

MOBILIDADE URBANA

desafios e sustentabilidade

Antonio Cecílio Moreira Pires
Lilian Regina Gabriel Moreira Pires

(orgs.)

Andrea Gutierrez | Andrés Borthagaray
Bernardo Navarro Benitez | Carlos Abascal Bilbao
Dinorá Adelaide Musetti Grott | Eunice Helena S. Abascal
Flávio de Leão Bastos Pereira
Geraldo Luís Spagno Guimarães | He Nem Kim Seo
José Ramón Hernandez Rodriguez | Sergio Ferraz
Solange Teles da Silva | Thiago Marrara

(autores)



MOBILIDADE URBANA

DESAFIOS E SUSTENTABILIDADE

Antonio Cecílio Moreira Pires
Lilian Regina Gabriel Moreira Pires

(orgs.)

Andrea Gutierrez | Andrés Borthagaray | Bernardo Navarro Benitez
Carlos Abascal Bilbao | Dinorá Adelaide Musetti Grott | Eunice Helena S. Abascal
Flávio de Leão Bastos Pereira | Geraldo Luís Spagno Guimarães | He Nem Kim Seo
José Ramón Hernandez Rodriguez | Sergio Ferraz
Solange Teles da Silva | Thiago Marrara

(autores)

Ponto e Linha

1ª edição
São Paulo/SP
2016



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade/Antonio Cecílio Moreira Pires, Lilian Regina Gabriel Moreira Prires (orgs.). – São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

Vários autores.
Bibliografia
ISBN 978-85-92835-00-2

1. Cidades – Leis e legislação – Brasil 3. Desenvolvimento sustentável
3. Mobilidade urbana 4. Planejamento urbano – Brasil 5. Urbanismo
6. Urbanismo e renovação urbana – Leis e legislação

I. Pires, Antonio Cecílio Moreira. II. Pires, Lilian Regina Gabriel Moreira.

16-05114

CDU-34:71:352(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito urbanístico : Direito administrativo
34:71:352(81)

APRESENTAÇÃO

O livro Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade é o resultado bem-sucedido dos grupos de pesquisa “Direito administrativo contemporâneo” e “Direito e sustentabilidade” (ambos registrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq) desenvolvidos na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), em São Paulo.

Na atualidade, a mobilidade urbana constitui uma das problemáticas a serem enfrentadas nos grandes centros urbanos, essencial tanto para a produtividade econômica quanto para a garantia da qualidade de vida dos cidadãos. No Brasil, passados mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal, apenas em 2012 foram instituídas as diretrizes gerais aplicáveis à mobilidade urbana. A partir da edição da Lei Federal nº 12.587 em 3 de janeiro de 2012, cujo texto tramitou por 17 anos no Congresso Nacional, estabeleceram-se os princípios, os objetivos e as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, além das normas gerais aplicáveis ao planejamento, à gestão e à regulação dos serviços de mobilidade urbana, e de seus respectivos instrumentos de apoio. Essa legislação pretendeu promover, além da melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município, a integração entre os diferentes modais de transporte. Diante disso, as linhas mestras para a normatização, fiscalização e prestação dos serviços de transporte público encontram-se previstas nesse diploma normativo. Há a necessidade de uma reflexão aprofundada sobre essa política e sua implementação. Entre as cidades latino-americanas que promoveram inovações jurídicas em matéria de mobilidade urbana, destacam-se Bogotá e Medellín na Colômbia.

A relevância da temática não é apenas acadêmica, mas também social, política e econômica. Reflexo disso é, por exemplo, a iniciativa da Agência das Nações Unidas para as Cidades (ONU-Habitat) que, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável urbano e estimular a mudança de comportamento do cidadão em prol de um futuro melhor para as cidades, lançou a campanha mobilidade sustentável.

Em setembro de 2015, foi realizado, no auditório da Escola

Americana, o I Encontro Internacional de Direito Administrativo Contemporâneo e os Desafios da Sustentabilidade: Mobilidade Urbana, patrocinado pelo Fundo Mackenzie de Pesquisa (MackPesquisa). Professores e alunos das Faculdades de Arquitetura e Direito da UPM, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade de São Paulo (USP – campus Ribeirão Preto), Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (México), Universidad de Buenos Aires e Universidad Nacional de La Plata (ambas da Argentina), e do Instituto Cidade em Movimento (IVM), e representantes da sociedade civil Mobilize Brasil e do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (Institute for Transportation and Development Policy – ITDP) se mobilizaram para discutir o tema. O evento contou com a presença de Clodoaldo Pelissione, secretário de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo, e Tácito Pio Silveira, representante do município de São Paulo.

Um evento importante como esse merece ser eternizado em anais. Ocorre que o grupo e os participantes, dada a qualidade das discussões, após o evento tiveram considerável avanço qualitativo em suas reflexões, motivo pelo qual esta publicação está longe de refletir tão somente as falas havidas durante o evento, que foram documentadas em vídeo, mas os textos apresentam aprofundamento sobre a matéria com conclusões que merecem registro para auxílio na implementação de políticas públicas na área.

Agradecemos ao MackPesquisa, sem o qual o evento e esta publicação não seriam possíveis, à Faculdade de Direito, à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e, em especial, ao Instituto Cidade em Movimento (IVM), representado por Luiza Andrade e Silva.

Agradecemos aos alunos e professores ligados ao grupo de pesquisa a disposição contínua em fazer algo novo e à equipe administrativa da FaDir da UPM que segue sempre disposta conosco.

Antonio Cecílio Moreira Pires
Lilian Regina Gabriel Moreira Pires

1

ESTADO E MOBILIDADE URBANA

Antonio Cecílio Moreira Pires

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires

O processo de industrialização e o crescimento desordenado das cidades provocaram exclusão e segregação. Como decorrência disso, o acesso e o direito à cidade¹ nos remetem à imperiosa necessidade de reorganizar o espaço urbano.

A forma de uma cidade é o resultado de diversos agentes e fatores combinados no espaço e no tempo: o Estado, o setor privado e a dinâmica social e econômica.

A sinergia entre agentes e fatores não garante o resultado natural de convivência integrativa, pois vários problemas emergem e se mostram de difícil solução, gerando o afastamento da utilização dos equipamentos existentes na cidade. O movimento dos cidadãos depende de como a cidade está organizada territorialmente e vinculada de forma funcional com as atividades que se desenvolvem no espaço urbano.

Nas grandes metrópoles, onde há permanente disputa entre seus diferentes atores, que se apresentam como pedestres, condutores e usuários de veículos motorizados particulares ou coletivos, a (falta de) circulação é um problema que se reflete em vários pontos: desperdício de tempo de locomoção que gera prejuízo à saúde física e mental; saturação da qualidade de vida e do meio ambiente, aumento de despesa com energia, poluição atmosférica e sonora; maior gasto com logística e transporte de produtos e prestação de serviço, o que acaba por afetar o custo de bens e serviços etc.

A cidade é o núcleo urbano que deve proporcionar o bem-estar da coletividade e dos cidadãos que a integram. Sendo assim, a garantia de acesso aos serviços públicos, ao comércio e à indústria, ao lazer, à

prestação de serviços, à saúde, à educação e à moradia é imprescindível para a manutenção da cidadania plena, e tais fatores se consolidam com a possibilidade de circular de modo efetivo.

Nesse contexto, a mobilidade urbana ganha importância. Cabe destacar que a mobilidade é, de forma equivocada, associada exclusivamente à circulação de veículos. Contudo, é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, ou seja, é o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens².

Para que exista a devida mobilidade urbana, bem como o acesso igualitário à cidade, o Estado tem o dever de consolidar o referido acesso à cidade, a fim de assegurar a preservação do interesse da coletividade. É inegável que somente a atuação do Estado não é suficiente, afinal o empoderamento das pessoas na cidade é reflexo de um lugar onde os cidadãos discutem o que querem para si e para o local onde vivem. Dessa maneira, a atuação eficaz do Estado somada à participação popular é a fórmula para obtermos a cidade que queremos.

A REFORMA URBANA

A partir da década de 1930, ocorre o processo de intensificação do desenvolvimento brasileiro baseado na industrialização³. As principais atividades econômicas não estavam mais associadas à agricultura, razão pela qual a população migrou das áreas rurais para as urbanas. Dessa forma, o Brasil é hoje um país predominantemente urbano, com mais de 80% da população vivendo em cidades.

O êxodo rural provocou deslocamento do eixo populacional, e a cidade recebeu grande número de pessoas. Como essa recepção não foi pensada nem preparada, a cidade cresceu desordenadamente, e dessa realidade emergiu um hiato entre grupos populacionais urbanos. O viver na cidade implica acesso à educação, ao lazer, à saúde e a todas as outras necessidades da vida cotidiana. Entretanto, a falta de infraestrutura mínima para a recepção de um enorme contingente de pessoas resulta na dura realidade de exclusão, ou seja, os benefícios da urbanização são inacessíveis para uma grande parcela da população.

Desse modo, surgiu uma luta em defesa do direito à cidade, à habitação digna, ao transporte e aos demais serviços públicos de

qualidade. Isso tanto é verdade que, em janeiro de 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)⁴, com o objetivo de “reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades”.

A sociedade civil se organiza registrando sua crítica e denúncia do quadro de desigualdade social. Essa nova ética social politiza a discussão sobre a cidade e formula um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade deve ser um direito a todos os seus moradores e não uma restrição a apenas alguns ou aos mais ricos. A bandeira da reforma urbana se consolida não somente na perspectiva da articulação e unificação dos movimentos sociais por meio de uma plataforma urbana que ultrapassa as questões locais e abrange as questões nacionais, mas também na crítica da desigualdade espacial, da cidade dual.

O resultado das reivindicações se materializa na Constituição Federal (CF) com a inserção do capítulo sobre política urbana, o que representou o início da afirmação da luta da sociedade organizada.

Do regramento do texto constitucional, surge o Estatuto da Cidade, o qual tem como intuito modular a cidade para as pessoas, de modo a garantir que as gerações futuras possam usufruir de um ambiente apropriado para uma vida digna.

A lei em questão estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Carta Magna e tem por objetivo estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. Em linhas gerais, a política urbana tem como finalidade ordenar o desenvolvimento das cidades, de modo a garantir a satisfação dos interesses coletivos e individuais dos habitantes. Nesse sentido, o artigo 2º do estatuto dispõe, expressamente, que os objetivos da política urbana são: o desenvolvimento da função social da cidade e da função social da propriedade.

Verificam-se como funções sociais da cidade aquelas ligadas à circulação, à recreação, ao trabalho e à moradia. Em outras palavras, é a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes

e futuras gerações.

O desenvolvimento da função social da cidade se concretizará mediante a execução e implementação de projetos, planos e programas pelo Estado que busquem evoluir todos os setores necessários para atender às demandas coletivas e individuais.

Desse modo, o Poder Público tem o dever de elaborar estratégias, baseadas nas diretrizes gerais do estatuto, com a intenção de constituir, melhorar, restaurar e preservar a ordem urbanística, de modo a assegurar o bem-estar das comunidades em geral.

O Poder Público também é responsável por assegurar que todos os projetos de desenvolvimento urbano possam ser apropriadamente executados, contando com o devido fornecimento de equipamentos e infraestrutura.

Entretanto, é fundamental a participação popular no processo de humanização das cidades, de maneira isolada ou por meio de entidades da sociedade civil, a fim de garantir uma gestão democrática.

O conceito de *função social da cidade* não está presente no texto constitucional, tampouco no Estatuto da Cidade. Isso ocorre porque é necessário garantir uma mutabilidade do conceito, afinal a cidade está sujeita a constantes mudanças, e se houver um conceito sem a amplitude necessária, o direito não será capaz de propiciar a justiça ao decorrer dos anos.

Contudo, é possível compreender a *função social da cidade* como a consubstanciação dos direitos fundamentais dos cidadãos dentro do ambiente urbano. A função social é atingida à medida que os habitantes conseguem usufruir, gozar e satisfazer suas necessidades e direitos, garantidos por lei. A cidade deve oferecer, de modo justo e igualitário, moradia digna; acesso à saúde, lazer, educação e emprego; acessibilidade; segurança; infraestrutura de saneamento básico e transporte adequados etc.

POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Histórico

A busca por uma regulamentação de nível federal sobre mobilidade urbana existe desde a promulgação da CF de 1988.

Em 1989, foi proposto o Projeto de Lei (PL) nº 4.203, visando instituir normas sobre o sistema de transporte coletivo. Posteriormente, em

1991, surgiram os PLs nº 870, que dispunha sobre diretrizes nacionais de transporte coletivo urbano, 1.777, que determinava a regulamentação do transporte coletivo rodoviário, e 2.594, que tratava sobre as diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano. Porém, os quatro projetos foram arquivados definitivamente em 1995.

Surgiu então, ainda em 1995, o PL nº 694, de autoria do deputado Alberto Goldman, que tratava novamente do transporte coletivo. Em seguida, foram apresentados os PLs

nº 1.974/96, que mais uma vez trouxe à baila a discussão sobre o transporte do transporte coletivo rodoviário, e 2.234/99, sobre o transporte coletivo urbano, os quais foram apensados ao PL nº 694/95 por tratarem do mesmo tema.

Somente em 2003 foi instituída uma comissão especial para apreciar o PL nº 694/95 e dar parecer sobre ele. Em 2004, o Conselho das Cidades elaborou uma proposta mais ampla que foi enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo em 2007 – PL nº 1.687 – a qual também foi apensada ao PL 694/95.

Após tantas tramitações legislativas, o PL nº 694/95 seguiu para o Senado Federal sob a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 166/2010. Em 2010, a matéria foi apreciada. Em dezembro de 2011, sem alterações de mérito, o Senado remeteu o PLC à presidente, que sancionou a nova Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) em 3 de janeiro de 2012.

A lei está dividida em sete capítulos. O *primeiro* trata das disposições gerais, consolidando conceitos e objetivos a serem atingidos pelo Plano de Mobilidade. O *segundo* dispõe sobre as diretrizes do transporte público coletivo. O *terceiro* prevê o direito dos usuários e formas de participação da sociedade civil no planejamento, na fiscalização e avaliação da PNMU. O *quarto* define as atribuições da União, dos Estados e dos municípios a respeito da mobilidade urbana. O *quinto* versa sobre as diretrizes de planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade. Por fim, o *sexto* trata dos instrumentos de apoio à mobilidade, desde que estejam devidamente previstos nos planos plurianuais e na lei de diretrizes orçamentárias.

Um dos mecanismos de controle de aplicabilidade da lei consiste na elaboração de planos de mobilidade urbana para municípios com mais de 20 mil habitantes, sob pena de não receberem repasses federais para o financiamento de obras de infraestrutura e execução das diretrizes da lei. O prazo para elaboração dos planos de mobilidade é de três anos, isto é,

encerrou-se em abril de 2015⁵.

O Estatuto da Cidade já apresentava uma singela regulamentação no sentido de exigir plano municipal de mobilidade para cidades com população superior a 500 mil habitantes. Na prática, o que temos são documentos que contêm disposições genéricas e servem apenas para satisfazer requisitos legais.

A partir dessa lei, a mobilidade urbana foi incorporada como um fator essencial para o desenvolvimento urbano, de maneira a proporcionar uma cidade mais democrática, igualitária e acessível. Afinal, ter uma política de mobilidade urbana significa ter um conjunto de princípios⁶ e diretrizes que orientem as ações públicas de mobilidade urbana e as reivindicações da população.

PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS

A PNMU está fundamentada nos seguintes princípios: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da PNMU; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Observa-se que tais princípios já estavam expostos no caderno de PMNU do Ministério das Cidades em 2004. Embora tais princípios já existissem, a partir da Lei de Mobilidade, eles ganharam força de lei federal.

As diretrizes que orientam a PNMU apresentam a necessidade da sua *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; a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; a integração entre os modos e serviços de transporte urbano; o uso de energias renováveis e menos poluentes e a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas

na cidade (artigo 7º da Lei nº 12.587/2012).

A PNMU tem dois grandes objetivos: a integração entre os diferentes modos de transporte e melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas, *in verbis*:

Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município (Lei nº 12.587/2012).

É fácil notar que o dispositivo menciona, expressamente, o artigo 21, XX, da CF, o qual dispõe sobre a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos. O artigo 182 trata da competência do Poder Público Municipal para executar a política de desenvolvimento urbano, conforme as diretrizes fixadas em lei. Ou seja, a administração municipal não pode executar a política de desenvolvimento da maneira que julgar conveniente, pois é preciso que siga as determinações da lei.

O artigo 7º assenta mais cinco objetivos da PNMU, quais sejam: reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Em uma análise sistemática da PNMU, pode-se afirmar que ela atribui à política de mobilidade urbana o papel de catalisar quatro principais finalidades: viabilizar a acessibilidade por meio do fornecimento de serviços e infraestrutura de transportes suficientes e de qualidade; efetivar o direito à cidade e a minimização das desigualdades socioeconômicas, à medida que se coloca de forma integrada ao ordenamento do uso do solo urbano; contribuir para a melhoria da qualidade ambiental nas cidades por meio da redução do consumo de combustíveis, dos vetores da poluição atmosférica que prejudicam a qualidade do ar e redução dos gases de efeito estufa (GEE).

Em suma, a PMNU não trata somente do serviço de transporte urbano. A partir das premissas básicas – desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e inclusão social –, a PMNU aborda a relação dos deslocamentos das pessoas e dos bens com eficiência, eficácia e efetividade por meio do planejamento das cidades para o desenvolvimento das funções sociais, de modo a propiciar o acesso universal da população às oportunidades oferecidas pela cidade e, mais ainda, a questão da equidade na utilização do espaço público mediante racionalização do uso do solo urbano.

CONCLUSÃO

O arranjo legal relativo à política urbana envolve obrigações para o Estado, impondo o dever de articular os atores do processo e fomentar a discussão e a participação da sociedade. Afastar desejos políticos e vantagens eleitoreiras é o desafio do gestor para a próxima década.

O arquétipo legislativo e o plexo de obrigações estão colocados, o desafio agora é impor sua concretude. Construir a ideia de substituição do veículo automotor por outros modos de transporte é um desafio, e o processo de construção dessa nova cultura passa pelo incremento do Poder Público em dotar a população de múltiplas possibilidades de escolha dos modais de transporte.

Estas são as grandes tarefas do Estado: articular, possibilitar a participação da sociedade, discutir e criar meios de implementar a política de mobilidade dotando a população de efetiva escolha.

O processo de planejamento que envolva as especificidades locais junto ao atendimento às diretrizes da política nacional é o meio de garantir melhorias no sistema de mobilidade dos municípios. Outro desafio é instrumentalizar os municípios de pequeno porte, que não possuem capacidade de gestão e elaboração de planos. Assim, as esferas federal e estadual devem se articular nessa missão.

A governança, a boa gestão e a articulação dos recursos públicos se materializarão com a implementação efetiva de planos que tenham a vocação de cada localidade e que plasmem a vontade da cidade ideal para cada grupo.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 12 Ed., Malheiros, 2000, p. 748.

KLINTOWITZ, D. C. O Movimento Nacional de Reforma Urbana e a construção de uma nacional política de desenvolvimento urbano pós-redemocratização: da cooptação à estruturação de um funcionamento de decoupling. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, v. 15, Anais... Recife, 2013.

PARK, R. *On social control and collective behavior*. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

- 1 A cidade, segundo o sociólogo Robert Park (1967, p. 3), é “a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo”.
- 2 Calçadas, acesso e acessibilidade, meios de transporte (a pé, bicicleta, moto, veículo, caminhão, ônibus, metrô, trem etc.), parcelamento de solo e definição de sua utilização.
- 3 No Brasil, houve um processo de urbanização desordenado, e um dos resultados dessa realidade foi a (i)mobilidade, que gerou efeitos de cunhos social, econômico, político e ambiental, isto é, os espaços urbanos cresceram sem ganhos de qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos.
- 4 Na década de 1980, a bandeira da reforma urbana se diversificou, e outras questões que iam além da moradia passaram a fazer parte da pauta. Nesse período, o Brasil já se apresentava muito mais urbanizado e complexo do que naquele momento do seminário de 1963. A mobilização pela reforma urbana acabou desembocando na constituição do MNRU em 1987, motivado pelos debates da Assembleia Nacional Constituinte, que deveria conduzir o país à redemocratização. Assim, o MNRU já nasce com a aposta na institucionalização de sua pauta por meio da inserção de novas regras no arcabouço jurídico do país. Ao mesmo tempo, o Estado passava por um momento de reestruturação e precisava do apoio dos movimentos sociais na condução dessa nova etapa política do país. Essa confluência gerou a incorporação de várias demandas sociais na Constituição. Houve, portanto, o encontro de demandas objetivas com condições favoráveis na conjuntura política que propiciou o surgimento desse movimento e o começo da institucionalização de sua pauta. Na fase de debates realizados

no Congresso Nacional, as várias entidades e os movimentos organizados em torno do MNRU assumiram a tarefa de redigir a Emenda Popular da Reforma Urbana, que, apesar de elaborada em pouco tempo devido ao calendário da Constituinte, contou com a assinatura de seis entidades nacionais e de 160 mil pessoas. Essa proposição constitucional deu origem ao capítulo da política urbana, artigos 182 e 183, uma das maiores conquistas da mobilização social daquele período (cf. KLINTOWITZ, 2013).

5 Entretanto, o PL nº 7.898/2014, de autoria do deputado Carlos Gomes Bezerra, prevê a concessão de mais três anos para que os municípios elaborem e apresentem seus planos de mobilidade urbana. Atualmente, o projeto está pronto para pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

6 Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello: “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

2

A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À MOBILIDADE URBANA

Flávio de Leão Bastos Pereira

INTRODUÇÃO

Foi realizado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, em setembro de 2015, importante e histórico evento acerca da mobilidade urbana e sustentabilidade sob uma perspectiva multidisciplinar e com módulos marcados por intensos e frutíferos debates sobre relevantes questões que devem ser enfrentadas nos dias atuais para a construção de cidades mais humanas e justas. Nesse evento, pôde-se verificar a riqueza no intercâmbio de ideias e no compartilhamento de experiências, proposições de soluções e expectativas para uma agenda comprometida com uma nova visão acerca do espaço urbano que tenha o cidadão não mais como coadjuvante, mas como prioridade, por meio da concepção de mecanismos e aparelhamentos que atendam às necessidades e aos anseios das populações, especialmente por mais qualidade de vida.

Como restou evidente pelos profícuos debates e exposições ministrados pelos especialistas e pesquisadores, profissionais e estudiosos convidados, os espaços públicos vêm sendo repensados no Brasil, assim como o foram em outros países que já superaram tal fase do debate, o que tem gerado inúmeras polêmicas e divisão de opiniões, especialmente no que tange à reavaliação da destinação dos espaços de vias públicas, praças e logradouros.

Tais polêmicas, por razões políticas e ideológicas, restaram patentes, por exemplo, quando da implementação das ciclovias e ciclofaixas na cidade de São Paulo pela atual gestão municipal.

Não bastassem os conteúdos políticos e ideológicos já mencionados, o

debate se torna ainda mais árduo à medida que a alteração dos fundamentos e escopos quanto à utilização da via pública se confronta, ainda, com barreiras culturais implantadas durante décadas de propaganda sobre as virtudes dos veículos automotores, símbolo de sucesso e *status* em uma sociedade consumista e materialista que abriu mão do desenvolvimento harmônico e sistêmico de outras vias de deslocamento, como as malhas ferroviárias e fluviais, além da rodoviária.

De fato, é notório que a fragilidade institucional no Brasil, ao longo de sua história, vem permitindo que o espaço e o interesse público sejam constantemente alienados e capturados por grandes e poderosos interesses privados e setoriais, com graves danos à cidadania e ao interesse público, como veremos.

URBANIZAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL. HIPOTECA DO INTERESSE PÚBLICO E ATENDIMENTO A INTERESSES PRIVADOS. AGENDA E CONFLITOS

De acordo com o professor doutor Alexandre Delijaicov, do Departamento de Projetos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP)¹, o projeto urbanístico relacionado à mobilidade do engenheiro sanitarista Francisco Saturnino de Brito – presidente da Comissão de Melhoramentos do Rio Tietê a partir de 1920 e autor dos projetos dos canais de Santos – que *propunha o resgate da orla fluvial urbana do primordial logradouro público da futura metrópole* foi desconsiderado no planejamento da metrópole em benefício do projeto do engenheiro (e futuro prefeito nomeado, entre 1938 e 1945) Francisco Prestes Maia. Intitulado *Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*, o projeto de Maia tinha como objetivo o desenvolvimento urbano de São Paulo com base em um plano radial concêntrico.

Bem representados os interesses da indústria automobilística, desconsiderou-se no Brasil a necessidade de estabelecimento, antes da implantação do anel rodoviário, dos anéis hidroviário e ferroviário, como Viena, Paris, Moscou, entre outras.

O exemplo lembrado bem demonstra o grau de cooptação dos interesses públicos por setores privados economicamente poderosos ao longo da República e que vem gerando, como no caso do tema *mobilidade*

urbana, graves limitações dos direitos fundamentais dos cidadãos, incluídas as futuras gerações.

A atual agenda relacionada à utilização dos espaços das cidades, especialmente das metrópoles, apresenta conflitos que, se já superados em países como Holanda ou Alemanha, encontram-se ainda no cerne das definições que devem ser consolidadas e das opções que devem ser tomadas como resposta a problemas de altíssima gravidade no mundo de hoje, tais como:

- limitação do número de veículos individuais que travam a mobilidade urbana;
- redução da emissão de gases poluentes oriundos da combustão de combustível fóssil para permitir a mobilidade de veículos automotivos;
- estabelecimento de vias públicas mais seguras para cidadãos, pedestres e ciclistas;
- combate à violência no trânsito das grandes cidades e redução das mortes no trânsito, em elevadíssimos patamares no Brasil;
- maior articulação entre os diversos meios de transporte, permitindo a conexão entre eles (por exemplo, implantação de bicicletários em estações de metrô);
- restrição da velocidade dos veículos individuais;
- limitação ou proibição de acesso de veículos de grande porte a certas vias públicas;
- redução das distâncias entre bairros residenciais afastados do centro e dos polos comerciais e de serviços;
- viabilização de zonas de emprego, de comércio e de prestação de serviços, próximas aos bairros com mão de obra;
- transformação de estruturas viárias ultrapassadas e arcaicas em parques ou áreas de lazer abertos às populações, como no caso do Elevado Costa e Silva (*Minhocão*), em São Paulo, entre outros.

Tais abordagens constituem exemplos de desafios que precisam ser enfrentados com urgência, sob pena da redução constante e crescente da sustentabilidade e qualidade de vida, especialmente nas grandes cidades.

A revisitação da filosofia que deverá marcar a destinação dos aparelhamentos e benefícios próprios das cidades, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos, aliada à renovação das fontes energéticas com absoluta priorização e preferência pelas

consideradas *renováveis* e *sustentáveis*, revela-se como um caminho sem volta.

O ser humano, em sua dignidade e suas necessidades, passa a ser o destinatário das ações e dos objetivos buscados pelo administrador, em substituição ao atendimento de interesses setorializados e que transformaram as cidades brasileiras em complexos urbanos desumanizados; espaços cruéis, excludentes e sem diálogo com a fundamentalidade dos direitos individuais, sociais, difusos e coletivos.

NOVOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DIREITO À CIDADE, À MOBILIDADE E AO TRANSPORTE. SUSTENTABILIDADE

A análise do tema mobilidade urbana não admite atualmente dissociação dos direitos fundamentais previstos pela ordem constitucional vigente.

Não sem razão, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 74/2013 inseriu no texto constitucional, em seu artigo 6º, como direito social, o *direito ao transporte*.

Portanto, reconhece o Poder Constituinte Derivado a já referida *fundamentalidade*, tanto formal quanto material, do *direito ao transporte*, firmando assim o entendimento de que a Carta Constitucional, também quanto à *mobilidade urbana*, configura verdadeiro sistema de garantias humanas e fundamentais aberto à evolução das inúmeras e constantes projeções do ser humano no contexto social.

A *mobilidade urbana* apresenta características as mais interessantes, na medida em que, assim como outros direitos fundamentais, risca a trajetória dos anseios do ser humano de forma transversal, perpassando todas as dimensões dos direitos essenciais à sobrevivência e ao desenvolvimento das mulheres e dos homens que habitam as grandes metrópoles.

Assim, por exemplo, a mobilidade revela-se essencial ao direito de ir e vir, consubstanciando ela própria, ontologicamente, tal prerrogativa individual; mas, também, é a mobilidade essencial para a garantia de acesso do cidadão aos postos de trabalho que lhe garantam o sustento, bem como de sua família, em condições de chegar ao recôndito de seu lar em condições de conviver com sua família e valer-se de seu sagrado repouso, para então enfrentar novo dia de embates pela sobrevivência, em um

autêntico exemplo de mobilidade como condicionante de importantes direitos sociais.

Se avançarmos em tal análise, testemunharemos, ainda, a configuração do que podemos denominar de *mobilidade sustentável*, vale dizer, garantida ao cidadão de modo rápido, seguro, acessível, articulado (conforme já frisamos) e também harmônico com o patrimônio ambiental indispensável à *sobrevivência* da espécie humana sobre este pequeno e vilipendiado planeta, *sobrevivência* aqui vislumbrada não apenas sob o prisma da permanência física do ser humano sobre a Terra, mas também quanto à preservação de suas heranças culturais e de sua identidade como agrupamentos multiculturais, já que o meio ambiente, do ponto de vista jurídico-constitucional, inclui não apenas o *ecossistema* (extremamente danificado de modo irremediável pelo avanço das grandes cidades), mas ainda o patrimônio histórico, paisagístico e cultural dos povos, também frequentemente danificado por um avassalador neodesenvolvimentismo.

Referido âmbito dos direitos fundamentais, que em nossa avaliação se revela também intimamente conectado à questão da mobilidade nas cidades contemporâneas, adentra a terceira dimensão dos direitos fundamentais, condicionantes da própria sobrevivência de nossa espécie.

