursos federais investidos nas obras de infraestruturas de transporte será, novamente, um investimento desconexo à política urbana, sem coesão ao planejamento das cidades, agravando ainda mais os problemas de mobilidade.

O retorno de investimentos em infraestruturas é fundamental do ponto de vista econômico, para garantir os princípios de ordem econômica, mas também do ponto de vista administrativo, como condição fática para distribuição equânime dos serviços públicos a serem oferecidos pelo Estado, e social, como garantia dos direitos fundamentais²⁸.

“De fato, a plena realização da atividade econômica não depende apenas da produção de bens e mercadorias ou da criação de serviços, mas sim do escoamento e do consumo desses bens e serviços pelo maior número de indivíduos. Neste contexto, por pressão de interesses econômicos locais e supralocais, o domínio urbano se transforma em um espaço de fluidez, um espaço de fluxos, através do qual bens e serviços são ou devem ser facilmente distribuídos para os cidadãos que se encontram na cidade²⁹,”

²⁷ Informação do site <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

²⁸ MARRARA, Thiago. *Regulação sustentável de Infraestruturas*. In Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF. Ano 1, n. 1. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. P. 98

²⁹ MARRARA, Thiago. *Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais*. Revista Jurídica Virtual. Presidência da República.

Assim, tem-se que a mobilidade urbana é igualmente responsável pela realização econômica, um direito fundamental a ser promovido pelo Estado.

2.4.6 Questão metropolitana

Outro ponto central da mobilidade urbana brasileira é a questão metropolitana. A formação das áreas metropolitanas iniciou-se com a instituição das nove primeiras áreas metropolitanas no Brasil, em 1973. Nesse momento, o Governo Federal assumiu uma posição centralizadora, tomando para si a responsabilidade de implementação e financiamento dessas áreas. A consequência natural dessa medida foi a simetria de todas as políticas de desenvolvimento, fato que contribuiu negativamente para essas áreas, uma vez que as especificidades locais não foram levadas em conta, praticamente sem a atuação dos municípios³⁰.

Após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, os governos locais assumiram posições mais relevantes e a União delegou a coordenação dos transportes ao Ministério dos Transportes. Na prática, verificou-se que a questão metropolitana foi pouco relevante durante um longo período no Brasil, sendo que as intervenções relacionadas a transporte e mobilidade foram tratadas pelos Estados e Municípios isoladamente, sem direcionamento que a União poderia oferecer para um planejamento efetivo.

Ainda hoje, persiste a dificuldade que as regiões metropolitanas sofrem em relação à mobilidade urbana, pois o assunto não foi tratado minuciosamente. É patente a falta de um organismo metropolitano que tenha competência para agir na integração e coordenação dos transportes nessas áreas. Problemas de integração física e de tarifas, bem como as disputas políticas entre os entes que compõem essas regiões são obstáculos que impedem a gestão integrada.

Nesse sentido, os habitantes das regiões metropolitanas no Brasil, que hoje são mais de trinta, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são prejudicados pela falta de planejamento.

Essas são algumas das questões relevantes para entender a dificuldade da consolidação do conceito de mobilidade sustentável no meio ambiente urbano. A nova lei de mobilidade urbana trata dessa e de outras questões, que serão analisadas no capítulo a seguir.

³⁰ Ministério das Cidades. *Cadernos MCidades I – Política nacional de desenvolvimento urbano*. 2004. P. 24

3. Lei 12.587/2012: a lei de mobilidade urbana

3.1 Antecedentes

A Lei de Mobilidade Urbana é fruto de longos debates sobre questões de política urbana no Brasil. O crescimento acelerado das cidades na década de 1980 demandou organização e regulamentação do meio ambiente urbano, mas, infelizmente, essas medidas não atenderam as expectativas, muito menos as necessidades que as cidades brasileiras tinham para aquela época³¹. O resultado disso foi um crescimento desigual e desorientado, priorizando o deslocamento por carros, com impactos que se manifestam nos dias de hoje.

Em relação às políticas públicas mais relevantes desse período, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU foi importante durante o período que esteve em vigor, de durante os anos 1970 e 1980, promovendo, ainda que de modo insípido, a discussão de tópicos importantes para a questão urbana. Foi criado a partir do Plano Nacional do Desenvolvimento – PND, responsável pela criação das primeiras regiões metropolitanas no país.

O Ministério do Desenvolvimento Urbano, em 1986, foi criado para ser responsável por várias questões de política urbana, como habitação, saneamento, transportes. Essa abrangência de temas do Ministério não foi eficiente, apenas demonstrando a incapacidade de sincronizar e desenvolver praticamente ações de desenvolvimento urbano. Posteriormente, suas pautas foram divididas entre outros ministérios e secretarias, sendo que hoje este ministério corresponde ao Ministério do Meio Ambiente.

Entre as pautas que foram desmembradas do antigo Ministério do Desenvolvimento Urbano, a política de transportes foi destinada ao Ministério dos Transportes. No entanto, com a Constituição de 1988 e a delegação de competência de transporte urbano aos municípios, somado a crise financeira que ocorreu à época, a questão do transporte foi tratada de maneira pontual, sem coerência com outras políticas, como a habitacional, energética, econômica, etc. Em 1999, houve a criação de uma Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, que incluía metas para a política de transportes, porém sem efeitos expressivos.

³¹ RODRIGUES, Arlete Moysés. *Estatuto da Cidade: função social de cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço*. In Cadernos Metrópole, n 12. 2004. P. 12

Somente em 2003 que as questões urbanísticas voltaram à pauta, com a criação do Ministério das Cidades, para coordenar a integração de políticas específicas para o desenvolvimento urbano. O órgão firmou a importância do conceito de mobilidade como um atributo essencial ao planejamento estatal urbano, pois visa congregar todos os aspectos fundamentais para uma cidade funcional e coerente.

Durante esse período, no âmbito legislativo, observa-se que o transporte público foi objeto de muitos projetos de lei para tramitação no Congresso.

Em 1995, o projeto de lei n. 4.203, um compilado de projetos sobre transporte coletivo, foi arquivado, extinguindo a discussão sobre o tema dos transportes. No entanto, no mesmo ano, o Conselho Nacional de Transporte Urbanos incentivou a propositura de um novo projeto de lei, de número 694/1995, também sobre diretrizes do transporte coletivo. Ao longo dos anos de sua tramitação pelo Congresso Nacional, a ele ainda foram apensados outros dois projetos de lei, um sobre prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo sob regime de concessão ou permissão, em 1996, e outro sobre o sistema integrado de transporte coletivo urbano, em 1999. Após a criação do Ministério das Cidades, foi proposto um projeto mais abrangente, sobre mobilidade urbana, que foi apensado ao PL 694/1995, consolidando o tratamento de uma Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Pode-se perceber que, até então, todos os projetos de lei citados tinham como finalidade criar diretrizes de transporte urbano coletivo, tanto no âmbito de planejamento como no âmbito econômico. Como visto anteriormente, transporte coletivo é um ponto fundamental à mobilidade, mas para este conceito aplica-se uma visão holística, capaz de garantir ao cidadão do ambiente urbano seus direitos.

Todos os órgãos e projetos de leis mencionados acima são fundamentais para a produção da Lei 12.572/2012, pois eles demonstram como o conceito de mobilidade foi desenvolvido ao longo dos anos, como a resposta para os problemas existentes nas cidades.

3.2 Visão geral

Após toda a tramitação no Legislativo, a lei 12.572/2012, denominada Lei da Mobilidade Urbana foi promulgada em 03 de janeiro de 2012. A lei traz uma série de princípios e diretrizes para a consolidação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, dividida em sete capítulos.

O primeiro, de disposições gerais, fixa alguns conceitos e objetivos que devem ser atingidos com o Plano de Mobilidade Urbana. O segundo capítulo trata das diretrizes do

transporte público coletivo, prioritariamente de questões tarifárias. O terceiro versa sobre os direitos dos usuários e formas de participação popular na formulação dos planos de mobilidade. O quarto capítulo determina as atribuições da União, Estados e Municípios em relação à mobilidade urbana. O quinto trata das diretrizes de planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade. O sexto capítulo prevê instrumentos de apoio à mobilidade, desde que previstas nos planos plurianuais e leis de diretrizes orçamentárias.

A lei inovou em alguns aspectos importantes, como na previsão de instrumentos para desestimular o uso de automóveis individuais, a partir de sua taxação para a utilização de vias congestionadas. Desta forma, a gestão da política urbana pode valer-se de instrumentos para melhor utilização do solo urbano, de modo racional e equitativo.

Como mecanismos de controle de aplicabilidade da lei, foi imposto que todas as cidades com populações acima de vinte mil habitantes estão compelidas a elaborar um plano de mobilidade, sob pena de não receberem repasses federais para financiamento de obras de infraestrutura pública e outros recursos orçamentários para execução das diretrizes da lei. Atualmente, apenas 3,8% dos 5.565 municípios brasileiros têm plano de mobilidade urbana. Os outros municípios serão obrigados a apresentar seus Planos de Mobilidade até três anos da lei, em março de 2015.

