



FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE
CURSO DE DIREITO

SORMANE NUNES NOVAES

**DESENVOLVIMENTO URBANO E MOBILIDADE NO BRASIL:
ASPECTOS JURÍDICOS E SUSTENTABILIDADE**

ARACAJU
2020

C512d

NOVAES, Sormane Nunes

DESENVOLVIMENTO URBANO E MOBILIDADE NO BRASIL:
aspectos jurídicos e sustentabilidade / Sormane Nunes Novaes;
Aracaju, 2020. 15p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de
Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a) : Prof. M.a. Rebecca Falcão Viana Alves .

1. Mobilidade urbana 2. Sustentabilidade 3. Políticas Públicas
4. Infraestrutura.

341.945; 349.6(813.7)

Elaborada pela bibliotecária Lícia de Oliveira CRB-5/1255

SORMANE NUNES NOVAES

DESENVOLVIMENTO URBANO E MOBILIDADE NO BRASIL: ASPECTO JURÍDICOS E SUSTENTABILIDADE

Monografia apresentada à Coordenação do curso de Direito da FANESE, como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau de bacharel em Direito, no período de 2020.1.

Aprovado (a) com média: 10

Roberta Falcão Vianna Alves

1º Examinador (Orientador)

2º Examinadora

3º Examinadora

Aracaju (SE), 10 de Junho de 2020.

DESENVOLVIMENTO URBANO E MOBILIDADE NO BRASIL: aspectos jurídicos e sustentabilidade*

Sormane Nunes Novaes

RESUMO

Questões referentes aos problemas de mobilidade urbana não são recentes. Com o final da Segunda Guerra Mundial centros urbanos brasileiros testemunharam crescimento acelerado da população e consequente ampliação desordenada de suas malhas viárias. O conceito de mobilidade urbana vai muito além do simples transporte de mercadorias e pessoas, sendo uma condição necessária para o exercício pleno da função social da cidade. A falta de inclusão da sustentabilidade em planejamentos urbanos acarreta inúmeras desvantagens a qualidade de vida da população que vai muito mais além da degradação ambiental. O presente artigo busca fazer uma revisão teórica de conceitos como sustentabilidade e sua aplicabilidade à mobilidade urbana, bem como do arcabouço jurídico que normatiza e regula essa crescente preocupação em centros urbanos. Políticas Públicas voltadas a questões pertinentes à mobilidade urbana estão presentes desde a Constituição Federal de 1988. No entanto, o Estatuto das Cidades surgiu apenas em 2001 e a Lei de Mobilidade apenas em 2012. Desastre desponta no horizonte futuro se os encarregados de elaborar e executar políticas urbanas não deixarem de enxergar a sustentabilidade como empecilho ao desenvolvimento econômico. Apesar de artigos constitucionais que abordam o tema e leis aparentemente robustas, muito ainda se precisa avançar no que diz respeito à mobilidade urbana. Cabe aos Municípios e entidades governamentais a eles associadas, encontrarem soluções para as dificuldades e problemas enfrentados por uma população hoje fragmentada.

Palavras-chave: Mobilidade urbana. Sustentabilidade. Políticas Públicas. Infraestrutura.

ABSTRACT

Issues relating to urban mobility are not recent. Since the end of the Second World War Brazilian cities have witnessed accelerated growth of their populations and the consequent disorderly expansion of their road networks. The concept of urban mobility goes far beyond the simple transportation of goods and people. It is a necessary condition so that a city's social function may be fully exercised. Not including sustainability in urban planning incurs in several disadvantages to a population's quality of life that goes well beyond environmental degradation. The present article has as objectives review theoretical concepts, such as sustainability and how it may be applicable to urban mobility, as well as the legal framework that regulates this growing concern in urban centers. Public Policies that focus on issues pertaining to urban mobility have been present since the Federal Constitution of 1988. However, the Statute of Cities only came about in 2001 and the Mobility Law in 2012. Disaster looms in the horizon if those in charge of preparing and executing urban policies continue to see sustainability as an obstacle to economic development. Despite constitutional articles that address the theme and apparent robust laws, much still remains to be done in terms of urban mobility. It is up to Municipalities and government entities associated with them, to find solutions for the difficulties and problems a presently fragmented population faces.

Keywords: Urban mobility. Sustainability. Public Policies. Infrastructure.