Não sem razão, Paulo Bonavides (2014, p. 583-584) delinea a tal dimensão dos direitos fundamentais, bem ressaltando seus aspectos universais, nos termos seguintes:

Com efeito, um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

As diretrizes formuladas e concretizadas ao longo do século XX

relacionadas ao desenvolvimento das grandes cidades nos diversos continentes e, especialmente, no Brasil não foram concebidas sob uma ótica de integração e harmonização entre os diversos âmbitos dos direitos fundamentais, menos ainda foram pautadas por uma visão holística no que tange aos impactos dos crescimentos urbanos sobre o meio ambiente.

À mobilidade considerada em relação à sua função social, deve ser acrescentada, ainda, a busca por sua necessária sustentabilidade, inclusive por meio do desenvolvimento de energias renováveis indispensáveis à sobrevivência humana.

Não sem razão, a busca pelas referidas energias renováveis compõe a pauta da Conferência Mundial Sobre as Mudanças Climáticas (COP21), iniciada em Paris em 30 de novembro de 2015².

AUSÊNCIA DE VISÃO HUMANISTA E FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES: ELITISMO E EXCLUSÃO

Especificamente no caso brasileiro, aludido crescimento seguiu a lógica da exclusão e do atendimento aos interesses privados, inclusive da indústria automobilística, sem preocupação com a eliminação das causas da pobreza e marginalização de grandes parcelas das populações.

As consequências são percebidas atualmente com a existência de favelas e periferias configurando áreas e regiões abandonadas pelo Estado, que, em geral, faz-se presente de modo mais frequente apenas quanto a ações repressivas e policiais, mostrando-se reiteradamente ausente no que tange às ações sociais e concernentes às políticas públicas.

Mais ainda, uma superficial análise bem demonstra a visão patrimonialista e elitista das cidades brasileiras, com suas engenharias que sempre privilegiaram e ainda privilegiam os automóveis e bairros nobres, em franco prejuízo da maioria de suas populações, de pedestres e ciclistas, e de alternativas mais racionais e sustentáveis de transportes.

Neste ponto, cabe o escólio de Antonio Cecílio Moreira Pires e Lilian Regina Gabriel Moreira Pires (2014, p. 344) que enfatizam o seguinte:

Vale lembrar que, anteriormente à Carta Magna de 1988, as práticas higienistas e o planejamento tecnocrático não foram suficientes para materializar na lei a preocupação com a totalidade do espaço da cidade, mas somente com aqueles bem localizados [...].

O Estado brasileiro, em seus planejamentos urbanísticos, jamais priorizou o cidadão.

Assim, por exemplo, na cidade de São Paulo, é a Lei nº 15.442, de 9 de setembro de 2011, com algumas alterações posteriores, que determina que os proprietários são responsáveis por seus imóveis, edificados ou não, lindeiros a vias ou logradouros públicos dotados de guias e sarjetas, inclusive obrigados a executar, manter e conservar os respectivos passeios na extensão correspondente à sua testada, na conformidade da normatização específica expedida pelo Executivo³.

Embora tratemos, neste ponto, de vias públicas, a Administração, no referido exemplo, responsabiliza-se pelas rodovias, mas não pelas calçadas, que, além de sua importância como elemento de aproximação entre os cidadãos e de segurança pública, têm verdadeira função integradora, lúdica e pedagógica para crianças.

Se os direitos de ir e vir, bem como a segurança individual, são comprometidos e se o direito ao acesso ao trabalho é dificultado por meios de transportes lotados, com serviços mal prestados pelas concessionárias⁴, temos que os direitos fundamentais são também ainda violados, na medida em que o meio ambiente é gravemente destruído pelo gás carbônico emitido pela frota de veículos, crescente a cada dia em virtude da inefetividade, pelo Estado, de outro direito social, qual seja, o transporte público.

Portanto, resta evidente que o direito à mobilidade urbana é marcado por contundente fundamentalidade, com conexão transversal pelas três principais dimensões de direitos fundamentais.

O direito à mobilidade, como direito fundamental, decorre também do direito à cidade, este considerado sob uma perspectiva precedente àquele. Possuímos o direito essencial de ir e vir, inclusive ao local de trabalho ou ao lar, ao lazer etc. exatamente porque somos *cidadãos*, vivemos em cidades, estruturas complexas surgidas após o rompimento do sistema feudal e por força da Revolução Industrial causadora do êxodo dos campos por parte das populações em busca de trabalho nas grandes cidades.

A ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988 E A NOVA VISÃO FUNDAMENTAL SOBRE O DIREITO À MOBILIDADE. NOVA PRINCIPIOLOGIA. O DIREITO URBANÍSTICO.

A ordem constitucional de 1988, consagrando novas dimensões sob as quais o direito à cidade passava a ser visto, pavimentou vias de efetivação de decisões e políticas públicas quanto aos direitos decorrentes do direito fundamental à cidade, como a criação do Ministério das Cidades em 2003, o estabelecimento do Conselho Nacional das Cidades, o Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana no ano de 2004, entre outras medidas (ROGUET; CHOIFI, 2015, p. 83).

De fato, a função social que condiciona os direitos fundamentais desde a promulgação da Carta de 1988 propiciou o reconhecimento e desenvolvimento de novas condicionantes e objetivos relacionados ao direito à mobilidade nos espaços urbanos.

E não sem razão.

O fato de milhões de habitantes das grandes cidades terem a sorte, ou a má sorte, de nascer em localidades com alta ou baixa qualidade de vida, com melhor ou pior infraestrutura e com acesso ou não à água tratada e segura, e aos meios eficazes de transporte público etc. imprime a marca da restauração da *equidade* ao direito fundamental à mobilidade.

Porém, mais do que apenas um fator relacionado à *sorte*, as grandes cidades, especialmente as metrópoles latino-americanas, refletem o resultado de políticas neoliberais e alguns dos fracassos do sistema capitalista.

A exclusão, a injustiça social e as políticas repressivas e de extermínio sistêmico sobre as populações periféricas, especialmente sobre as populações negras e indígenas no Brasil, impuseram aos centros urbanos no Brasil (sem contar as heranças do sistema escravista brasileiro – o último a ser extinto nas Américas) a proliferação de favelas, guetos, áreas controladas pelo tráfico e por milícias, fazendo com que nossas ruas, praças e avenidas se tornassem cada vez menos ocupadas pelos cidadãos, com a conseqüente valorização dos espaços internos e, portanto, perda pelas populações de seu legítimo domínio sobre os logradouros e espaços públicos, atualmente priorizados para veículos automotores emissores de poluentes, bem como tomados pela violência urbana, tanto por parte de criminosos quanto pelos excessos dos agentes do Estado.

Resta, pois, evidente a inserção do direito à mobilidade no âmbito do resgate dos direitos fundamentais.

Eduardo Viera (2015), da Faculdade de Psicologia da Universidade da República Oriental do Uruguai, cristaliza com clareza tal ponto de vista, ao abordar os processos de urbanização como fenômenos característicos dos

séculos XX e XXI e causadores da exclusão e segmentação dos atores e da convivência social, bem como da desertificação dos espaços e territórios:

En nuestro continente tales procesos, encuadrados en el sistema neoliberal de mercado, han remarcado aún más las desigualdades sociales, culturales y políticas de los ciudadanos; las franjas de inclusión y exclusión se profundizan generando guetificaciones que segmentan la convivencia social y la vida cotidiana. Núcleos aislados que sólo logran encontrarse a veces en el enfrentamiento o el miedo. Los espacios públicos se desertifican y las casas se enrejan. Se naturalizan una serie de formas o modos de vida que “incluyen la exclusión”, ya no sólo del otro sino de espacios y territorios [...].

O direito à mobilidade é, pois, componente fundamental em tal contexto do direito à cidade, instrumento de reequilíbrio nas relações entre os mais vulneráveis e as camadas minoritárias mais afortunadas, e apresenta, atualmente, por também inserir-se no contexto do direito urbanístico, principiologia própria que norteia o direito à mobilidade e auxilia na interpretação deste, tais como:

- princípio da função social das cidades;
- princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo;
- princípio da descentralização;
- princípio da gestão democrática;
- princípio da primazia social;
- princípio da sustentabilidade;
- princípio da repartição do ônus e distribuição de benefícios;
- princípio da coesão dinâmica;
- princípio da cooperação entre os setores público e privado⁵.

Cumpra trazer à luz o conceito de direito urbanístico formulado por José Afonso da Silva (2005, p. 277): “o conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao ser humano na comunidade”.

Logo, o direito à mobilidade urbana pode ser vislumbrado como inserido no referido contexto do direito urbanístico, na medida em que o deslocamento do cidadão nos espaços urbanos constitui exercício de direito fundamental componente da própria ideia de habitação e ocupação

das cidades e acesso a todos os benefícios que lhe são próprios e característicos.

Não sem razão, aliás, no que tange aos benefícios materiais e intelectuais das cidades almejados pelas populações que confluíam para a *urbe*, já na Idade Média tornou-se célebre a expressão germânica “O ar da cidade liberta” (“*Stadtluft macht frei*”).

O fenômeno migratório prossegue. De acordo com Brito et al. (2015, p. 1):

Assim, o crescimento dessa população urbana dá-se de forma vertiginosa, como revelam os dados da Organização das Nações Unidas (ONU), que em 1945 contabilizou dois terços da população do mundo vivendo em zonas rurais, ao passo que, em 2050, dois terços da população mundial viverão em cidades.

Daí a crescente relevância da constatação do grau de fundamentalidade do direito à mobilidade.

No que tange ao tratamento constitucional conferido ao urbanismo e, logo, relativamente ao direito às cidades e à mobilidade, temos que o constituinte destinou comando específico quando, no artigo 24, inciso I, reservou aos entes federativos da União, dos Estados e do Distrito Federal a competência legislativa concorrente para dispor sobre direito *urbanístico*, cabendo à União o estabelecimento de normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal, a edição de normas suplementares, no âmbito de suas competências.

Aos municípios foi reservada a possibilidade de efetivação das políticas de desenvolvimento urbano, desde que condicionada às normas gerais estabelecidas em lei, tal como disposto no artigo 182 da Constituição da República.

Em relação às competências administrativas, o constituinte as reservou de modo comum entre todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e municípios), porém não diretamente sobre direito urbanístico, mas quanto a searas que guardam estreita relação e evidente dependência do direito urbanístico e do direito à mobilidade.

Assim, por exemplo, quando destina a competência comum às referidas entidades federativas para:

- proporcionar meios de acesso à cultura, educação e ciência;

- proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas;
- organizar o abastecimento alimentar;
- Promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- combater os fatores de marginalização e promover a integração social dos vulneráveis e desfavorecidos;
- registrar, acompanhar e fiscalizar a exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- estabelecer e implantar política de educação para efetivação de maior segurança no trânsito.

Essas diretrizes constitucionais apenas demonstram que o direito à mobilidade urbana é caracteristicamente prerrogativa fundamental com impactos cuja capilaridade espraia-se por inúmeros outros direitos e necessidades das populações urbanas, como os direitos à educação; ao meio ambiente sadio e preservado; ao alimento; à moradia, ao saneamento básico e à água segura; função equalizadora de combate à marginalização socioeconômica, além da exploração do solo.

A mobilidade urbana garantida pelo Estado por meio de programas e políticas públicas includentes revela-se como um direito fundamental condicionante de outros direitos; um direito que, se não observado, inviabiliza inúmeros outros.

CIDADANIA PARTICIPATIVA

A acepção mais atual e evoluída de *cidadania*, como fundamento da República (inciso II, artigo 1º, da Constituição Federal de 1988), traduz a ideia do indivíduo que, muito além da mera titularidade de direitos fundamentais abstratos, civis e, especialmente, políticos, participa e exige ativamente do Estado brasileiro e dos governantes, em todas as esferas federativas, a consecução de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais a que tem direito.

Afinal, o cidadão é aquele que, desde a Antiguidade habita as cidades, como bem lembra Ruth Maria Chittó Gauer (2014, p. 105) nos termos seguintes:

A ideia de cidadania está ligada ao pertencimento de uma entidade

política territorial, tal compreensão remonta à cidade-Estado grega, onde, após o século VI a.C., os cidadãos tinham o direito e o dever de participar da vida política. Na Grécia clássica, o termo cidadão designava os direitos relativos aos cidadãos que viviam nas cidades.

O ensinamento da referida autora evidencia a íntima relação entre os habitantes das cidades que, por titularizarem o *direito* e submeterem-se à *obrigação* de participar da vida política local, passam a ostentar e exercer sua *cidadania* de forma ativa, o que, nos dias atuais, qualifica-se como uma *cidadania participativa*.

Para além das funções ambiental, urbanística, social e econômica, que bem marcam o direito à mobilidade urbana, identificamos uma vital *função política* do direito à mobilidade, na medida em que o resgate de ruas, logradouros, avenidas, praças e demais espaços públicos, tradicionalmente capturados pelos interesses privados e setoriais nocivos à igualdade e às liberdades coletivas e sociais, permitirá a geração de novo perfil de cidadão, que, ao ocupar tais vias públicas, seja como pedestre, ciclista ou usuário do transporte público, por exemplo, restabelecerá a razão primordial das cidades, condensada na expressão alemã cunhada na Idade Média: garantir aos cidadãos a sua liberdade, em todas as suas modalidades e dimensões.

Mais ainda, no contexto das grandes cidades, um dos grupos de cidadãos hoje privados de seu fundamental direito de ir e vir são exatamente as crianças e os adolescentes, vítimas principais da violência urbana e do trânsito.

O resgate das grandes cidades consagra o resgate da cidadania, propriamente dita.

Do ponto de vista ambiental, a restrição aos veículos privados individuais, com o incentivo e aperfeiçoamento do transporte público, traduz-se, antes de tudo, em questão atinente à saúde pública, hoje comprometida em razão de decisões erradas adotadas no passado, com o atual preço cobrado das novas gerações.

A reflexão cabível neste ponto refere-se à verificação sobre a consecução, ou não, pelas decisões políticas e administrativas adotadas, das diretrizes constantes dos textos jurídico-constitucionais.

Esclareça-se: decisões como a construção do Rodoanel (caso analisado no evento 1º Encontro Internacional de Direito Administrativo Contemporâneo e os Desafios da Sustentabilidade, realizado pela

Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e exposto pela Desembargadora Federal Consuelo Yoshida) ou, ainda, a construção de mais viadutos e mon trilhos em São Paulo atendem aos parâmetros de sustentabilidade reconhecidos como condicionantes da manutenção e preservação da vida com qualidade, pela vigente ordem constitucional?

Ao abordar o tema sustentabilidade ecológica como condicionante para o desenvolvimento do país em bases sustentáveis, a professora doutora Solange Teles da Silva (2015, p. 104), especialista em direito ambiental e sustentabilidade, afirma:

Entretanto, há a necessidade de realizar não apenas uma pesquisa dos termos contidos em textos jurídicos que afirmam a necessidade de um desenvolvimento sustentável ou da sustentabilidade. É fundamental indagar-se sobre a concretização de políticas públicas sustentáveis.

Essa reflexão aplica-se à perfeição quando questionamos as políticas públicas conduzidas nas últimas décadas, nas grandes cidades. Afinal, problemas como favelas sem condições mínimas de saneamento e inseguras; periferias afastadas de estruturas de transportes públicos ideais e articuladas entre si; calçadas inadequadas para os pedestres, especialmente para crianças, adolescentes, pessoas com necessidades especiais e idosos; ruas mal iluminadas e extremamente inseguras para mulheres; alto grau de poluição causada pelo gás carbônico expelido pelos veículos automotores; acentuada agressividade e violência no trânsito; inexistência de espaços abertos como praças, comuns em outros países, condição que torna o cidadão dependente de espaços fechados e com objetivos comerciais, como os shopping centers, normalmente ambientes hostis aos jovens das periferias etc., são resultantes da omissão e da negligência dos Poderes Políticos e da Administração Pública em relação à implementação das referidas políticas públicas inclusivas.

CONCLUSÃO

O sistema constitucional inaugurado com a Carta de 1988 foi erigido sobre bases receptivas às evoluções dos direitos fundamentais, via de regra oriundas das contemporâneas necessidades dos indivíduos constantemente renovadas no contexto de um mundo cujos referenciais são alterados de modo fluído e volátil a cada dia, e cuja sobrevivência e

evolução dependem cada vez mais da (re)conciliação entre pontos de vistas antagônicos, tanto no que concerne aos direitos e às garantias individuais e sociais, quanto aos direitos difusos e coletivos.

Assim, o reconhecimento formal da fundamentalidade de novas garantias e direitos, como o *direito social ao transporte*, recentemente consagrado pelo poder constituinte derivado, bem demonstra a alta probabilidade do avanço em tal reconhecimento, especialmente quanto ao tema ora abordado, ou seja, o direito à mobilidade urbana, conectado transversalmente a outros direitos fundamentais, em todas as suas dimensões.

Ainda que não formalizado pelo poder constituinte derivado, qualquer outro direito relacionado à cidade e à mobilidade, por ser condicionante de outros importantes direitos fundamentais (acessibilidade, educação, saúde, lazer, trabalho, qualidade de vida etc.), compõe o bloco de constitucionalidade que deverá nortear as ações e políticas públicas de reurbanização e de restauração da mobilidade urbana.

As pressões de cunho ambiental também impõem aos administradores a busca pelas fontes alternativas viabilizadoras da mobilidade urbana, sem o que as diretrizes constitucionais não serão concretizadas.

O direito à cidade configura, além de prerrogativa fundamental propriamente dita, elemento condicionante da denominada cidadania participativa, pela qual os cidadãos migram de uma postura passiva e limitada ao exercício de direitos políticos a uma posição de atores com poder de pressão e cobrança perante os governos e administradores respectivos, dando nascimento à figura do *cidadão participativo*, que titulariza o direito a ocupar as ruas, praças e avenidas das grandes cidades, e, principalmente, a capacidade e legitimidade de fazer movimentar os poderes públicos para que garantam a disponibilização de todos os benefícios socioeconômicos próprios das sociedades modernas, em polos urbanos adequados ao conforto e à segurança dos cidadãos.

Tanto a ordem jurídico-constitucional interna quanto as normas internacionais (que, aliás, dialogam com a Constituição da República de 1988 por meio de sua cláusula de abertura) fornecem confortável amparo a tais prerrogativas, necessárias ao cumprimento dos objetivos da República consagrados em seu artigo 3º.

Efetivado o direito à mobilidade das populações, dar-se-á a equalização das desigualdades predominantes nas cidades brasileiras, especialmente quanto às periferias e favelas tradicionalmente abandonadas

pelo Poder Público, não apenas do ponto de vista dos benefícios urbanísticos, como também dos pontos de vista humano, social, econômico e cultural.

Afinal, como ensinam Pires e Pires (2014, p. 342), “a cidade é vista como a somatória, inseparável, do chão, gente e cultura. Gente que mora, transita, trabalha e vive”.

De fato, podemos entender como civilizado o país que tem suas vias públicas ocupadas pelas populações, por suas manifestações culturais e por suas crianças.

Nas ruas reencontraremos o ser humano há muito esquecido e perdido nas frias estruturas dos asfaltos.

Como escreveu Federico García Lorca, assassinado pelos fascistas de Franco em agosto de 1936, “a poesia é algo que anda pela rua” (Lorca, 1994).

Que possamos resgatar as poesias de nossas ruas e praças.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRITO, A. L. R. Et al. A cidade que liberta, não deixa andar: o caso dos passeios públicos do Bairro dos Estados-JP-PB, Brasil. Disponível em: <http://www.pucrs.br/eventos/espacospublicos/downloads/116_A.pdf>.

Acesso em: 29 nov. 2015.

ENTRE RIOS – a urbanização de São Paulo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Fwh-cZfWNlc>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

FUNCIÓNÁRIOS da SuperVia agredem passageiros que embarcavam na estação de Madureira. Disponível em: <<https://youtu.be/SuT8z4V9BDg>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

GAUER, R. M. C. O trânsito da modernidade para a contemporaneidade e os direitos humanos. In: BRANDÃO, C. (Coord.). *Direitos humanos e fundamentais em perspectiva*. São Paulo: Atlas, 2014.

LORCA, Federico García. *Prosa – I: Primeras Prosas, Conferencias, Allocuciones, Homenajes, Varia, Vida, Poética, Antecriticas, Entrevistas y Declaraciones – Obras VI*. Edición de Miguel García-Posada. Madri: Akal Editor, 1994.

PIRES, A. C. M.; PIRES, L. R. G. M. A cidade: direito à moradia e à existência

digna. In: ANDREUCCI, A. C. P. T. et al. (Org). *Direitos humanos – perspectivas e reflexões para o século XXI*. São Paulo: LTr, 2014.

ROGUET, P.; CHOEFI, R. D. Políticas públicas e moradia: a falta de acompanhamento com óbice à concretização do direito à cidade. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M.; BRASIL, P. C. (Org.). *O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

ROSIN, J. A. R. de G. Aplicabilidade de princípios do direito em matéria de urbanística: conflitos e dilemas da regularização fundiária sustentável. Disponível em: http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/ Acesso em: 29 nov. 2015.

SILVA, J. A. da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, S. T. da. Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. In: In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M.; BRASIL, P. C. (Org.). *O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

UNITED Nations Climate Change Conference. Disponível em: <http://newsroom.unfccc.int/media/463248/overview-schedule-published-on-6-november.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

VIERA, E. Derecho a la ciudad – herramienta de inclusión social en Latinoamérica. Disponível em: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=aed6e83c-1ab0-472c-beff-3ab7cc57c348%40sessionmgr113&hid=102>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

1 Mais informações estão disponíveis em: <https://www.youtube.com/watch?v=Fwh-cZfWNlc>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

2 Mais informações estão disponíveis em: <http://newsroom.unfccc.int/media/463248/overview-schedule-published-on-6-november.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

3 A legislação completa sobre o uso e a conservação das calçadas no município de São Paulo está disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/calçadas/p=36957>>. Acesso em 15 nov.2015.

4 Ficou conhecido em 2009 o caso de passageiros-trabalhadores que foram

agredidos por funcionários da concessionária SuperVia, no Rio de Janeiro, com socos, pontapés e até chicotadas. Cf. “Funcionários da SuperVia agridem passageiros que embarcavam na estação de Madureira” (2015).

5 Para maior detalhamento sobre o conteúdo de tais princípios, ver Rosin (2015).

3

DIREITO À CIDADE, DIREITO À MOBILIDADE: ENTRE A TEORIA, AS REGRAS E O ESPAÇO

Andrés Borthagaray

O discurso dos direitos tem se difundido cada vez mais no âmbito das cidades, tanto na comunidade acadêmica quanto no mundo político. No entanto, ele tem conotações particulares na América Latina, onde a visão introduzida por Lefebvre e outros autores se acrescenta uma afirmação normativa de direitos. Mas essa vontade legislativa não se reflete necessariamente no tratamento do espaço da mobilidade. A incorporação dessa perspectiva fornece subsídios para enriquecer o discurso por meio da análise de casos – tais como o da Avenida 9 de Julho em Buenos Aires e da Vespúcio em Santiago do Chile – e de elementos analíticos de avaliação de projetos de mobilidade para a definição das prioridades de deslocamento. Assim, será apresentada aqui uma análise das relações entre determinadas referências teóricas, referências normativas, referências de casos emblemáticos e critérios de análise. Desse modo, desenvolver-se-á a ideia do direito à mobilidade, fio condutor da ação do Instituto Cidade em Movimento (*Institut pour la Ville en Mouvement – IVM*), como um direito à qualidade do espaço, do tempo, das formas e do governo da mobilidade.

Em primeiro lugar, serão estabelecidas algumas definições do direito à cidade e à mobilidade. Em segundo e já em relação com o sujeito desse direito, veremos como ele afeta os diferentes grupos de cidadãos. Em terceiro, será proposta uma relação com a normativa local. Por fim, como conclusão, apresentaremos os desafios para uma abordagem interdisciplinar.

O direito pode ser entendido de diversas maneiras: como liberdade,

garantia, questão social e obrigação. Nessas diferentes acepções, podemos falar do direito à cidade, mobilidade e informação. Aqui, desenvolveremos essas ideias em relação ao sujeito desses direitos e às normas em nossos países.

O DIREITO COMO LIBERDADE

Já nas primeiras definições do IVM, compiladas por François Ascher (2004) em Le sens du mouvement, distinguia-se o direito como liberdade do direito como garantia, o direito de deslocamento. De mover-se sem autorizações internas. Uma conquista consolidada nos países democráticos. Destacou-se também a citação: “O ar da cidade nos torna livres”, adágio medieval recuperado por Max Weber.

Pois bem, como se garante essa liberdade em uma sociedade altamente urbanizada, com altos níveis de congestionamentos, necessidades de arbitrar o uso de um espaço finito e recursos finitos?

Quando não se garante, isso se deve à falta de normas e planejamento, a um desenvolvimento espontâneo ou a erros de planejamento? Basta o que está estabelecido nas normas ou é necessário desenvolver uma ação positiva para que ela possa alcançada?

O DIREITO COMO GARANTIA

Conforme definido por Robert Pelloux, (2004) “cabe ao indivíduo o direito de exigir desempenho por parte da sociedade ou do Estado: o direito ao trabalho, à educação, à saúde”.

Esse conjunto de direitos foi consagrado como parte integrante do Estado de bem-estar, especialmente na segunda metade do século XX.

A interpretação dos direitos e das liberdades, individuais e coletivas, se cruza no caminho, como a velocidade (no trânsito) e os riscos relacionados a um limite muito alto. Liberdades individuais e coletivas em que se deve arbitrar em função do bem comum. Por exemplo, como explica o relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre segurança viária em 2015, um pedestre adulto terá menos de 20% de chance de morrer se for atropelado por um carro a menos de 50 km/h, mas quase 80% de chance de morrer se o automóvel estiver a 80 km/h.

O DIREITO COMO OBRIGAÇÃO

Assim, geram-se responsabilidades individuais nos comportamentos – como resposta a estímulos, do tipo “bastão com a cenoura na ponta”. Quando se aceita que essas responsabilidades não serão respeitadas e que não haverá capacidade para fazê-las respeitadas, paga-se um custo social muito alto. Por exemplo:

- Quando postes são colocados no limite entre a calçada e a rua para evitar o uso invasivo desses espaços como estacionamento, em Paris ou outras cidades francesas. (E. Charmes, 2006). Esta solução consome uma grande quantidade de espaço precioso na cidade e, em particular, na calçada. Outras sociedades podem resolver esse problema com o simples respeito às regras. Cita-se, em particular, o exemplo do Japão, onde as regras de convivência não requerem aquele tipo de mecanismo ineficiente para ser respeitadas. Admitir a crise de governabilidade da rua tem um custo muito elevado para a sociedade.
- Lombadas ou redutores de velocidade. Admitir que não se pode conseguir que os motoristas observem um limite de velocidade, que o seu comportamento não será capaz de levar em conta as regras e que os diferentes mecanismos de sanção são impotentes para que a lei seja respeitada também significa um custo social muito elevado. Este pode ser medido no custo da construção, nos reparos adicionais de amortecedores quebrados, no perigo de frear se não se percebe antes a sua presença e no risco que se corre por aceitar essa impotência social.

DIREITO À CIDADE, DIREITO À MOBILIDADE

Desde a Grécia antiga – nos textos clássicos sobre a política, que eram textos sobre a cidade – até a valorização de um novo conceito sobre o direito à cidade, o discurso dos direitos vem ganhando lugar. Tem-se sugerido que o acesso às oportunidades da cidade permite identificar valores intrínsecos, que não são os mesmos que existem para outros âmbitos. Particularmente no contexto de um quadro teórico vinculado aos modos de produção da cidade, desenvolvido por Henri Lefebvre (1974), David Harvey (2003) e outros, há muitas críticas aos desenvolvimentos promovidos pelo urbanismo contemporâneo até a década de 1970.

Assim, esse direito é sacrificado quando o planejamento da cidade

resulta em contrastes e barreiras que aumentam a segregação. Por exemplo, quando se paga o custo da velocidade e da segregação social no tratamento do espaço. Quando se produzem pressões no mercado imobiliário que tornam cada vez mais difícil o acesso à cidade. Quando uma infraestrutura urbana trata de forma discriminada os bairros por onde passa, como a Avenida 9 de Julho em Buenos Aires ou a Vespúcio em Santiago do Chile. É certo que essa ideia está evoluindo, e, na primeira, foram feitas transformações que expressam uma forma diferente de medir as decisões.

No contexto ibero-americano, tanto das instituições quanto da política, é cada vez mais comum encontrar alusões diretas ou indiretas a esse discurso. A tentativa de criar um espaço urbano integrador é a tentativa de ter lugares e tempos de qualidade para a mobilidade. Assim, a revolução das infraestruturas pode jogar a favor ou contra os direitos.

Mas o que significa um espaço de qualidade? Um espaço para caminhar, seguro, onde acontecem mais atividades do que as estritamente necessárias (GEHL, 2014). Onde se consideram questões como sombra, paisagem, possibilidades de encontros. Onde os lugares de passagens e espera, como diferentes estações de transferência, têm qualidade e ajudam a nos mover de um lugar a outro. Onde se pode deixar um veículo e pegar um outro, como uma bicicleta.

A governança dos espaços de mobilidade requer das instituições articuladoras uma visão transversal:

De repente, um sistema único para governar as cidades perde sua credibilidade. Dois regimes se insinuam: o da cidade-centro, socialmente misturada e orientada para a competência econômica, e o da cidade periférica, socialmente homogênea e orientada para os serviços às pessoas (ESTÈBE, 2008).

A forma de considerar esses espaços varia em nossas cidades entre lugares de Primeiro Mundo e lugares totalmente abandonados, onde o número de pedestres mortos em acidentes pode ser completamente distinto. Juan Carlos Dextre (2013) desenvolveu em profundidade esses contrastes entre os bairros de Miraflores e os da periferia de Lima, ainda que o exemplo também se aplique a uma vasta gama de cidades latino-americanas. Por exemplo, a “visão zero” em mortes de pedestres que força as obrigações.