Essa condição, no entanto, pode não atingir a eficiência pretendida se não houver regulação efetiva. O Estatuto da Cidade, por exemplo, estipulou aos municípios a elaboração de planos diretores e, na prática, o que se viu foram documentos genéricos, mal elaborados, servindo apenas para cumprir os requisitos legais. Além disso, são poucas as cidades que recebem repasses federais para aplicação em desenvolvimento de mobilidade urbana, mesmo após o PAC 2. Os investimentos são feitos, prioritariamente, nas maiores cidades, com mais de 500 mil de habitantes, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 2: Recursos destinados para mobilidade no período 2006 – 2010

Porte dos Municípios segundo tamanho populacional	Número de Municípios que receberam investimento		Volume de recursos investidos (em milhares de R\$)		Número de municípios do Brasil (2011)	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Abaixo de 20 mil	18	0%	11.141	0,4%	3.902	70%
Entre 20 e 60 mil	37	3%	8.983	0,3%	1.162	21%

Entre 60 e 100 mil	20	9%	8.002	0,3%	215	4%
Entre 100 e 250 mil	53	28%	64.351	2,2%	186	3%
Entre 250 e 500 mil	35	56%	52.283	1,8%	62	1%
Entre 500 mil e 1 milhão	19	86%	35.602	1,2%	22	0%
Mais de 1 milhão	15	94%	2.688.002	93,7%	16	0%
TOTAL	197	4%	2.868.364	100%	5.565	100%

Fonte: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Comunicado nº 128 – A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. 2012. P. 16

Os dados demonstram desigualdade no repasse de verbas orçamentárias as cidades de diferentes portes. É importante considerar que cidades maiores têm infraestruturas mais custosas, mas a discrepância entre os investimentos ainda é gritante. Mais de 70% dos Municípios brasileiros, em conjunto, não receberam nem 1% de todo o valor investido em mobilidade e transporte urbano.

Esse cenário apenas reforça as diferenças entre as cidades brasileiras, além de expor as dificuldades de implantação de infraestrutura e gestão de transportes nos Municípios menores, já que as verbas são muito mais contidas.

Os itens a seguir trarão com maiores detalhes pontos relevantes do novo marco normativo para análise.

3.3 Política Nacional de Mobilidade Urbana

A Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU deve ser desenvolvida segundo a lei federal, para concretização dos princípios do desenvolvimento urbano, através da gestão democrática e do planejamento.

A PNMU visa concretizar as funções sociais da cidade em relação ao transporte. Ela está pautada na tentativa de inverter a lógica do privilégio do automóvel nas cidades, pois isso causa grande impacto à mobilidade urbana nas grandes cidades e metrópoles. A lei tenta oferecer alguns instrumentos para tal objetivo, mas é importante considerar que, se não houver fiscalização objetiva dos métodos que a lei traz para modificar o privilégio dos

automóveis particulares por parte dos entes competentes, a Política Nacional de Mobilidade Urbana não será suficiente para solucionar os problemas que as cidades brasileiras passam.

Os grandes eventos que o Brasil sediará nos próximos anos – a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 – já demonstraram algumas limitações das cidades brasileiras, como o problema de infraestrutura de transporte para a grande quantidade de turistas que estarão no país. Essas questões foram colocadas em pauta e demonstraram ser um obstáculo, gerando dúvidas sobre a possibilidade de execução dos eventos. O Governo Federal interviu para executar obras, principalmente pelo PAC da Mobilidade Urbana, a fim de minimizar esses problemas.

3.4 Princípios

Em relação aos princípios da lei 12.587/2012, observa-se que eles foram, basicamente, uma repetição daqueles expostos na Política Nacional de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, no seu Caderno, em 2004³². Esse Caderno foi uma das medidas antecedentes à Lei de Mobilidade Urbana em relação à política urbana brasileira.

A PNMU baseou seu trabalho em três macro-objetivos: desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e inclusão social. A partir dessas normas gerais, a Política busca sobrepor todos os objetivos, criando, assim, um cenário que apresente a efetivação de um projeto mobilidade urbana sustentável³³. Acesso universal, desenvolvimento urbano e econômico equânime, direito a informação, são alguns dos objetivos colocados nesse documento.

Essas diretrizes do Ministério das Cidades, portanto, ganharam força de lei federal, sendo que, agora, esses princípios fazem parte do ordenamento jurídico brasileiro, como norma que deve coordenar o sistema de políticas urbanísticas, como um mandamento nuclear do sistema, conferindo a possibilidade de utilizar-se dele para uma melhor compreensão da lei. A desatenção a um princípio é ferir o ordenamento e, desta forma, os municípios tem mais segurança jurídica para se utilizar de normas que visem atender a esses princípios, mesmo que sejam mais gravosas e pouco populares, como, por exemplo, atuar no sentido de inibir a utilização excessiva de automóveis.

³² Ministério das Cidades. Cadernos MCidades 1 – Política nacional de desenvolvimento urbano. 2004

³³ Op. cit. P. 50

Cabe aqui resaltar alguns princípios de extrema importância em relação à efetivação da mobilidade urbana no Brasil, uma vez que são esses princípios que devem nortear a elaboração de normas e políticas por parte dos entes da federação³⁴.

A equidade na utilização do espaço público representa a racionalização do uso do solo urbano. Se o espaço das cidades for utilizado conscientemente, mais pessoas poderão usufruir de seus direitos de locomoção, das funções sociais da cidade.

Eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana e na prestação de transporte público foram princípios que o legislador decidiu incluir no rol de garantias para que os fins da mobilidade fossem atingidos. Para a efetividade da mobilidade urbana, é indispensável que a cidade agregue novas tecnologias para o desenvolvimento desses serviços públicos. O conceito de *smarter cities*, ou cidades inteligentes, tem chamado atenção, pois, o aparato físico das infraestruturas, combinado às tecnologias para monitoramento de vias e de fluxo de deslocamento podem ajudar a criar estratégias de circulação e mobilidade³⁵.

Um princípio importante colocado pela lei é sobre a distribuição dos benefícios e ônus de outros meios de transporte a serem disponibilizados em benefício da política de mobilidade urbana. Assim, a lei possibilita que os municípios possam externalizar custos de diferentes tipos de transporte, como a utilização de vias pelo transporte individual motorizado através de pagamento de pedágio urbano, por exemplo, para garantir a melhor utilização do espaço público. Nesse sentido, o princípio da modicidade também tem aplicabilidade aqui.

Essa pode ser considerada uma resposta ao estilo de mobilidade – ou falta de – que se observa nas grandes metrópoles e cidades brasileiras. A priorização do automóvel particular como forma de deslocamento na cidade não é mais uma opção palatável, visto que suas consequências são prejudiciais ao desenvolvimento urbano, sejam elas congestionamentos, poluição atmosférica, poluição sonora. Até então, observa-se que a criação de infraestruturas era fundamentalmente baseada na manutenção do sistema de transporte individual, como abertura e alargamento de vias. No entanto, esse modelo não visa sustentabilidade, pois incita o cidadão a sentir necessidade de comprar automóveis, colocando mais desses nas ruas, ocupando mais espaço, gerando mais congestionamento, poluição e diversos outros tipos de externalidades negativa.

³⁴ IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Comunicado n° 128 – A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. 2012. P. 6

³⁵ TAURION, Cézar. *Cidades inteligentes: o desafio de preparar as cidades para as próximas décadas*.

Assim, a cobrança de estacionamentos públicos, por exemplo, seria muito favorável para o transporte coletivo, já que essa renda extra poderia ser investida em melhorias no transporte público ou em ações de incentivo ao transporte não motorizado, como ciclovias, por exemplo.

A gestão democrática e controle social de planejamento e fiscalização estimulam o cidadão a participar e opinar para o desenvolvimento mais próximo das suas necessidades de locomoção. Esse princípio pode contar com as redes sociais, por exemplo, podem ser utilizadas como meios de comunicação entre poder público, concessionárias dos serviços e os usuários, possibilitando o envio de sugestões e críticas aos serviços prestados, assim como o compartilhamento de fotos e vídeos de problemas enfrentados por usuários pode ser um método efetivo de fiscalização dos transportes pelos usuários. A tecnologia pode ser uma aliada da participação popular e da gestão democrática.

A mobilidade deve se integrar às políticas urbanas para o desenvolvimento sustentável da cidade, tendo em vista que a sustentabilidade é fundamental para garantia dos direitos dos cidadãos. A mitigação de custos ambientais pela utilização de novas tecnologias também é um fator para a aplicabilidade dos princípios instituídos pela lei. O desenvolvimento de fontes de energia renováveis, menos poluentes, vai ao encontro da ideia de sustentabilidade.

Ainda sobre garantias, é importante ressaltar que os princípios de mobilidade foram tratados de forma abrangente, como, por exemplo, planejamento de integração de cidades gêmeas situadas nas fronteiras de outros países. Essa é uma inovação importante do ponto de vista da mobilidade urbana, já que sem uma regulamentação estatal apropriada sobre essa matéria, transfere-se a execução dessa atividade inteiramente a particulares, sem qualquer controle ou regulação. O fato é preocupante, já que a prestação desse serviço pode ser mal feita, colocando em risco aqueles que precisam dele.