*Artigo apresentado à banca examinadora do curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, em junho de 2020, como critério parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientadora: Prof. Ma. Rebecca Falcão Viana Alves

1 INTRODUÇÃO

As perspectivas globais são de grande crescimento da população mundial, segundo uma pesquisa publicada pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2012), estima-se que nos próximos 40 anos, esse crescimento passe de 2 bilhões de pessoas. A mesma pesquisa aponta ainda que cerca de 65% dos seres humanos habitarão centros urbanos, logo crescimento demográfico implicará na necessidade de que haja um crescimento urbano para que as cidades comportem seus moradores.

O Brasil possui uma população ainda considerada nova e esse crescimento no número de pessoas taxará diretamente o já sobrecarregado sistema de mobilidade urbana. A gestão pública brasileira tem enfrentado sérios problemas quando pressionados a garantir que a mobilidade urbana atenda às demandas sociais como acessibilidade universal, segurança no transporte de passageiros e cargas, dentre outras. Questões, como a falta de investimentos adequados e o mal (ou nenhum) planejamento urbano, devem ser endereçadas para os responsáveis governamentais com urgência para que as infraestruturas urbanas não entrem em colapso e consigam absorver o novo influxo futuro de habitantes.

Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), mais de 84% da população brasileira vive em áreas urbanas. Caso as previsões feitas pela ONU se mantenham, esse percentual tende a crescer. É inegável o efeito que isso tem na infraestrutura de transportes privados e públicos, especialmente, no tocante ao deslocamento de pessoas, bens e serviços. As dimensões do espaço urbano, a complexidade de atividades desenvolvidas nesse espaço, as características atribuídas a sua população e a disponibilidade ou falta de transportes públicos são todos fatores que alteram e influenciam a mobilidade em centros urbanos (MACÁRIO, 2005).

As cidades são centros geoeconômicos críticos ao funcionamento e desenvolvimento do país. Tem como função prioritária otimizar trocas de bens e serviços, conhecimento e cultura entre habitantes de diversos níveis socioeconômicos. Esse fluxo constante de bens, serviços e mercadorias geram riqueza e criam valores próprios e intrínsecos que dependem não só dos meios de transporte, mas da arquitetura da cidade em si (SASSEN, 1998; HAMMER *et al.*, 2011; CASTELLS, 2012).

Diante desse cenário diverso, complexo e delicado, a sustentabilidade é um aspecto que não pode ser ignorado. De modo geral, problemas de sustentabilidade envolvem questões ambientais como poluição, desmatamento e perdas substanciais à diversidade da fauna. Porém, não se pode negar a sua faceta social e econômica. Quando se fala em mobilidade sustentável,

insere-se nesse contexto um planejamento urbano que tenha como objetivo reduzir os impactos ambientais criados pelo influxo de novos indivíduos, melhorar a qualidade de vida dos habitantes e garantir a geração de riquezas por meio da constante circulação de bens, serviços e pessoas.

A preocupação em implementar um planejamento sustentável ao desenvolvimento de centros urbanos é recente e só tem sido investigada com seriedade na última década (OLIVEIRA, 2013). Apesar de ter previsão na Constituição da República de 1988, em seus artigos 6º e 182, o Estatuto das Cidades foi editado, pelo Congresso Nacional, apenas em 2001 e a Lei de Mobilidade Urbana somente em janeiro de 2012. Ainda que haja essa mora legislativa, há uma gama de publicações científicas e acadêmicas, datadas de 2007, que possuem como tema central a reorganização do transporte, as melhorias no roteamento de veículos, a ampliação e melhorias nas infraestruturas visando o transporte de cargas, inovações tecnológicas e modelagens matemáticas (QUACK *et al.*, 2008). O cuidado e manutenção do delicado equilíbrio socioecológico das cidades é bastante recente (COSTA, 2008).

Por esse tema de mobilidade sustentável ser recente, este artigo foi elaborado tendo em mente conduzir uma revisão e compilação da literatura científica sobre logística urbana, mobilidade sustentável e suas ramificações jurídicas no Brasil. O presente artigo está estruturado da seguinte forma: na seção 2 trata-se brevemente sobre a metodologia utilizada; na seção 3 apresenta-se de modo sucinto conceitos como mobilidade urbana, sustentabilidade, mobilidade sustentável; na seção 4 pincela-se o arcabouço jurídico; e na seção 5 discute-se os resultados da revisão bibliográfica conduzida. Por fim, as conclusões e considerações finais fecham a discussão proposta pelo artigo e oferece direções e alternativas para pesquisadores futuros que desejarem ir mais a fundo no tema.