A chamada “visão zero”, expressão que implica que não se trata mais de estabelecer metas que façam diminuir o número de acidentes fatais por ano, especialmente de pedestres, mas de reduzi-los a zero, é originária da Suécia. Logo foi adotada, entre outras, pela cidade de Nova York. Isso significa uma mudança drástica de medidas nas responsabilidades dos motoristas e no desenho da infraestrutura (raios de giro mais apertados, calçadas mais estreitas) e redução de velocidades máximas (a 40 milhas ou 25 km/h).

Dentro do direito à mobilidade, está o direito à informação. Por que alguns tipos de cidadão são objeto de uma melhor qualidade de informação do que outros? Embora seja incompleta e muitas vezes inadequada para o tempo que existe para sua leitura, as estradas e infraestruturas viárias atendem, em parte, aos requisitos internacionais de informação. Os sistemas sobre trilhos são geralmente bem-dotados de informação do próprio sistema. Os metrô, por exemplo, por terem poucas linhas e uma lógica bastante compreensível, são fáceis de entender. Mas, quando passamos para o sistema de ônibus, para não falar do de pedestres ou ciclistas, a vida se torna muito complicada para aqueles que não são usuários frequentes de um trajeto. Estes últimos são, paradoxalmente, a grande maioria dos usuários. Além disso, trata-se de experiências pelas quais costumam passar aqueles que fazem determinados trajetos de carro.

Assim, uma questão democrática fundamental, como o direito à informação, parte do direito à mobilidade, é muitas vezes muito pouco observada por uma grande maioria dos usuários. Se o problema já é difícil para o público em geral, torna-se muito mais difícil se levarmos em conta a população com necessidades especiais. Por isso, em outro momento, falava-se em pactos de mobilidade para desenvolver mecanismos de consulta entre os diferentes atores e hoje se fala de um pacto de acessibilidade.

O SUJEITO DO DIREITO À MOBILIDADE

Passar a falar de mobilidade em lugar de transporte e trânsito representa uma mudança profunda de paradigma. Em vez de pensarmos nos fluxos e nos veículos, pensamos em como as pessoas se movem. De acordo com a percepção que se tem desse sujeito, altera-se a resposta a um conjunto de questões para as quais a Justiça é chamada cada vez mais frequentemente a fim de dirimi-las.

Quem tem esses direitos? Quem dorme e vota em uma determinada cidade ou quem vem e trabalha nela todos os dias? Quem paga as decisões públicas sobre a mobilidade e quem se beneficia com elas? Como é o sistema de subsídios, tarifas, equações de investimentos e de operação? Como se insere em um contexto socioeconômico mais amplo? Quanto espaço é dado, na proporção, àqueles que se deslocam de uma forma ou de outra?

Um exemplo gráfico é pensar quantas pessoas podem passar em um trecho de três metros durante uma hora, de acordo com o modo de deslocamento que escolhem. Segundo dados da Apur (Atelier Parisien d'Urbanisme, a agência de urbanismo da cidade de Paris) (), cerca de 1.500 pessoas usam automóveis; quatro mil, um ônibus tradicional; dez mil andam a pé, de bicicleta ou trólebus; 15 mil utilizam bondes; de 20 mil a 40 mil, metrô; e mais de 70 mil, trem (por exemplo, RER A, em Paris).

Trata-se de uma questão essencial quando se fala de direitos. Por exemplo, em grandes áreas metropolitanas, fala-se do direito ao sono, porque só podem votar aqueles que dormem em um lugar e não quem trabalha ali.

Quando se analisam os beneficiários de uma determinada infraestrutura com um maior nível de informação, verifica-se que, embora se tenha passado a avaliar em termos de pessoas e não de veículos, ainda há muito a aprofundar, como aspectos relacionados a idade, gênero e renda. Nos acessos por autoestrada à cidade de Buenos Aires, fez-se uma medição que apontou que apenas 20% eram mulheres dirigindo (De Ciervo, Guilliani et al., 2008), enquanto, no transporte público, a distribuição por gênero era muito mais próxima de 50% (Intrupuba, 2010).

Em termos de idade, as crianças não dirigem, e apenas uma parte dos idosos com renda suficiente o faz. Além disso, quando se consideram as distâncias de acesso ao transporte público ou o tempo de atravessar uma rua nos termos de uma pessoa em plena capacidade e condição física, ficarão de fora todos aqueles que têm um tipo diferente de capacidade, permanente ou transitória.

O CONTEXTO NORMATIVO REGIONAL

Na América Latina, levamos o discurso dos direitos às normas, em legislações muito avançadas (por exemplo, na Constituição do Brasil, na Constituição da Cidade de Buenos Aires, em leis avançadas de

mobilidade).

No entanto, ao mesmo tempo, há um forte desafio às instituições, aos processos de gestão, à alocação de recursos. Por exemplo: em Buenos Aires, cobra-se uma taxa por congestionamento, invocando o antecedente de Londres, por parte das concessionárias de autoestradas. Diferentemente de Londres, os fundos são reinvestidos nas rodovias – e gastos fora do sistema orçamentário e dos controles públicos.

E subsídios ao transporte nas grandes cidades? Quem os paga? Para onde vão? Valem apenas para o transporte público ou em todos os modos de deslocamento? Quanto paga um motorista de automóvel por seu deslocamento? Como assinala Vuchic (1999), as externalidades têm um custo que o motorista de automóvel não paga. Apesar dos gastos com combustível, eventualmente do pedágio e estacionamento, o motorista só assume uma parte do custo de um deslocamento. Quanto vale o espaço ocupado por seu carro? Como as normas o incorporam?

A questão é se as grandes rupturas tecnológicas vão mudar essa situação. Com carros que passam de “*softwares* sobre rodas” à “internet sobre rodas”. E com uma questão energética e ambiental que coloca nova pressão sobre os deslocamentos.

CONCLUSÃO

A mobilidade está se convertendo em uma demanda primária e crescente da sociedade. Ela impacta os acordos federativos. Desafia os limites entre o público e o privado, com novos esquemas de parcerias público-privadas (PPP), novos sistemas de serviços por demanda (como o Uber). O papel do Estado está mudando e ainda não terminou de se adaptar às novas exigências.

O campo do direito à mobilidade requer uma abordagem interdisciplinar. A oportunidade oferecida pela presente publicação é um passo nessa direção.

REFERÊNCIAS

ASCHER, F. *Le sens du mouvement*. Modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines. Paris: Belin, 2004.

BOURDIN, A. *Los actores que hacen a la ciudad. Nuevas tendencias*. Conferencia en la Cámara Argentina de Comercio¹, 21 de diciembre de 2011

- BUCHANAN, C. *Traffic in towns*. London: HMSO, 1963.
- Del Ciervo, Cristina; Guilliani, Graciela et al. Movilidad y Género: Un ejemplo de desagregación de estadísticas por género y edad. Estudio exploratorio. Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE): Buenos Aires, 2008.
- CHARMES, É; SANDER, A. Avant-propos. *Flux*, n. 66-67, p. 4-7, oct. 2006 – mars 2007.
- DEXTRE, J. C. Los peatones son los más vulnerables de la ciudad: una mirada desde el punto de vista de la equidad. In: BORTHAGARAY, A.; ORFEUIL, J. P. (Org.). *La fábrica del movimiento*. 16 casos de política pública en materia de movilidad urbana. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013. p. 33-38.
- ESTÈBE, P. *Gouverner la ville mobile*. Paris: PUF, 2008.
- GEHL, J. *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Infinito, 2014.
- HARVEY, D. The right to the city. In *International Journal of Urban and Regional Research*. [Volume 27, Issue 4](#), pages 939–941, December 2003
- INTRUPUBA (Investigación de Transporte Público Urbano). Buenos Aires: Secretaría de Transporte de la Nación (2010).
- LEFEBVRE, H. *Le droit à la ville*. Paris: Points, 1974.
- NYC Vision Zero. Disponible em: <http://www.nyc.gov/html/visionzero/pages/home/home.shtml>>. Acesso em: 18 dez. 2015.
- PELLOUX, R. “Vrais et faux droits de l’homme, problèmes de définition et de classification”, *RD publ.*, 1981, p. 54. Citado en GAY Laurence – Cahiers du Conseil constitutionnel n° 16 (Prix de thèse 2002) – juin 2004. *La notion de “droits-créances” à l’épreuve du contrôle de constitutionnalité*.
- SEMINARIO COPE-CPIC Visiones estratégicas sobre el Puerto de Buenos Aires – 1a ed. – Ciudad Autónoma: Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos, 2013.
- VASCONCELOS, E. A. Transporte urbano y movilidad en los países en desarrollo: reflexiones y propuestas. São Paulo: Instituto Movimento, 2012.
- VUCHIC, V. L. *Transportation for livable cities*. New Brunswick, NJ: Rutgers University, 1999.

4

DIREITO À MOBILIDADE. DIREITOS E MOBILIDADE

Andrea Gutierrez

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, sancionada em 2012 pela Lei nº 12.587, coloca o Brasil na vanguarda da América Latina em matéria de institucionalização da mobilidade como um direito. Esse reconhecimento é parte de um processo recente e mais amplo que ocorre em nível mundial e transcende o campo do direito. Há um interesse convergente pelo direito à mobilidade que se registra simultaneamente no âmbito das políticas públicas, no campo jurídico-institucional e no meio acadêmico. Apesar desse fato, único e difícil de produzir, ainda se apresentam grandes dificuldades em termos de realizações: uma fundamental é efetivar o direito à mobilidade.

Entre reconhecer e efetivar os direitos, há obstáculos de vários tipos: políticos, jurídicos e conceituais. Os avanços obtidos nesses três campos, relativos a reconhecer a mobilidade como um direito, vão sempre contornando os limites e, às vezes, encontrando novos. Esse reconhecimento encerra, em seu próprio fundamento, um novo desafio: a mobilidade é reconhecida como um direito porque é um meio e uma condição para o acesso a outros direitos e à cidadania como um todo. Como funciona, então, o nexó entre direitos e mobilidade?

Sabemos que o nexó entre direitos e mobilidade existe porque o vivenciamos. Precisamos nos mover para trabalhar, para atender à nossa saúde, para nos educar, para comprar comida para o nosso sustento diário. Todas essas necessidades, reconhecidas como direitos humanos, precisam da mobilidade das pessoas e coisas, e, por isso, ela é reconhecida como um

direito também. Mas agir sobre a mobilidade requer levar, de maneira efetiva, as políticas (as leis ou ideias) para a gestão cotidiana. E isso exige ir além, entender como a mobilidade interage com os demais direitos e como é tal interação na gestão de direitos diferentes entre si. E isso é complexo. O vínculo entre direitos e mobilidade é complexo e exige uma abordagem paulatina para sua melhor compreensão e gestão.

Os avanços legais e institucionais feitos pelo Brasil em torno do reconhecimento da mobilidade como um direito merecem que se aproveitem os espaços construídos para fornecer novas ferramentas e informações à gestão pública, de modo que haja, de fato, uma renovação que torne efetivos os direitos declarados.

O presente capítulo aponta nesse sentido, pois tem como objetivo contribuir para evidenciar como a mobilidade intervém na concretização de outros direitos, que fazem o exercício da cidadania, e que a mobilidade habilita e condiciona.

O texto está organizado em três eixos: uma apresentação do contexto das políticas e do pensamento em torno do direito à mobilidade; um levantamento de problemas ou restrições à interpretação do vínculo entre direitos e mobilidade; e algumas contribuições provenientes de estudos sobre este último tema.

A MOBILIDADE COMO DIREITO: ESTADO DA QUESTÃO

O direito à mobilidade do ponto de vista jurídico

O reconhecimento da mobilidade como um direito se inscreve em um contexto que demarca as políticas públicas internacionais, conhecido como enfoque nos direitos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece os princípios desse enfoque, que coloca as pessoas no centro da atenção e orienta o desenvolvimento às possibilidades de satisfazer adequadamente as necessidades humanas. Posteriormente, vários pactos, tratados e convenções internacionais reforçam a declaração e ampliam o alcance de seus princípios a outros direitos. Dois itens são fundamentais nesse processo, para o interesse deste trabalho: a Declaração do Milênio, de 2000, e a Carta Mundial do Direito à Cidade, de 2004.

A Declaração do Milênio vincula os direitos humanos a um conjunto de nove objetivos do desenvolvimento (Objetivos de Desenvolvimento do

Milênio – ODM), e os governos nacionais se comprometeram a estabelecer metas a serem cumpridas em 2015, tomando para cada um deles o ano de 1990 como base. Os objetivos se referem à pobreza, saúde, educação, igualdade de gênero, sustentabilidade ambiental e participação social. Trata-se de objetivos multidimensionais, dos quais fazem parte o transporte e a mobilidade, que não são um objetivo por si mesmos.

A Carta Mundial do Direito à Cidade, no entanto, inclui o transporte público e a mobilidade urbana como um direito explícito (parte IV, artigo XIII), com outros relacionados aos desenvolvimentos econômico, social, cultural e ambiental, como o direito à água, ao fornecimento de serviços públicos domiciliares e urbanos, à habitação, ao emprego e a um meio ambiente saudável, ao exercício da cidadania e à participação no planejamento, na produção e na gestão da cidade, à informação pública e ao uso democrático do espaço público. A Carta também estende os direitos humanos à cidade como um todo, constituindo-a como uma área de exercício efetivo da cidadania, diferentemente da abordagem usual de até então, que remetia os direitos à escala da casa ou do bairro.

O direito à mobilidade se inscreve, portanto, no marco do direito à cidade; e este, no marco dos direitos humanos. Assim, são transcendentais o enfoque e o aval institucionais que lhe são dados hoje em nível internacional.

O Brasil ocupa um lugar de vanguarda nesse processo de institucionalização crescente da mobilidade como um direito. Em 2001, estabelece o Estatuto da Cidade e, em 2003, cria o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades. São inovações legais e institucionais anteriores à Carta Mundial de 2004 que constituem um horizonte normativo para a América Latina e o mundo. Mas não surgem de forma espontânea ou isolada. São consequência da promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabelece os delineamentos de uma reforma urbana. E precedem a citada nº Lei 12.587 de 2012, que hoje dá as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

O Estatuto da Cidade sancionado pela Lei nº 10.257/2001 regulamenta os artigos da Constituição relativos à política urbana. O Ministério das Cidades implementa o Estatuto da Cidade e prioriza o planejamento territorial urbano. Finalmente, a Lei nº 12.587 entra nesse contexto como um instrumento a mais, com o objetivo explícito de promover o acesso universal à cidade por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Assim, o

Brasil avança no reconhecimento da mobilidade urbana como um direito social institucionalizado e incorporado às normas federais de planejamento, isto é, o país o faz de uma maneira uniforme e homogênea, para que tal direito alcance de modo equitativo todo o território brasileiro.

Em síntese, há um processo de crescente institucionalização e “formalização” da mobilidade como um direito humano em nível mundial, do qual o Brasil é um país de referência. Esse processo tem correlação com a agenda programática de políticas públicas.

O direito à mobilidade do ponto de vista programático

A abordagem de direitos humanos constitui progressivamente um horizonte programático de desenvolvimento para todo o mundo. Os documentos das Nações Unidas comprovam esse impulso para o programático, orientando-se para concretizar as políticas com enfoque nos direitos, por meio da ação e do prosseguimento e da generalização de boas práticas.

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) recupera o direito à cidade como um conceito integrador já na primeira conferência mundial de 1976 (Habitat I, em Vancouver); na segunda, de 1996 (Habitat II, em Istambul), retoma-o e conduz à formulação de uma Nova Agenda Urbana global, uma agenda programática para um urbanismo sustentável. A mobilidade urbana sustentável é parte dessa agenda mundial, e o transporte torna-se uma preocupação central na discussão das cidades sustentáveis. O documento preparatório para a conferência Habitat III, a ser realizada em Quito, em 2016, destaca o transporte como um tema específico.

Essa nova agenda urbana renova a “aliança” entre o planejamento urbano e o do transporte. Incentiva o planejamento da mobilidade e igualmente o mantém associado ao planejamento territorial do urbano. Há uma tomada de consciência sobre a interdependência entre o urbanismo e a mobilidade, além do conceito tradicional limitado aos transportes (serviços e infraestruturas) em si e por si.

A mobilidade urbana sustentável sintetiza a Declaração dos Direitos Humanos e do Direito à Cidade e encarna um paradigma de políticas baseadas nos direitos que põe foco no desenvolvimento ambientalmente sustentável e na escala humana. Assim, destaca os modos “doces”, como as caminhadas e o ciclismo, prioriza o transporte de massa e recupera o

desenho do espaço público a partir de princípios de convivência e equidade entre grupos sociais com necessidades e capacidades diferentes, todos com paridade de direitos (idosos, crianças, deficientes, mulheres, pedestres, pobres). A atenção aos grupos vulneráveis, em um horizonte de sustentabilidade para as gerações futuras e em uma expectativa de qualidade de vida ampliada para o cotidiano (e não apenas no nível da vida econômica), na escala da cidade como um todo, como território da vida urbana, e, por consequência, o direito à cidade e ao exercício da cidadania são características transversais ao discurso programático sobre mobilidade sustentável (ONU-HABITAT, 2013; ONU-HABITAT – PNUMA 2015).

A América Latina tem um protagonismo significativo nessa agenda programática, não apenas como parte dos “problemas” urbanos, mas também das soluções. Cidades como Medellín tornam-se exemplos de boas práticas em nível mundial, e os sistemas de troncos alimentados por ônibus (como o Transmilênio) são exportados para o mundo como alternativa de renovação dos transportes de massa. Nos últimos anos, a expansão do escritório regional da ONU-Habitat para diversos países da América Latina dá conta da altura alcançada por esse protagonismo.

O direito à mobilidade do ponto de vista acadêmico

O direito à mobilidade e o direito à cidade são conceitos com uma marca de origem no âmbito acadêmico.

O reconhecimento da mobilidade como um direito que, por sua vez, afeta todos os outros e, portanto, merece a qualificação de direito genérico deve muito a um autor fundamental: François Ascher. De acordo com Ascher (2004, p. 23),

[...] hoje, mover-se tornou-se indispensável para acessar a maioria dos bens, dos serviços e das relações sociais [...] condiciona o acesso à habitação, ao trabalho, à educação, à cultura etc. [...] O direito à circulação tornou-se uma espécie de direito genérico, do qual derivam numerosos outros direitos [...].

Ascher (2004) recupera o conceito de direito à cidade da obra de Lefebvre (1968), mas aborda-o em relação à mobilidade e a partir dela. Ele também coloca o conceito de mobilidade como chave interpretativa de uma mudança de época: a globalização. Na obra *Metápolis ou l’avenir des*

villes, Ascher (1995) reflete sobre a nova relação entre espaço e tempo na vida urbana moderna, e descreve a sociedade do hipertexto (LIPOVETSKY, 2006) como uma sociedade hipermóvel, caracterizando assim um novo modo de vida da modernidade.

O Instituto Cidade em Movimento (IVM) resgata a contribuição de Ascher e desempenha um papel fundamental no estabelecimento do direito à mobilidade como um conceito ampliado em nível mundial e ligado à globalização e a uma mudança no modo de vida, feito que se plasma em uma obra hoje de referência: *Les sens du mouvement* (ALLEMAND; ASCHER; LÉVY, 2004).

A hipermobilidade da metápolis como expressão de um “encurtamento de distâncias” na globalização, baseado em redes de transporte de alta velocidade e também nos tempos simultâneos permitidos pelas novas tecnologias de telecomunicações e informática, organiza uma pródiga produção no âmbito do urbano que reconhece autores de diferentes disciplinas (SANTOS, 1996; VELTZ, 1997; BORJA; CASTELLS, 1997).

A metápolis de Ascher dá nome a novos territórios do urbano. Estes se configuram como um sistema de metrópoles globais conectados por redes de transporte de alta velocidade, que em paralelo geram um efeito “túnel”: deixam espaços inertes entre aeroportos ou estações de trens de alta velocidade. O mesmo se aplica ao interior da cidade, entre a casa na periferia e o trabalho no centro, ligados por redes de autoestradas que permitem um novo subúrbio mais distante e, por vezes, fragmentado. Esse novo território do urbano rompe o conceito tradicional de centro(s) e periferia(s) como zonas, como espaços internamente homogêneos e justapostos em uma região, e introduz o conceito de fragmentação, como a sobreposição de espaços heterogêneos que coexistem nessa região (DE MATTOS, 2002; PRÉVÔT SCHAPIRA, 2002).

A expressão com que mais comumente hoje se identifica a morfologia da metápolis é “cidade difusa”, uma cidade estendida e descontínua, articulada por rodovias e redes de transporte de alta velocidade que dão lugar a um “arquipélago urbano” (DEMATTEIS, 1998), caracterizado por baixa densidade populacional na periferia, uso intensivo do automóvel particular e fortes contrastes entre ricos e pobres. Reconhecem-se, assim, problemas de acessibilidade na morfologia da cidade difusa, e, por isso, o foco recai também na morfologia urbana como seu “antídoto”: a cidade compacta ou de crescimento inteligente.

A grande acolhida a essas ideias amplia progressivamente a produção acadêmica e o alcance do pensamento em torno da mobilidade, dando lugar ao que hoje se denomina “giro da mobilidade” (FAIST, 2013), uma mudança de pensamento nas ciências sociais que transcende as fronteiras disciplinares e leva a mobilidade para além da sua dimensão como um direito cidadão. Progressivamente, ela se apresenta como um capital social, ou seja, como um conjunto de competências, recursos e capacidades para o movimento no território que faz parte do potencial das pessoas para sua inserção e ascensão social (URRY, 2005; KAUFMANN, 2008). Mas a reflexão sobre esse capital social não aponta para uma análise política centrada nos direitos, e sim para uma mais sociológica que explora os efeitos da interação pessoal.

Assim, o debate acadêmico sobre a mobilidade como um direito genérico perde progressivamente a marca original que tem o direito à mobilidade em Ascher (2004), mais política e territorial, e o mesmo ocorre com o direito à cidade em Lefebvre (1970).

Para Lefebvre (1970), o direito à cidade se centra na ideia de que a urbanização é um processo que expressa o desenvolvimento geográfico desigual no capitalismo, sob relações de poder hegemônicas do capital e do Estado, e, portanto, é susceptível de se tornar um objeto crucial da luta de classes e da luta política. Ascher (2004, p. 28) também enquadra o direito à mobilidade na ideia de desenvolvimento geográfico desigual da metápolis, observando que “certas periferias se tornam mais acessíveis para diversas pessoas e atividades que os centros geométricos e antigos das cidades. [O direito à mobilidade] implica também uma acessibilidade generalizada por toda a cidade [...]”.

Em resumo, a análise política da mobilidade com enfoque de direitos se enfraqueceu no meio acadêmico, nos últimos anos. Cresce uma preocupação pela morfologia urbana e por uma sociologia que estanca a reflexão sobre questões centrais, como o acesso e a acessibilidade. A agenda programática recupera o enfoque de direitos e enfatiza o acesso e a acessibilidade, mas se não aprofunda neles como problemas conceituais. Como resultado, permanecem lacunas a serem preenchidas na reflexão sobre o direito à mobilidade com enfoque de direitos. O próximo ponto revisa a abordagem sobre os problemas de acesso e acessibilidade, e reflete sobre seu alcance e suas limitações.

DIREITO À MOBILIDADE: A ACESSIBILIDADE E O

ACESSO COMO PROBLEMAS

A acessibilidade como problema central vinculado ao direito à mobilidade

O direito à mobilidade está predominantemente ligado a problemas de acessibilidade. O acesso a direitos e à igualdade de oportunidades, nos quais se fundamenta seu reconhecimento como direito, remete a problemas de acessibilidade e também a ações programáticas orientadas para torná-lo efetivo. A acessibilidade é, portanto, o nexos principal entre o direito à mobilidade e o direito à cidade.

Como se viu, para Ascher (2004), o direito à mobilidade implica uma acessibilidade generalizada para toda a cidade, e, por isso, ele sublinha a importância do desenvolvimento de uma geografia da acessibilidade, destinada a observar a distribuição territorial do atributo da acessibilidade dos lugares (ALLEMAND; ASCHER; LÉVY, 2004). Essa preocupação continua válida até hoje e é formada a partir de diferentes abordagens, tanto no âmbito acadêmico quanto no programático.

Assim, Miralles-Guasch (2005, p. 218) sustenta que

[...] o direito à cidade, entendido como a possibilidade de participar das atividades que o meio urbano oferece e como inclusão social das pessoas nas diversas esferas urbanas (produção, comércio, lazer, associações etc.), só poderá ser real se houver um adequado acesso a bens, serviços e atividades que cidade oferece (SEU, 2003). A acessibilidade refere-se à facilidade com que cada pessoa pode superar a distância entre dois lugares e, assim, exercer o seu direito cidadão.

Por isso, Miralles-Guasch (2005, p. 218) enfatiza a acessibilidade como uma condição individual e subjetiva em relação às opções disponíveis para os cidadãos e constata o seguinte: “É preciso analisar a acessibilidade em âmbitos concretos, medindo a eficácia da organização territorial em relação às possibilidades que tem cada cidadão”.

A recente renovação conceitual na relação entre mobilidade e território se concentra mais no tempo do que no espaço. Surge uma preocupação com a proximidade que mede a acessibilidade em tempos de viagem para diferentes meios de transporte, a fim de expressar desigualdades concretas entre grupos sociais mais específicos (KORSU; MASSOT; ORFEUIL, 2012; RAVALET; DIAZ OLVERA, 2013;

OROZCO; DELVAL, 2015). Estudos como o de Stopher e Stanley (2014), que mapearam a porcentagem de emprego acessível a 60 minutos de viagem em transporte público, são uma expressão recente de geografia da acessibilidade de Ascher.

A acessibilidade é também a coluna vertebral e o objetivo final da mobilidade urbana sustentável, conforme a Nova Agenda Urbana Global da ONU-Habitat. De acordo com o documento preparatório do Habitat III de 2016:

O objetivo [da mobilidade urbana sustentável] é criar um acesso universal ao transporte seguro, limpo e acessível para todos, que por sua vez pode facilitar o acesso a oportunidades, bens e serviços. A acessibilidade e a mobilidade sustentável têm a ver com a qualidade e a eficiência de alcançar os destinos e reduzir as distâncias. Consequentemente, a mobilidade urbana sustentável é determinada pelo grau em que a cidade, em seu conjunto, é acessível a todos os seus moradores, incluindo os pobres, os idosos, os jovens, as pessoas com deficiência, as mulheres e as crianças (ONU-HABITAT – PNUMA, 2015, p. 1).

Na agenda programática, os problemas de acessibilidade se concentram primeiramente na acessibilidade física aos transportes públicos e nas pessoas com mobilidade reduzida. Logo, a abordagem se torna mais complexa e progressivamente incorpora diferentes dimensões de análise e atinge todos os grupos sociais. No geral, procura-se subordinar a preocupação tradicional de expandir a infraestrutura de transporte a uma preocupação centrada nas pessoas e na igualdade de oportunidades. Hoje, UN-Habitat estabelece dez princípios para a Nova Agenda Urbana global: (1) projeto compacto de edificações; (2) usos mistos do solo; (3) bairros “caminháveis”; (4) oportunidades de moradias mistas; (5) desenvolvimentos voltados para as comunidades existentes; (6) comunidades atraentes e com um forte senso de lugar; (7) preservação de espaços abertos, campos agrícolas, belezas naturais e áreas ambientais críticas; (8) variedade de opções de transporte; (9) desenvolvimento de transportes justos, previsíveis e rentáveis; (10) colaboração da comunidade e dos grupos de interesse nas decisões de desenvolvimento (ONU-HABITAT – PNUMA, 2015, p. 1). Hoje, abordar os problemas de acessibilidade que se reconhecem na cidade difusa implica dar atenção à construção do espaço urbano, à densidade urbana e ao estímulo a um

sentido de pertencimento ao lugar (OLIVEIRA, 2012).

O enriquecimento das dimensões a partir das quais se aborda o problema da acessibilidade também se expressa na criação de novos termos. Identifica-se como exequibilidade a acessibilidade econômica; como disponibilidade a acessibilidade em termos de rotas, horários e frequências; como aceitabilidade a acessibilidade de acordo com os padrões dos usuários; e acessibilidade propriamente dita, a facilidade para usar e encontrar informações sobre as ofertas disponíveis de transporte. Todas essas dimensões da acessibilidade seguem sendo referidas ao transporte (e ao transporte público, em especial) (ONU-HABITAT, 2013).

Em síntese, a acessibilidade é o problema que dá o nexo principal entre o direito à mobilidade e o direito à cidade. O acesso a direitos e à igualdade de oportunidades nos quais se fundamenta o direito à mobilidade está ligado com problemas de acessibilidade. E os problemas de acessibilidade estão vinculados ao transporte, como meio e condição de acesso material aos lugares se oferecem as atividades, os bens ou serviços.

O acesso como problema central vinculado ao enfoque de direitos

As políticas com enfoque de direitos estão predominantemente ligadas ao problema do acesso, tanto no âmbito acadêmico quanto no programático. O problema de acesso refere-se à efetividade dos direitos reconhecidos ou declarados, isto é, à sua concretude. E por isso foca a lacuna entre os objetivos e os resultados das políticas orientadas para alcançá-los.

As próprias metas assinaladas nos ODM revelam este significado, bem como a validade do problema: o cumprimento das metas é ainda parcial em 2015, apesar dos progressos realizados desde a Declaração dos Direitos Humanos até hoje. O mesmo ocorre em relação ao direito à cidade e ao direito à mobilidade. Apesar de o Brasil ser um país de vanguarda pelos avanços jurídicos e institucionais realizados, os especialistas concordam que “há uma enorme dificuldade de ‘chegar no chão’ da cidade, para ‘aterrissar’ a lei, o plano” (CALDANA, 2015).

O problema do acesso, como o de “efetivar” as políticas com enfoque de direitos, está presente na teoria do desenvolvimento desde há muito tempo. Autores emblemáticos como Amartya Sen (1982) enfatizam as condições e capacidades concretas de exercer a escolha pessoal e de

converter os direitos em liberdades reais. Por isso, suas contribuições apontam para medir de forma mais adequada fenômenos complexos como a pobreza, buscando avaliar e monitorar a eficácia das políticas de acordo com suas realizações. Assim, o Índice de Desenvolvimento Humano é um indicador multidimensional que supera as medições tradicionais de pobreza segundo a renda *per capita*, como a do Produto Interno Bruto.