O Comunicado do Ipea³⁶ cita uma falha na em relação aos princípios que a lei trouxe. Não há nenhuma definição sobre transporte público e mobilidade em cidades de patrimônio histórico, já que, por todas suas especificidades, mereciam tratamento especial da lei, que foi omissa nesse sentido.

O Governo Federal lançou em 2009 o Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas, destinando mais de R\$ 1,6 bilhões para recuperação de monumentos e

³⁶ IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Comunicado nº 128 – A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. 2012

edifícios em 44 cidades históricas brasileiras. Segundo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional³⁷, o *Plano de Ação para as Cidades Históricas*, instrumento pelo qual se efetivará o PAC, deve considerar a dinâmica urbana como um todo, mas a mobilidade não está entre os objetivos do plano de ação.

3.5 Competência

O texto constitucional de 1988 tratou com profundidade sobre a competência dos entes federativos em relação às matérias de direito urbanístico no país. Conforme estipulado nas regras legais, a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente entre União e Estados, de acordo com o artigo 24, I. Assim, aos Municípios restam legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar as legislações dos outros entes, ou seja, com competência residual.

O artigo 30, VIII, traz uma competência exclusiva aos municípios, sobre o ordenamento territorial sobre o uso e parcelamento do solo urbano, sob o qual não se deve sofrer interferência da União nem dos Estados. Para o pleno exercício do ordenamento territorial municipal, o plano diretor é o instrumento a ser utilizado para o planejamento urbano. Assim, a Constituição afirma a necessidade do plano diretor, no art. 182, § 1º, que, posteriormente, veio a ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Segundo o art. 21, IX, também da Constituição, à União compete elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação de ordenação do território, como, por exemplo, desenvolvimento de políticas de mobilidade de regiões metropolitanas.

Na nova lei de mobilidade urbana, a União tem competências mais definidas em relação ao Plano Nacional de Mobilidade Urbana. Segundo o art. 16 da lei 12.587/2012, agora a União é responsável por prestar assistência técnica e financeira, deve disponibilizar informações nacionais aos Municípios para uma agenda federativa integrada, estimulando ações coordenadas entre os entes federativos em regiões metropolitanas. É fundamental que a União tenha esse papel bem definido na lei, já que, desde o início da definição das competências urbanísticas na CF, a União vem se eximindo do planejamento urbano.

O que se viu durante esses anos, foram intervenções do Governo Federal de formas pontuais, sem o devido planejamento integrado aos governos locais, para melhor atender as necessidades da população local. Tem-se um grande impasse com relação aos

³⁷ IPHAN. <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=14501&retorno=paginaIphan>

sistemas de transporte nas áreas metropolitanas, pois são de competência dos Estados e, como já mencionado, os Municípios devem atuar no planejamento urbano de transporte, fato que cria um vácuo de competência sobre o transporte metropolitano. Sem a atuação dos Estados como coordenadores desses projetos, os Municípios atuam para a melhoria de suas singularidades em detrimento de um planejamento que deveria ser feito para atender às necessidades da população que se desloca para outras cidades. O problema da falta de integração entre os Municípios poderia, possivelmente, ser atenuado com a gestão conjunta entre União, Estados e Municípios. O repasse de recursos para o desenvolvimento de infraestrutura de transportes entre as cidades da região metropolitana é uma questão importante a ser observada para a construção dessa política, pois muitos municípios têm menor poder econômico e não são capazes de realizar obras e políticas de transporte intermunicipal.

Os artigos 16, 17 e 18 exemplificam as atribuições de todos os entes federativas, reforçando a integração e gestão compartilhada. Não há, porém, a previsão de criação de órgãos nacionais para o desenvolvimento de políticas conjuntas. A lei apenas prevê a delegação de normas para prestação de serviços e organização do transporte, mas a ideia de gestão compartilhada fica muito prejudicada sem um órgão instituído pela própria lei.

3.6 Planejamento e infraestrutura

O planejamento nada mais é que um pressuposto da ordem urbanística. Seguindo o estabelecido pela Nova Carta de Atenas, de 2003, o planejamento é a gestão prudente do espaço comum, que deve ser tratado como um recurso escasso. Muitas cidades hoje sofrem com a quantidade maior de pessoas para um oferecimento de serviços públicos que não satisfazem toda a população. Por isso, o CEU acredita que a multidisciplinaridade é o caminho para que seja possível considerar e prever questões para mensurar o impacto que terão na sociedade.

Todos as decisões a serem tomadas para atingir a mobilidade urbana devem passar por um planejamento anterior. Por isso que é necessária uma visão holística da questão de transporte e mobilidade no meio urbano, pois operadores do direito devem se unir a urbanistas, engenheiros, sociólogos, economistas para garantir uma cidade acessível a todos. Nesse âmbito, a participação popular é fundamental, por meio das audiências públicas, também previstas pela lei, a serem tratadas posteriormente.

Grandes infraestruturas, sejam elas governamentais ou particulares, têm impacto social, afetando a organização da cidade e, por isso, não deve ser permitidas instalações sem a prévia deliberação dos órgãos competentes, que possam prever como aquela obra irá interferir no meio ambiente urbano.

O planejamento, segundo o Estatuto da Cidade, tem três vertentes importantes: de desenvolvimento, ambiental e orçamentária³⁸. A partir de planos estatais, o Poder Público consegue atuar sobre o uso e parcelamento do solo. A utilização do espaço urbano deve ser ordenada, baseada em propósitos claros, sendo que a própria criação do direito urbanístico é uma resposta ao crescimento desordenado, fruto de atuações sem uma finalidade comum, fato que não pode se repetir.

A ação de planejamento deve ter como base a consciência do que alcançar com tais medidas. Segundo o PlanMob³⁹, existem alguns fatores condicionantes para um planejamento urbano eficiente, como porte das cidades, organização institucional, urbanização, inserção na rede de cidades, topografia, distribuição sócio-espacial, aspectos socioeconômicos.

O planejamento não deve se restringir às infraestruturas e ao aparato físico fundamental para os deslocamentos. A gestão urbanística deve considerar os todos os modais de transportes para propiciar integração entre eles, para facilitar o acesso à cidade como um todo.

A acessibilidade de usuários com limitações de mobilidade é um fator importante a ser considerado no planejamento dos transportes, para possibilitar a independência de locomoção de todos. As barreiras podem ser físicas, ou obstáculos nas vias públicas que impeçam o acesso de qualquer cidadão, ou técnicas, se a utilização de tecnologias ou de sinalização que não possa ser compreendida por todos. O planejamento deve atender a qualquer necessidade do cidadão, que deve ter garantido o direito de acessar a cidade dentro de suas condições individuais.

3.7 Tipologia dos serviços de transporte

³⁸ SUNDFELD, Carlos Ari DALLARI. In Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade – Comentários à lei federal 10.257/2001*. 2^a ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. p. 56

³⁹ BRASIL, Ministério das Cidades. *PlanMob – Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. P.. 51

A nova lei traz uma série de definições no art. 4º, mas não aborda especificamente quais são os tipos de transportes que podem ser utilizados. Assim, podemos chegar a conclusão de alguns conceitos importantes e a tipologia dos transportes a serem utilizados no desenvolvimento da mobilidade urbana. Os modais podem ser divididos em transportes motorizados e não motorizados, coletivos, individuais, intermunicipais, interestaduais, internacionais.

Em relação aos transportes não motorizados, a lei o define como feito por esforço humano ou tração animal. O deslocamento pelo próprio esforço é uma constante, geralmente utilizado para complementar outros meios de transporte. A locomoção à pé e a utilização de bicicleta, no entanto, não são propriamente consideradas como formas de deslocamento na cidade. A situação é mais gravosa se considerada a questão de pessoas com restrições de mobilidade, como a utilização de cadeiras de rodas.

O deslocamento não motorizado não pode continuar a ser ignorado pelo planejamento urbano que busca atingir mobilidade sustentável. As adaptações do sistema viário, maximizando a segurança e o conforto do pedestre, são essenciais para aqueles que não podem conduzir veículos ou para o deslocamento de pequenas distâncias, visando o acesso à cidade de todos.

A concentração de medidas e recursos para o transporte de automóveis é preocupante para aqueles que se deslocam a pé, completamente desconsiderados das políticas urbanas, fato que originou o termo “apartheid motorizado⁴⁰”, fenômeno no qual o pedestre sofre restrições na sua locomoção, pois os técnicos de planejamento de trânsito nas cidades voltam suas atenções aos veículos motorizados. Estes são considerados como base da mobilidade das cidades em detrimento daqueles, sacrificados pelo planejamento urbano excludente.