2 METODOLOGIA

Okoli e Schabram (2010) afirmam que vários são os motivos que impulsionam uma revisão da literatura. Em geral, aparecem na porção introdutória de um artigo ou estudo específico e cumprem a função de preparar o terreno para o que será tratado mais à frente. Existe, no entanto, outro tipo de revisão bibliográfica, que cria em si um ponto sólido de partida para que outros cientistas e pesquisadores saibam por onde começar dado um determinado tópico (OLIVEIRA, 2013).

A revisão bibliográfica realizada para a confecção do presente artigo deu-se em duas fases, sendo elas:

Fase 1: identificação da temática que se desejava pesquisar; e

Fase 2: pesquisa na literatura existente, selecionando os trabalhos (que incluem artigos, teses e etc.) a serem analisados.

Completadas as fases 1 e 2, confecciona-se o relatório final com todos os resultados incorridos durante a revisão. Por não se tratar de uma revisão sistemática, não houve tabulação e análise quantitativa dos estudos selecionados. O que se buscou aqui foi mostrar o quão recente é o tratamento da mobilidade urbana sob a ótica da sustentabilidade tanto no mundo acadêmico quanto no jurídico.

Quando necessário, fez-se uso de Operadores Booleanos (*AND*, *OR* e *NOT*) para refinar as pesquisas. As palavras chaves selecionadas para a pesquisa foram: mobilidade urbana, mobilidade urbana sustentável, aspectos jurídicos *AND* transportes públicos. A plataforma de busca selecionada foi o Google Scholar desde 2003, data da primeira tese em que se encontrou o termo mobilidade urbana sustentável. É possível que apesar da busca cuidadosa, algumas pesquisas, teses, artigos e trabalhos tenham passado despercebidos. Os resultados são apresentados nas seções seguintes, passando desde a revisão conceitual de várias terminações importantes, até análises críticas.

3 LOGÍSTICA, MOBILIDADE E SUSTENTABILIDADE URBANA

Segundo Taniguchi *et al.* (2001) logística urbana é um processo de completa otimização das atividades de logística, feitas por entidades (tanto públicas quanto privadas) em áreas urbanas, que levam em consideração fatores como tráfego, congestionamento e consumo de energia, tudo isso pensado na estrutura do mercado econômico. Já a mobilidade, de maneira simplificada, pode ser definida como a possibilidade de se locomover num dado ambiente, bem como seu grau de intensidade (SILVA, 2008).

As cidades, sejam elas de grande ou médio porte, tem como papel predominante a maximização das trocas entre seus habitantes, de mercadorias, bens e serviços, cultura e conhecimento (COSTA, 2008). O que só se torna possível se o panorama urbano for propenso para que seus cidadãos tenham mobilidade adequada. Pensando por esse prisma, a mobilidade é fator intrínseco à cidade e não se limita apenas as idas e vindas de mercadorias e pessoas. A mobilidade permite e traduz as relações dos indivíduos com os respectivos espaços que habitam, como se deslocam e se relacionam entre si (MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2006a). Ao mesmo tempo que proporciona um crescimento econômico, a mobilidade deve cumprir sua

inerente função social e reduzir os efeitos negativos como esgotamento dos recursos naturais, poluição sonora e visual, dentre outros.

Dentre os fatores que influenciam e complicam a mobilidade urbana, podem ser citados as dimensões do espaço urbano, o nível de complexidade das atividades, econômicas ou não, desenvolvidas em dado espaço, as características da população (especialmente, no caso do Brasil por ser um país extremamente heterogêneo) e a disponibilidade de transporte, seja ele público ou privado. Os habitantes de uma cidade se deslocam pela sua malha viária todos os dias, seja indo de seus domicílios até os locais de trabalho, às escolas, para fazer compras ou simplesmente por lazer. Em virtude de atender a função social da mobilidade urbana, restringir as pesquisas sobre essa área a meros modelos matemáticos do transporte de cargas já não é o suficiente. A infraestrutura deve ser pensada de modo a não permitir a segregação de certos locais, integrando à função social a econômica (COSTA, 2008).

Como polo econômico e gerador de riqueza, o transporte de cargas deve também ser pensado com cuidado, não podendo ser limitado a como chegará o produto final aos consumidores. É necessário também pensá-lo desde o processo de extração da matéria-prima, do seu processamento, de sua estocagem, da subsequente venda, bem como da reciclagem de materiais etc. Sem esquecer da ótica da sustentabilidade durante todo o processo de exploração.