Também a partir de epistemes opostas da economia, autores como Lucio Kowarick (1991) convergem para apontar o acesso como problema na efetivação dos direitos. Kowarick (1991) diferencia cidade de cidadania em seus estudos sobre as condições de vida urbana (e de classe) desde o início dos anos 1990. Também alerta para a necessidade de incorporar a magnitude valorativa e existencial dos grupos sociais para entender a pobreza, não obstante atribuir um papel estruturante às condições materiais de vida, como a habitação e o trabalho.

Também os especialistas brasileiros reconhecem uma questão metodológica por trás do problema de efetivar as políticas baseadas no reconhecimento do direito à mobilidade e do direito à cidade, e apontam “uma profunda necessidade de alterar os métodos para refletir como a cidade é produzida, e, em seguida, produzir leis, planos e outros” (CALDANA, 2015).

O acesso como modo de efetivar ou concretizar direitos coloca um desafio complexo no caso da mobilidade. Como visto, a mobilidade é entendida como um direito genérico, como um meio e uma condição para dar concretude a “outros” direitos, de modo que efetivar o direito à mobilidade está ligado, de alguma forma, à concretização desses “outros” direitos.

A definição de mobilidade como um direito genérico, a ser contrastada com o enfoque de direitos de acesso, revela uma limitação analítica primária, a saber, que mover-se inútil ou desnecessariamente carece de efetividade. Então, mover-se *per se*, ter acessibilidade *per se*, torna efetivos os direitos dos cidadãos que seu reconhecimento procura amparar?

Essa limitação primária, que resulta da aplicação do enfoque de direitos ao direito à mobilidade, desafia a maneira de pensar e gerir o acesso à mobilidade na atualidade, tanto no meio acadêmico quanto na agenda programática das políticas.

O direito à mobilidade: como pensar o acesso?

Como se viu, as políticas com enfoque de direitos colocam o acesso como um problema de efetivar direitos. No entanto, a revisão anterior sobre o direito à mobilidade mostra que, tanto no âmbito acadêmico como no programático, o acesso a direitos confunde-se com acessibilidade. Efetivar o direito à mobilidade é chegar a lugares ou capacitar pessoas a fazê-lo. E isso, em qualquer caso, remete a transporte.

Os problemas de acessibilidade complementam duas abordagens sobre os fatores que intervêm na efetivação do direito à mobilidade. Um conjunto de fatores se refere a tudo aquilo de que as pessoas tenham que se apropriar, ou seja, a disponibilidade física de equipamentos e serviços no território, sejam de transportes ou de outros setores, tais como escolas, lojas e centros de saúde. Isso inclui também o espaço público e a disponibilidade e inteligibilidade da informação sobre as ofertas de transporte etc. (GHEL, 2006; BORTHAGARAY; 2009). Outro conjunto de fatores refere-se a tudo aquilo de que as pessoas possam se apropriar do materialmente disponível no município, isto é, as suas capacidades de autonomia (sejam aquisitivas, de gênero, físicas ou intelectuais, incluindo, por exemplo, a leitura ou a compreensão da informação gráfica, cartográfica etc.), o seu capital de relações sociais, familiares e laços de vizinhança, a sua cognição do município e a sua liberdade (religiosa, étnica, racial, política etc.) (ORFEUIL, 2004; LE BRETON, 2005; BORTHAGARAY et al., 2015).

As dimensões analíticas da acessibilidade se ampliam, mas, em alguns casos, a abordagem da mobilidade como direito genérico é um setorial que remete a transporte. Subjaz uma visão setorial ou “endogâmica” do direito à mobilidade.

O direito à mobilidade, como meio e condição de acesso a outros direitos, torna-se concreto ou eficaz com um conjunto de aspectos que fazem referência ao transporte, seja atuando sobre as capacidades das pessoas ou sobre a oferta de equipamentos, bens ou serviços no território. Em alguns casos, o direito à mobilidade é colocado em relação ao transporte e, por meio dele, aos outros direitos. A questão básica do acesso permanece: “Como chegar aos lugares ou capacitar as pessoas para fazê-lo?”. Como se percebe, trata-se ainda de um problema de acessibilidade.

O direito à mobilidade como direito genérico reconhece uma natureza intersetorial ao problema do acesso, mas sua “aterriagem” o reduz a uma condição setorial ou “endogâmica” como transporte. Essa “aterriagem” setorial evidencia uma abordagem do acesso muito mais morfológica do

que de direitos. Efetivar o direito à mobilidade é ter transporte e acessibilidade.

Mas ter acessibilidade é suficiente para efetivar o direito à mobilidade como um direito genérico? Os direitos se tornam efetivos somente chegando-se aos lugares? Basta ter transporte para concretizar direitos? Essa interface material é a única interação que vincula a mobilidade aos outros direitos?

A condição intersetorial do direito à mobilidade como direito genérico é difícil de captar e ainda é mais discursiva do que prática. “Aterrissá-la” é tanto um desafio conceitual quanto para a gestão.

DIREITOS E MOBILIDADE: CONTRIBUIÇÕES DE ESTUDOS DE CASO

O estado da situação descrito neste capítulo nutre e estimula o desenvolvimento de uma linha de pesquisa que articula a elaboração de um quadro conceitual com estudos de caso realizados na região metropolitana de Buenos Aires (Argentina), de 2008 até hoje. Ela se nutre da ênfase original nas dimensões política e territorial do direito à mobilidade e do direito à cidade, e se concentra nos problemas de acesso e acessibilidade com um enfoque de direitos para uma “aterrissagem” da mobilidade como direito genérico. Como metodologia, adota uma abordagem teleológica para estudar a mobilidade e utiliza a experiência das pessoas como fonte de informação.

A abordagem teleológica é empregada em direito como método para interpretar a lei, de modo a objetivar os fins sociais da norma e os valores que pretende concretizar. Em Gutiérrez (2011, 2012), adota-se a abordagem teleológica para avaliar o acesso a direitos, conforme o vínculo entre a mobilidade e a efetiva concretização dos serviços ou das atividades que motivam as viagens, que, por sua vez, torna eficazes os “outros direitos” a que se refere o direito à mobilidade (saúde, educação, moradia, emprego etc.). A mobilidade é, portanto, a trajetória que descrevem as pessoas no território para concretizar ou efetivar os motivos de suas viagens (tratar uma doença, obter a aposentadoria, fazer um exame etc.).

Os resultados desses estudos fornecem algumas contribuições úteis para refletir sobre o nexos entre direitos e mobilidade, e enriquecer a questão do acesso à mobilidade com um enfoque de direitos. Uma contribuição fundamental é que a abordagem teleológica revela problemas

de acesso que estão ligados à mobilidade, mas que não são apenas de acessibilidade.

A experiência da vida cotidiana alimenta a reflexão com vários exemplos que mostram que o acesso efetivo a direitos não se reduz a ter (ou não) acesso ao transporte, além do tipo, das condições de qualidade, do preço etc.

É claro que ter (ou não) transporte para ir ao trabalho, à escola ou para encaminhar a aposentadoria conta para o acesso ao emprego, à educação, à seguridade social ou a qualquer outro direito que se considere. Conta também quanto dinheiro é necessário, quanto tempo se leva para chegar ao destino, quanto se caminha, se é preciso fazer baldeação ou não etc. Conta ainda se os horários e a frequência são incertos, se é preciso caminhar por ruas escuras, esperar em locais perigosos ou sem abrigo do calor e da chuva, ou se as pessoas têm de viajar sem se mexer, “sacudidas” por freadas ou empurrões, sujeitas a maus-tratos do motorista ou abusos de gênero etc. Todos esses aspectos afetam a decisão de viajar, quanto, como e aonde. E, como se viu, estão sendo progressivamente incorporados em estudos acadêmicos e na nova agenda programática para a mobilidade urbana.

Mas a viagem é não “setorial”, tampouco o acesso. A decisão de deslocar-se (ou não) também inclui o tempo de atendimento neste ou naquele centro de saúde, ou a segurança de ter vagas nesta ou naquela escola. A demora de atendimento na administração pública afeta, por exemplo, a decisão de encaminhar a aposentadoria, de saber se é preciso que alguém que trabalhe vá como acompanhante ou se é necessário adaptar as próprias atividades. A gestão cotidiana do “extra” setorial, dos “outros direitos” que motivam a viagem, acrescenta e impõe obstáculos à mobilidade que impedem o acesso efetivo aos direitos que motivam a mobilidade.

Confundir acesso a direitos com acessibilidade implica uma visão “subsociada” do direito à mobilidade, que entende os outros direitos como lugares, como destinos “mudos” das viagens. Só interagem com a mobilidade por sua localização e distribuição no território. Seu funcionamento está excluído, “cindido” da mobilidade.

O direito à mobilidade é intersetorial *per se*. Mas ele “aterrissa” de maneira setorial. Confundir acesso a direitos com acessibilidade induz a um vínculo linear entre mobilidade e direitos, mas esse nexos é bidirecional. A mobilidade resulta de um *feedback* entre o transporte e as

outras atividades que condiciona o acesso aos direitos, de acordo com as possibilidades e capacidades materiais e subjetivas das pessoas. O direito à mobilidade como direito genérico requer considerar esse *feedback* para ser eficaz e alcançar o acesso a outros direitos.

Confundir acesso a direitos com acessibilidade também aparelha uma visão subsocializada do direito à mobilidade que simplifica o acesso a direitos à chegada a lugares. Os direitos de destino são “lugares” de destino.

Mas não basta chegar a lugares para efetivar o acesso a direitos. Pode-se ter transporte e acessibilidade, e não ter acesso a direitos. Porque não se desloca ou porque se desloca inútil ou desnecessariamente. Se ter acesso à educação requer fazer provas, não é o suficiente só chegar à escola. Se ter acesso à saúde exige ser atendido pelo médico, não basta apenas chegar ao hospital.

O direito à mobilidade como um direito genérico reconhece uma natureza teleológica na mobilidade: seu objetivo é concretizar outros direitos. A mobilidade não é um fim em si mesma. Não se viaja porque sim. Um direito efetivo à mobilidade é aquele que prioriza a concretização dos direitos “fins” da mobilidade (GUTIÉRREZ, 2011, 2012). Se ter acesso à educação requer fazer provas e estas são adiadas pela ausência do professor (ou por greve dos funcionários não docentes ou por ocupação da escola por exigências dos estudantes etc.), a viagem será inútil. E se a escola tem conhecimento da ausência do professor, mas não a informa, a viagem será desnecessária.

Deslocamentos inúteis ou desnecessários restringem os direitos das pessoas, em vez de ampliá-los. Restringem as oportunidades de uso de seu dinheiro, tempo e energia vital, além de atrasar ou frustrar a oportunidade de concretizar o direito último que as motiva (trabalhar, cuidar da saúde, estudar etc.). Cada viagem inútil ou desnecessária afeta o peso da mobilidade no acesso aos direitos e o condiciona.

Assim como Ascher fala de um efeito túnel, que torna invisíveis os lugares atravessados por redes de transportes, há também um efeito túnel que torna invisível o funcionamento das atividades no acesso ao direito à mobilidade. O direito à mobilidade com enfoque de direitos não se efetiva só com o transporte e a acessibilidade. Os direitos não se efetivam só com a chegada a lugares. O direito à mobilidade como direito genérico nega a natureza intersetorial da mobilidade e reduz ou simplifica o problema do acesso à acessibilidade.

Em síntese, a abordagem teleológica da mobilidade aporta duas contribuições fundamentais: revela uma visão subsocializada do acesso, que confunde efetivar direitos com chegar a lugares, e indica que efetivar direitos implica um vínculo bidirecional, e não apenas linear, entre mobilidade e direitos.

CONCLUSÃO

Há ainda dificuldades para conhecer o funcionamento do vínculo entre mobilidade e os outros direitos reconhecidos ou protegidos pela lei. Falta efetivar um olhar intersetorial da mobilidade para efetivar o direito à mobilidade.

Há uma visão endogâmica do direito à mobilidade que tem implicações práticas. Uma das principais é considerar que, com transporte e acessibilidade, é possível resolver o acesso aos direitos. Mas isso é apenas parcialmente verdadeiro.

A experiência de acesso a direitos mostra que a intervenção da mobilidade no acesso a direitos é mais complexa do que simplesmente linear e que efetivar direitos requer indispensavelmente observar a interação entre os transportes e o funcionamento das outras atividades, e de ambos com as pessoas, com suas condições concretas de efetivar liberdades.

Entre o direito à mobilidade e o acesso a direitos, a relação é bidirecional, não linear. Por isso, quando se pergunta por que não se põem de acordo as leis e as ações que visam proteger o acesso a direitos com ações em mobilidade, pode-se incluir uma resposta adicional: porque se “afasta” uma parte da discussão... os outros direitos!

Seu funcionamento, e não apenas a sua localização, faz parte da mobilidade, o acesso a direitos e a qualidade de vida. É necessário conhecer os processos de gestão de cada serviço, de cada atividade, de cada “direito”. Cada trâmite, cada informação ruim é uma viagem (inútil, desnecessária) que afeta o peso da mobilidade no acesso a direitos e o condiciona. Falta-se à aula, ao trabalho, adia-se a consulta com o médico. Quando se põe o foco no acesso a direitos, torna-se necessário incluir a gestão dos serviços de destino nas políticas de mobilidade. E a mobilidade na gestão das políticas setoriais.

O acesso à mobilidade como direito genérico é intersetorial e teleológico. Vai além do acesso ao transporte e da acessibilidade aos

lugares. Efetivar o acesso à mobilidade requer efetivar um olhar intersetorial da mobilidade, indissolúvel de sua interação com outros direitos. Requer compreender como é a ligação entre direitos e mobilidade, e poder medir e avaliar o acesso de acordo com a concretização desses outros direitos.

É possível criar ferramentas para captar dados úteis à gestão por meio de amostras pequenas, de baixo custo e em escala municipal ou local. Pode-se fazer planejamento sem pesquisas de mobilidade ou outros estudos complexos. A abordagem teleológica como método para estudar o acesso à mobilidade com enfoque de direitos ajuda a objetivar os fins que as pessoas perseguem (o motivo pelo qual elas se deslocam) e também os valores perseguidos pelas normas legais e políticas de mobilidade (concretizar o acesso aos direitos dos cidadãos).

REFERÊNCIAS

ALLEMAND, S.; ASCHER, F.; LÉVY, J. (Dir.). *Les sens du mouvement*. Paris: Belin, Institut Ville en Mouvement, 2004.

ASCHER, F. *Metápolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995.

_____. Les sens du mouvement: modernités et mobilités. In: ALLEMAND, S.; ASCHER, F.; LÉVY, J. (Dir.). *Les sens du mouvement*. Paris: Belin, Institut Ville en Mouvement, 2004.

BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

BORTHAGARAY, A. (Dir.). *¡Ganar la calle!* Compartir sin dividir. Buenos Aires: Institut Ville en Mouvement, 2009.

BORTHAGARAY, A. et al. Ciudad legible. *Revista de Arquitectura*, Buenos Aires, 2015.

CALDANA, V. Os desafios da sustentabilidade: mobilidade urbana. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO, 1., 2015, São Paulo. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2015.

CAPEL, H. Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad. *Scripta Nova*, Barcelona, v. 31, 2010.

CARTA Mundial do Direito à Cidade. 2001. Disponível em: <http://www.onuhabitat.org/index.php?option>

[=com_docman&task=doc_download&gid=50&Itemid=3>](#).

CASTELLS, M. *La ciudad informacional*. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

DEMATTEIS, G. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In: MONCLUS, F. J. *La ciudad dispersa*. Suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.

DE MATTOS, C. Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? *Eure*, Santiago de Chile, v. XXVIII, n. 85, 2002.

FAIST, T. The mobility turn: a new paradigm for the social sciences? *Ethnic and Racial Studies*, London, v. 36, n. 11, 2013

GHEL, J. *La humanización del espacio urbano*. La vida social entre los edificios. Barcelona: Reverte, 2006.

GUTIÉRREZ, A. Insumos para una gestión intersectorial de políticas públicas: movilidad y acceso. *Territorios*, n. 25, 2011. Colombia: Universidad del Rosario.

Disponível

em:

<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1850>.

Acesso em: 9 abr. 2016.

_____. ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re)construir las definiciones básicas del campo del transporte. *Bitácora*, Bogotá, v. 21, n. 74, 2012, p. 61-74.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION – AMÉRICA LATINA. El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate. 2008. Disponível em: <http://www.hic-al.org/publicaciones.cfm?pag=publicderviv>. Acesso em: 15 dec. 2015.

KAUFMANN, V. *Les paradoxes de la mobilité*. Lausanne: Le Savoir Suisse, 2008.

KORSU, E.; MASSOT, M.; ORFEUIL, J. P. *La ville coherente*. Penser autrement la proximité. Paris: Predit, 2012

KOWARICK, L. Ciudad y ciudadanía. Análisis de metrópolis del subdesarrollo industrializado. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 114, 1991, p. 84-93.

LE BRETON, E. *Bouger pour s'en sortir*. Mobilité quotidienne et integration sociale. Paris: Armand Colin, 2005.

LEFEBVRE, H. *Le droit a la ville*. Paris: Anthropos, 1968.

- _____. *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970. (Collection Idées).
- LIPOVETSKY, G. *Tiempos hipermodernos*. Barcelona, Ed. Anagrama 2006.
- LUSSAULT, M.; ROSA, H. 2014. *Quels effets de l'accélération des rythmes sociaux?* France: SNCF, Vie Mobiles, 2014.
- MIRALLES-GUASCH, C. *Transporte y accesibilidad*. Barcelona: Ariel, 2005.
- OLIVEIRA, D. Acessibilidade: vantagem locacional ou direito?. *Geografia em Questão*, v. 5, n. 1, 2012.
- ONU-HABITAT. *Informe mundial sobre asentamientos humanos*. New York: Routledge, 2013.
- ONU-HABITAT – PNUMA. Documento temático 19 Habitat III. Transporte e mobilidade. 2015. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/7279435b76383793a706b8e2ec7fb1471a7vid=557243&disposition=inline&op=view>>.
- ORFEUIL, J. P. (Dir.). *Transports, pauvretés, exclusions. pouvoir bouger pour s'en sortir*. Paris: Editions de L'Aube, 2004.
- OROZCO, S.; DELVAL, N. Aproximación teórica para el análisis de la accesibilidad del sistema de transporte como factor de desarrollo sustentable. *Revista Transporte y Territorio*, Buenos Aires, n. 13, 2015.
- PRÉVÔT SCHAPIRA, M.-F. Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. *Eure*, Santiago de Chile, v. XXVIII, n. 85, 2002.
- RAVALET, E.; DIAZ OLVERA, L. Modes de vie de proximité dans les villes contemporaines. *Géo-Regards*, Neuchâtel, n. 6, 2013.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SEN, A. *Choice, welfare and measurement*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- STOPHER, P.; STANLEY, J. 2014 *Introduction to transport policy. A public policy view*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.
- URRY, J. *Sociologie des mobilités*. London: Armand Colin, 2005.
- VELTZ, P. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel, 1999.

5

NOVO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO E O SISTEMA DE MOBILIDADE

He Nem Kim Seo

INTRODUÇÃO

No Brasil, o crescimento e a evolução das cidades ocorrem desde o início do século XX, caracterizado pelo rápido crescimento a partir de 1930 devido à conjuntura econômico-política do país, quando há o processo de intensificação do desenvolvimento brasileiro baseado na industrialização. A cidade de São Paulo em específico, já centro de grandes fluxos migratórios por ser importante entreposto comercial desde o final do século XIX, passa a ser um importante centro industrial a partir da década de 1920. Favorecida pelas duas guerras mundiais que geraram a necessidade de substituição de importações, São Paulo se localiza na vanguarda das transformações da indústria brasileira atraindo contingentes populacionais de outros Estados do Brasil. Entre 1950 e 1980, a cidade experimentou alto índice de fluxo migratório interno, que, somado ao crescimento vegetativo populacional, manteve altas as taxas de crescimento da cidade, entre 4% e 5% ao ano segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nesse mesmo período, ao mesmo tempo que a área central de São Paulo passa a experimentar a intensa verticalização, a área urbana se expande rapidamente com a ocupação das regiões periféricas como estratégia de moradia para a população de baixa renda, mudando a constituição espacial da cidade. Caracterizada pelo modelo centro-periferia (VILLAÇA, 2004, p. 204), a região central passa a concentrar o comércio e o setor terciário, e conseqüentemente os melhores empregos, e a periferia passa a abrigar extensos conjuntos habitacionais e ocupação irregulares,

que servem como espécies de “dormitórios” de população de baixa renda.

Diversos problemas são decorrentes desse processo de espraiamento urbano de São Paulo, como a mobilidade urbana. É visível que o padrão de ocupação, a falta de controle e o planejamento distante da realidade urbana têm relação direta com a imobilidade urbana. São Paulo já experimentava trânsito caótico e deficiências no transporte desde a década de 1960, iniciando uma crise de circulação na cidade como um todo. Não podemos deixar de mencionar que o ideário *rodoviarista*, usualmente associado à ideia de modernização de São Paulo, também foi um dos fatores que agravaram a crise da mobilidade urbana na cidade. Observa-se também que o planejamento e o investimento público no sistema viário são, em geral, uma política associada ao atendimento do uso do transporte individual, sendo muitas vezes o investimento em transporte público, como a criação de corredores exclusivos de ônibus, deixado em segundo plano.

Diante desse quadro histórico de dispersão territorial, a crise de circulação se perpetua até hoje à medida que a cidade cresce de forma frenética, avançando sobre as regiões periféricas, muitas vezes em situação de fragilidade ambiental, com o sistema viário cada vez mais sobrecarregado devido à má distribuição territorial das atividades e da população. Ou seja, na regulação do espaço urbano, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo devem estar intrinsecamente relacionados ao sistema de mobilidade urbana, pois trata-se de um dos sistemas estruturais de qualquer política de desenvolvimento urbano. O Plano Diretor como instrumento básico para o desenvolvimento urbano deve pautar e relacionar as disposições do uso do solo ao sistema viário, objetivando o livre acesso à cidade.

Nesse sentido, o novo Plano Diretor de São Paulo, disposto pela Lei nº 16.050/2014, mudou os paradigmas de uso e ocupação do solo paulistano ao associá-lo aos eixos de transporte público coletivo. Apesar de a medida já ter sido adotada por outras cidades brasileira, como Curitiba, desde a década de 1970, o novo Plano Diretor de São Paulo demonstra a possibilidade de modificar o modelo de expansão adotado historicamente pelo município desde o início do século XX.

Neste estudo, avaliaremos a efetivação dos conceitos e das diretrizes da Política e Sistema de Mobilidade do novo Plano Diretor por meio da Rede de Estruturação e Transformação Urbana e a vinculação do ordenamento territorial aos eixos de transporte coletivo do sistema de

mobilidade.

PLANEJAMENTO URBANO E O MODELO DE OCUPAÇÃO DE SÃO PAULO

O processo de desenvolvimento econômico, urbano e social de qualquer cidade pressiona e exige uma infraestrutura de transporte capaz de conectar pessoas, produtos e serviços. Em uma cidade como São Paulo, centro de uma das maiores metrópoles do mundo, o planejamento da ocupação urbana deve ser integrado ao sistema de mobilidade. Para tal integração, o município adotou modelos de desenvolvimento urbano que geraram consequências no espaço urbano da cidade.

Vale lembrar que o sistema de mobilidade, conforme o artigo 3º da Lei nº 12.587/2012, é o “conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012). O desempenho da mobilidade de uma cidade não se restringe apenas ao transporte urbano. Além do sistema viário, podemos incluir nesse conjunto o sistema de circulação e acessibilidade de pedestres, o sistema de transporte público coletivo etc. Trata-se de atributo das cidades referente à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano e ao conjunto de meios e serviços que possibilitam essa movimentação. Portanto, pensar em mobilidade urbana é compreender como se organizam os usos e a ocupação da cidade, e, conseqüentemente, propor a melhor forma de garantir o acesso das pessoas às comodidades e aos bens que a cidade pode oferecer. Em outras palavras, garantir o acesso amplo e democrático à cidade e a todos os seus bens e produtos.

Apesar de o sistema de mobilidade ser muito mais amplo do que o sistema viário, o crescimento de São Paulo foi basicamente estruturado sobre o investimento maciço do, e apenas do, segundo. Verifica-se inclusive que o sistema viário tem um papel muito forte na regulação do uso e da ocupação do solo no processo de urbanização de São Paulo.

Em 1930, Prestes Maia estabeleceu um conjunto de diretrizes para o sistema viário conhecido como Plano de Avenidas, propondo um sistema radioperimetral que trouxe consequências na ocupação e no crescimento da cidade. O modelo radioconcêntrico foi determinante para a implantação de um modelo de desenvolvimento urbano mononuclear. Ou seja, a região central tem papel importante de concentração urbana de atividades e

pessoas, condicionada por um modelo de ruas e avenidas que convergem para um ponto, onde a infraestrutura viária se torna saturada.

Posteriormente, o Plano Urbanístico Básico (PUB) de 1968, baseado na visão social inaugurada pela Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), coordenada por padre Lebet, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), disposto pela Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971, já tentavam quebrar o paradigma do modelo adotado pelo engenheiro Prestes Maia, com uma postura ideológica baseada em suposta superação do modelo *rodoviarista*, apresentando o conceito de malha de vias expressas de padrão ortogonal, dissociado da rede de transporte público, que ligaria outros núcleos de atividades comerciais e diluiria, assim, o caráter mononuclear da cidade. O PDDI se constituiu sobre três elementos para descentralizar e hierarquizar a cidade: a circulação, o plano do uso do solo e a organização funcional, materializados sobre as vias expressas e o zoneamento. Assume-se assim “como modelo de plano a associação plano viário e zoneamento” (FELDMAN, 2005, p. 248). Cabe destacar que, segundo estudiosos, esse momento marca a “falência da idéia de que um trabalho técnico exaustivo é suficiente para direcionar a atuação da prefeitura” (FELDMAN, 2005, p. 237), e verifica-se um distanciamento entre os “superplanos” e a viabilidade de implementação das propostas pelo Poder Público (VILLAÇA, 1999, p. 212).

Menos de um ano depois, conforme determinação do PDDI, é aprovada a Lei Geral de Zoneamento, Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972, baseada na concepção do sistema viário em grelha, conforme disposição do PUB, rompendo com a concepção radioconcêntrica da cidade por meio de implantação de rede de vias expressas durante a década de 1990. Com relação às zonas de uso, com exceção da zona estritamente residencial (Z1), a demarcação se mostra relativamente condizente com o discurso de construção de uma cidade de estrutura polinuclear, que tem por objetivo criar unidades autônomas da região central, “minicentros” urbanos, que diminuiriam os deslocamentos centro-periferia. Apesar de sustentarem o discurso, os mapas indicam uma estrutura polinuclear totalmente distinta da realidade urbana da cidade, expressando-se mais como uma reserva de mercado para futura apropriação da valorização imobiliária, especialmente por meio da verticalização, permitida apenas em algumas zonas de uso. Apesar disso, podemos verificar que existe uma tentativa de disposição dessas centralidades em entroncamentos de

terminais de transporte e grandes avenidas. Durante a década de 1990, a evolução da cidade e os investimentos em intervenções viárias viabilizaram o desenvolvimento desses centros locais dissociados do núcleo central, o que provocou certa descentralização urbana. Com o tempo, esses centros passaram a ser integrados nas medidas estratégicas dos planos urbanos posteriores. Entretanto, continua visível a prioridade para o modo de transporte motorizado individual ao verificarmos os grandes investimentos públicos dirigidos para a ampliação do viário em detrimento do transporte coletivo, por exemplo.

Com a edição do Estatuto da Cidade em 2001, cria-se a expectativa de possibilidades de transformar essa realidade urbana caótica e desenvolver uma nova concepção de planejamento de cidades, dando novo sentido aos planos diretores a partir de diretrizes, princípios e instrumentos constitucionais voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática.

PLANO DIRETOR DE 2002: AVANÇOS E ENTRAVES.

Com o advento das garantias sociais dispostas na Constituição Federal de 1988 e a regulamentação de seus artigos 182 e 183 pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, o Plano Diretor é instrumento básico da política urbana que objetiva ser uma prática de ampla participação popular com enfoque em uma gestão democrática. Além disso, trouxe para o centro da política de desenvolvimento urbano a função social da propriedade urbana, vinculada ao exercício do Plano Diretor, que será cumprida “no momento em que todas as funções [*habitação, circulação, trabalho e lazer*] forem plenamente executadas de forma coordenada e harmônica” (PIRES, 2007, p. 95). Verifica-se que a circulação deve ser analisada sob dois aspectos: o deslocamento em si, por meio da infraestrutura viária e da estrutura operacional (os modos de transporte urbano), e a acessibilidade às estruturas da cidade (edifícios, bens públicos de uso comum etc.).

O Estatuto da Cidade trouxe diversos avanços, como a instrumentalização para a aplicação da função social da propriedade urbana. Porém, cabe observar que pouco se avançou sobre a política de mobilidade associada ao desenvolvimento urbano, que foi relegada a apenas uma determinação, constante no parágrafo 2º do artigo 41, que dispõe sobre a elaboração de um plano de transporte urbano integrado para

idades com mais de 500 mil habitantes. Posteriormente, com a Lei nº 12.587/2012, por meio do artigo 24, essa deficiência foi corrigida com a exigência de um Plano de Mobilidade vinculado à exigência de elaboração do Plano Diretor.

A Lei Geral de Zoneamento foi promulgada em 1972 e muito alterada por leis posteriores. Mas a alteração mais importante ocorreu em 2002 com a edição da Lei nº 13.430, primeiro Plano Diretor de São Paulo pós-Estatuto da Cidade, principalmente pela aplicação imediata das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 avançou principalmente na determinação e possibilidade de aplicação dos princípios da função social da propriedade, no direito à habitação, no planejamento participativo e na recuperação social da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos, com a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb).