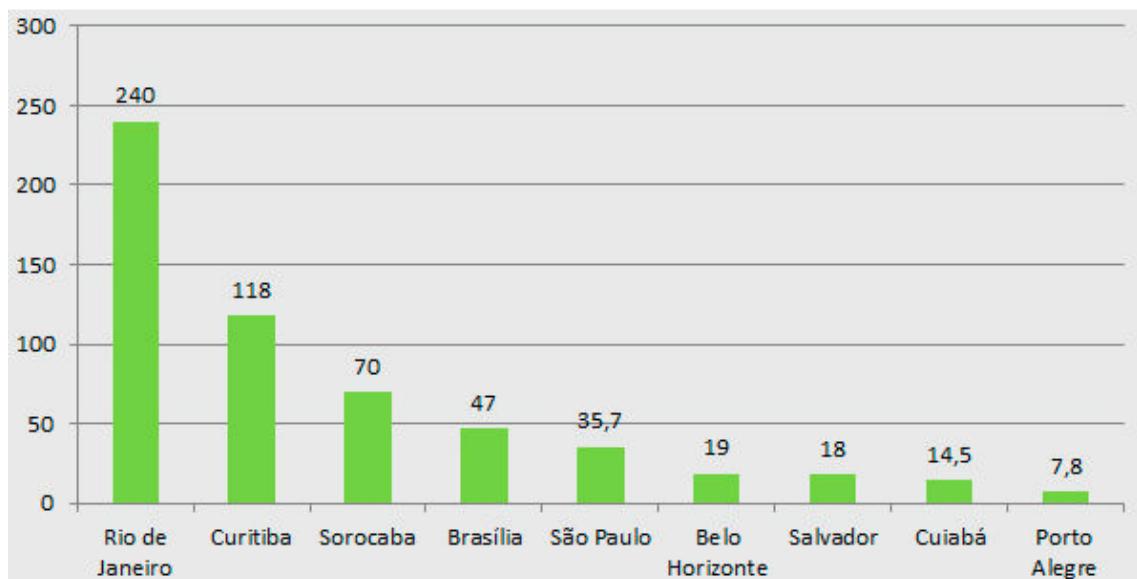
A falta de sinalização, o tamanho inadequado das calçadas e pavimentação dos passeios públicos, são alguns dos problemas que o planejamento das cidades deve se ater para atender melhor às necessidades daqueles que se locomovem. A modificação dos desenhos das vias de circulação de carros, para diminuir a velocidade dos veículos e garantir mais segurança aos pedestres, também deve ser um aliado, o que demonstra a necessidade de intervenção de várias formas para garantir a mobilidade. As melhores condições de deslocamento a pé podem funcionar como um estímulo à mudança da matriz do transporte por automóveis.

⁴⁰ BRASIL. p. 91

A visão do uso da bicicleta apenas para lazer deve ser superada e integrada ao sistema viário urbano, a partir da criação de ciclovias e ciclofaixas, espaços próprios para esse meio de transporte. Em cidades menores, o acesso a automóveis é baixo e o transporte coletivo é ineficiente ou inexistente, tornando a bicicleta o mais importante meio de transporte da população. Nas grandes cidades, no entanto, não há espaço para os ciclistas, que devem competir por espaço nas vias públicas com os veículos motorizados, arriscando sua segurança.

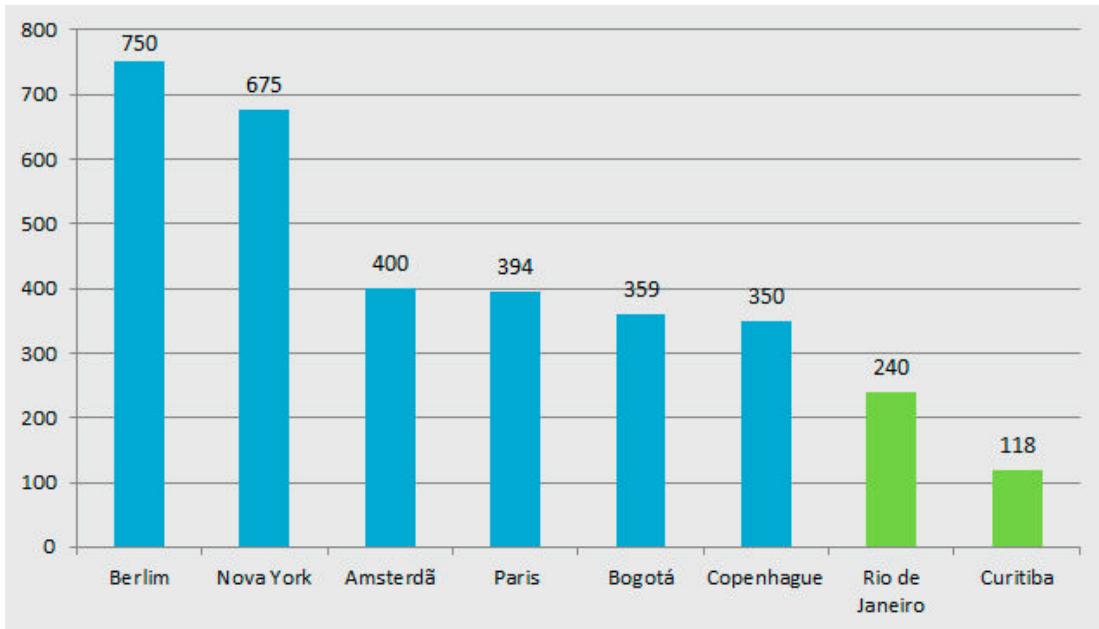
A bicicleta não é devidamente valorizada no desenho urbano brasileiro. Isso é patente quando comparamos os dados de infraestrutura urbana no Brasil e em outras cidades do mundo.

Gráfico 1: Estrutura cicloviária em cidades do Brasil, em km



Fonte: <http://www.mobilize.org.br/estatisticas/28/estrutura-cicloviaria-em-cidades-do-brasil-km.html>

Gráfico 2: Estrutura cicloviária em cidades do mundo, em km



Fonte: <http://www.mobilize.org.br/estatisticas/26/estrutura-cicloviaria-em-cidades-do-mundo-km.html>

Apesar das vantagens, como o baixo impacto ambiental, eficiência energética, flexibilidade e rapidez, a utilização da bicicleta, além da vulnerabilidade que expõe o usuário a acidentes, ainda tem um raio de atuação limitado, apenas para curtas distâncias. A integração da bicicleta a outros modais de transporte público seria capaz de viabilizar a melhor utilização desse meio, assim como é feito em outras cidades do mundo. O Metrô de São Paulo sinalizou uma possibilidade de integração desse veículo ao permitir que os ciclistas utilizem o metrô em horários específicos.

Já os veículos movidos por tração animal, como carroças, charretes, foram totalmente desconsiderados no âmbito dos transportes, sem regulação efetiva, equipamentos de segurança ou documentação. É relevante citar que o transporte feito por veículos movidos por animais não há fiscalização para questões mínimas de segurança, como controle das condições de saúde dos animais, cujo trabalho deve ser feito em parceria aos órgãos de controle de zoonoses. Este é mais um exemplo da integração de várias áreas para a efetivação do conceito de mobilidade urbana.

A lei 12.587/2012 tenta compensar os efeitos negativos da utilização do automóvel, adicionando à mobilidade urbana os deslocamentos não motorizados também como formas de transporte. Essa mudança, contudo, não deve ser apenas uma colocação da lei, sem qualquer efeito prático, visto em muitas outras leis sancionadas ao longo dos anos.

Como já mencionado, a mobilidade é uma atributo dos cidadãos e, como garantia do direito de circulação, protegido pela Constituição Federal, é imprescindível que a execução desses princípios. Para isso, é fundamental que haja uma reestruturação das vias urbanas, pois sem infraestrutura para tal será inviável a consolidação dos deslocamentos não motorizados, mantendo a matriz do transporte por automóveis.

Os transportes motorizados são fundamentais para a cidade, principalmente depois do crescimento horizontal que foi observado com os grandes aglomerados urbanos. Eles podem ser veículos coletivos, como ônibus, metro, veículos leves sobre trilhos, barcas, mas também existem os veículos individuais, como carros e motos.

Os ônibus são fortes aliados para os deslocamentos de grandes distâncias. Já os microônibus são importantes para as regiões de menores demandas ou para alcançar locais que, por limitações físicas das vias, os ônibus não podem chegar. A ser considerado na implantação do transporte coletivo, é importante que alguns fatores sejam combinados para um prestação de serviços eficiente: quais são os ônibus a serem utilizados (articulados, bi-articulados, microônibus), qual o intervalo entre as viagens, atenção às características dos usuários, garantir o máximo de produtividade, informação sobre os itinerários.

O sistema de BRT (Bus Rapid Transit) é uma das alternativas que podem ser utilizadas pelos municípios para garantir mais mobilidade. Consiste na implantação de infraestrutura urbana segregada para a passagem de corredores de ônibus, cuja implantação é mais barata, chegando a ser até 10 vezes menor que a criação de um sistema de metro⁴¹, além da eficiência, pois utilizam corredores específicos, separado dos automóveis, garantindo mais fluidez no deslocamento. O sistema BRT completo já foi implantado em Curitiba, que mostrou ser um modelo de sucesso.