A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável têm sido pensados, na atualidade, apenas em sua relação com a degradação do meio ambiente, com o aquecimento global ou com as mudanças climáticas de modo geral. Porém também deve ser pensada em relação aos benefícios qualitativos do crescimento e desenvolvimento quando voltada para o bem-estar de uma população, não só para os ganhos e acessos a bens materiais. O principal objetivo da sustentabilidade é a manutenção dos recursos naturais e o equilíbrio dos sistemas ecológicos. Trabalha pensando no capitalismo ético e em programas e políticas, econômicas e sociais, que visam minimizar os impactos negativos causados aos recursos naturais como água, ar, solo, flora e fauna (TRB, 2008).

Tem-se erroneamente a ideia de que a sustentabilidade é uma preocupação global e que não cabe em políticas e planejamentos urbanos. Todavia, deve-se acostumar-se a pensar na sustentabilidade, também, tendo como pano de fundo a mobilidade urbana, a exemplo do transporte sustentável que, segundo Gundmundsson (2004), não possui um conceito único facilmente determinado. Isso ocorre porque a ideia em si de transporte sustentável é contestada já que não existem métodos hoje que são aplicados para medir esse conceito. O transporte em centros urbanos também não pode ser visto como um fator isolado, uma vez que uma das partes mais importantes de sua função é promover a integração social de um povo. Contudo, de modo

recorrente, o preço dessa integração é cobrado na forma dos impactos negativos ao meio ambiente (GUNDMUNDSSON, 2004).

Um trabalho aceitado e posteriormente complementado pelo Grupo de Especialistas em Transportes e Meio Ambiente da Comissão Europeia define como transporte sustentável, aquele que:

Permite a satisfação das necessidades básicas de acesso e mobilidade de pessoas, empresas e sociedades, de forma compatível com a saúde humana e o equilíbrio do ecossistema, promovendo igualdade dentro das gerações e entre as mesmas; possui custos aceitáveis, funciona eficientemente, oferece a possibilidade de escolha do modo de transporte e apoia uma economia dinâmica e o desenvolvimento regional; limita as emissões e resíduos em função da capacidade da Terra para absorvê-los, utiliza recursos renováveis a um ritmo inferior ou igual ao desenvolvimento de substitutos renováveis e reduz ao mínimo o uso do solo e a emissão de ruído (OECD, 2000, *apud* MOURELO, 2002; TRB, 2008).

A ênfase está no equilíbrio entre o desenvolvimento dos meios de transporte e o meio ambiente. A sustentabilidade é ferramenta essencial quando se pensa em planejamento e mobilidade urbanos.

4 ARCABOUÇO JURÍDICO DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE

Em séculos passados, voltando a época da Primeira República (1889-1930), devido ao crescimento acelerado das cidades, o governo se restou obrigado a buscar formas de atender as demandas por serviços essenciais à população como iluminação pública, abastecimento de água e coleta de esgoto, telefone e o transporte público. Os centros urbanos, dessa forma, foram crescendo de forma fragmentada, sem que houvesse uma comunicação efetiva entre as diversas partes que os compõem (dentre elas, a malha rodoviária e a infraestrutura arquitetônica). Tão pouco havia comunicação entre os diferentes municípios, de modo que cada um agia de forma independente, buscando sanar seus próprios problemas e aspectos negativos. Essa forma desconjunta e fragmentada de planejar as cidades fez com que o governo revisasse os paradigmas empregados (COSTA, 2008).

Foi a Constituição Federal de 1988 que deu o pontapé nesse novo tema e incorporou, em seu texto, pela primeira vez um capítulo que trata sobre a política urbana, que seja o Capítulo II, especialmente, em seus artigos 182 e 183 que estabelecem o seguinte:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[...]

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, fica a encargo dos municípios as políticas de desenvolvimento urbano. Por mais que mereça mérito por ter sido pioneira quando se tratando desse assunto, a Constituição Federal é bastante vaga no que diz respeito à mobilidade urbana. Ainda que faça menção a função social da propriedade urbana, não define o que isso venha a ser, tão pouco quais os pré-requisitos que devem ser preenchidos para que seja alcançada.