O PDE de 2002 busca reverter o modelo de crescimento baseado: na expansão horizontal periférica e dispersa, na verticalização de baixa densidade populacional em regiões consolidadas que dispõem de infraestrutura, no uso intensivo do automóvel, no movimento pendular centro-periferia/casa-trabalho, na ocupação monofuncional etc. Para isso, busca a criação e o fortalecimento das centralidades de bairro, incentiva o uso misto em um modelo multifuncional e determina alguns elementos estruturadores e integradores para um novo modelo de cidade:

Art. 101 – A urbanização do território do Município se organiza em torno de nove elementos, quatro estruturadores e cinco integradores, a saber: I – Elementos Estruturadores: a) Rede Hídrica Estrutural; b) Rede Viária Estrutural; c) Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo; d) Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades.

§ 1º – Os Elementos Estruturadores são os eixos que constituem o arcabouço permanente da Cidade, os quais, com suas características diferenciadas, permitem alcançar progressivamente maior aderência do tecido urbano ao sítio natural, melhor coesão e fluidez entre suas partes, bem como maior equilíbrio entre as áreas construídas e os espaços abertos, compreendendo:

I – a Rede Hídrica Estrutural [...];

II – a Rede Viária Estrutural, constituída pelas vias que estabelecem as principais ligações entre as diversas partes do Município e entre este e os

demais municípios e estados;

III – a Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo que interliga as diversas regiões da Cidade, atende a demanda concentrada e organiza a oferta de transporte, sendo constituída pelos sistemas de alta e média capacidade, tais como o metrô, os trens urbanos e os corredores de ônibus;

IV – a Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades, constituída pelo centro histórico principal e pelos centros e eixos de comércio e serviços consolidados ou em consolidação, e pelos grandes equipamentos urbanos, tais como parques, terminais, centros empresariais, aeroportos e por novas centralidades a serem criadas (SÃO PAULO, 2002, grifos nossos).

Verifica-se que o conceito de “Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades” não apresenta vinculação direta com a rede de transportes ou rede viária, ou seja, as porções do território com potencial qualidade de ser um núcleo de concentração de usos diversos, com a configuração de uma “minicidade”, não parecem ter vinculação direta com o sistema viário.

No entanto, encontramos no texto legal um artigo vinculando a possibilidade e a necessidade de adensamento e ocupação ao longo da rede estrutural de transporte coletivo público:

Art. 121 – Ao longo da Rede Estrutural de Transporte Coletivo Público deve-se estimular o adensamento populacional, a intensificação e diversificação do uso do solo e o fortalecimento e formação de pólos terciários – Eixos e Pólos de Centralidades [...].

Art. 122 – Ficam definidas como Áreas de Intervenção Urbana, áreas ao longo dos eixos das linhas de transporte público coletivo, com o objetivo de qualificar estas áreas e seu entorno e obter recursos para aplicação na implantação e melhoria das linhas de transporte público por meio da outorga onerosa do potencial construtivo adicional, delimitadas por:

I – faixas de até 300 (trezentos) metros de cada lado dos alinhamentos do sistema de transporte público coletivo de massa;

II – círculos com raio de até 600 (seiscentos) metros tendo como centro as estações do transporte metroviário ou ferroviário.

Parágrafo único – O Executivo estimulará a implantação de estacionamentos de veículos e de bicicletas, em um raio de 100 (cem) metros de todas as estações de metrô e de trens urbanos, dando prioridade

para as estações localizadas nos cruzamentos com vias estruturais (SÃO PAULO, 2002, grifos nossos).

Após a leitura, parece-nos que o novo modelo de cidade que se busca é o de fortalecer centralidades lineares ao longo dos eixos de transporte público coletivo, de modo a aproximar as funções das cidades (lazer, moradia e trabalho) aos eixos de alta capacidade de mobilidade.

Aqui vale ressaltar alguns pontos de discussão: podemos verificar pelo artigo 122 a vinculação das Áreas de Intervenção Urbana (AIU), instrumento de projeto urbanístico que deve ser regulamentado por legislação específica a cada trecho, aos eixos das linhas de transporte público. A regulamentação do procedimento para aplicação das AIU foi realizada posteriormente pela Lei nº 13.885/2004 (também conhecida simplesmente como Lei de Zoneamento), que estabelece normas complementares ao PDE (Lei nº 13.430/02), institui os planos regionais estratégicos das subprefeituras e dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e a ocupação do solo do município de São Paulo:

Art. 31 – Os Projetos Urbanísticos Específicos deverão propor índices urbanísticos e padrões de uso e ocupação do solo para cada AIU, os quais, se diferentes das zonas de uso contidas no perímetro da Área de Intervenção Urbana, deverão ser determinados por lei.

Parágrafo único. Nas Áreas de Intervenção Urbana em que os índices urbanísticos e padrões de uso e ocupação do solo para o perímetro estiverem previstos por esta lei, ficam dispensadas da exigência do “caput” deste artigo, exceto quando expressamente determinada sua exigência nos artigos que tratam de cada AIU especificamente (SÃO PAULO, 2004).

Para adensar e qualificar as áreas ao longo dos eixos de transporte público, o Poder Público deve elaborar projeto urbanístico para cada área, ou trecho desejado, e aprová-lo em forma de lei específica. Ocorre que até o presente momento (2015) não houve aprovação de nenhuma lei que viabilizasse qualquer AIU, e também não existem AIU com índices urbanísticos e padrões de uso e ocupação do solo previstos em ambas as leis, tornando o parágrafo único desse artigo inócuo.

De qualquer forma, embora tímida, verifica-se, pela leitura conjugada do PDE de 2002 e da Lei de Zoneamento de 2004, que existe a intenção de

vincular a ocupação ao longo de eixos do transporte público coletivo ou de vias com atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais na forma de uma zona de centralidade linear (ZCL), conforme inciso V do artigo 108 da Lei nº 13.885/2004. São também incorporadas e reconhecidas as zonas de centralidade polar (ZCP), porções do território configurado em um conjunto de quadras de zona mista destinadas à localização de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais, conforme inciso IV do artigo mencionado.

As zonas de centralidades (ZC), tanto lineares quanto polares, são as áreas de maior permissividade do município, detendo a maior possibilidade de diversidades de usos e altos parâmetros de ocupação do lote:

Art. 2º da Lei nº 13.885/04 – Para os efeitos desta lei, as seguintes expressões ficam assim definidas: [...]

XII – centralidades lineares ou polares são áreas onde se pretende estimular a intensificação e diversificação dos usos do solo e a formação de pólos terciários, propiciando adensamento populacional [...] (SÃO PAULO, 2004, grifo nosso).

Porém, os conceitos dispostos nos textos não condizem com os mapas de zoneamento da Lei nº 13.885/2004, os quais, além de não vincularem o conceito à realidade territorial, são utilizados novamente para delimitar áreas de reserva de mercado para a indústria da construção, distorcendo, na prática, o modelo do discurso. As áreas assinaladas como ZC são dispersas e existem em grande número ao longo do território municipal, fazendo com que os territórios assim classificados “concorram” entre si. Em vez de direcionar o adensamento nos territórios desejados, ou seja, por meio da atuação do Poder Público como indutor de uma distribuição espacial da população e das atividades econômicas como forma de corrigir as distorções do crescimento urbano, o mercado imobiliário, dentre as diversas ZCs espalhadas pelo território, espacializa-se na ZC que melhor atende aos seus objetivos, o lucro. Não condenamos a atividade econômica, mas o Poder Público, pelos seus próprios instrumentos, por vezes perde a oportunidade de modificar um modelo segregacionista e excludente de cidade. Perpetua-se assim uma contradição em que o próprio plano é contra ele mesmo.

Além disso, parece-nos que os componentes do sistema de mobilidade

admitidos pelo PDE de 2002 se restringem apenas ao sistema viário e ao modo de transporte público coletivo, deixando de mencionar, ou mencionando muito pouco, os sistemas de circulação de pedestres e modos de transporte não motorizados. Determina a elaboração do Plano de Circulação e de transporte até 30 de abril de 2003, que, apesar de formulado e enviado à Câmara Municipal de São Paulo pela Secretaria Municipal de Transportes em 2004, não foi efetivado.

Ainda sobre o marco regulatório de 2002 e 2004, o ranço *rodoviarista* é visível quando nos deparamos com a priorização quase que intensa da garantia da fluidez do sistema viário, conjugada com as disposições sobre as intervenções sobre o sistema viário em detrimento de dispositivos que fazem previsão de corredores de ônibus, inclusive com prazos determinados, sem vinculação orçamentária.

Outro problema é que são determinadas como áreas não computáveis nos cálculos de outorga, e também no cálculo do coeficiente de aproveitamento, as áreas destinadas a vagas de automóveis, produzindo modelos construtivos de condomínios residenciais com alto número de vagas de automóveis por apartamento. Ou seja, essas áreas não são computadas para a recuperação das mais-valias adquiridas pelo proprietário que em nada ajudou para a valorização eventual de seu apartamento (por ter mais de uma vaga de automóvel) e, pelo contrário, irá onerar o Poder Público que precisará fazer melhoramentos na infraestrutura viária às custas de um investimento coletivo, devido à pressão na sua capacidade de suporte. Verifica-se aqui também o ciclo vicioso da contradição interna ao plano. Ainda sobre os dispositivos de vagas de garagem para automóveis, a determinação de número mínimo de vagas de carros para uso não residencial que é calculado por metro quadrado da edificação por vezes faz-se desnecessária: imagine um restaurante próximo a um eixo de transporte público ou mesmo um mercado *express* em que a maioria dos clientes se locomove a pé, para os quais não existe a necessidade de exigir número mínimo de vagas.

Essas e diversas outras questões influenciam e interferem na mobilidade urbana de São Paulo. Não podemos negar os avanços do PDE de 2002 e da Lei de Zoneamento de 2004, mas a principal crítica refere-se ao fato de o discurso e as diretrizes do PDE de 2002 não condizerem com os instrumentos previstos nessa lei. Além disso, a previsão de um sistema de mobilidade associado às políticas de ocupação do território se mostra ainda frágil, sobretudo por ter acumulado resultados e problemas durante a

última década e continuar a desafiar a maior cidade da América Latina na elaboração de um novo Plano Diretor capaz de solucionar problemas, dirimir conflitos e viabilizar o desenvolvimento urbano em busca de uma cidade menos desigual.

INOVAÇÕES DO NOVO PLANO DIRETOR E A POLÍTICA DE MOBILIDADE

O novo Plano Diretor de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, tem como principal objetivo reequilibrar a cidade de São Paulo, de modo a aproximar moradia e emprego e enfrentar as desigualdades socioterritoriais. Para atingir esses objetivos, esse plano utiliza como ações o combate à terra ociosa que não cumpre a função social, a implementação de política habitacional, a valorização do meio ambiente, a orientação do crescimento da cidade nas proximidades do transporte público, a promoção do desenvolvimento econômico na cidade, o fortalecimento da participação popular nas decisões dos rumos da cidade, entre outras.

Uma das inovações desse plano é a definição do direito à cidade como o acesso universal aos benefícios e às comodidades da vida urbana por todos os cidadãos. Parte-se do raciocínio de que a acessibilidade, na lógica da cidade, se viabiliza por meio do sistema de transporte público coletivo. Então, a lógica de uso e ocupação do solo deve permitir, nas proximidades desse sistema, a ocupação democrática e a diversidade de usos.

Art. 6º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelas seguintes diretrizes:

- I – justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;*
- II – retorno para a coletividade da valorização de imóveis decorrente dos investimentos públicos e das alterações da legislação de uso e ocupação do solo;*
- III – distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, e para melhor alocar os investimentos públicos e privados;*
- IV – compatibilização da intensificação da ocupação do solo com a ampliação da capacidade de infraestrutura para atender às demandas atuais e futuras;*

V – adequação das condições de uso e ocupação do solo às características do meio físico, para impedir a deterioração e degeneração de áreas do Município;

VI – proteção da paisagem dos bens e áreas de valor histórico, cultural e religioso, dos recursos naturais e dos mananciais hídricos superficiais e subterrâneos de abastecimento de água do Município;

VII – utilização racional dos recursos naturais, em especial da água e do solo, de modo a garantir uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município;

IX – planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana;

X – incentivo à produção de Habitação de Interesse Social, de equipamentos sociais e culturais e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes;

XI – prioridade no sistema viário para o transporte coletivo e modos não motorizados;

XII – revisão e simplificação da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e das normas edilícias, com vistas a aproximar a legislação da realidade urbana, assim como facilitar sua compreensão pela população;

XIII – ordenação e controle do uso do solo [...];

XIV – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Art. 7º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelos seguintes objetivos estratégicos:

I – conter o processo de expansão horizontal da aglomeração urbana, contribuindo para preservar o cinturão verde metropolitano;

II – acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade;

III – reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia;

IV – expandir as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade e os modos não motorizados, racionalizando o uso de automóvel [...] (SÃO PAULO, 2014, grifos nossos).

Observa-se ainda que a rede de transporte coletivo, além de ser um elemento estruturador da cidade, assim como ocorreu no PDE de 2002, serve de base para territórios de transformação urbana, ou seja, em volta da rede estrutural de transporte coletivo, serão viáveis a ocupação adensada e a instalação de usos diversos. Sobre esse aspecto, cabe verificar que houve uma correção com relação ao PDE de 2002: ao contrário do que ocorreu com as ZC que, conforme mencionado anteriormente, “concorrem” entre si, o novo Plano Diretor “rebaixa” todos os limites de gabarito e os limites de ocupação em todo o território municipal, induzindo o adensamento apenas ao redor do sistema estrutural de transporte coletivo de média e alta capacidades. Em outras palavras, não existe possibilidade de adensar até o coeficiente máximo de 4,0 (ocupar quatro vezes a área do terreno) fora dessas áreas, o que força o mercado a atuar dentro da região sob influência do sistema de transporte coletivo.

Além disso, o PDE de 2014 define um capítulo específico para a Política e Sistema de Mobilidade, em que reconhece a existência de diversos sistemas que compõem a política de mobilidade urbana:

Art. 226. São componentes do Sistema de Mobilidade:

I – sistema viário;

II – sistema de circulação de pedestres;

III – sistema de transporte coletivo público;

IV – sistema de transporte coletivo privado;

V – sistema ciclovitário;

VI – sistema hidroviário;

VII – sistema de logística e transporte de carga;

VIII – sistema aeroviário (SÃO PAULO, 2014).

Não apenas reconhece os diversos sistemas, como também aplica cada um deles a uma escala adequada da cidade, vinculando-os aos dispositivos de ocupação do território. Por exemplo, o sistema ciclovitário tem papel importante nos planos regionais e de bairros.

Em atendimento à Lei de Mobilidade, o novo Plano Diretor institui a

elaboração do Plano de Mobilidade determinando o atendimento do prazo estabelecido na legislação federal. Especial atenção deve ser dada ao parágrafo 2º do artigo 229 que, apesar de não ser suficiente, é um dispositivo importante para viabilizar os conceitos e planos dispostos no texto:

Art. 229. A Prefeitura elaborará o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, de acordo com os prazos e determinações estabelecidas pela legislação federal que institui a [Política Nacional de Mobilidade Urbana](#), bem como dos objetivos e diretrizes dos arts. 227 e 228 desta lei. [...]

§ 2º Para garantir os recursos necessários para investir na implantação da rede estrutural de transporte coletivo, prevista neste Plano Diretor, o Executivo deve realizar estudos visando obter fonte alternativa de receita (SÃO PAULO, 2014, grifo nosso).

Outra inovação desse novo Plano Diretor é a desvinculação da obrigatoriedade de atender ao número mínimo de vagas, invertendo o raciocínio para número máximo de vagas, desde que atendidas as vagas especiais de estacionamento.

Para o nosso estudo, focaremos uma das mais importantes novidades trazidas pelo Plano Diretor: as áreas de influência dos eixos de estruturação da transformação urbana, que carregam a potencialidade de modificar o modelo de expansão urbana adotado historicamente pelo município de São Paulo.

ORDENAMENTO TERRITORIAL E MOBILIDADE

A rede de estruturação e transformação urbana, assim como as ZC determinadas pela Lei de Zoneamento de 2004 (ainda em vigor), refere-se às áreas da cidade que são muito disputadas por aqueles que pretendem ocupá-las e transformá-las de forma intensa. Nessas áreas, é necessário que haja um processo de transformação do uso do solo, com o adensamento populacional e construtivo articulado a uma qualificação urbanística dos espaços públicos, mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos, de modo a estimular os usos mistos. No novo Plano Diretor, essas áreas são dispostas ao longo do sistema de transporte público coletivo de média e alta capacidades, como trem, metrô, monotrilho, veículo leve sobre trilhos

(VLT), veículo leve sobre pneus (VLP) e corredores de ônibus municipais e intermunicipais com operação em faixa exclusiva localizado à esquerda. Somente as quadras e os lotes próximos ao conjunto desses elementos poderão ter o adensamento majorado até o coeficiente de aproveitamento 4,0 e sem limite de gabarito de altura das edificações, nas seguintes condições:

Art. 76. As áreas de influência dos eixos delimitados nos Mapas 3 e 3A contêm quadras inteiras e são determinadas segundo as capacidades e características dos modais:

I – nas linhas de trem, metrô, monotrilho, Veículos Leves sobre Trilhos (VLT) e Veículos Leves sobre Pneus (VLP) elevadas, contêm:

a) quadras internas às circunferências com raio de 400m (quatrocentos metros) centradas nas estações; e

b) quadras alcançadas pelas circunferências citadas na alínea anterior e internas às circunferências, centradas nos mesmos pontos, com raio de 600m (seiscentos metros);

II – nas linhas de Veículos Leves sobre Pneus (VLP) não elevadas e nas linhas de corredores de ônibus municipais e intermunicipais com operação em faixa exclusiva à esquerda do tráfego geral, contêm as quadras internas às linhas paralelas ao eixo das vias distanciadas 150m (cento e cinquenta metros) do eixo e as quadras alcançadas por estas linhas e inteiramente contidas entre linhas paralelas ao eixo das vias distanciadas 300m (trezentos metros) do eixo;

III – nas linhas 1 Azul, 3 Vermelha do Metrô e 15 Prata do Monotrilho, aplicam-se simultaneamente os critérios estabelecidos nos incisos I e II do “caput” (SÃO PAULO, 2014, grifos nossos).

Verifica-se no disposto a preocupação de diferenciar o alcance da influência de sistemas de média capacidade, linhas de VLP não elevadas e corredores de ônibus, das de alta capacidade, linhas de trem, metrô, monotrilho, VLT e VLP elevadas.

Nesse dispositivo, o fator importante é a aplicação imediata e de forma clara do princípio da função social da propriedade urbana, de modo a induzir e obrigar o proprietário a utilizar ao máximo o potencial disponibilizado pela infraestrutura local, por meio da ocupação construtiva máxima e da alta permissividade na instalação de atividades. Para buscar um território mais diverso, passível de fornecer livre acesso a serviços e

comércios variados, incentiva-se a instalação de usos mistos por meio de dispositivos de retorno financeiro, especialmente quando tais áreas não são computáveis para efeito de cálculo da outorga onerosa. Para viabilizar o efetivo adensamento populacional, incide nessas mesmas áreas a obrigatoriedade de atender à cota máxima de terreno por unidade: densidade habitacional, expressa em unidade de área, entre a área total do terreno e o número de unidades habitacionais a serem idealmente produzidas. Em outras palavras, esse dispositivo vincula o número mínimo de unidades habitacionais a ser construído em determinado terreno e tem como objetivo evitar o que ocorreu, por exemplo, na região de Moema, onde a alta densidade construtiva, prédios altos e com ocupação edilícia densa, não condiz com a baixa densidade demográfica, já que, nos apartamentos de grandes áreas, o índice de habitantes por metro quadrado é pequeno.

A aplicação dos dispositivos referentes à rede de estruturação e transformação urbana foi imediata e automática com a sanção da lei. Essa estratégia foi adotada para garantir que alguns dispositivos determinados como importantes não sofressem modificações ou desvirtuamentos em uma posterior regulamentação do zoneamento, que também está em processo de revisão. Embora tivesse sido recebida com aplausos, a estratégia também recebeu muitas críticas por adiantar matéria de zoneamento na lei do Plano Diretor.

O desenvolvimento orientado pelos eixos de transporte público coletivo não é em si uma inovação. Cidades brasileiras como Curitiba já adotam esse modelo desde a década de 1970 e detêm um bom desempenho de mobilidade urbana. A verdadeira inovação está no tratamento dado aos futuros eixos de estruturação da transformação urbana, ou seja, ainda não existentes.

A cidade de São Paulo é muito dinâmica e continuará se desenvolvendo. Novas vias, avenidas e eixos de transporte serão planejados e implantados, e o processo de ocupação também avançará no território. Conforme disposto no artigo 4º, parágrafo único, a proposta de revisão do Plano Diretor deve ser enviada em 2021, primeiro ano de exercício do mandato 2021-2024. Ou seja, até lá novas linhas e eixos de transporte coletivo de média e alta capacidades serão implantados, e o desenvolvimento urbano ao longo desses novos eixos não poderá ficar “congelado”, subutilizando a infraestrutura local instalada.

Nos casos em que o eixo de transporte público coletivo estiver

planejado (para 2016), mas não efetivamente instalado, o plano denominou essas áreas de eixos de estruturação da transformação urbana previstos. Ou seja, no Mapa 3A da Lei nº 16.050/2014, foram assinaladas as áreas que atendem às condições dispostas no artigo 76, sob influência futura dos eixos de transportes ainda não implantados. Os parâmetros de ocupação não poderão ser maximizados enquanto não houver o início da implantação do sistema de transporte e decreto regulamentador:

Art. 83. As condições de instalação de usos e atividades e os índices e parâmetros de ocupação estabelecidos nesta lei para as áreas de influência dos eixos de estruturação da transformação urbana planejados, delimitados no [Mapa 3A](#) anexo, somente passarão a vigorar após a emissão da Ordem de Serviços das obras das infraestruturas do sistema de transporte que define o eixo, após a emissão pelos órgãos competentes de todas as autorizações e licenças, especialmente a licença ambiental, correspondentes à obra em questão.

§ 1º A vigência da disciplina de que trata o “caput” será declarado por decreto, que indicará qual a área de influência do eixo ou trecho de eixo, constante do [Mapa 3A](#) anexo, correspondente à obra nos termos do “caput”.

§ 2º As áreas remanescentes das desapropriações necessárias à implantação de melhoramentos viários, relacionados à implantação de sistemas de transporte coletivo deverão, quando a dimensão for suficiente, ser destinadas à produção de Habitação de Interesse Social com equipamentos sociais ou usos não residenciais no pavimento térreo (SÃO PAULO, 2014, grifos nossos).

O Poder Público municipal apelidou esse dispositivo como “gatilho”, que tem como objetivo não permitir o alto adensamento populacional enquanto não houver infraestrutura adequada, que também deve ser entendida como uma forma de atendimento do princípio da função social da propriedade. Ao vincular o padrão de ocupação do solo à existência prévia de um sistema de transporte coletivo, o novo Plano Diretor tenta quebrar o paradigma de um modelo adotado até então na cidade de São Paulo, onde as ocupações se materializam sem nenhuma infraestrutura de acessibilidade disponível.

Adensar e diversificar os eixos de transporte público coletivo significa vincular a essas regiões mais potencialidade na construção de edifícios

residenciais associadas aos usos não residenciais, empreendimentos de uso misto que, ao mesmo tempo que atendem às moradias, geram empregos no mesmo espaço. Assim, essa estratégia poderá diminuir a movimentação casa-trabalho, desafogando os sistemas de mobilidade de forma geral e melhorando o desempenho da locomoção interna da cidade.

Entendemos que essas são algumas das principais inovações do Plano Diretor que viabilizam um grande potencial na mudança do rumo da cidade de São Paulo nos próximos anos, pois, independentemente de ser bom ou ruim, esse plano modificou radicalmente as bases do padrão de ocupação estabelecido e praticado desde o início do século XX em uma cidade como São Paulo.

AVANÇOS E DESAFIOS

Cabe por fim realizar um balanço das inovações do novo Plano Diretor de São Paulo e das possíveis consequências para a mobilidade urbana da cidade, lembrando que pensar mobilidade urbana é pensar na organização do uso e da ocupação do solo.

Destacamos como avanço a possibilidade de efetivação de um modelo policêntrico há muito almejado pelos urbanistas. As áreas sob influência dos eixos de estruturação e transformação urbana terão papel importante na criação de centralidades lineares que farão a conexão entre os núcleos de comércio e serviços, também configurados como centros de bairro. O fato é que essas regiões nunca serão autônomas, com a configuração de uma “minicidade”, mas o que importa é que por meio desse modelo ocorrerá a minimização dos efeitos da má distribuição de pessoas e bens e o equilíbrio no desempenho da mobilidade urbana. Outro avanço importante é a conjugação do discurso/conceito à aplicação imediata da rede de estruturação e transformação baseada na rede de transporte público coletivo, que é o sistema que viabiliza o acesso democrático aos cidadãos para longas distâncias.¹

Com relação aos eixos de estruturação da transformação urbana previstos, por haver menos áreas passíveis de transformação e adensamento no território, o mercado imobiliário atuará concentradamente nessas áreas sob influência dos eixos. Uma vez que novas áreas de influência dos eixos de estruturação estão condicionadas ao início de obras de implantação do transporte público coletivo planejado, será interesse também do mercado pressionar e exigir do Poder Público a execução das

obras de transporte público. Se esse cenário se tornar verídico, entenderemos que se trata de um aspecto positivo, uma vez que o próprio Poder Público está criando mecanismos de controle social para viabilizar e efetuar, por exemplo, um Plano de Mobilidade efetivo que garanta a execução dentro dos prazos acordados.

Podemos destacar como desafio a integração e gestão compartilhadas entre Estado e município, que, ante as inovações desse plano, fazem-se necessárias. As linhas e estações do metrô e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), sistemas de transporte coletivo de alta capacidade, são de responsabilidade do governo do Estado de São Paulo e componentes muito importantes na rede de estruturação e transformação urbana. Na questão da mobilidade, a integração e gestão conjunta são imprescindíveis para o sucesso do “gatilho”.

Outro desafio se refere às linhas e estações planejadas, previstas para 2016, que podem sofrer modificações e alterações de desenho e projeto discricionariamente com base no binômio conveniência e oportunidade, tanto por parte do município para corredores de ônibus quanto do Estado para trens e metrô. Perante tais alterações, serão necessários procedimentos jurídicos, como revogar parcialmente o Mapa 3A, visto que não existe descrição perimétrica das poligonais, determinar para a mesma área novo zoneamento distinto do disposto no Mapa 3A e estabelecer novo zoneamento para as áreas sob influência dos novos traçados de eixos de transporte público. Além disso, até 2021 podem ser planejados e implementados novos eixos de transportes não previstos no Mapa 3A. Como não existe regulamentação, esses casos demandam do Poder Público uma administração e gerência integrada em todos os setores de aplicação dos marcos regulatórios.

Como novo Plano Diretor foi aprovado recentemente, ainda é rarefeita a visibilidade de sua atuação. Porém, entendemos que as medidas adotadas podem causar, em médio e longo prazos, um impacto na mobilidade urbana da cidade de São Paulo. Ainda, o novo Plano Diretor demandará do Poder Público uma gerência e administração coerente e atuante.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 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>. Acessado em: 30 jan. 2016.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>.

Acessado em: 30 jan. 2016.

_____. *PlanMob*: caderno de referência para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Brasília: Ministério das Cidades 2015.

FELDMAN, S. *Planejamento e zoneamento*: São Paulo 1947-1972. São Paulo: Edusp, Fapesp, 2005.

PIRES, L. R. G. M. *Função social da propriedade urbana e o Plano Diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, I. M. *Sistema viário estrutural de São Paulo e estratégias urbanísticas: planos, projetos e intervenções, 1930 a 2002*. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítica e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, Ippur/UFRJ, 2011.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/alt=14092002L%20134300000>. Acessado em: jan. 2016.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os planos regionais estratégicos das subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e a ocupação do solo do município de São Paulo. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/alt=06102004L%20138850000>. Acessado em: jan. 2016

_____. Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TE_07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%20C3%89GICO.pdf>. Acessado em:

jan. 2016.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004. p. 169-243.

[1](#) É importante lembrar que o sistema de mobilidade mais democrático e acessível é o de circulação de pedestres.

6

MOBILIDADE E DESAFIOS DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO: O PDE DE 2014 COMO ESTÍMULO À EQUIDADE

Eunice Helena S. Abascal

Carlos Abascal Bilbao

DESAFIOS DA MOBILIDADE URBANA EM SÃO PAULO

A metrópole de São Paulo enfrenta hoje o desafio do aprimoramento da mobilidade urbana e visa atender aos fluxos gerados pela diversidade de formas e pela intensidade de ocupação do solo. É premente enfrentar a convivência de extensas e populosas periferias e o esvaziamento e a transformação de usos por que vêm passando as áreas centrais, e dotar a cidade de diferentes modais de mobilidade, reequilibrando desigualdades socioterritoriais que podem afetar regiões que hoje se transformam e contam com imóveis ociosos. Que política urbana e quais instrumentos urbanísticos há para ocupar os vazios e promover o adensamento da cidade, sobretudo nas regiões em processo de esvaziamento?

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) assumiu como um de seus principais objetivos a reversão desse quadro, com políticas de ocupação do solo e adensamento integradas à mobilidade. Para tanto, a ênfase recai sobre os eixos de transformação urbana, sinalizados como áreas de intervenção urbana (AIU) em torno de corredores de transporte e estações metroviárias, compreendendo essa configuração como a mais interessante para o adensamento das áreas centrais, de maneira integrada à mobilidade urbana (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c).

Nosso objetivo é apresentar uma reflexão sobre como poderá o atual PDE atingir seus fins e como a política urbana prevista poderá reverter a expansão periférica da metrópole: para quem esse modelo está sendo proposto e que ações e instrumentos se dispõem para acompanhar a aplicação da lei.