Os trens e metrôs são meios muito utilizados nas cidades para o transporte coletivo pelas suas vantagens de baixo impacto ambiental, descarregando as vias urbanas, já que há a possibilidade de construção subterrânea ou aérea. A característica mais relevante desse meio de transporte é a possibilidade de transportar grande quantidade de usuários, que, em tese, resolveria os problemas de grandes deslocamentos da cidade.

Os metrôs deveriam ser responsáveis por grandes deslocamentos para a mudança para outros modais, como ônibus e deslocamento a pé. Esses meios também dependem de investimentos muito altos, que a maior parte dos municípios não tem possibilidade de arcar.

⁴¹ BRASIL. Ministério das Cidades. Manual de BRT Bus Rapid Transit – Guia de Planejamento. 2008. P. 5

Além disso, a manutenção é igualmente alta e as tarifas podem não cobrir os gastos, sendo que esse modal só é viável para grandes centros.

Os trens e metrôs são alternativas eficazes para o deslocamento de grandes áreas e, por isso, devem ser utilizadas nas áreas metropolitanas, para uma gestão integrada de transportes.

Os veículos leves sobre trilhos (VLT) e monotrilhos são as novas opções para a questão de mobilidade brasileira. Com construção de infraestruturas mais modestas e implantação mais rápida, o Brasil já conta com a implantação de trechos de VLT em dez cidades. O PAC da mobilidade urbana é responsável pela condução das obras.

Tabela 3: Linhas de VLT em construção no Brasil

Locais de implantação de linha de VLT e municípios beneficiados	
Baixada Santista: Santos, São Vicente – SP	Região metropolitana de João Pessoa: Santa Rita, Bayeux, João Pessoa, Cabedelo
Subtrecho Andrômeda: São José dos Campos – SP	Linha Ribeira / Extremoz: Natal – RN
Aeroporto / Terminal Asa Sul: Brasília – DF	Eixo Anhanguera: Goiânia – GO
Aeroporto / Maceió: Maceió – AL	Área central e portuária: Rio de Janeiro – RJ
Cuiabá / Várzea Grande: Cuiabá – MT	Parangaba / Mucuripe: Fortaleza – CE

Fonte: Site do PAC do Governo Federal - <http://www.pac.gov.br/buscar/resultado>

O trecho inicial de VLT de Santos, em São Paulo, será o primeiro a ser entregue, com previsão para agosto de 2014. O projeto para esse trecho, no entanto, já existia há mais de dez anos, mas passou por problemas de licença, já que um dos trechos passa por sítios arqueológicos que ainda não foram estudados.

A integração do VLI ao sistema viário, na superfície, é um facilitador para a implantação de sua infraestrutura, além de ter custos bem menores que linhas de metrôs e trens urbanos. Esses motivos são fundamentais para agregar os veículos leves sobre trilhos na malha urbana de transporte, criando mais integração modal, além de seu baixo impacto ambiental.

Em relação à sustentabilidade ambiental, é importante pensar nas matrizes energéticas dos transportes, principalmente os motorizados. Depreende-se, pela leitura da lei, que o princípio da proteção ambiental de ser levada em consideração na implantação das políticas públicas. Não há, no entanto, nenhuma designação mais específica sobre a utilização de fontes de energias renováveis e limpas. Os ônibus, por exemplo, são quase todos movidos a diesel, com poucos casos de utilização de combustíveis alternativos, como gás e biodiesel. Cabe ressaltar que a utilização de trólebus, ou ônibus movidos à energia elétrica, foi uma tentativa de mudança do cenário nacional, porém não foi bem sucedida, devido a dificuldade de implantação do sistema. O caráter horrossazonal das tarifas de energia elétrica, ou seja, a cobrança de tarifas diferenciadas para determinadas horas do dia ou épocas do ano que o consumo de energia é maior, inviabiliza o repasse dos custos corretos para o usuário.

3.8 Tarifas e financiamento

O capítulo II da lei 12.587/2012 delibera sobre as diretrizes de regulação econômica dos serviços de transporte coletivo.

O transporte é um serviço público que o Estado tem o dever de fornecer, mesmo que delegado a um particular que o executa em seu nome. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴², o serviço público, pelo seu caráter de direito fundamental, pode funcionar com prejuízo. No caso específico do transporte, por ser um serviço comercial do Estado e, principalmente um serviço concedido ao particular, não pressupõe gratuidade, sendo que a gestão tende, no mínimo, a obter um equilíbrio econômico da empresa que o executa.

A concessão do serviço de transporte é disciplinada pela Lei 8.987/1995 e prevê o pagamento de remuneração por parte do usuário para prestação do serviço. Essa tarifa tem natureza de preço público e permite-se que o concessionário tenha a justa remuneração de seu capital, assegurando equilíbrio financeiro e também melhorias e a expansão do serviço público⁴³. Ademais, o princípio da modicidade deve nortear a fixação das tarifas.

Ao contrário do que acontece em outros países, no Brasil, o transporte é financiado basicamente pelas tarifas pagas pelos usuários⁴⁴. No sistema de ônibus, a remuneração é exclusivamente proveniente da tarifa, sendo que combustível, manutenção,

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23^a ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010. P. 104

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23^a ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010. P. 296.

⁴⁴ BRASIL, IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Comunicado nº 128 – A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. 2012. P. 9

impostos, mão de obra são inteiramente pagos com os valores arrecadados pelas passagens dos usuários. Esse método de cálculo de tarifas, chamado de *taxa de retorno*, gera um ciclo arriscado, pois a tarifa alta gera diminuição do número de usuários, que buscam outros tipos de transporte ou optam pelos automóveis particulares. Com menos usuários, é necessário novo aumento de tarifa para sustentar o sistema de transporte coletivo daqueles cidadãos cativos, que não têm outra opção além do transporte público.

Nesse cenário, os concessionários do transporte público passam a operar sem valores excedentes, pois o serviço não gera lucro. Assim, não há como investir em melhorias dos veículos que fazem o transporte, gerando baixa eficiência dos transportes, já que a frota de veículos não é expandida e os usuários ficam prisioneiros de um serviço ineficiente e de má qualidade.

Esses tipos de cobranças de tarifas oneram grande parte da população da cidade que não pode custear ou não tem outro tipo de transporte para seus deslocamentos diários. Nesse sentido, deve-se atentar ao modo de cálculo das tarifas, que devem ser reformulados para melhor atender as necessidades dos prestadores do serviço, sem uma contrapartida financeira incompatível com os usuários.

O modo de cálculo das tarifas é importante e, geralmente, não é um assunto examinado com cautela. A fixação de tarifas é um instrumento de regulação econômica e, assim, o Estado pode garantir os objetivos da política urbana de transportes. O tipo de modelo de cobrança das tarifas é imposto aos concessionários, sendo que não há liberalidade do particular na definição do valor, pois seria impossível considerar um serviço público essencial à mercê das regras de mercado. O modelo de cálculo das tarifas, baseado somente nos usuários pagante é ultrapassado e preocupante, pois reflete em uma penalização aos usuários que não podem se locomover de outras formas, mas pagam para aqueles com benefícios.

Atualmente, discute-se que o modelo de *price-caps* é uma alternativa eficiente para a fixação de tarifas. Ele foi criado no Reino Unido, sendo que é utilizado para vários tipos de serviço público, e é calculado por uma fórmula relativamente simples, segundo a explicação de Piccinini e Pires⁴⁵:

O mecanismo de tarifação conhecido como *price-cap* constitui-se na definição de um preço-teto para os preços médios da firma, corrigido de acordo com a evolução de um índice de preços ao

⁴⁵ PICCININI, Maurício Serrão; PIRES, José Cláudio Linhares. *Modelos de Regulação Tarifária: A Experiência Internacional e o Caso Brasileiro*, in Textos para Discussão nº 64, p. 18. BNDES. Julho, 1998

consumidor, o *Retail Price Index* (*RPI*), menos um percentual equivalente a um fator X de produtividade, para um período prefixado de anos. Esse mecanismo pode envolver, também, um fator Y de repasse de custos para os consumidores, formando a seguinte equação:

$$RPI - X + Y$$

Assim, o método de *price-cap* possibilita a relativa modificação dos preços, oferecendo liberdade às concessionárias de serviços a alterarem suas tarifas quando houver variação dos custos. Também é possível que haja diferenciação dos consumidores e das tarifas, para, por exemplo, cobrar tarifas mais baixas em horários ou dias de pouco movimento, estimulando a utilização do transporte público nesses momentos.

O *Retail Price Index* (RPI) seria um índice de preços para garantir ao consumidor que os valores nos quais as tarifas estão sendo baseadas não estão sujeitas à manipulação, dando mais transparência à atuação da concessionária. O fator X está relacionado à produtividade do serviço e, portanto, deve levar em conta três aspectos importantes: a necessidade do autofinanciamento das operações, a evolução tecnológica da área e a defesa dos interesses dos consumidores.