Tais questões seriam parcialmente abordadas na Lei 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, a qual foi editada pelo Congresso Nacional apenas em 2001. Uma das principais mudanças estipuladas pelo Estatuto da Cidade foi que a criação obrigatória de um plano integrador de transportes para municípios com mais de 500 mil habitantes. Ainda assim, a lei estudada tratou de forma tímida o assunto da mobilidade urbana. Apesar de o Estatuto da Cidade ampliar a obrigatoriedade de um planejamento, que já estava prevista tanto explícita quanto implicitamente na Constituição Federal, ele restringiu essa obrigatoriedade a certos municípios que se encaixassem em determinados critérios, sendo eles: 1) com mais de 500 mil habitantes; 2) localizados em aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas; 3) estão em área de especial interesse turístico; 4) localizados em áreas e regiões de influência de empreendimentos ou atividades que incorrem em significativos impactos ambientais tanto em âmbito nacional, quanto regional (MARRARA, 2015).

Na década seguinte a criação do Estatuto da Cidade, houve uma explosão da frota de veículos e uma série de problemas e complicações em consequência desse aumento de tráfego. Os problemas de baixa mobilidade urbana vieram em muitos casos como resultado de uma falta de investimento tanto político quanto financeiro, em soluções adequadas e inteligentes (MARRARA, 2015).

Em pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA, 2011), 41% da população brasileira considerou os transportes públicos locais como ruim ou muito ruim. Além disso, 48% afirmaram que os meios de transportes públicos disponíveis não possibilitam o deslocamento fácil de pessoas. A pesquisa revelou que tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, como a mobilidade urbana no Brasil é baixa.

Apenas em 2012, com a aprovação da Lei de Mobilidade Urbana é que houve a imposição da obrigatoriedade a todos os municípios da edição de um plano diretor. O caput do

artigo 24 da Lei de Mobilidade Urbana afirma que o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes da Lei. O § 1º ainda afirma que:

[...] em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inseridos. (BRASIL, 2012).

De forma geral, a Lei de Mobilidade abrange tópicos pertinentes como: 1) princípios e diretrizes de mobilidade; 2) tipos dos serviços de transportes; 3) regras acerca das tarifas de transportes públicos urbanos; 4) normas que falam sobre quais direitos os usuários têm em relação aos serviços de transporte; 5) delineamento das atribuições dos entes federativos quanto à disciplina dos transportes; e 6) diretrizes que versam sobre o planejamento da mobilidade urbana e gestão dos transportes nas cidades (BRASIL, 2012; MARRARA, 2015).

Os artigos 5º, 6º e 7º da lei destacam os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Mobilidade, respectivamente. Por trazerem à frente vários termos até então não vistos em legislações anteriores, merecem destaque.

Dentre os princípios que fundamentam a Política Nacional de Mobilidade Urbana, encontram-se incisos que destacam a acessibilidade universal, o desenvolvimento sustentável das cidades, a garantia de segurança no deslocamento das pessoas, equidade no uso do espaço público de circulação, dentre outros¹. O texto do artigo 5º ressalta ainda que as políticas adotadas são de responsabilidade dos entes federativos e que as diretrizes devem ser priorizadas pela Administração Pública (BRASIL, 2012).

São as diretrizes que fundamentam a Política Nacional de Mobilidade Urbana:

Art. 6º

I – Integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

II – Prioridade dos modos de transportes não motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III – Integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

IV – Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

¹Art.5º I – Acessibilidade universal; II – Desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; III – Equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; IV – Eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; V – Gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; VI – Segurança nos deslocamentos das pessoas; VII – Justa distribuição dos benefícios e ônus recorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; VIII – Equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e IX – Eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. As diretrizes dizem respeito às ações políticas e ao detalhamento das políticas adotadas que devem ser desenvolvidas pelos entes federativos responsáveis. Em se pensando do ponto de vista normativo, são essas diretrizes que devem ser priorizadas pela Administração Pública quando da confecção de um plano de mobilidade. (BRASIL, 2012)

V – Incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

VI – Priorização de projetos de transportes públicos coletivos estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e

VII – Integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

Os objetivos apresentados representam uma espécie de visão de futuro, resultados almejados ou alvos. É aquilo que a sociedade vê como resultado da implementação adequada da Lei. (BRASIL, 2012).

As diretrizes priorizam o acesso aos meios de transportes coletivos e não motorizados. Isso demonstra uma preocupação por parte dos juristas com a sustentabilidade. De fato, como por ser observado nos incisos IV e V, temas que são costumeiramente tratados quando se fala em sustentabilidade.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem como seus objetivos, dentre outros, reduzir as desigualdades sociais, promover o desenvolvimento sustentável e mitigar ao mesmo tempo os custos ambientais e socioeconômicos à população².