Para problematizar a questão, o PDE de 2014 dispõe de outros instrumentos, tais como operações urbanas consorciadas (OUC): “conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da SP-Urbanismo, com participação dos proprietários moradores, usuários e investidores, a fim de implementar transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área de abrangência” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c).

As OUC conceitualmente são integradas a modelos de transformação do solo com base em projetos urbanos¹ e apresentam, em tese, um potencial para transformar induzidamente o território e alcançar a plenitude esperada pelo conceito de mobilidade – uma ação sobre os deslocamentos humanos em todos os seus modais –, promovendo a equidade socioterritorial. Qual dos modelos, eixos de transformação urbana ou OUC, é mais adequado à ponderação de interesses e conflitos, e à preservação dos direitos de equidade e moradia de populações de diferentes níveis de renda? Há outros instrumentos, além desses, que poderiam contribuir para esse equilíbrio?

MOBILIDADE, EQUIDADE E POLÍTICA URBANA

São Paulo é uma metrópole onde são prementes as ações para o aprimoramento da mobilidade que sejam capazes de atender aos fluxos gerados pela diversidade de formas e intensidade de ocupação do solo. O desafio de prover extensas e populosas periferias de formas de mobilidade e reequilibrar desigualdades, que convivem com o esvaziamento das áreas centrais e a presença de outras regiões em transformação de uso e imóveis ociosos, urge da política urbana ações e instrumentos para ocupar vazios e promover o adensamento da cidade, sobretudo nas regiões mais centrais.

O esvaziamento da área central² pode ser verificado desde 1980: de 526.170 ha passou-se a 431.106 ha em 2010 (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2015). Uma degradação de imóveis e tecidos urbanos foi desencadeada por esse esvaziamento, o que

levou à formulação de planos e instrumentos para sanar o problema.

Embora tenha se verificado perda da população residente, a concentração de empregos prosseguiu no centro e na zona oeste. Segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade (2015), de um total de 3.670.312 deslocamentos de trabalhadores com origem na região de moradia até o local de trabalho, 47,2% vão para o centro e a zona oeste. As áreas mais carentes, com extensas periferias e sem infraestrutura de transporte suficiente, caracterizam-se como verdadeiros bairros-dormitórios – em que imperam a escassez de empregos e longos tempos de deslocamento entre casa e trabalho

O PDE³ (Lei nº 16.050/2014) vigente assumiu como um de seus principais motes a reversão desse quadro de desenvolvimento urbano consagrado durante décadas de investimento prioritário em grandes infraestruturas viárias, valorizando o transporte sobre pneus e a expansão periférica, o que contribuiu para aprofundar a cisão entre centro e periferia.

O novo plano aposta em uma política de ocupação do solo e adensamento, integrada à mobilidade e a seus diversos modais, que tem nos eixos de transformação urbana – AIU que assumiram o caráter de “eixo” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c), configurando-se em até 300 metros ao lado de corredores de ônibus e até 600 metros ao redor das estações de trem e metrô – um de seus principais instrumentos. O plano se orienta pela ambição de, ao prover a cidade de um adensamento estimulado ao longo dos eixos, humanizá-la ao aproximar emprego e moradia, enfrentando com esse recurso os desequilíbrios e as desigualdades socioterritoriais (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c).

O atual PDE (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c) assume como estratégia a ocupação da terra ociosa que não atenda à sua função social, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), prioriza a política habitacional e intenta valorizar o meio ambiente e coordenar o desenvolvimento urbano no entorno da infraestrutura viária próxima do transporte público. Com essa estratégia, o plano entende que poderá enfatizar a escala do bairro, estimulando o desenvolvimento econômico pela geração de novos empregos, ao mesmo tempo que preserva o patrimônio e valoriza iniciativas culturais ao longo dessas áreas de desenvolvimento.

Cria a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM): território que julga estratégico para articular São Paulo aos municípios que definem

sua região metropolitana. Para tanto, estimula como política a construção de edifícios de uso misto com fachadas ativas e, por esse recurso, entende incentivar o espaço público ao longo dos corredores de transporte coletivo, fixando-os como locais prioritários para transformar a cidade e otimizar o uso da terra, em bairros residenciais localizados ao longo dos mencionados eixos e nas imediações deles.

É interessante problematizar os recursos e o alcance social propostos por essa estratégia do PDE de 2014, bem como as formas de regulação que permitem atingir os efeitos socioterritoriais esperados, dirimir conflitos, aplicar recursos de ponderação e contrapartidas, de forma a prover equidade e alcançar o equilíbrio almejado, e, assim, implementar mobilidade urbana, e não tão somente aprimorar o transporte. Segundo Eurípedes de Oliveira Emiliano (2015, p. 6), “A ponderação se constitui em técnica mais flexível e mais trabalhosa do que a subsunção, sendo adequada para dirimir conflitos surgidos em sociedade permeada por valores como o pluralismo e a democracia participativa”.

Aqui, é preciso estabelecer a diferença que se configura, no âmbito do direito administrativo, do qual emana o direito urbanístico, entre ponderar e subsumir, em termos de aplicar a legislação. O plano, conforme Oliveira (2011), com força de lei, em sua aplicação a uma superfície determinada, engendrará o projeto. Alude ao espaço de embate dos conflitos de interesses, por excelência; e é em seu âmbito que se deverá encontrar o caminho para regular sobre o que afeta todos, no processo de produção do espaço urbano. O jogo dos interesses é uma ação de ponderação, o que caracteriza, para essa autora, o próprio processo de planejamento do território. A ponderação de que fala Oliveira (2011, p. 141) alude a um conjunto de interesses que, de forma concreta, devem ser dirimidos simultaneamente, realizando concessões e “sacrificando o mínimo de cada um”.

Ponderar é flexibilizar a norma, a fim de considerar e dirimir conflitos, e criar critérios para tanto, e subsumir é tão somente regular, estabelecendo uma relação de causa e efeito entre norma e ação: “se... [se essa é a norma], então... [seu efeito de aplicação é...]”. O direito urbanístico regula um complexo de direitos, dos múltiplos atores que incidem no território, relativos a uma população afetada por sua dinâmica, não sendo uma ação punitiva, sequer reguladora de um sistema fechado de causa e efeito, mas criadora de direito (OLIVEIRA, 2011).

Como poderia então o atual PDE atingir seus fins? Quais instrumentos

estão disponíveis para transformar o território, tendo em vista a mobilidade e a equidade, dessa forma mais ampla, envolvendo a multiplicidade de atores e interesses? Até que ponto a política de adensamento dos eixos de transformação urbana pode reverter o atual quadro de expansão periférica da metrópole: para quem esse modelo pode oferecer moradia e atingir de fato o objetivo de prover a função social da terra e da propriedade? Haveria outros modelos para transformar induzidamente o território e promover a mobilidade e a equidade socioterritorial?

MOBILIDADE URBANA E POLÍTICA PÚBLICA: PLANOS NACIONAL E MUNICIPAL DE MOBILIDADE E POLÍTICA DE TRANSFORMAÇÃO DA CIDADE

A diferença conceitual entre transporte e mobilidade urbana é crucial: enquanto o sistema de transporte provê o deslocamento, a mobilidade implica o uso do solo, necessário para atrair e fixar os fluxos gerados (KNEIB, 2012). Outras variáveis afins à mobilidade são os temas ambientais, econômicos e sociais – a noção apenas se esboça: implica uma ampla gama de fatores, com prioridade aos diversos modais de transporte, e ênfase nos modos coletivos de deslocamento e não exclusivamente motorizados (KNEIB, 2012).

Mobilidade é um atributo da pessoa (KNEIB, 2012) e deve ser abordada tanto do ponto de vista espacial como em sua acepção econômica. A mobilidade individual varia em função da condição social, principalmente em função da renda. É também um atributo urbano, como o conjunto de predicados próprios para possibilitar uma mobilidade qualificada.

A Lei Federal nº 12.581/2012, Lei de Mobilidade, instituiu as bases de uma política nacional, a fim de racionalizar o transporte e os deslocamentos de pessoas e cargas. A política de desenvolvimento urbano é fundamental para engendrar a mobilidade, pois envolve a espacialização dos determinantes que a afetam. O fato de a mobilidade depender da política de desenvolvimento urbano sugere que urbanismo, instrumentos urbanísticos de transformação e planejamento do território e concretização dos diversos modais que garantem fluxos qualificados para pessoas são indissociáveis e necessitam de uma abordagem integrada.

A ênfase em um modelo de mobilidade urbana como ação facilitadora do escoamento de veículos motorizados e na crença de que um

adensamento das áreas próximas a corredores de tráfego é um meio para concentrar emprego e renda em áreas ociosas e alcançar *de per se* uma qualidade ambiental melhor pode não ser um estímulo suficiente para a solução dos graves problemas de uma metrópole como São Paulo. Mobilidade urbana sustentável é um objetivo que depende do controle dos efeitos ambientais resultantes da poluição visual, sonora e do ar, fatores possivelmente impactados pela prioridade aos eixos conectores com possível adensamento.

Para atingir o desenvolvimento urbano, é necessário integrar o uso e a ocupação do solo (BERGMAN; RABI, 2005). No entanto, uso e ocupação do solo não se dissociam do parcelamento e da qualidade total da transformação urbana. Se não é interessante que a população se fixe em bairros distantes e periféricos, longe do emprego e carentes de comércio e serviços, cujos deslocamentos cresçam para atender às necessidades cotidianas de trabalho, é certo que a política de mobilidade urbana deve também estar de acordo com políticas ambientais e de desenvolvimento da cidade.

A atenuação do ônus ambiental, social e econômico dos deslocamentos de pessoas e bens deve prever o controle da ação poluente e da impermeabilização excessiva do solo, o que supõe também uma ação racionalizada da construção e do parcelamento. Não há como materializar uma política de mobilidade sem integração com o urbanismo, seus recursos e instrumentos, e também ao projeto (projeto urbano), concretizando a aplicação de instrumentos urbanísticos. Energias renováveis não poluentes, tecnologias limpas, prioridade às modalidades de transporte coletivo não motorizado (BERGMAN; RABI, 2005) e inclusão social, garantindo que todos se beneficiem de sistemas de mobilidade, são premissas para toda ação de planejar e intervir no território.

Entre as diversas maneiras de financiamento da mobilidade urbana, encontra-se a recuperação da valorização imobiliária, pois obras de infraestrutura de mobilidade valorizam a terra e os imóveis, cujo produto pode retornar na forma de algum tipo de contrapartida. O poder público pode resgatar essas valorizações para a sociedade e promover equidade e ponderação de direitos e deveres das populações afetadas em AIU. Contribuições de melhoria ou instrumentos urbanísticos integram a agenda dos recursos disponíveis.

Para além da relação que se estabelece entre mobilidade e produção

do espaço urbano, uma gestão integrada e intersetorial que preserve a multiescalaridade se torna imprescindível. A autonomia do município assegurada pela Constituição Federal de 1988 não impede que o desenvolvimento urbano urja outras regulações para além do Plano Diretor e do uso e da ocupação do solo, mas, valendo-se do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), novos instrumentos para a melhoria da mobilidade e integração com políticas interescolares devem garantir uma ação integrada com regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

O Plano Diretor de São Paulo aprovado em 2014 deixou margem ao Plano de Mobilidade, o PlanMob/SP 2015 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015e), que visa atender à Lei Federal nº 12.587 (promulgada em 3 de janeiro de 2012). Este último dispositivo estabeleceu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e regulamentou a obrigatoriedade de os municípios acima de 20 mil habitantes elaborarem um plano de mobilidade urbana até 2015.

Uma de suas principais determinações é a coordenação entre política de transporte e circulação e a política de desenvolvimento urbano, tendo nos eixos de transformação urbana o seu principal recurso de integração. Parte-se do pressuposto de que os eixos associam o desenho da rede de transporte de média e alta capacidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015e) ao adensamento de emprego e moradia. Os eixos se configuram ao longo dos sistemas de transporte coletivo de alta e média capacidade, metrô, trem e corredores de ônibus, para potencializar o aproveitamento do solo urbano e estimular o adensamento habitacional e outros usos.

Uma possível distribuição equilibrada de recursos nessas áreas depende das formas que o poder público dispõe de obter e reinvestir recursos. Para gerir recursos financeiros provindos de contrapartidas onerosas, a Prefeitura Municipal de São Paulo (2015e) enumera três possibilidades de arrecadação, na forma de outorga onerosa. Para manejar essas contrapartidas financeiras que podem ser reinvestidas no território urbano, em cada um dos distritos foi definido um estoque de área adicional de construção, que pode ser regatado mediante pagamento.

Em uma primeira acepção, os recursos da outorga onerosa vão para o Fundo Municipal de Urbanização (Fundurb) e repercutem em melhorias urbanas, sem discriminação de região ou área, podendo beneficiar qualquer área da cidade.

Em áreas de OUC, os recursos da outorga onerosa são direcionados

para fundos previstos nas leis específicas de cada uma e revertidos exclusivamente em projetos urbanos correlatos. A gestão desses fundos é compartilhada entre prefeitura e sociedade civil, e auditada pela Caixa Econômica Federal.

Nas AIU – com grande ênfase no Plano Diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c) para implementação de projetos estratégicos – eixos, polos de centralidades, parques e áreas verdes visando à preservação de rios e córregos, rede viária e redes de transporte público coletivo (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c) –, é possível construir acima dos coeficientes básicos. Os recursos deverão ser investidos em projetos e áreas previamente definidos. A questão é como poderão concretizar um sentido amplo de mobilidade urbana e melhorar a equidade dos benefícios dessas intervenções para suas áreas objeto e para a cidade.

Os recursos de venda de potencial construtivo, aplicados no Fundurb e investidos em qualquer área da cidade, são utilizados pela Secretaria da Habitação (Sehab). A Sehab recebe o principal montante de recursos, somados às contrapartidas obtidas nas OUC e no Fundo Municipal da Habitação (FMH), agregando a participação da Federação e do Estado de São Paulo.

Nas OUC, preveem-se benefícios econômicos e sociais à população diretamente afetada (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011). Há ainda a previsão de um estudo do impacto de vizinhança, remuneração das populações atingidas paga pelos proprietários e empreendedores, para devolver à sociedade parte dos lucros gerados pelas melhorias infraestruturais e liberalização das regulamentações urbanística e edilícia. Prevê-se também a participação da sociedade civil, conferindo importante papel à gestão participativa. Visa-se garantir um equilíbrio entre investimentos públicos e privados, gerando o retorno à sociedade de uma parte dos lucros do setor imobiliário, provendo uma equidade redistributiva dos benefícios (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015a): habitação, espaço público, equipamentos e infraestrutura, com grande ênfase na mobilidade, crucial à geração de emprego e renda nas regiões em que mais se fizesse necessária.

Intervenções dessa natureza dependeriam de parcerias e contrapartidas, e de ponderação entre ganhos, gastos e investimentos, impedindo que o principal beneficiário do processo de urbanização seja o setor imobiliário (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015a).

Conforme Déak (2015, p. 1), a origem das OUC envolve a definição de áreas com “potencial de intensificação do uso do solo”, vinculando a intervenção ao aumento da densidade, e investimentos infraestruturais realizados, sobretudo em sistema viário, uma condição para a mobilidade. O PDE de 2002-2013 (Lei nº 13.430/2002) associou a mobilidade à transformação induzida do território, a novos usos e densidade, com base no Estatuto da Cidade, e conferiu grande força às operações urbanas (OU) e OUC, compreendidas como os mecanismos de indução da transformação do território por excelência, naquele momento.

Nas áreas de OUC, o poder público previa a realização do potencial de adensamento das superfícies definidas, investimentos em infraestrutura, obras viárias, saneamento, remoção de favelas e cortiços, e provisão de habitação de interesse social (HIS).

As AIU, por seu turno, não são uma inovação, pois já estavam sinalizadas no PDE de 2002. No novo Plano Diretor, as AIU assumiram o caráter de “eixo de estruturação e transformação urbana” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c), configurando-se em até 300 metros ao lado de corredores de ônibus e até 600 metros ao redor das estações de trem e metrô.

No entanto, a aposta no desenvolvimento dos eixos, centralizando os instrumentos na venda de potencial construtivo acima dos índices previstos pelo zoneamento (coeficiente de aproveitamento 4) para resgatar essa valorização e aplicar esses recursos em obras viárias, deve ser relativizada, pois pode contrariar o espírito de equilíbrio da política de mobilidade associada à produção do espaço urbano.

Articulando desenvolvimento urbano e mobilidade, o PDE do município de São Paulo (Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014) definiu a MEM, com três setores: orlas ferroviária e fluvial, eixos de desenvolvimento e central. As OU estão inseridas nessa macroárea e localizadas no Arco Tietê, no setor das orlas ferroviária e fluvial da cidade.

No que toca à qualidade da urbanidade necessária para concretizar os anseios da política de mobilidade e fazê-la deixar o plano discursivo, pode-se dizer que a definição de índices urbanísticos de construção e a possibilidade de captura de um sobrevalor (outorga onerosa) não são suficientes, em si mesmos, para transformar a cidade da maneira como se espera e alcançar um ambiente que contribua para a transformação urbana total. Como lembrou Nabil Bonduki (2014), relator do PDE de 2014, não há cultura de projeto ou projeto urbano entre os quadros do poder público.

No que concerne à dinâmica do mercado imobiliário, é preciso refletir sobre os efeitos do Plano Diretor nos preços do solo e dos imóveis residenciais nos eixos, passíveis de adensamento. Um volume de recursos capaz de atrair o mercado imobiliário pode levar a unidades habitacionais menores, para atender os públicos de maior renda (padrão médio e médio alto), sob pena de populações originalmente assentadas se deslocarem para bairros periféricos – aprofundando a formação das periferias e agravando problemas de mobilidade urbana e metropolitana.

A questão de qual é efetivamente o tipo de produto imobiliário nos eixos e para quem são persiste (LIMA JR., 2014). Análises vêm sinalizando que a construção de empreendimentos nos eixos para faixas de renda adequadas ao Programa Minha Casa Minha Vida⁴, por exemplo, poderá ser bastante difícil, mesmo com incentivos do PDE de 2014 para HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP)⁵ nos eixos. O preço da terra é regido pelas regras de mercado, e a outorga onerosa tem preço definido (LIMA JR., 2014), pois o preço do direito de construir é fixado pelo poder público. O valor da terra é elevado em São Paulo, e os terrenos objeto de operações nos eixos não tendem a perder preço, de modo a influir no custo final do produto imobiliário, quando se incorporam os custos da outorga. Quer dizer que o adensamento nos eixos atenderá a uma faixa de público de renda média ou média alta.

Candido Malta Campos Filho (2015, p. 2) assevera que é “Falso dizer que é possível reduzir substancialmente o problema da Habitação Popular sem reduzir substancialmente o preço do solo urbano”, referindo-se à crença de que não é possível implementar a transformação induzida do território para todas as classes sociais sem prover instrumentos de equidade e justiça social. Esses instrumentos urgem a ponderação dos fatores de valorização da terra e o enfrentamento da expulsão de populações afetadas.

O Plano Municipal de Habitação de São Paulo de 2008 a 2024 (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO PMSP, 2015b), por sua vez, elaborado pela Sehab, pontua que, na cidade, em 2008, havia em torno de 889.808 domicílios em assentamento precários, favelas, loteamentos irregulares ou cortiços, apresentando uma ou mais inadequações. Desses domicílios, 133 mil deveriam ser substituídos por causa das condições de risco ou precariedade. Somando-se a estes, um déficit de 93.732 moradias por crescimento populacional, perfazendo 227 mil domicílios no município, sinalizava a extensão do problema do

assentamento populacional nas periferias e a propriedade privada dos imóveis, urgindo que a questão da mobilidade seja encarada de forma a adensar o que é possível em áreas centrais, mas considerando as preexistências. No levantamento da Sehab, 97,5% desses imóveis eram de alvenaria, e 77,8 %, próprios; 99,5% detinham acesso à água, 93,6% dispunham de banheiros conectados à rede de esgotos, 98,2% de coleta de lixo e 100% de luz elétrica. A renda mensal não ultrapassava três salários mínimos, perfazendo 69,1% da população. A estratégia dotada pela secretaria foi então urbanizar e combater a inadequação habitacional, fixando a população no seu lugar de origem e pondo em marcha a regularização fundiária. Essa consolidação das periferias urge políticas de mobilidade interescares para consolidar os benefícios da urbanização. Quanto ao orçamento público, o maior problema é o custo da terra e recursos insuficientes para compra do solo urbano e construção, para suprir a demanda de todas as novas moradias. Então a metrópole necessita que o poder público financie habitações para famílias de baixa renda, deixando ao mercado imobiliário o suprimento de moradias para estratos sociais que possam arcar com o financiamento habitacional, com renda acima de seis salários mínimos, podendo variar de 37% a 42% do total de novas moradias (SECRETARIA DA HABITAÇÃO, 2015a).

No ano de 2008 com previsões otimistas da economia brasileira, a Sehab estimou até o ano de 2024 novas moradias na ordem de 771.898, somando-se a um déficit existente, com necessidade de um milhão de novas moradias em São Paulo. A pesquisa levou em conta a tendência de queda do número de indivíduos por domicílio (que, em 2008, era de 3,15, com projeções para 2024 de 2,70) e o aumento do preço do metro quadrado. Essa tendência se confirmou pela diminuição do tamanho dos apartamentos verificada de 2005 a 2014 (VEIGA, 2015); o número de unidades lançadas em São Paulo com menos de 40 metros quadrados passou de 960 (2005) para 7.810 (2014). O menor número de filhos, o envelhecimento da população, o aumento da escolaridade e o alto valor do solo levam a população a procurar menores preços, praticidade e facilidade de locomoção. Esses números ratificam a tendência de um déficit habitacional para as classes média e média alta, e a produção de unidades menores, sendo para esse estrato o adensamento junto aos eixos.

Novos instrumentos urbanísticos estão sendo regulamentados pelo PDE de 2014, como o IPTU Progressivo⁶, que recebeu regulamentação em 31 de outubro de 2014, e a Cota de Solidariedade⁷, Decreto n° 56.538,

de 23 de outubro de 2015, que regulamentou disposições da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Esses instrumentos preveem a possibilidade de obtenção de recursos para que possam ser adensados os eixos de transformação urbana e para que HIS e HMP sejam produzidas nas AIU que os abrigam.

Sem a integração entre o Plano Diretor, seus instrumentos e uma cultura de projetos urbanos, persistirá, a nosso ver, a vacuidade das proposições, pois o plano e seus dispositivos “não dizem como, quando, quanto e pra quem essas áreas devem ser transformadas” (ROLNIK, 2015).

A política de mobilidade se institui com o debate da necessária integração ao desenvolvimento urbano. Se a prioridade dos eixos de transformação urbana continuar sendo apenas a produção de edifícios com mais garagens e carros, a ênfase em atender exclusivamente aos médios persistirá; é preciso repensar que tipo de cidade se deseja, revertendo a cultura que enfatiza a construção e o viário, mesmo em AIU ou de operação urbana.

Se várias regiões do centro expandido de São Paulo ainda apresentam áreas ociosas e em transformação, com potencial de produção de uma outra cidade, poderemos, uma vez mais, desperdiçar a oportunidade de transformar sua urbanidade, reproduzindo o padrão excludente e insustentável que nega a política de mobilidade proposta, em níveis nacional e municipal.

ESTATUTO DA CIDADE: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E TRANSFORMAÇÃO INDUZIDA DO TERRITÓRIO – POSSIBILIDADES E DESAFIOS DOS INSTRUMENTOS DO PLANO DIRETOR

A Constituição Federal aprovada em 1988, em seus artigos 182 e 183, estabeleceu a imbricação entre direito de propriedade e sua função social, preparando as bases para a elaboração do Estatuto da Cidade. Esse estatuto consistiu em importante ponto de inflexão do direito urbanístico brasileiro, dirimindo sobre instrumentos urbanísticos que se propuseram a legitimar a função social da cidade e combater processos especulativos de imóveis e terrenos vazios.

Uma de suas conquistas foi o reconhecimento da diferença entre direito de propriedade e direito de construir. Sinalizava-se a gestão, por

parte do poder público, da produção do espaço urbano e da atuação dos empreendedores imobiliários, ao resgatar, na forma de modalidades diversas de contrapartidas, o produto da valorização da terra obtido com a construção de infraestrutura em áreas urbanas em transformação.

O PDE (Lei nº 13.430/2002) foi um dos primeiros elaborados com fundamento no então aprovado Estatuto da Cidade. Como um conjunto de diretrizes para a espacialização da política urbana, o PDE sinalizou e localizou as áreas nas quais os diversos instrumentos do Estatuto da Cidade poderiam ser aplicados: Planos Regionais das Subprefeituras (2004), a Lei de Uso e Ocupação do Solo – Luos (2004, modificando a Lei de Zoneamento de 1972, vigente), Plano de Habitação, Plano de Circulação Viária e Transportes, as OU, Planos de Bairro e zonas especiais de interesse social (ZEIS).

Atuando em perímetros definidos com intervenções em escalas específicas, as OU davam sequência a um tipo de instrumento originado como Operações Interligadas (Lei Municipal nº 11.773/87); nasciam, nesse mesmo período, as OU Faria Lima (1995), Água Branca (1997) e Centro (1997). Com o PDE de 2002, as operações interligadas destinavam contrapartidas ao Fundo Municipal da Habitação, redistribuindo-as e aplicando-as a obras de HIS.

O artigo 32 do Estatuto da Cidade definiu as OUC –intervenções em que contrapartidas onerosas deveriam ser reinvestidas na própria área objeto da operação. As OUC previam transformações estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental – implementadas com base em um projeto urbano, articulador desses objetivos. O perímetro definido estaria submetido aos objetivos maiores do Plano Diretor Municipal, bem como às diretrizes de lei específica, evidenciando um instrumento destinado à política urbana com a coordenação do poder público municipal, para que um complexo programa de usos, atividades e ocupação do solo fosse implementado, envolvendo intervenções voltadas a múltiplos usos e destinadas a usuários de grupos sociais heterogêneos.

Entre os objetivos das OUC, estavam infraestrutura e equipamentos coletivos, e uma integração das políticas de transformação, ocupação e parcelamento do solo, sob a égide de projetos urbanos, com múltiplos sistemas de mobilidade. O PDE de 2002-2012, elaborado para espacializar as diretrizes do Estatuto da Cidade, assinalou nove áreas de OU e a continuidade de outras quatro que eram ativas: Centro, Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada. As outras OU eram Carandiru, Celso Garcia,

Diagonal Norte, Diagonal Sul, Santo Amaro, Vila Leopoldina-Jaguarié, Vila Sônia, Jacu-Pêssego e Amador Bueno.

Em 2009, foram sinalizadas novas OUC para desenvolver orlas ferroviárias: Lapa-Brás, Mooca-Vila Carioca, reafirmando as OU Centro, Água Branca e Rio Verde Jacu (antiga Jacu-Pêssego). As OU Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015a) englobaram outras, anteriormente previstas, e foram propostas para reocupar antigos terrenos industriais e o entorno das vias férreas, adensando-os. Essa reestruturação deveria alcançar uma escala metropolitana, com a superação da barreira da ferrovia, mudando os usos das áreas industriais. Tais ações visavam expandir o sistema de conexões leste/oeste, condicionado por poucas ligações viárias restritivas. Nesse momento, tiveram início um debate e a proposta de estratégias e instrumentos para repensar as formas consagradas até então de ocupação do solo e para a produção de uma cidade inclusiva e mais justa, com base em uma crescente conscientização de suas várias escalas, da mobilidade e transformação do solo, prevendo ZEIS e produção de HIS a partir das contrapartidas obtidas com a operação.

Esse instrumento, em tese, contrabalançaria a prioridade à construção elitista proposta para os eixos. Candido Malta Campos Filho (2015, p. 7) lembra que é

Falso dizer que esse Plano Diretor [PDE de 2014], quer o bem da cidade, se aumenta os custos de sua construção e operação, ao superadensar acima da capacidade de suporte do sistema de circulação, exigindo, por conseguinte, o modo mais caro de todos para atendê-la que é o metrô subterrâneo, quando poderia priorizar o adensamento no entorno das ferrovias, que propicia o modo mais barato de todos que são os metrôs de superfície aperfeiçoando os trens da CPTM. E gerando os Corredores Metropolitanos, um partido urbanístico que integra a metrópole e leva para a periferia centralidades de qualidade metropolitana.

Por essa razão, orlas ferroviárias se tornaram objeto de interesse e de novas OU, desde 2009, e apresentam-se ainda hoje atraentes a uma transformação que vem sendo paulatinamente e quase que exclusivamente empreendida pelo mercado imobiliário, que ali passou a atuar: o processo foi estimulado pelo deslocamento de plantas industriais e galpões destinados a atividades afins.

Trata-se de áreas urbanas consolidadas, dotadas de infraestrutura e equipamentos, cuja transformação de usos libera terrenos que despertam o interesse imobiliário – espaços em que um possível adensamento construtivo ocupa o lugar de um movimento inicial de redução da população moradora causado pela degradação, devendo atrair empreendimentos residenciais, comércio e serviços. Como uma forma de ocupar áreas ociosas, o estímulo à maior densidade pode ser compreendido como um recurso de aprimoramento do sistema de mobilidade, com redução do tempo gasto em deslocamentos.

O novo Plano Diretor de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) se pretende humanista, visando ao equilíbrio do território, por usar de recursos que, em tese, aproximam emprego e moradia, o que se considera um meio para reequilibrar a cidade. Elenca diretrizes para orientar o desenvolvimento e o crescimento da cidade, com grande ênfase nas proximidades do transporte público – os eixos descritos.

O PDE de 2014 procura adotar integralmente a PNMU (Lei Federal nº 12.587/2012), o transporte coletivo sobre o individual e adoção de modalidades não motorizadas. No capítulo V, propõe que o sistema de mobilidade é uma necessária articulação entre todos os modais de transporte, de alta e média capacidades, trilhos e corredores de ônibus, e o papel estrutural do sistema de mobilidade (FRANCO, 2015). Mas, ao produzir os eixos, põe a tônica das intervenções urbanas na edificação, na venda de recursos para verticalizar sem verdadeiramente adensar, favorecendo determinados estratos sociais pela proximidade e pelas vantagens oferecidas pelos corredores de transporte.