O primeiro aspecto, sobre o autofinanciamento do serviço, é o de maior obviedade, pois as tarifas são necessárias para cobrir os custos básicos que o serviço de transporte, por exemplo, gera, como combustível, pagamento de funcionários que possibilitam a operação dos veículos, etc. O segundo aspecto é um fator importante, visto que, apenas com os valores do autofinanciamento, não é possível garantir tecnologias mais avançadas, treinamento de funcionários para novos tipos de operações. A estagnação tecnológica gera ineficiência e custos mais elevados. O terceiro aspecto está relacionado a disponibilidade do concessionário de buscar ganhar ou manter os passageiros, aumentando sua lucratividade com a expansão do mercado. Nesse sentido, o Poder Público poderia atuar no sentido de fomentar a utilização do serviço de transporte coletivo, abaixando o preço das tarifas pela concessão de subsídios, capazes de restaurar o equilíbrio econômico da empresa e também do usuário.

Por fim, como não poderia ser desconsiderado, o serviço público tem características econômicas e, portanto, está sujeito a custos variáveis, como combustível, impostos. O período de revisão de tarifas pode ser muito longo e as variações foram previstas para não onerar completamente o concessionário, sendo que o fator Y da fórmula representa o *cost passthrough*, valor permitido de repasse aos usuários. Esse fator é importante instrumento de garantia para os particulares, pois oferece segurança em relação à fixação de

tarifas, com regras claras, afastando as incertezas e incentivando a competição, já que mais empresas podem se interessar em participar das licitações.

O método de *price-cap*, portanto, é uma alternativa ao método comumente utilizado de taxa de retorno, que está visivelmente esgotado, criando muitas contrapartidas negativas para o usuário, pela impossibilidade de apropriação de valores para o desenvolvimento de novas tecnologias e pela dificuldade de controle e monitoramento das informações passadas pelos concessionários. Esses dados podem ser passíveis de falsificação para apropriação de valores mais altos, baseados em condições de demanda e custos que não são regulados devidamente pelo Estado, por questões práticas, de mecanismos ineficientes para tal fiscalização.

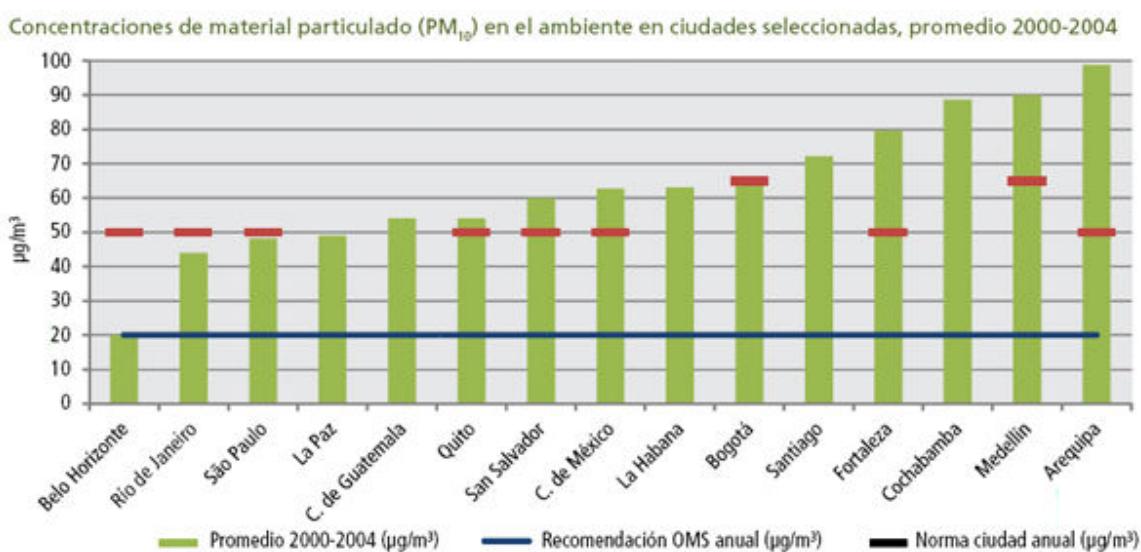
A definição de tarifas, segundo o artigo 8º da lei 12.587/2012, deve custear as operações dos serviços (inciso IV), mas também deve promover a equidade no acesso aos serviços (inciso I) e ser um instrumento de ocupação equilibrada do solo (inciso III). Assim, é fundamental salientar o impacto social que as tarifas têm. A lei é omissa nesse sentido, pois não garante nenhum subsídio para promover uma política tarifária que garanta preços módicos. Os usuários que têm o benefício da gratuidade, como policiais militares, estudantes, idosos, carteiros, não têm seus custos cobertos pelo ente público, ficando a cargo dos outros usuários arcar com esses valores.

Ignorar o impacto que essa falta de arrecadação faz sobre as tarifas é fatal para a política de mobilidade, pois esse valor é incondicionalmente repassado aos usuários, aumentando a tarifa. A previsão de um mecanismo de subsídio seria altamente recomendável para desonerar os outros usuários do rateio feito para custear os passageiros beneficiados. Assim, poderia se observar a diminuição das tarifas com o custeio de uma parte delas pelo Poder Público e, ainda, estimularia a utilização do transporte público por outros usuários. As tarifas menores garantiriam o aumento do número de usuários, que economizariam com combustível e manutenção de seus veículos individuais que utilizam em seus deslocamentos diárias nas cidades e regiões metropolitanas.

Em relação ao seu custo individual, esses potenciais usuários do transporte ponderam que, se o preço das tarifas é alto e a qualidade do serviço oferecido é baixa, é preferível percorrer seus deslocamentos de maneira mais confortável, em seus automóveis particulares. Esse pensamento é uma valoração apenas dos custos individuais que os cidadãos fazem, que não leva em conta o impacto à mobilidade e ao meio ambiente gerado, por conta da grande quantidade de combustível gasta nos congestionamentos e da poluição atmosférica, entre outras externalidades.

É função da Política Nacional de Mobilidade Urbana garantir sustentabilidade, atentando-se a esses fatores para estimular o desenvolvimento de políticas públicas e da utilização de meios de transporte mais sustentáveis. Hoje, a poluição atmosférica e sonora das cidades brasileiras atinge patamares preocupantes, influenciando diretamente na saúde dos habitantes das cidades. Segundo estudo da Cepal⁴⁶, apenas Belo Horizonte tem os níveis de poluição atmosférica dentro do indicado pela Organização Mundial de Saúde:

Figura 3: Concentração de material particulado no ar atmosférico



Fonte: <http://colunas.revistaepoca.globo.com/planeta/2012/08/21/brasil-e-o-segundo-maior-poluidor-da-america-latina/>

A base da mobilidade urbana brasileira é de automóveis individuais, fato que agrava a situação descrita pelo gráfico acima. Somado a isso, os carros ocupam grande parte do sistema viário urbano, criando uma situação caótica e insustentável. A lei, no artigo 23, III, sugere a tarifação das vias urbanas como instrumento para frear o grande fluxo que impede a fluidez de locomoção das cidades todos os dias. O pedágio urbano seria um instrumento de tributação redistributiva, incitando o indivíduo a repensar no seu modo de transporte e como ele impacta o meio ambiente urbano. É certo que desenvolver essa consciência individual implica em uma série de dificuldades por parte dos órgãos públicos e, por isso, mecanismos de taxação são eficientes, mesmo que pouco populares.

⁴⁶ CEPAL. *Cuaderno estatístico. Indicadores ambientales de América Latina y El Caribe*. 2009

As receitas arrecadas devem ser exclusivamente vinculadas ao transporte público, reinvestindo esses recursos, na sua totalidade, no desenvolvimento do transporte coletivo. É indiscutivelmente uma medida gravosa e, por isso, acredita-se que os valores pagos sejam destinados, primeiramente, ao oferecimento de maior rede de transporte público, para que essa medida não seja apenas uma restrição aos direitos fundamentais de locomoção. A criação de corredores de ônibus – BRTs – pode ser um das alternativas de desenvolvimento, uma vez que sua implantação será beneficiada com menos automóveis nas ruas.

O método de pedágio urbano é utilizado em várias cidades do mundo que tem problemas de tráfego, como Londres e Estocolmo, com resultados satisfatórios do ponto de vista de mobilidade. Este, contudo, não é o único modo que a tarifação pode se alinhar para desenvolver um meio ambiente urbano mais fluido. O pagamento de estacionamentos urbanos faz parte dos instrumentos que o legislador previu para incentivar a utilização de outros transportes, além de ser um mecanismo de financiamento dos proprietários de automóveis para aqueles que são usuários cativos do transporte público, prejudicados pelos impactos causados por eles⁴⁷.

A lei também previu, no artigo 12, a regulamentação especial de transporte individual de passageiros, como táxis e mototáxis. O artigo prevê que o Poder Público seja responsável pela fiscalização de condições básicas de segurança, conforto e também pela fixação prévia das tarifas máximas a serem cobradas. A medida é importante, pois inclui o transporte individual público como uma alternativa modal, podendo oferecer descontos para estimular a competição no setor.