Apesar de longa e de apresentar normas inovadoras à primeira vista, o texto da lei de mobilidade urbana é bastante repetitivo e apresenta aspectos já presentes em alguns ordenamentos jurídicos. Acontece que essa Lei é classificatória e apresenta aplicação prática limitada (MARRARA, 2015). De toda forma, contribui para um melhor entendimento da mobilidade urbana sustentável à jurisprudência brasileira.

5 FUTURO RETRÓGRADO

A Europa após a Segunda Guerra Mundial embarcou com tudo na política do automóvel individual não apenas como status social, mas como forma de libertação pessoal. A ideologia amplamente difundida da “tudo pelo automóvel, nada contra o automóvel” foi o que balizou muitas das políticas de mobilidade e transporte nos países europeus (SILVA, 2013).

No Brasil, as décadas de 30 a 50 tiveram uma rápida expansão dos núcleos urbanos, industrialização das cidades e a ascensão do ônibus como o principal meio de transporte coletivo. A população brasileira teve que encarar não somente a perda de inúmeros aspectos relacionados a uma qualidade de vida urbana adequada, como também a omissão do poder

²Art.7º: I – Reduzir a desigualdade e promover a inclusão social; II – Promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; III – Proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; IV – Promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e V – Consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana. (BRASIL, 2012).

público frente as demandas. Novas vias foram construídas e abandonadas por falta de verbas, algumas sequer chegaram a sair do papel (COSTA, 2008).

Durante o Regime Militar até meados dos anos 80, houve favorecimento da política do automóvel. As principais cidades brasileiras atingiram níveis mais altos de crescimento e isso refletiu diretamente na mobilidade urbana, salientando os problemas que vinham sendo ignorados. Apenas após a primeira crise do petróleo, em 1973, foi que as entidades governamentais se viram diante da real fragilidade do sistema rodoviarista, bem como da importância de se investir em transportes públicos coletivos de qualidade. Após a década de 70 espalhou-se uma cultura de planejamento dos transportes urbanos, com a criação e implantação de múltiplos órgãos de gestão dos transportes (SILVA, 2008).

O problema se agrava quando se percebe que nos processos de planejamento urbano, ainda há uma persistente separação entre transportes e o uso dos solos. O que resulta em uma abordagem fragmentada, onde não há integração entre os órgãos responsáveis e as políticas propostas (BERTOLINI *et al.*, 2008). Algo que já era preocupação nos EUA dos anos 70, ainda é ignorado em vários centros urbanos brasileiros.

A não ser que haja uma mudança radical em nossa estrutura econômica e social, as pessoas continuarão a usar o método de transporte que lhes traz maior liberdade para ir e vir e escolher onde vivem, trabalham, ou fazem seus negócios. (RAE *apud* FLINK, 1975).

A baixa mobilidade urbana atual observada nos grandes centros urbanos brasileiros é muitas vezes resultado de uma falta de interesse político em planejamentos eficientes e consequentes baixos investimentos financeiros nos quesitos extremamente necessários. A pesquisa do IPEA anteriormente vista (IPEA, 2011) mostra que quase metade da população brasileira se encontra insatisfeita com a qualidade do transporte público que se tem no país. Essa insatisfação e descrença nas capacidades da Administração Pública em fazer os investimentos adequados e necessários levou a buscas de soluções alternativas, acarretando um crescimento acelerado da frota de veículos automóveis particulares (MARRARA, 2015).

Em 2012, as 15 principais regiões metropolitanas, brasileiros passaram a marca dos 24 milhões de automóveis, equivalente a quase 48% de toda a frota de veículos brasileiros, sendo que na maior capital da região norte, Manaus, o índice teve um aumento de aproximadamente 160% apenas nos últimos dez anos (DENATRAM, 2012).

Por mais que se saiba que manter esse ritmo de crescimento desenfreado irá inevitavelmente levar ao desastre, tanto social quanto econômico, os órgãos e as entidades governamentais, bem como as vinculadas a estes, ignoram os sinais de alerta e buscam apenas

mitigar consequências negativas que afetam o ganho e enriquecimento econômico de uma região ou cidade.

Ademais, tem-se outra consequência que são os bolsões de riqueza, os quais estão cada vez mais evidentes no Brasil. De forma que uma foto aérea da cidade do Rio de Janeiro é suficiente para visualizar o contraste entre os condomínios de luxo que são cercados por comunidades carentes. A falta do investimento do planejamento adequado para uma mobilidade urbana afeta principalmente a parcela mais pobre da população, aquela que não tem condições de comprar automóveis particulares e que depende do transporte público. Não há como assegurar a função social da cidade quando a população que mais necessita da ampla movimentação de bens e serviços encontra-se ilhada.