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MECANISMOS DE TRANSFORMAÇÃO URBANA APRESENTADOS

Tanto o atual PDE e quanto a Lei de Uso e Parcelamento do Solo apostam que o adensamento e o uso múltiplo como forma de transformação urbana poderão ocorrer conjuntamente com o investimento na complexa rede de transportes públicos. O possível adensamento ao longo de eixos de estruturação urbana superaria as desvantagens de esvaziamento do centro expandido, reocupando também áreas urbanas ao norte, sul e leste.

Mobilidade e transporte rodoviário não se confundem: o efeito prometido pelas OU e por outros mecanismos de transformação induzida

como os eixos de transformação urbana pode ser oposto ao que sinalizam como um benefício: melhorias de conectividade podem servir exclusivamente à criação e ampliação de avenidas e pontes, para reproduzir o fluxo de veículos, como observa Rolnik (2010). Trata-se de uma distorção dos objetivos das OUC e dos eixos que pode reduzi-los à negociação de potencial construtivo e resgate de outorga onerosa, permitindo a construção acima do coeficiente de aproveitamento permitido pela Luos para reverter em infraestrutura (mecanismo de exceção), apostando em contrapartidas usadas eminentemente para custear obras viárias. Essa ênfase no viário e a indefinição de instrumentos que vinculem os recursos ao território e à possibilidade de adensar para classes de baixa renda (HIS) fragilizam a política de mobilidade. As Cotas de Solidariedade ainda em previsão e regulamentação podem amenizar o problema, mas a inexistência de projetos urbanos ou quase nenhuma ênfase neles, redesenhando as superfícies em sua qualidade ambiental total, também é um ponto frágil.

Quanto à reversão do esvaziamento de áreas em transformação e adensamento, verifica-se que, em muitos casos, as áreas das OU perderam população: “Pinheiros (que teve 94 mil moradores e hoje tem 65 mil), Itaim Bibi e Moema, assim como outros bairros (que estão fora desse tipo de operações, mas se transformaram sob o mesmo modelo de ‘adensamento’), perderam população desde que se verticalizaram” (ROLNIK, 2010), sinalizando que a prática e o estímulo à ação do mercado imobiliário não garantem a reversão do quadro de estagnação de determinadas área para a criação de emprego e renda, e atração de população.

A valorização de solo gerada por melhoramentos infraestruturais, em áreas de OU e, possivelmente, nos eixos de estruturação urbana, acarreta preços da terra elevados, excluindo favelas e residências de padrão de renda mais baixo, que cedem passo à ação discricionária de um poder público que contraria a prática prevista por esses instrumentos, impedindo o benefício dos menos favorecidos no jogo das forças de produção do espaço urbano. O adensamento relativo convive com garagens e condomínios que ofertam mais de uma vaga para veículos, impermeabilização do solo garagens subterrâneas, maior afluxo de veículos, sacrifício da capacidade de suporte das vias e baixa densidade do solo – excluindo os que continuam viajando horas diárias para chegar ao local de trabalho e contrariando o modelo de cidade compacta, já que o

preço do solo e dos imóveis nas áreas passíveis de intervenções eleva-se progressivamente (ROLNIK, 2010).

Um repovoamento includente e a reversão de um modelo de mobilidade perverso implicam instrumentos urbanísticos e de gestão do solo urbano que atendam a outros determinantes, que não exclusivamente a produtividade econômica do solo e sua valorização.

A expectativa de equidade prevista pelo Estatuto da Cidade poderia considerar as OU e os eixos de transformação urbana instrumentos valorizados, verdadeiros meios de requalificação de áreas estratégicas: uma transformação orquestrada por interesses múltiplos e includentes, associando-se a projetos urbanos. Assim se promoveriam a renovação de padrões urbanísticos diversidade de usos e tipologias arquitetônicas, e o resgate, como fiel da balança, da produção de HIS em áreas localizadas em bairros muito acessíveis, situados em áreas centrais, com espaços públicos de qualidade. Tais práticas e objetivos vêm sendo menos valorizados do que a construção de área adicional, o que certamente prioriza, uma vez mais, a demanda do mercado imobiliário.

REFERÊNCIAS

ABASCAL, E. H. S.; BILBAO, C. A. Projeto urbano e dependência espacial. Um conceito intrínseco à natureza da cidade – Abandoibarra, Bilbao. *Arquitextos*, ano 5, v. 164, 2014. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.164/5039>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

ALVIM, A. A. T. B.; ABASCAL, E. H. S.; MORAES, L. G. S. de. Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metrópole*, v. 13, n. 25, 2011. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5988>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

BERGMAN, L.; RABI, N. I. A. de. *Mobilidade e política urbana*: subsídios para uma gestão integrada. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.

BONDUKI, N. O Plano Diretor e os caminhos para ir da casa para a cidade. *Carta Capital*, 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/o-plano-diretor-e-os-caminhos-para-ir-da-casa-para-a-cidade-9201.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CAMPOS FILHO, C. M. Dezessete falsos fundamentos do chamado Plano

Diretor do município de São Paulo, Lei 16050/14 e do projeto de lei de zoneamento conexo (PL 272/15). Disponível em: <<http://www.sapp.org.br/sapp/wp-content/uploads/Pde.-17-fundamentos-falsos.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

DÉAK, C. Operações urbanas. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/oper-urb/index.html>. Acesso em: 12 nov. 2015.

EMILIANO, E. de O. A técnica da ponderação como paradigma hermenêutico. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.a-tecnica-da-ponderacao-como-paradigma-hermeneutico.44098.html>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

FRANCO, F. de M. O futuro de São Paulo é instigante. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/artigo-o-futuro-de-sao-paulo-e-instigante/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Análises e estudos. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Estatuto da Cidade. Lei nº Federal 10.257 de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 11 nov. 2015.

KNEIB, E. C. Dossiê mobilidade. *Revista UFG*, ano XIII, n. 12, jul. 2012. Disponível em: <http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/julho2012/arquivos_pdf/09.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2015.

LIMA JR., J. Crítica aos novos custos da outorga onerosa no Plano Diretor de São Paulo. 2014. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/?p=28240>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

OLIVEIRA, F. de. *A discricionariedade de planejamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa*. Lisboa: Almedina, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Operações urbanas. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp_obras/em_p=22040>. Acesso em: 11 nov. 2015a.

_____. Lei nº 13.430/2002 – Plano Diretor Estratégico de 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/le

[p=1386](#)>. Acesso em: 20 nov. 2015b.

_____. Lei nº 16.050/2014 – Plano Diretor Estratégico de 2014. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/le/p=1386>. Acesso em: 20 nov. 2015c.

_____. Plano de Mobilidade de São Paulo. Texto-base – fevereiro de 2014. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobtexto-base_1424729529.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015d.

_____. IPTU Progressivo. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/2179-2/>>. Acesso em: 13 nov. 2015e.

_____. Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/1da2a_Lei_N_13.88504_Estab>. Acesso em: 20 nov. 2015f.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2015.

ROLNIK, R. Operação urbana: panaceia ou mistificação. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 10 maio 2010. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1005201021.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. Urbanismo aos pedaços. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/04/22/urbanismo-aos-pedacos/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO DE SÃO PAULO (SEHAB) (PMSP). Ações e Programas. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/>>. Acesso em: 3 nov. 2015a.

_____. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Disponível em:

<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/planejamento/plano_diret
Acesso em: 3 nov. 2015b.

VEIGA, E. Prédio em SP terá miniapartamento de apenas 14 m². O Estado de S. Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/edison-veiga/predio-em-sp-tera-miniapartamento-de-apenas-14-metros-quadrados/>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

ZENTELIN, J.-L.; ABASCAL, E. H. S.; CAMPOS, C. M. Métropolisation et projets urbains dans les villes d'Amérique du Sud. 2012. Disponível em: <<https://dialogosbrasilfranca.wordpress.com/2012/04/05/para-baixar-os-artigos-apresentados/>>. Acesso em: 24 out. 2015.

- 1 A noção de projeto urbano implica intervenções flexibilizadas, em processo, com efeitos socioterritoriais complexos previstos (ABASCAL; BILBAO, 2014); valoriza o projeto como instrumento para o desenvolvimento local e transformação do espaço urbano. Envolve um desenho-conceito, imbricado com relações socioeconômicas e ambientais, articulando-se a sistemas de gestão e instrumentos urbanísticos, como OUC e AIU.
- 2 Área central corresponde aqui ao denominado centro expandido, ao redor do centro histórico. É delimitada pelo chamado minianel viário: Marginais Tietê e Pinheiros, avenidas Salim Farah Maluf, Afonso d'Escragnolle Taunay, Bandeirantes, Juntas Provisórias, Presidente Tancredo Neves, Luís Inácio de Anhaia Melo e o Complexo Viário Maria Maluf (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c).
- 3 O atual Plano Diretor foi aprovado em 30 de junho de 2014 e sancionado em 31 de julho pelo então prefeito Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores). A Lei nº 16.050/2014 apresenta diretrizes para o desenvolvimento e o crescimento urbano nos próximos 16 anos (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c).
- 4 De acordo com a Caixa Econômica Federal, “Iniciativa do Governo Federal que oferece condições atrativas para o financiamento de moradias nas áreas urbanas para famílias de baixa renda. Em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos”. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2015.
- 5 Segundo a Prefeitura Municipal de São Paulo, “Habitação de Interesse Social – HIS corresponde àquela destinada a família com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos, de promoção pública ou conveniada ao Poder Público, nos termos do disposto no Capítulo IV do decreto 44.667/04”; “Habitação de Mercado Popular – HMP corresponde àquela destinada à família com renda igual ou inferior a 16 (dezesesseis) salários

mínimos, de promoção privada, nos termos do disposto no Capítulo VI do Decreto 44.667/04”. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamentos/servicos/p=154015>>. Acesso em: 12 out. 2015.

6 “Trata-se basicamente de combater a ociosidade de imóveis nas regiões da cidade dotadas de infraestrutura básica. Tal ociosidade normalmente decorre de atitudes especulativas, quando os proprietários aguardam condições vantajosas financeiramente para comercializá-los. Enquanto isso, o preço da terra sobe no mercado imobiliário, pela falta de oferta, encarecendo igualmente os produtos (unidades habitacionais, especialmente, mas o uso comercial de pequeno porte também). Além disso, tais imóveis degradam o entorno onde se localizam, quando a limpeza e manutenção não é feita pelos proprietários. Em suma, o poder público notifica os proprietários para que, no prazo de um ano, apresente projeto de edificação no terreno, ou ainda de ocupação da construção, quando esta já existe. Não cumprida tal obrigação, aí então entra em cena o IPTU progressivo, até que ela seja atendida.” Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/2179-2/>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

7 “O Projeto de Lei do Plano Diretor Estratégico (PDE) amplia os instrumentos de planejamento urbano e habitacional no município direcionado para o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade na medida em que estabelece a Cota de Solidariedade. Este novo instrumento que deverá ser regulamentado no prazo de 12 meses após a aprovação do novo PDE, por meio de Lei específica, cria condições para que sejam definidos mecanismos de contrapartida para o licenciamento de grandes empreendimentos imobiliários e/ou projetos urbanos com o objetivo de ampliar a produção de Habitações de Interesse Social”, além de prever que grandes empreendimentos sejam responsáveis por, no mínimo, 10% de moradias para a população de baixa e média rendas. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-pde-cota-de-solidariedade/>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

7

DIREITO E MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL

Solange Teles da Silva

INTRODUÇÃO

A problemática da mobilidade urbana sustentável insere-se no contexto do exercício dos direitos cidadãos e das possibilidades oferecidas para a sua movimentação no espaço urbano¹. Aqui o Estado tem um papel fundamental de assegurar a todos e a todas as condições necessárias para que possam se movimentar, e as discussões sobre mobilidade/imobilidade, além de um componente geográfico, têm um componente social (SANTOS, 2011, p. 166).

Realizar a análise dessa temática sob o prisma da sustentabilidade significa se debruçar sobre os próprios limites da mobilidade urbana, quais sejam, limites ecológicos, impostos pelo esgotamento dos combustíveis fósseis; limites econômicos, decorrentes do próprio aumento dos preços dos combustíveis; e limites físicos das próprias cidades que acabam reduzindo os espaços destinados a movimentação das pessoas e cargas.

O objetivo deste capítulo é realizar uma análise da temática da mobilidade urbana sustentável, considerando os seus limites e as possibilidades de concretização, a partir das discussões iniciadas no 1º Encontro Internacional de Direito Administrativo Contemporâneo e os Desafios da Sustentabilidade – Mobilidade Urbana, realizado em setembro de 2015 na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Assim, a visão tradicional de mobilidade, qual seja, a de transporte, não será objeto específico do presente estudo, mas buscar-se-á compreender, para além da lógica de infraestrutura, custos e organização dos modos de transporte, a relação entre direitos, as cidades e a mobilidade

inseridos em um projeto de desenvolvimento urbano, no qual a acessibilidade a diferentes locais deve constituir parte integrante de uma lógica sustentável e de afirmação dos direitos cidadãos.

MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL, A EMERGÊNCIA DE UM CONCEITO

O conceito de mobilidade urbana sustentável deve ser compreendido a partir de um novo enfoque que emerge gradativamente com o objetivo de reestabelecer “a capacidade de agir sobre o urbanismo e a gestão do desenvolvimento dos espaços urbanos” (BOURDAGES; CHAMPAGNE, 2012). Como então analisar a sustentabilidade aplicada à mobilidade urbana? No fundamento dessa ideia, encontra-se o próprio conceito de desenvolvimento sustentável que pode ser analisado a partir de diferentes concepções. Entretanto, o relatório *Nosso futuro comum*, também conhecido como Relatório *Brundtland*, ao alertar em 1987 contra a permanência dos modelos e padrões de produção e consumo, enunciou e tornou popular a fórmula canônica do desenvolvimento sustentável, definindo-o como

Aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos chave: o conceito de “necessidades”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe no meio ambiente, impedindo-o de atender as necessidades presentes e futuras (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Apesar da diversidade de definições da expressão desenvolvimento sustentável, a fórmula enunciada indica duas ideias-chave considerando as gerações presentes e futuras: a justiça social e os limites tecnológicos. Isso conduz à análise, por um lado, da questão da necessidade da redução dos níveis de pobreza e concretização dos direitos sociais consagrados no texto constitucional brasileiro, entre os quais se encontra o direito ao transporte². Por outro lado, essa definição de desenvolvimento sustentável também indica a necessidade de investimentos em educação, ciência e

tecnologias, aplicadas “para identificar, evitar e combater os riscos ambientais, para resolver os problemas do meio ambiente e, de modo geral, para o bem comum da humanidade”³, encontrando-se, entre tais problemas, o da mobilidade urbana⁴.

Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável aplicado à mobilidade urbana conduz a uma reflexão sobre a necessidade de considerar a cidade sustentável e o acesso à mobilidade, preservando-se os benefícios relacionados a ela e reduzindo-se os impactos do transporte, bem como investimentos no planejamento do desenvolvimento dos espaços urbanos e em educação. Tal qual ressaltam Bourdages e Champagne (2012), o conceito de mobilidade urbana sustentável favorece “a emergência de uma cultura e hábitos diferentes de consumo e de mobilidade nos planos local, nacional e global”. O direito à mobilidade sustentável pode, portanto, ser analisado a partir desses três prismas.

DIREITO À MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

Algumas questões surgem quando se discute o direito à mobilidade. Em primeiro lugar, esse direito considera a possibilidade de acessar as oportunidades em uma cidade, educação e emprego (BOCAREJO, 2011, p. 98). Em outras palavras, discutir o direito à mobilidade é realizar uma análise de seu alcance, quer dizer, das desigualdades provocadas pelas diferenças em matéria de acessibilidade. É possível constatar tais desigualdades quando se observam, por exemplo, os quilômetros percorridos por um indivíduo. De acordo com dados da pesquisa Origem e Destino da Região Metropolitana de São Paulo de 2007, “A renda familiar é a principal variável relacionada à mobilidade. Quanto maior a renda familiar, maior o número de viagens diárias realizadas por pessoa” (DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E EXPANSÃO DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS, 2008, p. 23). As populações de baixa renda em grandes metrópoles brasileiras “estão sendo privadas do acesso aos serviços de transporte coletivo [...] [e tal] privação contribui para a redução de oportunidades [...]” (GOMIDE, 2006, p. 242). A acessibilidade deve propiciar inclusão e não o contrário⁵. Isso conduz, portanto, a repensar o próprio desenvolvimento das cidades.

Em segundo lugar, há a necessidade de preservar os benefícios relacionados com a mobilidade, o que significa, por exemplo, estabelecer

outras formas de mobilidade, como a mobilidade virtual que pode substituir a mobilidade física. Além disso, a redução dos impactos do transporte passa certamente por priorizar os modos de transporte não motorizados e o transporte público coletivo.

Como então isso se dá nas esferas local e nacional ou ainda sob o prisma global? Há normas jurídicas que fomentam a sustentabilidade em termos de mobilidade urbana, assegurando inclusão social e fomentando outras formas de mobilidade? A mobilidade urbana é concebida isoladamente ou há mecanismos de articulação entre as políticas públicas territoriais, energéticas, ambientais e tecnológicas? Essas são algumas indagações que nortearão a presente análise.

DIREITO À MOBILIDADE SUSTENTÁVEL SOB OS PRISMAS LOCAL E NACIONAL

Nas cidades brasileiras, a partir da década de 1960, ocorreu uma grande transformação na mobilidade das pessoas, reflexo do intenso processo de urbanização que se associou a um aumento significativo do uso de veículos motorizados. A partir da década de 1980, observou-se, nas grandes regiões metropolitanas, uma queda no uso do transporte público e um aumento do uso do automóvel (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011). Observe-se que uma política de subsídios diretos para os automóveis foi adotada tanto pelos governos federais, com a redução do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) – para veículos de baixa cilindrada –, como pelos governos locais, com estacionamento gratuito nas vias públicas. Já no que diz respeito ao transporte de cargas, a preferência dada ao transporte rodoviário iniciou-se com a Constituição de 1934 que direcionou esforços para construção de rodovias no país. Como então diante desse contexto histórico se estruturou o direito à mobilidade urbana sustentável no Brasil?

Observe-se que as discussões sobre direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito à cidade, direito ao transporte e mobilidade sustentável ganharam força a partir do final dos anos 1980 e em particular com a promulgação da Constituição de 1988. Essas reflexões se fortaleceram a partir da estruturação de políticas públicas em matéria ambiental, cidades e transportes, notadamente com a adoção da Emenda Constitucional nº 90/2015.

Assim, na esfera constitucional, o direito de todos de viver em um

meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito ao transporte, ambos direitos sociais, podem ser analisados como direitos de prestação positiva por parte do Estado, o que significa que a ele incumbe ações para propiciar a melhoria das condições de vida e de mobilidade nas cidades brasileiras. Destaque-se que a Emenda Constitucional nº 90/2015 – Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 74/2013 – oriunda da PEC nº 90/2011, da deputada federal Luiza Erundina, ao propor nova redação ao artigo 6º do texto constitucional para introduzir o transporte como direito social, justificou tal inserção em razão do transporte constituir um

Vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população. [...] [destacando-se] na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviços. [...] [O] transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção (PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ORIGINAL, 2015).

É necessário ter em mente que a mobilidade urbana não se resume a um problema de transportes ou ao direito ao transporte. Ela relaciona-se com a própria edificação das cidades e gestão sustentável dos espaços urbanos, o que demanda uma concepção transversal de políticas públicas a partir de uma concepção de cidadania e do território como “forma de se alcançar um projeto social igualitário” (SANTOS, 2011, p. 204).

Assim, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, ao definir mobilidade urbana, considera-a como as condições em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano (artigo 4º, II, da Lei nº 12.587/2012) e estabelece alguns princípios a serem observados, entre os quais: (1) o desenvolvimento sustentável das cidades e (2) a equidade tanto no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo como no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros.

O desenvolvimento sustentável, portanto, é concebido aqui como um princípio norteador do desenvolvimento das próprias cidades. Trata-se de um desafio para o país: transformar padrões de produção e consumo insustentáveis e implementar políticas públicas que rompam com a injustiça socioambiental, considerando os limites tecnológicos. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável das cidades deve ser compreendido

como um processo cuja realização deve ser progressiva para assegurar o próprio direito a cidades sustentáveis⁶ e a mobilidade urbana sustentável. Entretanto, enquanto essa discussão não permear as demais políticas públicas, impondo-se refletir sobre a complexidade das questões sociais, ambientais e econômicas nas sociedades contemporâneas, estaremos apenas considerando a “ponta do *iceberg*”.

A necessidade de assegurar equidade tanto no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo como no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros, estabelecida na Política Nacional de Mobilidade Urbana como princípio, indica o reconhecimento das profundas desigualdades no acesso ao transporte e uso do espaço público nas cidades brasileiras. É certo que, em certa medida, há alterações em curso: medidas vêm sendo adotadas, como a instalação de ciclovias, ciclofaixas, ciclorrotas ou ainda ciclofaixas de lazer.

Todavia, sem ter a ingenuidade de que apenas medidas pontuais ou políticas de transporte podem assegurar a mobilidade urbana sustentável, há estratégias a serem desenvolvidas, e elas devem ser complementadas por políticas e ações em matéria de infraestrutura, inclusão social e redução dos níveis de pobreza, moradia e ordenamento territorial (GAKENHEIMER, 1994, p. 336)⁷, energia e inovações tecnológicas.

Dentre as discussões realizadas no 1º Encontro Internacional de Direito Administrativo Contemporâneo e os Desafios da Sustentabilidade – Mobilidade Urbana, considerando-se a acessibilidade no sentido amplo, ou seja, sem gerar exclusão, mas possibilitando o exercício dos direitos cidadãos, algumas pistas de reflexões foram apresentadas, como o uso das bicicletas e o modo a pé nas cidades do século XXI; a necessidade de uma avaliação ambiental estratégica em matéria de infraestruturas de transportes, como no caso do Rodoanel em São Paulo; a relação entre urbanismo e mobilidade urbana, refletindo a necessidade de equilíbrio entre os territórios da cidade.

Em suma, como não há uma única solução em termos de mobilidade urbana, cabe às políticas públicas propiciar condições para o florescimento de alternativas sustentáveis para a mobilidade no espaço urbano.

DIREITO À MOBILIDADE SUSTENTÁVEL SOB O PRISMA GLOBAL

Sob o prisma global, o direito à mobilidade sustentável traz desafios, notadamente quando se consideram a política energética, o uso de combustíveis fósseis e a mudança climática. Em realidade, os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil no contexto da mudança climática podem auxiliar no desenvolvimento do direito à mobilidade sustentável, na medida em que, para que sejam atingidas as metas acordadas, deverá ocorrer uma alteração substancial no modo de deslocamento dos cidadãos. No Brasil, observa-se que o setor de transporte é aquele que mais contribui para as emissões de gases de efeito estufa que resultam do uso de energia. Entretanto, essa alteração não deve contribuir para o imobilismo de parcela mais carente da população.

No que diz respeito à Política Nacional de Mudança do Clima, a lei que estabeleceu essa política, Lei nº 12.187/2009, adotou como princípios: o da precaução e do desenvolvimento sustentável, entre outros. Entretanto, ocorreram vetos a alguns de seus artigos, entre os quais o do artigo que estabelecia como uma de suas diretrizes o estímulo ao desenvolvimento e ao uso de tecnologias limpas, e o paulatino abandono do uso de fontes energéticas que utilizassem combustíveis fósseis (artigo 4º, III). Por sua vez, a Política Nacional de Mobilidade Urbana adota como uma de suas diretrizes a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, ou, em outras palavras, estimula-se a não utilização de combustíveis fósseis, uma vez que a prioridade é dada aos modos de transporte que se utilizam do esforço humano ou da tração animal. Aqui estaria uma contradição entre as políticas de mudança climática e de mobilidade urbana. Esse é apenas um dos exemplos da não articulação de políticas públicas.

Enfim, para atingir os objetivos da Política Nacional de Mudança do Clima, adotou-se uma série de instrumentos, entre os quais os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima, como: Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) e Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM). O PDE apresenta uma meta geral em relação à expansão da produção de biocombustíveis para substituir os combustíveis fósseis. Todavia, há de se salientar que a produção de biocombustíveis deve ser realizada sem que ocorra uma alteração negativa do uso da terra, ou seja, sem que haja desmatamento. Já o PSTM ressalta

[...] a importância de planejar e investir em modos de transporte mais eficientes energeticamente, e criar condições objetivas para melhorar a eficiência energética, tanto dos modos de transporte de cargas quanto de passageiros, esse último, focado naquilo que é um dos grandes desafios do país, a melhoria do transporte público e da mobilidade urbana (BRASIL, 2013).

Contudo, apesar de esse plano tratar da melhoria da mobilidade urbana, não apresenta metas a serem alcançadas.

É importante ressaltar ainda que a discussão sobre mobilidade urbana sustentável se insere no contexto de “descarbonização” das cidades – ao menos dos centros urbanos. Aqui, podem-se discutir as perspectivas das cidades “pós-carbono” que deverão enfrentar fundamentalmente três questões: (1) a independência *vis-à-vis* das energias fósseis, (2) a redução drástica dos gases de efeito estufa e (3) a adaptação à mudança climática (VIDALENC et al., 2013). Essas questões devem ser enfrentadas igualmente a partir de uma prática cidadã, de concretização dos direitos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que os transportes em comum continuam a estar no centro das discussões sobre mobilidade urbana, não existindo uma solução única para essa questão. Há a necessidade de estabelecer uma lógica de transversalidade entre políticas públicas, notadamente a energética, ambiental, territorial e tecnológica, para que os esforços estejam voltados a assegurar a todos e a todas o direito à mobilidade urbana sustentável a partir do prisma do exercício dos direitos cidadãos. Nesse sentido, incumbe ao Poder Público fornecer condições mínimas para o desenvolvimento da mobilidade urbana sustentável, e à coletividade, o papel de atuar para a conscientização e alteração da cultura e de hábitos diferentes de consumo e de mobilidade no espaço urbano. Aqui podem ganhar relevo discussões sobre a mobilidade virtual, a reinvenção de novas formas de viver e o papel do direito.

REFERÊNCIAS

BOCAREJO, J. P. Villes em developpement et droit à la mobilité. In:

KAUFMANN, V. et al. (Dir.). *Mobile immobile*. Quels choix, quels droits pour 2030. Choices and rights for 2030. Avignon: Editions de l'Aube, 2011.

BOURDAGES, J.; CHAMPAGNE, E. Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport. *VertigO*, mai 2012. Disponível em: <<https://vertigo.revues.org/11713>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

BRASIL. *Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM)*. Brasília: Ministério dos Transportes, Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80076/Transporte.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

Diretoria de Planejamento e expansão dos transportes metropolitanos. Pesquisa Origem e Destino 2007 – Região Metropolitana de São Paulo. Síntese das Informações Pesquisa Domiciliar, dez. 2008. Disponível em: <http://www.stm.sp.gov.br/images/stories/Pitus/Pitu2025/Pdf/sintese_od_2007>. Acesso em: 30 nov. 2015.

GAKENHEIMER, R. Six strategic decisions for transportation in mega-cities. In: FUCHS, R. et al. (Org.). *Mega-city growth and the future*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University, 1994.

GOMIDE, A. de Á. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, n. 12, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio5>. Acesso em: 30 nov. 2015.

Proposta de emenda à Constituição original n. 90, de 2011. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=143047&tp=1>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

SANTOS, M. *O espaço da cidadania e outras reflexões*. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

SILVA, F. N. da. Mobilidade urbana: os desafios do futuro. *Cadernos MetrÓpole*, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 377-388, jul./dez. 2013.

VASCONCELLOS, E. A.; CARVALHO, C. H. R. de; PEREIRA, R. H. M. *Transporte e mobilidade urbana*. Brasília, DF: Cepal, Ipea, 2011. (Textos para discussão Cepal-Ipea, n. 34).

Vidalenc, E. et a. Les villes dans la transition post-carbone: un essai

- 1 “Não há cidade sem movimento, nem sociedade que prescindia das interações entre os seus membros” (SILVA, 2013, p. 383).
- 2 O direito à mobilidade é mais amplo que o direito ao transporte. Cf. *infra*.
- 3 Princípio 18 da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – Declaração de Estocolmo 1972
- 4 “Não se nega que os desafios que o futuro da mobilidade urbana coloca são complexos, nem que os problemas, que urge resolver nesse domínio, exigem modos de atuar e meios que nem sempre são fáceis de instituir e mobilizar. Mas o que sabemos é que o caminho trilhado até agora só pode conduzir ao agravar dos problemas ambientais, urbanos e sociais. Sabemos também que outros conseguiram, senão superá-los completamente, pelo menos inverter a tendência e pôr em prática soluções inovadoras e socialmente aceites, que apontam para futuros mais promissores, qualquer que seja a latitude que estivermos a considerar. O principal problema que tiveram de enfrentar foi o dos ‘poderes instituídos’ e vencer a ‘preguiça mental’ em analisar os problemas nas suas diferentes vertentes e pensar soluções que melhor respondam aos objetivos a atingir. Isso, se bem que difícil, está certamente ao alcance dos conhecimentos e das tecnologias de que hoje dispomos!” (SILVA, 2013, p. 385).
- 5 “A mobilidade das pessoas é, afinal, um direito ou um prêmio, uma prerrogativa permanente ou uma benesse ocasional? Como, há linhas de ônibus rentáveis e outras não, a própria existência dos transportes coletivos depende de arranjos nem sempre bem-sucedidos e nem sempre claros entre o poder público e as concessionárias. Aliás, com o estímulo aos meios de transporte individuais, as políticas públicas praticamente determinam a instalação de um sistema que impede o florescimento dos transportes coletivos. Enquanto isso, o planejamento urbano convencional trabalha a partir das mesmas falsas premissas e fica dando voltas em torno de si mesmo, sem encontrar uma saída que seja de interesse da população” (SANTOS, 2011, p. 124).
- 6 O direito à cidade sustentável, de acordo com o Estatuto da Cidade, deve ser “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (artigo 2º, I, da Lei nº 10.257/2001).
- 7 Gakenheimer (1994) aponta seis estratégias para as políticas urbanas no setor de transportes em megacidades que devem responder, notadamente, às seguintes indagações: “Como melhorar os preços e financiamento do transporte urbano?”, “Como escolher os meios de transporte público?”,

“Como controlar o uso dos automóveis?”, “Como melhorar a mobilidade para a parcela da população mais carente?” e “Como proteger o meio ambiente por meio do transporte público?”.