Em relação ao financiamento de infraestruturas, a lei não propõe mecanismos bem definidos para definição do acesso a fundos públicos, de garantia e financiamentos. Na maior parte do Brasil, observa-se o sucateamento dos meios de transporte utilizados, bem como o péssimo estado de conservação das vias, pontos de ônibus nas ruas. Sobre esses fatos, ao primeiro foi sugerida a modificação da tarifação, que projetou o reinvestimento de uma parte da tarifa para aplicação nas frotas e na manutenção, assim como há previsão de tarifas redistributivas, com repasse de uma parte de tarifas obtidas de outras fontes, como o estacionamento urbano. Ao segundo, não há nenhuma previsão da lei para o financiamento contínuo de obras públicas, aprisionando os Municípios aos repasses pouco expressivos, na maioria das vezes, que o Governo Federal já fazia.

⁴⁷ IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Comunicado nº 128 – A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. 2012. P. 9

As obras públicas que algumas cidades precisam para o desenvolvimento da política urbana nos moldes que a lei apresenta, precisariam de muito investimento, pois, como já mencionado, muitas delas ao menos têm os organismos de trânsito implantados. São serviços de engenharia e consultoria urbanística altamente custosos, inviabilizando o projeto e execução deles, tornando a lei sem efetividade prática.

Para a mitigação da falta de efetividade que essa medida pode ter, a regulação, novamente, tem papel fundamental para que as verbas sejam repassadas aos Municípios para buscar os objetivos da lei. Sem regulação, não há outro mecanismo de controle dos investimentos, visto que não há previsão de um órgão responsável pelo repasse das verbas provenientes da União, sendo que a lei não produzirá o efeito que o legislador desejava.

3.9 Direito dos usuários

O capítulo III da lei de mobilidade urbana trata sobre os direitos dos usuários do transporte, entre eles o direito de receber serviço público adequado, direito a segurança e participação no planejamento na política local de mobilidade.

Os direitos dos usuários estão especificados nos incisos do artigo 14. O inciso III tem grande importância e merece atenção. Ele versa sobre o direito do usuário à informação, que inclui a informação sobre tarifas, interligação com outros modais, itinerários e horários. Esta medida, aparentemente simples, é desconsiderada na maior parte das cidades brasileiras, que não conta com esses serviços. Nos pontos de ônibus, não há informação das rotas que passam por ali, os itinerários, nem os horários. Estes são direitos que o usuário tem, mas não pode exercer por falha na prestação de serviços, tanto das concessionárias quanto dos órgãos responsáveis. Medidas simples, como a disponibilização de placas com as linhas dos ônibus que passam por determinado local, painéis eletrônicos para informar os horários de parada dos próximos ônibus ou, diante ao avanço tecnológico atual, o desenvolvimento de aplicativos para celulares que informam previsão de chegada dos próximos ônibus ou trens seriam medidas relevantes para assegurar os direitos dos usuários.

O artigo 15 trata sobre um direito importante, que é a previsão da participação popular no planejamento e fiscalização da Política de Mobilidade Urbana. A lei conta com alguns mecanismos, como órgãos colegiados de representantes da sociedade civil, Poder Público e operadores do serviço (inciso I) e criação de ouvidorias (inciso II). As audiências e consultas públicas também foram previstas no inciso III, de acordo com os dispositivos

presentes na Conferência Nacional das Cidades e no Conselho Nacional das Cidades para a construção de um pacto urbano com participação popular efetiva⁴⁸.

A participação popular é feita, geralmente, por órgãos representativos da sociedade civil, como o portal Mobilize Brasil, estimulando o debate público sobre mobilidade urbana, e a Rede Nossa São Paulo. Esta foi responsável por ações importantes, como a realização do programa Cidades Sustentáveis, que oferecem uma agenda de sustentabilidade urbana para os gestores públicos, e campanhas de participação popular. A campanha “Você no Parlamento” é uma iniciativa conjunta à Câmara Municipal de São Paulo, na qual a população elenca prioridades em diversas áreas para que o trabalho dos vereadores seja no sentido de solucionar esses problemas.

É importante para a lei de mobilidade trazer a previsão da participação popular, pois oferece a esses princípios força de lei federal, sendo um avanço para a política urbanística, nesse sentido. Para a satisfação plena desse exercício do cidadão, é necessário que sejam criados órgãos responsáveis pela gestão de mobilidade urbana nos municípios e nas regiões metropolitanas. É sabido a dificuldade das cidades menores para a instituição de órgãos específicos como esses, mas uma alternativa para isso fosse integrar as políticas de mobilidade urbana a outras políticas urbanísticas, criando um órgão unificado e mais eficiente, com técnicos especializados.

Um aspecto importante sobre os usuários do transporte público que ainda é muito discutido é a equiparação deste à consumidor, nos termos do Código de Defesa do Consumidor. É importante ponderar que a prestação de serviços públicos não é atividade econômica propriamente dita, já que o prestador não tem liberdade de definir sua forma de contratação, sendo que toda a contratação é definida pelo Poder Público. Esta atividade, contudo, é feita pelo particular com a finalidade de lucro, de modo que o transporte seria prestado pelo concessionário, como atividade final.

Doutrinariamente, muito se discute sobre qual o âmbito de aplicabilidade do CDC. As definições mais abrangentes de aplicação do código sustentam que todos os tipos de serviço público são passíveis de proteção, independentemente de remuneração direta. Assim, serviços prestados a usuários indeterminados, cuja remuneração é feita por impostos, os chamados serviços *uti universi*, também são abrangidos. Essa visão parece muito ampliativa e seria preferível considerar apenas os serviços públicos remunerados individuais.

⁴⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. *PlanMob – Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. P. 108

Os serviços públicos chamados de *uti singuli* são aqueles pagos individualmente por tarifas, seguindo, assim, a determinação do art. 3º, § 2º do CDC, que exige a remuneração do bem ou serviço para a incidência do microssistema de defesa do consumidor. Letícia Queiroz Andrade⁴⁹, em sua pesquisa⁵⁰, observou que é muito comum a aplicação do CDC em demandas judiciais em face de concessionárias de serviço público. A autora atenta para o fato de que o Código de Defesa do Consumidor é comumente aplicado pelo Judiciário brasileiro, mas sem devida reflexão sobre o tema, apenas para solucionar demandas repetitivas em relação a problemas como telecomunicações e energia elétrica, principalmente. Assim, a conclusão chegada parece correta, sendo imprescindível a remuneração dos serviços para o uso do Código, a partir do pagamento de taxa ou tarifa, equiparando o concessionário a fornecedor de serviços.

A equiparação do usuário do transporte público a consumidor e aplicação do CDC a esses serviços reforça a defesa dos direitos dos usuários, além de ser uma forma de fiscalização e controle popular dos transportes.

A participação cidadã não deve se restringir a participação na criação do plano de mobilidade. A criação de ouvidorias e órgãos institucionais que atendam demandas relativas a comunicação com os usuários, para sugestões e prestações de contas públicas, conforme estipulado pela lei.

⁴⁹ ANDRADE, Letícia Queiroz de. *Comentários acerca da aplicação do CDC à prestação de serviços públicos concedidos*. In CARVALHO André Castro (org.). *Contratos de concessão de rodovias: artigos, decisões e pareceres jurídicos*. P. 127 e 128

⁵⁰ Estudo feito com mais de 700 decisões judiciais dos últimos dez anos sobre a aplicação do Direito do Consumidor para demandas contra concessionárias de rodovias.

4. Considerações finais

O estudo apresentado foi um panorama sobre o cenário atual do Brasil em relação à mobilidade urbana e desenvolvimento de cidades sustentáveis.

As cidades brasileiras passaram por um intenso processo de urbanização na década de 1970 e 1980, que foi fundamental para desenhar o estilo de cidades que existem hoje. O crescimento acelerado e desorganizado foi responsável pelo padrão periférico das cidades, com tendência a exclusão social. A metropolização foi outro fenômeno que modificou as cidades brasileiras, gerando muito desenvolvimento econômico para alguns, enquanto outros eram prejudicados com mais medidas de segregação.

A mobilidade urbana foi uma consequência desse estilo de urbanização. Se a mobilidade é um atributo de pessoas e bens, e serve para atingir as funções sociais da cidade, a privação de deslocamento significa ferir os direitos básicos dos cidadãos.

A lei 12.587/2012, lei de mobilidade urbana, identificou alguns problemas que os habitantes das cidades têm em função de um planejamento mal feito ou inexistente. O conceito busca congregar políticas e esforços para viver melhor na cidade.

Inicialmente, a questão não era sequer tratada pela legislação, conforme foi demonstrado pelos projetos de lei anteriores. A criação do Ministério das Cidades foi importante, participando ativamente para o desenvolvimento de uma conscientização e divulgação de problemas e soluções para as questões de mobilidade. Na prática, sua atuação era restrita, mas a nova lei pode garantir mais respaldo às suas ações futuras.