Hoje, ao tratar de sustentabilidade e mobilidade urbana é importante observar também os impactos negativos causados no meio ambiente por causa do mal planejamento e da má-execução dessa mobilidade urbana sustentável. Por exemplo, observa-se a questão da emissão de gases, por veículos, que aumentam o efeito estufa, contudo pouco se tem feito para contornar esse problema. Ressalta-se que mobilidade urbana sustentável não diz respeito apenas à mitigação dos impactos ambientais negativos causados pelo crescimento urbano desordenado. Trata também do exercício pleno da função social da cidade que, na atualidade, encontra-se profundamente prejudicada pela segregação social e espacial de parcela da população e crescentes congestionamentos. O planejamento urbano inteligente, bem elaborado e executado deve encarar a sustentabilidade não como inimiga do progresso econômico, mas como aspecto essencial ao desenvolvimento e sucesso deste.

Em não se tendo espaço ou pretensão de dissecar cada detalhe no que se refere à mobilidade urbana sustentável e seus impactos sociais e jurídicos, cabe aqui salientar um ponto muito importante. Qual seja, é de responsabilidade plena da Administração Pública o eficiente planejamento e a fiel execução de um plano de mobilidade urbana que permita aos cidadãos gozar plenamente da função social da cidade e das oportunidades econômicas que dela decorrem. Múltiplos são os instrumentos normativos disponíveis ao manuseio do Poder Público, para que possam erguer dos escombros passados a atual infraestrutura rodoviária brasileira e construir uma nova realidade justa e íntegra.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer dessa revisão bibliográfica de conceitos pertinentes à questão da mobilidade urbana e do arcabouço jurídico que lhes diz respeito, teve-se como enfoque salientar a

importância da sustentabilidade no tocante à mobilidade urbana. O processo fragmentado deve ser deixado de lado e, em seu lugar, deve-se instaurar novos paradigmas que enxerguem a sustentabilidade não como inimiga ou empecilho ao desenvolvimento econômico, mas como peça essencial. Cabe à Administração Pública tomar as rédeas do planejamento urbano e implementar as ferramentas jurídicas que tem à sua disposição a fim de melhor estruturar as políticas públicas.

Problemas referentes à mobilidade urbana são sentidos no Brasil há décadas. Com o pós-guerra, apenas os maiores centros urbanos se viram diante de situações complexas e frustrantes quanto à movimentação de mercadorias e pessoas. No entanto, mais recentemente, cidades de médio porte passaram a enfrentar as mesmas complicações. Este fato ocorre, principalmente, por ausência ou descaso do Poder Público para com o planejamento da mobilidade urbana. Os quais são refletidos nos poucos investimentos ou investimentos tardios, direcionados apenas para mitigação das consequências negativas.

A Constituição Federal de 1988 já previa em seu texto políticas públicas tratando de mobilidade urbana, mas apenas com o Estatuto das Cidades, de 2001, é que teve alguma fruição e que foi um pouco mais bem tratado com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em 2012. Apesar de apresentar princípios, diretrizes e objetivos bem delineados que parecem robustos à primeira vista, a lei da mobilidade é falha e em vários aspectos, redundantes. Carece ao Legislativo a elaboração de normas de conteúdo efetivamente voltado para tornar a mobilidade urbana concreta, ao invés de leis sobre o tema em que houve uma maior preocupação na classificação dos meios de transporte ao invés de estabelecer um regime jurídico aplicável.

Em suma, não há como se falar na função social da cidade sem antes repensar a atual mobilidade urbana e aliar a ela a sustentabilidade. O vácuo gerado pela dissociação da função social e econômica da cidade deve ser eliminado por meio de políticas públicas que fomentem ampla circulação e movimentação de mercadorias e pessoas de todos os cantos da cidade, unificando os centros urbanos e impulsionando seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292p.

BERTOLINE, L.; LE CLERCQ, F.; STRAATEMEIER, T. (2008). **Urban Transportation Plannin in Transition (Editorial)**. *Transport Policy*, n.15, p. 69-72. Disponível em: www.elsevier.com/cate/tranpol. Acesso em: 3 de maio de 2020.