A Política de Mobilidade Urbana visa tratar o trânsito, o planejamento e a regulação do transporte coletivo, a logística de distribuição das mercadorias, a construção da infraestrutura viária, política tarifária para assegurar o acesso de todos, de modo eficiente. Ela deve ser organizada de tal modo que seja compatibilizada a outras políticas, para que todos possam ter acesso às funções sociais da cidade.

O crescimento sem coordenação por parte dos gestores públicos fez criar um amontoado de grandes infraestruturas, muitas vezes sem diálogo entre elas. O prejuízo é totalmente do usuário, que tem problemas para se deslocar. Assim, a diretriz de planejamento das infraestruturas públicas e dos transportes em geral deve ser seguir um planejamento mais amplo de mobilidade, em que cada um dos modais tenha relevância e aderência às necessidades dos cidadãos e especificidades das cidades.

Alguns tipos de transporte devem ser estimulados, dado sua eficácia para o planejamento urbano. É o caso dos corredores de ônibus BRTs, que tem um valor de

implantação muito mais baixo que outros meios de transporte e o tempo de retorno dos resultados é bem menor.

Os VTLs também são alternativas que começaram a ser utilizadas aqui no Brasil, com as primeiras construções sendo finalizadas. A utilização do sistema viário é um facilitador para a implantação de infraestruturas, além de baratear os custos, comparativamente a linhas subterrâneas. Esse modal representa uma característica importante, que é a utilização de infraestruturas para diversos tipos de transporte, uma vez que esses veículos compartilham a estrutura viária com carros e ônibus.

A sustentabilidade da política urbana de mobilidade deve levar em conta a política tarifária, pois é inegável o papel social que ela carrega. Se as tarifas forem muito altas, eles geram um efeito negativo para aqueles usuários cativos do transporte público, bem como a tarifação do espaço urbano e dos veículos particulares pode desestimular o uso desses transportes. As tarifas serão os instrumentos eficazes para colocar em prática o plano de mobilidade.

Incluir ao ordenamento instrumentos como pedágio urbano e a tarifação redistributiva são fundamentais, mas outros fatores não podem ser ignorados, mesmo não tendo sido tratados pela lei. É o caso da forma de cobrança das tarifas do transporte público, já que o método da taxa de retorno, método utilizado pelo Poder Público, não é mais eficiente e não atende às necessidades do usuário nem do concessionário do serviço público.

A modificação da forma de deslocamento na cidade, feita principalmente por veículos motorizados, é uma medida que a lei traz, mas pode não ser efetiva, pois não há nenhuma condicionalidade sobre o quanto os planos de mobilidade estarão de acordo com os princípios da lei.

A participação popular é de grande importância para que as disposições da lei sejam efetivas. Ao longo dos anos, o que se viu foram algumas organizações da sociedade civil que auxiliavam a participação popular, através de audiências públicas e participação em projetos de lei. O que se espera é que a lei priorize essas iniciativas, além de garantir ouvidorias e outros mecanismos de comunicação dos usuários e os órgãos competentes.

A lei de mobilidade urbana chegou ao nosso ordenamento jurídico para trazer mudanças mais efetivas e soluções práticas para os problemas de mobilidade que os brasileiros enfrentam. Entretanto, a lei poderia ter previsto um sistema de regulação, que concatenasse suas diretrizes a efetiva satisfação dos objetivos postos. É temerário que a principiologia da lei não tenha efeitos e apenas sirva para compelir os Municípios a criarem planos meramente formais. As cidades já estão em situações graves e a condicionalidade

imposta, sobre o impedimento de repasses federais aos Municípios, pode não ser suficiente para a execução da Política de Mobilidade Urbana.

A lei 12.587/2012 também não será efetiva enquanto não for compreendido que a política de planejamento urbano deve ser compatibilizada com outras políticas, como econômicas, sociais. Não se conseguirá atingir os princípios instituídos na lei se políticas econômicas para redução do IPI continuarem sendo uma constante por parte do Governo Federal. O incentivo pode ser importante para econômica, porém ao custo da grande parte da população que, mesmo assim, não consegue ter veículos particulares. Esse é só um dos pontos, pois o desenho urbano não foi projetado para sustentar o impacto de tantos deslocamentos feitos por automóveis, independentemente do alargamento de vias públicas. Além disso, os impactos ambientais das políticas de mobilidade urbana devem ser valorizados.

O estímulo aos transportes não motorizados depende de criação de infraestrutura, pois as vias urbanas não são preparadas para dividirem espaço com ciclistas, colocando em risco suas vidas. Esta medida precisaria encontrar meios de ser executada e, apesar da disposição em lei, ela pode ter sua eficácia limitada.

A lei 12.587/2012 voltou as atenções ao Direito Urbanístico mais uma vez. A Política de Mobilidade Urbana, que conta com força de lei federal, assegura maior visibilidade e importância para medidas que serão tomadas para o desenvolvimento de cidades e infraestruturas sustentáveis. Agora, seus princípios fazem parte do ordenamento jurídico nacional, fortalecendo a aplicabilidade das diretrizes de mobilidade urbana.

Espera-se que as omissões que este marco normativo têm sejam superadas pelos mecanismos de controle, em especial do controle popular. Grandes desafios são esperados até que os objetivos da lei sejam propriamente cumpridos. O maior ganho da lei, no entanto, não depende só dos instrumentos de política urbana que podem se originar dela, mas da consciência que a legislação pode gerar na sociedade para fazer valer seu poder democrático.

Referências bibliográficas

AUTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. 2^a ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

_____. 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

_____. 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm

_____. Ministério das Cidades. Site <http://www.cidados.gov.br/index.php>.

_____. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades 1 – Política nacional de desenvolvimento urbano. 2004

_____. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades 6 – Política nacional de mobilidade urbana sustentável. 2004.

_____. Ministério das Cidades. *Manual de BRT Bus Rapid Transit – Guia de Planejamento*. 2008.

_____. Ministério das Cidades. *Manual para apresentação de propostas Programa 9889 Mobilidade Urbana*. 2007.

_____. Ministério das Cidades. *PlanMob – Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos*. Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro (Coord.). 2^a ed. Brasília: Ministério das Cidade; Confea, 2005.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Brasília: TCU, 2007.

_____. Portal do Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em <http://www.pac.gov.br/>

CARVALHO, André Castro (Org..). *Contratos de concessão de rodovias: artigos, decisões e pareceres jurídicos*. São Paulo: Ed. MP, 2009.

CARVALHO, Sônia Nahas. *Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor*. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 15. 2001.

CEPAL. *Cuaderno estatístico. Indicadores ambientales de América Latina y El Caribe*. 2009

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade – Comentários à lei federal 10.257/2001*. 2^a ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010.

DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito). Disponível em <http://www.denatran.gov.br/frota2013.htm>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23^a ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS. *New Charter of Athens*. 1998.

_____. *A Nova Carta de Atenas 2003 – A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*. 2003.

GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”*. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 15. 2001

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Perfil dos Municípios Brasileiros 2012*. Rio de Janeiro, 2013.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Comunicado nº 128 – A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. 2012

KÖHLER, Marcos. *Aonde nos levará a redução de Ipi dos automóveis?* Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/10/aonde-nos-levara-a-reducao-do-ipi-dos-automoveis.pdf>

LE CORBUSIER. *The Athens Charter*. New York: Grossman Publishers, 1973

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Ed Malheiros, 2011

MARRARA, Thiago. *Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais*. Revista Jurídica Virtual. Presidência da República.

MARRARA, Thiago. *Regulação sustentável de Infraestruturas*. In Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF. Ano 1, n. 1. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

MIRANDA, Hellen de Freitas. *Mobilidade urbana sustentável e o caso de Curitiba*. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) - Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos. 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. *Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades*. In Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. Ano 7, n 27. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009.

PADILHA, Valquíria. *Shopping center: a catedral das mercadorias*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

PORTAL MOBILIZE. Disponível em <http://www.mobilize.org.br/>

PICCININI, Maurício Serrão; PIRES, José Cláudio Linhares. *Modelos de Regulação Tarifária: A Experiência Internacional e o Caso Brasileiro*. In Textos para Discussão nº 64. Brasília: BNDES, 1998

REDE NOSSA SÃO PAULO. Disponível em <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/>

RIGOLON, Francisco José Zagari. *O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento econômico*. In Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE, v. 28, n.1. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

_____. *Regulação da Infra-Estrutura: A Experiência Recente no Brasil*. BNDES, 1997. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev705.pdf

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Estatuto da Cidade: função social de cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço*. In Cadernos Metrópole, n 12. 2004

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6^a ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010

SOUZA, Mariana Campos; TROPER, Diana Goldstein. *Gratuidade de transporte público assegurada pelo poder público e sua contrapartida para as empresas de transporte*. In Transportes: questões jurídicas atuais, coord. Paulo Roberto Coimbra Silva. São Paulo: MP Ed., 2008

TAURION, Cézar. *Cidades inteligentes: o desafio de preparar as cidades para as próximas décadas*

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. *A flexibilização de normas jurídicas e o Direito Urbanístico*. In Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, n. 33, ano 9. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011