COSTA, M. S. (2003). **Mobilidade Urbana Sustentável: um Estudo Comparativo e as Bases de um Sistema de Gestão para Brasil e Portugal**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2003.

COSTA, M. S. (2008). **Um Índice de Mobilidade Urbana Sustentável**. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

EUROPEAN COMMISSION (2002). **Para um Perfil da Sustentabilidade Local**: Indicadores Comuns Europeus. Fichas Metodológicas. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/methodology_sheet_pt.pdf. Acesso em: 4 de maio de 2020.

EUROFORM (2007). **Draft paper State of the Art Research and Development in the Field of Urban Mobility**. The European Forum for Urban Mobility (EUROFORUM). Disponível em: http://www.euroforum.net/html/fileadmin/SoA_FinalDraft_160207_FINAL.PD. Acesso em: 4 de maio de 2020.

FLINK, J. J. (1975). **The Car Culture**. MIT Press.

GUDMUNDSSON, H. (2004). **Sustainable Transport and Performance Indicators**. In: Hester, R. E. & Harrison, R. M. (eds). *Issues in Environmental Science and Technology*, n. 20, p. 35-63. Disponível em: <http://forskningbasen.deff.dk/ddf/rec.external?id=ruc20876>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

IBGE (2010). Cidades. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades/default.php>. Acesso em: 4 de maio, 2020.

IPEA. **Mobilidade Urbana - Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)**, 2ª ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

MARRARA, T. **Acessibilidade da infraestrutura urbana conceito e análise evolutiva da legislação brasileira a partir da década de 1990**. Revista de Direito Público da Economia, v. 39, 2012.

MARRARA, T. **Regulação local de infraestruturas e direitos urbanos fundamentais**. Revista Jurídica Virtual. Presidência da República, v. 8, 2007.

MARRARA, T. (2015). Transporte Público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 120-136, 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2006a). **Curso Gestão Integrada da Mobilidade Urbana**. Módulo II: Cidade, Cidadão e Mobilidade Urbana Sustentável. Ministério das Cidades, Programa Nacional de Capacitação das Cidades, Brasília, Março, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2006b). **Guia PlanMob para Elaboração dos Planos Diretores de Transporte e Mobilidade**. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana, Brasília, Maio, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2007a). **Projeto de Lei da Política de Mobilidade Urbana**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB). Disponível em: www.cidades.gov.br/secretaria-nacionais/transporte-e-mobilidade/projeto-de-lei-da-mobilidade-urbana/PL%201867-2007%20Mobilidade.pdf. Acesso em: 3 de maio de 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2007b). **Caderno de Referência para Elaboração de: Plano de Mobilidade por Bicicletas nas Cidades**. Programa Bicicleta Brasil, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretaria-nacionais/transporte-e-mobilidade/arquivos/Livro%20Bicicleta%20Brasil.pdf. Acesso em: 3 de maio de 2020.

MOURELO, A. C. A. (2002). **Un Sistema de Indicadores para Avanzar em la Movilidad Sostenible**. In: Congreso de Ingeniería del Transporte, 5., 2002 Santander, Espanha. Memórias Santander, p. 171-180.

OECD (1999). **Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Transport Policies**. Environment Policy Committee, Working Group on the State of the Environment. Disponível em: [www.oecd.org/olis/1998doc.nsf/linkto.env-epoc-se\(98\)1-final](http://www.oecd.org/olis/1998doc.nsf/linkto.env-epoc-se(98)1-final). Acesso em: 2 de maio de 2020.

OLIVEIRA, L. K. (2013). Uma Revisão Sistemática da Literatura Científica em Logística Urbana no Brasil. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

OKOLI, C. e SCHABRAM, K. (2010) **A Guide to Conducting a Systematic Literature Review of Information Systems Research**. Sprouts: Working Papers on Information Systems, 10(26).

PNDU (2000). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.pndu.org.br/atlas/>. Acesso em: 4 de maio, 2020.

POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. **Cartilha Lei**. Ministério das Cidades, 2013.

QUACK, H.; VAN DUIN, R. e VISSER, J. (2008) **City logistics over the years: lessons learned, research directions and interestes**. In: Taniguchi, E.; Thompson, R. G. (2008) *Innovations in City Logistics*. Nova Science Pub Incorporated, 605 p.

SEMOB (2008). **Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana**. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/. Acesso em: 27 de abril de 2020.

SILVA, F. N. (2013). **Mobilidade urbana: os desafios do futuro**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 377-388, dez de 2013.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2001.