8

O NOVO MARCO JURÍDICO DA MOBILIDADE NA CIDADE DO MÉXICO

Bernardo Navarro Benitez

José Ramón Hernández Rodríguez

INTRODUÇÃO

Nas principais cidades do planeta, o direito à mobilidade é uma das questões mais destacadas na discussão atual. Embora as interpretações relativas a essa importante questão variem consideravelmente entre países, cidades e especialistas, a relevância do fenômeno da mobilidade é indiscutível nas vastas, complexas e polarizadas metrópoles da América Latina.

Portanto, é muita acertada a sua inclusão pelos organizadores deste importante encontro internacional sobre as temáticas do espaço, da equidade e do meio ambiente, uma vez que estas são referências fundamentais para compreender, em sua dimensão exata, a realidade da estratificada mobilidade existente nas grandes metrópoles de nosso subcontinente.

A seguir, apresentamos as questões relevantes que deverão ser incluídas nessa discussão:

- De que cidades estamos falando?
- Que mobilidade(s) estamos considerando?
- Qual é o contexto institucional das nossas cidades?
- A que demandas e necessidades sociais devemos responder?
- Devemos renunciar às aspirações de uma mobilidade ideal diante da realidade complexa e contraditória dos deslocamentos, da degradação ambiental, da economia e das condições sociais prevalentes em nossos

países?

DESENVOLVIMENTO

Transporte e mobilidade metropolitanos

A Cidade do México e sua área metropolitana constituem uma das áreas urbanas mais populosas do mundo. Seu crescimento horizontal, extenso e descontínuo, que se acentuou nos últimos lustros, em conjunto com a notável separação territorial das atividades sociais e econômicas, e, portanto, dos usos do solo, provocou a necessidade de grandes, caros e ineficientes deslocamentos para a circulação de pessoas, mercadorias, documentos e valores dentro de seu território.

Essa problemática é particularmente aguda para a maioria da população que vive na periferia do Distrito Federal, como se designa a capital mexicana, e dos municípios metropolitanos. As pessoas utilizam vários meios de transporte público, algo em torno de 3,5 segundo a pesquisa “Origem-Destino 2007”, para um deslocamento completo, muitas vezes, especialmente na origem da viagem, em veículos com as seguintes características: obsolescência, desconforto, alto custo para o usuário, elevados impactos de poluição e insegurança¹.

O Distrito Federal é o coração da megalópole e desempenha um papel fundamental como área que proporciona emprego e serviços para as e os habitantes de toda a área metropolitana. Isso faz com que a Cidade do México atraia, das viagens metropolitanas, uma maior proporção de deslocamentos por motivos de trabalho e estudo, em comparação com os municípios vizinhos².

O transporte coletivo é predominante nos deslocamentos, com 60% das viagens motorizadas metropolitanas. No território do Distrito Federal, essa proporção é menor por causa do peso dos seus serviços públicos de transporte – Sistema de Transporte Colectivo-Metrô, Serviços de Transportes Elétricos, Metrobús e Rede de Transporte de Passageiros –, mas certamente o transporte coletivo segue prevalecendo no transporte urbano, com uma frota perto de 25 mil veículos. No entanto, os veículos que dominam do serviço de transporte coletivo, os micro-ônibus, apresentam um alto grau de obsolescência, insegurança na operação e impactos ambientais negativos. A proeminência desses veículos de baixa capacidade (Kombis e micro-ônibus) no transporte público de nossa cidade

foi consequência da implementação de políticas neoliberais de ajuste estrutural introduzidas pelas últimas “regências”, provocando a desregulamentação dos principais transportes públicos, a retirada da participação estatal direta nos serviços de transporte público de ônibus de passageiros pelo desaparecimento da Ruta-100, decretada em 1995, que cobria com eficiência as necessidades de traslado desse serviço, com cerca de quatro mil ônibus em uma rede ortogonal. Foram igualmente removidos os serviços estatais do Estado do México, que tornavam possível às usuárias e aos usuários fazer transferências de troncos para tarifas razoáveis, em ônibus modernos e com baixos impactos ambientais.

SERVIÇOS ALTERNATIVOS E FRAGMENTADOS

Uma consequência dessas políticas neoliberais foi a proliferação de alternativas de baixa capacidade, inicialmente Kombis, que depois evoluíram para micro-ônibus, para cobrir os trajetos de ônibus da extinta Ruta-100. Esse serviço coletivo de baixa capacidade expandiu-se vertiginosamente a partir de 1993 e alcançou a sua predominância absoluta nas últimas duas regências, quando chegou a uma frota de mais de 30 mil veículos. Desde suas origens, a organização do transporte público caracterizou-se pela fragmentação, estrutura artesanal e pelo alinhamento corporativo de suas lideranças ao partido hegemônico da época.

A promoção e valorização do transporte coletivo sustentável e sua adequada gestão, regulação, planejamento e modernização são cruciais não só para a maioria das usuárias e dos usuários de nossa cidade, mas para o conjunto dos cidadãos, já que a melhora desse serviço aumenta a qualidade de vida deles. Falamos de reduzir congestionamentos, utilizar mais apropriadamente a rede viária, melhorar a convivência no espaço público e elevar a qualidade do meio ambiente, pela diminuição dos geradores de poluição ambiental.

Praticamente apenas uma quarta parte dos trechos das viagens realizadas em nossa cidade é feita por automóveis, mas estes ocupam mais de 90% da frota de veículos³. Essa proporção exagerada de veículos particulares resulta em aumento do tráfego, graves congestionamentos, problemas de convivência nas vias públicas e graves impactos ambientais por causa da exagerada movimentação de automóveis. O peso e a importância desses veículos nos traslados não são exclusivos da nossa metrópole, mas respondem a um fenômeno global no qual a indústria

automobilística tem um papel fundamental. Particularmente no México, a montagem de veículos automotores tornou-se um dos pilares da indústria e das exportações nacionais, e os mercados significativos que representam suas principais cidades constituem um elemento primordial (GOVERNO FEDERAL; PRÓ-MÉXICO; AMIA – Associação mexicana da indústria automotriz, 2013).

Só na região metropolitana do Vale do México, o crescimento das vendas de carros novos manteve-se entre 200 mil e 250 mil unidades, em média, desde o início do novo milênio. Certamente, esse crescimento explosivo nas vendas provocou a substituição dos carros usados. Mas isso ocorreu em uma proporção muito inferior à da incorporação de registros de veículos novos no Distrito Federal. Como resultado dessa dinâmica de comercialização, a taxa média de crescimento de automóveis vendidos na metrópole triplicou em relação à taxa de crescimento de sua população, e o crescimento das motocicletas atingiu o quádruplo da taxa de aumento da população⁴. A proliferação de motocicletas gerou um fenômeno perturbador, de interesse para a nova Lei da Mobilidade da Cidade do México (promulgada em 14 de julho de 2014).

Nesse sentido, o desestímulo ao uso de automóveis é uma estratégia-chave na nossa grande cidade, já que sua circulação é responsável, com as motocicletas, por *dois terços das emissões de poluentes* despejados na atmosfera metropolitana⁵, entre outros efeitos negativos já mencionados. A experiência tem mostrado, nos últimos anos, que o transporte público de massa de alta capacidade e qualidade constitui alternativa real para que as e os motoristas passem a usar os transportes públicos, deixando seus veículos particulares estacionados⁶.

O uso de motocicletas e a sua rápida expansão também constituem um fenômeno emergente nas cidades mexicanas. As facilidades para sua aquisição e a generalização dos congestionamentos nas principais cidades mexicanas favoreceram o crescimento impressionante dessa opção motorizada.

Felizmente, outros países e regiões do mundo nos antecederam na experiência da rápida disseminação de motocicletas em deslocamentos urbanos e nos dão inestimável aprendizado, positivo e negativo, para a normatização pública dessa alternativa em rápida expansão na Cidade do México.

Rumo a uma Lei de Mobilidade para a Cidade do México

Todas e todos usuários de transporte público ou privado também são pedestres em algum momento. Há uma estimativa de que entre *15% e 18% dos deslocamentos são realizados exclusivamente a pé* no Distrito Federal⁷. Na maioria dos casos, realizados por crianças, jovens, mulheres e idosos. É por isso que, na mobilidade de nossa cidade, os deslocamentos de pedestres são cruciais. Por tratar-se de um aspecto importante da cidadania, a mobilidade deve ser abordada com relevância no conteúdo da lei.

A promoção de um sistema integrado de transporte público constitui uma prioridade para facilitar a interconexão eficiente entre os diferentes modais de transporte, incluindo os não motorizados, como parte das opções de cotidianas de deslocamento. Portanto, a promoção da intermodalidade integrada física e tarifariamente, mediante sistemas de pré-pagamento com tecnologia de ponta, e a promoção gradual da integração funcional são aspectos cruciais para abordar o exercício do direito emergente à mobilidade em nossa cidade. Para isso, o adequado planejamento e a dignificação dos centros de transferência modal são um imperativo para que passem a ser considerados gradualmente como nós (*hubs*) de intercâmbio e de serviços que racionalizem e dignifiquem a mobilidade dos usuários.

O transporte público moderno, eficiente, integrado e acessível por sua localização e tarifa constitui uma alternativa de inclusão fundamental para a cidade e a economia atual. A acessibilidade oferecida pelo transporte público “aproxima” as oportunidades de trabalho, educação e serviços disponibilizadas pela cidade, e é crucial para fornecer opções de inclusão com “equidade territorial” para a maioria da população. Constituindo, com a ampla política de subsídios do governo do Distrito Federal ao transporte público, uma das políticas sociais “transversais” do governo de maior relevância e impacto sobre o bem-estar de suas usuárias e usuários, morem ou não no Distrito Federal.

A Cidade do México se caracteriza por promover a equidade social, considerando as necessidades específicas das pessoas em situação de risco. Assim, as várias políticas que facilitam o acesso dos cidadãos ao transporte público e a promoção de novas alternativas de transporte especial são fundamentais para a mobilidade inclusiva promovida pelo

governo do Distrito Federal.

A transferência de bens provoca grandes impactos sobre o trânsito, os congestionamentos e a sustentabilidade da nossa cidade; as mudanças econômicas e territoriais obrigam-na a dispor de conhecimento atualizado sobre a dinâmica da mobilidade das mercadorias para o planejamento e a implementação de estratégias abrangentes para essa atividade importante, que considerem a infraestrutura, o equipamentos e a sua regulação.

Esse projeto de lei reconhece, pela primeira vez, a mobilidade física como um direito humano emergente, privilegiando as pessoas sobre as formas de traslado.

Da mesma forma, abre espaços para a participação social diversificada, inclusiva e equilibrada em diferentes aspectos relativos à mobilidade. Nesse sentido, a lei inclui a totalidade dos agentes sociais envolvidos na mobilidade, considerando os direitos e as obrigações desse conjunto.

Sem dúvida, esse ordenamento jurídico coincide, em muitos aspectos, com um processo de transição dos modais e serviços de transporte em nossa cidade, e por isso ele mesmo assume esse caráter de transição.

Um aspecto fundamental dessa iniciativa é o reforço à diretriz do governo no planejamento e na regulação da mobilidade, especialmente nos aspectos relacionados permanente e estreitamente com a governança da cidade.

Além disso, a lei prevê mecanismos de participação e coordenação institucional entre agências governamentais, voltados para uma nova e moderna gestão da mobilidade no Distrito Federal.

Com base no exposto, essa lei tem como objetivo principal a promoção da mobilidade sustentável para todas as pessoas, assim como do transporte de carga no território do Distrito Federal. Para esse fim, deve regular, gerenciar e planejar os vários modais de transporte, seus equipamentos, infraestrutura e sua sinalização. Também deve incluir alternativas não motorizadas e, especialmente, promover os deslocamentos de pedestres, tudo isso no âmbito das competências de diferentes departamentos, instituições e organismos do Governo do Distrito Federal. Essa lei reconhece a *pessoa como protagonista da mobilidade*.

Em outras palavras, a lei considera a promoção da mobilidade como um direito humano Emergente e equitativo para todas as cidadãs e todos os cidadãos do Distrito Federal. Portanto, esse sistema priorizará os requisitos

de traslado da maioria da população, já que, do total de viagens feitas no Distrito Federal, 83,4%⁸ têm como destino os bairros periféricos. Esses viajantes realizam os deslocamentos mais longos – 16,84 km, em média –, com investimentos significativos de tempo e de recursos familiares – 73 minutos e 12 pesos⁹ – e com maiores impactos ambientais, efetuando-os principalmente em serviços de transporte coletivo. A esses deslocamentos é preciso acrescentar as viagens metropolitanas produzidas em municípios vizinhos, das quais quase uma em cada quatro tem como destino o Distrito Federal. Uma cidade que tem uma topografia variável em seu vasto território, forçando a maioria dos moradores a longos deslocamentos diários.

Para essa finalidade, a presente iniciativa incentiva um sistema integrado de transportes que prioriza a promoção, gestão, regulação e o planejamento do transporte público, bem como o planejamento e a regulação de sua infraestrutura e seus equipamentos. E o faz principalmente impulsionando as alternativas de alta capacidade e qualidade e amigáveis ao meio ambiente, permitindo substituir paulatinamente a frota de micro-ônibus e *vans* de transporte coletivo, que já cumpriram sua vida útil, são inseguros e obsoletos, e impactam negativamente o meio ambiente, em detrimento dos cidadãos e moradores do Vale do México.

A prioridade ao transporte público sustentável de alta capacidade e qualidade permite apoiar uma das aspirações centrais dos governos da capital que consiste em promover a equidade, a inclusão e o bem-estar social por meio da promoção do acesso às oportunidades oferecidas pelo Distrito Federal, com um transporte seguro, acessível, eficiente e amigável ao meio ambiente.

O fomento e impulso ao transporte público sustentável de alta capacidade e qualidade também é um imperativo para proporcionar *alternativas à motorização individual*, a qual, sobretudo diante da proliferação de veículos de combustão interna – 96% das unidades registradas no Distrito Federal em 2010¹⁰ –, provoca graves problemas de tráfego, congestionamentos, e prejudica a convivência no espaço público, além de causar altos impactos ambientais, já que despeja mais de dois terços dos principais poluentes da atmosfera da cidade. Segundo as previsões do governo federal e da Amia (GOVERNO FEDERAL; PRÓ-MÉXICO; AMIA – Associação Mexicana da Indústria Automotriz, 2013),

a indústria automotiva do México planeja aumentar sua produção em 28% ao longo dos próximos dois anos – quase 14 vezes mais do que o crescimento populacional esperado para a capital nacional no mesmo período.

Os serviços de transporte público de qualidade são a alternativa viável ao uso do carro particular. À medida que houver a oferta desses serviços e o incremento de conectividade, segurança, eficiência e comodidade, eles se constituirão em uma opção cada vez mais factível para a população de nossa metrópole. Portanto, é crucial a promoção da transferência eficiente entre os modais de transporte público, também incluindo a integração com alternativas não motorizadas.

Sistema integrado

O objetivo, nesse contexto, deve ser a promoção de um sistema integrado de transporte público, no qual, para além da *integração física* mencionada, se promova a *integração tarifária* e, gradualmente, a *integração funcional*.

A realização desses objetivos permitirá impulsionar a segurança das usuárias e dos usuários do transporte em geral e também promover a educação e a cultura para a mobilidade (educação viária). O que permitirá alcançar o objetivo primordial de proteger a vida e a integridade das pessoas no transporte e nas vias públicas, questões que estão entre as metas que a Organização das Nações Unidas (ONU) fixou para a década atual (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2013).

A Cidade do México recuperou o seu caráter de liderança na promoção de novas alternativas de transporte público que incorporam tecnologias avançadas. A Linha 3 do Sistema Metrobús é a primeira da América Latina a usar ônibus Euro-V para o serviço. O sistema multimodal de cartão integrado já opera alternadamente em quatro serviços públicos do Governo do Distrito Federal. Também no Centro Histórico, para apoiar a sua completa recuperação, incorporaram-se os táxis elétricos e ciclotáxis híbridos, únicos em operação na América Latina, e promoveu-se vigorosamente o deslocamento a pé. A Cidade do México também tem o Ecobici, um serviço pioneiro na América Latina, que continua a se expandir com sucesso no período recente.

Gráfico 1: Trechos de viagem ZMVM*

Fonte: Inegi – Instituto Nacional de Estadística y Geografía do México

* Sigla para Zona Metropolitana del Valle de México, formada pela área metropolitana formada pela Cidade do México e 60 municipios vizinhos.

Gráfico 2: Trechos de viagem ZMVM*

Fonte: Inegi – Instituto Nacional de Estadística y Geografía do México

* Sigla para Zona Metropolitana del Valle de México, formada pela área metropolitana formada pela Cidade do México e 60 municipios vizinhos

Fonte: Inegi – Instituto Nacional de Estadística y Geografía do México

Princípios e alcance da Lei da Mobilidade

Os princípios que formam a Lei da Mobilidade no Distrito Federal foram projetados para realizar uma mudança na visão tradicional do transporte, já que por muitos anos, na Cidade do México, a concepção, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas de mobilidade colocaram o autotransporte, principalmente os carros particulares, como o principal componente. Ao propor uma mobilidade sustentável, a lei atual busca substituir a visão tradicional do autotransporte individual por uma que tenha como centro as pessoas, representadas por pedestres, usuários de transportes públicos, ciclistas e todos aqueles agentes passíveis de deslocamentos, de modo a promover uma tendência do transporte público para a mobilidade como um direito humano emergente.

Fazer da mobilidade um direito humano emergente requer, em termos legais, *alcançar um equilíbrio entre as alternativas de deslocamento integradas*, não só de maneira intermodal, por meio das diferentes modalidades de transporte público oferecidas na cidade, mas também com base nas necessidades reais das pessoas desde seus pontos de origem até o destino final. Também deve fazer parte dessa solução abrangente a

necessária relação entre os espaços públicos, que são vinculadores e articuladores por excelência, e a oferta de mobilidade na cidade combinada ao equipamento correto necessário para a mobilidade. Em suma, possibilitar um sistema integrado de mobilidade baseado na coexistência sustentável e harmoniosa entre todas as formas e meios de deslocamento.

O desenvolvimento e a implementação de um sistema equilibrado de mobilidade são peças-chave para a geração de uma equidade social similar à possibilitada por um maior crescimento econômico.

Para além da necessidade de implementar um Sistema Equilibrado de Mobilidade, é importante reconhecer, proteger e regular todas as formas – e cada uma delas – de circulação na cidade, o que permitiria proteger e reconhecer os direitos e as obrigações dos agentes passíveis de deslocamento: pedestres, ciclistas, carros particulares, transportes públicos etc.

A Cidade do México aposta em um sistema de mobilidade integrada que facilite a transferência entre modais, de preferência entre meios de transporte menos poluentes e deslocamentos não motorizados; que possibilite uma melhora significativa na qualidade de vida das pessoas que precisam se deslocar dentro da cidade; e, claro, que resulte em uma redução significativa dos impactos ambientais.

A preservação do meio ambiente começará a partir do planejamento de esquemas de transportes públicos eficientes, em termos de consumo energético, e amigáveis ao meio ambiente que, por sua vez, diminuam o impacto causado pelo deslocamento diário de milhões de usuários, apoiados por mecanismos econômicos sustentáveis que possibilitem uma equidade social e reduzam o uso de automóveis individuais.

A garantia de preservação de um ambiente limpo partirá da revisão do atual sistema de transporte público por meio da modificação e substituição necessárias, com base nas demandas reais da população, avançando na combinação de diferentes meios de transportes públicos, além das alternativas não motorizadas, buscando melhorias no tempo das viagens, confiabilidade, segurança e cobertura de uma rede integrada de transporte.

Trata-se de planejar um sistema atrativo e conveniente de transporte público que possa competir com as opções de transporte privado, combinado com o incentivo ao uso do transporte de massa, como o metrô, os ônibus e os meios de mobilidade sustentável, que possibilitem uma redução substancial das emissões de carbono.

Arrecadação inteligente

A partir da promoção do uso massivo do transporte público urbano, deve-se dar continuidade ao Sistema Integrado de Arrecadação Inteligente, o qual representa uma solução tecnológica que engloba os vários transportes públicos, agilizando assim a prestação do serviço e possibilitando um preciso controle, em tempo real, de todos os aspectos da operação da rede de transporte.

É claro que a integração em termos de mobilidade aposta na inclusão adequada dos espaços urbanos públicos, permitindo a *conectividade urbana* com segurança não apenas no transporte público, mas também nos deslocamento dos pedestres. Com base no exposto, é necessário criar condições de segurança que contribuam para reduzir os acidentes e proteger a vida das pessoas que utilizam o espaço público, para com isso melhorar e aumentar a qualidade de vida dos cidadãos que transitam dentro da Cidade México, como moradores ou visitantes.

É importante também garantir a acessibilidade a todos os moradores da cidade, independentemente da sua situação física, psicológica; sempre em condições adequadas de segurança, conforto e eficiência, independentemente do meio de deslocamento, motorizado ou não.

Ainda é necessário considerar a acessibilidade em termos de transporte público extenso e adaptado para uso de todos habitantes, bem como a incorporação de transporte de baixa e alta capacidades sob os parâmetros do planejamento urbano, dotados de centros de transferência modal que permitam a intermodalidade.

O sucesso da Lei de Mobilidade depende de um esforço conjunto dos legisladores e funcionários do governo da Cidade do México, com o propósito de melhorar o espaço público e a infraestrutura urbana e de transportes, de modo a garantir conectividade e segurança tanto nos espaços públicos quanto nas modalidades de deslocamentos.

A proposta contida na Lei de Mobilidade parte de uma pirâmide de mobilidade que indica a importância por setor de trabalho e o ímpeto no trabalho de elaboração de políticas públicas em matéria de mobilidade, transporte e sistema viário que deem lugar ao desenvolvimento do direito humano à mobilidade.

Fonte: Adaptação do autor

Estes são alguns dos principais princípios postulados na atual Lei da Mobilidade:

- Regular o transporte de mercadorias,
- Continuar com a substituição dos micro-ônibus por ônibus.
- Desenhar e implementar novos corredores de transportes públicos.
- Implementar novos corredores de Metrobús.
- Aumentar o rigor no trâmite e na emissão de licença de circulação.
- Desenvolver um sistema integrado de transportes.
- Desenhar e implementar ruas para todos.

Pendências da Lei de Mobilidade

Uma das lacunas no corpo da lei é a implementação de uma coordenação metropolitana em matéria de mobilidade, o que permitiria o planejamento urbano em termos metropolitanos, a regulação e a integração de serviços, níveis tarifários e, especialmente, o aumento da qualidade do serviço, cujo imperativo será a recuperação do meio ambiente.

É necessário regular a continuidade dos planos, programas e projetos em matéria de mobilidade que resultem em benefício para os cidadãos; enfatizar o transporte público de alta capacidade e qualidade; promover alternativas de vanguarda em termos tecnológicos, sociais e urbanos; incorporar plenamente a gestão das motocicletas e bicicletas e uma expansão dos treinamentos com vistas a criar uma nova cultura de mobilidade.

CONCLUSÕES

A recém-promulgada Lei de Mobilidade do Distrito Federal é definitivamente um marco, no que diz respeito ao direito urbano, entre as principais cidades do país.

Representa um importante avanço em relação ao quadro jurídico anterior, ainda que reflita muitos dos grandes avanços que ele continha, dando mais solidez e coerência à sua estrutura e ao seu conteúdo geral.

No entanto, a nova Lei da Mobilidade está ainda no campo do “dever ser” e do ideal, e talvez sofra por não considerar o necessário gradualismo que permita enraizar o direito emergente à mobilidade de forma mais eficaz na complexa realidade metropolitana da Cidade do México.

Igualmente, é necessário revisar aspectos específicos que, pela pressa na elaboração da lei, limitam sua capacidade e eficiência jurídica ante as demandas de modernização da mobilidade, infraestrutura e administração.

A lei também é limitada no que diz respeito a fenômenos emergentes, como a utilização de novas tecnologias no transporte público e a determinação dos campos próprios destas no que se refere aos correspondentes dos serviços públicos e à sua regulamentação em favor dos usuários, além da salvaguarda dos direitos dos prestadores de serviços e de seus operadores.

É de grande interesse contrastar a experiência legislativa brasileira a esse respeito com o esforço mexicano emergente.

REFERÊNCIAS

DISTRITO FEDERAL. Sistema Metrobús, relatórios de atividades – 2009-2012. México: Distrito Federal.

GARZA, G. (Comp.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*: El Colegio de México, 2000.

GOVERNO FEDERAL; PRÓ-MÉXICO; AMIA (Associação Mexicana da Indústria Automotriz). Setor automotivo, os pontos fortes em relação México-EUA. Mercados, México. Disponível em: <<http://mim.promexico.gob.mx/work/sites/mim/resources/LocalContent/69/2/13>> Acesso em: 6 maio 2013.

INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía do México

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Década mundial para a segurança rodoviária – 2011-2020. México, Disponível em: <http://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=561:informe-sobre-situacion-mundial-seguridad-vial-2013-apoyando-decenio-accion-2011-2020&Itemid=499>.

Acesso em: maio 2013.

- 1 Programa Integral de Transporte e Rodovias, 2006-2012, diagnóstico de março de 2010.
- 2 Governo do Distrito Federal, Setravi, 2012, com dados da pesquisa Origem-Destino, 2007, no México.
- 3 Inegi – Instituto Nacional de Estadística y Geografía do México (cf. Pesquisa Origem-Destino).
- 4 Governo do Distrito Federal-Setravi, Cidade do México, Transportes e Mobilidade Sustentável, primeira parte, editado por Alterna SC, no México, em setembro de 2011.
- 5 Grupo de Estudos de Transportes e Mobilidade, Universidade Autônoma Metropolitana, com base em dados da Comissão Ambiental Metropolitana, México, 2013.
- 6 Em seus melhores anos, o STC-Metro tinha entre 15% e 17% dos proprietários de automóveis entre os seus usuários (GARZA, 2000). Nos últimos anos, o Metrobús capta 15% dos usuários que possuem carros (Inegi – DISTRITO FEDERAL).
- 7 Cálculo feito pela oficina Estudo Especializado Mobilidade para Integrar Programa de Gestão da Área Metropolitana do México, Puec (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad), Unam (Universidad Autónoma de México).
- 8 A partir da base de dados de Inegi – Instituto Nacional de Estadística y Geografía do México, Pesquisa Origem-Destino dos Habitantes da ZMVM, México.
- 9 No deslocamento médio entre origem e destino. Cálculo com base “Pesquisa Origem-Destino”.
- 10 Inegi – Instituto Nacional de Estadística y Geografía do México, Estatísticas dos veículos motorizados registrados em circulação, México,

2013.

9

AS DELEGAÇÕES DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE, ALGUMAS IMPLICAÇÕES DE SUA CLASSIFICAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL E O IMPERATIVO USO DA TECNOLOGIA COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO À MOBILIDADE URBANA

Geraldo Luís Spagno Guimarães

O TRANSPORTE AGORA COMO DIREITO SOCIAL

Desde setembro de 2015, com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 90/2011, que introduziu o *transporte* como direito social no rol do artigo 6º da Constituição Federal brasileira, o tema tem que ser entendido com um novo olhar, uma leitura de maior respeito que, a todas as luzes, amplia o espectro do substantivo.

Nesse novo contexto, o assunto se agiganta, e essa natural expansão, decorrente do impulso dado ao tema, guindando-o ao patamar dos direitos mais sensíveis da sociedade, favorece o transporte em todos os seus matizes com o relevo que ele merece em um país de proporções continentais.

A ideia inicial da proposta da deputada Luiza Erundina era viabilizar o sonho da tarifa zero no transporte coletivo urbano, mas esta é só uma das possibilidades que a mudança permite, certamente desejável e de grande impacto na economia e vida social.

Embora a Constituição não imponha a gratuidade universal, mas apenas a modicidade tarifária, baixar ou até zerar a tarifa do transporte coletivo urbano movimentam a economia e garante o acesso a uma gama

enorme de outros fomentos como desenvolvimento social, educação e trabalho, com o estreitamento dos laços pessoais e de produção que resulta do afastamento da barreira do custo monetário. Não por outro motivo o transporte coletivo urbano foi o único serviço público adjetivado como *essencial* pela Carta republicana. É que todos os outros serviços públicos ficam comprometidos com a eventual descontinuidade e ineficiência que, por exemplo, uma greve nos serviços de transportes coletivos urbanos de passageiros provoca.

Contudo, muitas outras questões antes escondidas ou apequenadas podem ser agora tratadas com respaldo do acesso ao honorável rol dos direitos sociais. Dissemos aqui *podem* quando há muito o tema já reclama pelo *devem*.

CONSEQUÊNCIAS DA MUDANÇA DE PATAMAR

Quadra aqui destacar que a nova redação do artigo 6º da Carta Magna indica o transporte sem restringir tipos ou modais, o que impõe entender que, tal como posto no Texto Maior, se refere a qualquer das diversas espécies e dimensões que o tema comporta.

Assim, por ser a indicação inespecífica, remete tanto ao transporte público quanto ao privado, motorizado ou não, aéreo, marítimo ou terrestre, de pessoas ou de cargas, local, regional ou nacional, individual ou coletivo, remunerado ou gratuito. Todos, sem distinção, reclamam agora tratamento nas leis orçamentárias anuais e plurianuais, rigor no alcance de metas, respeito aos princípios, aos objetivos e às diretrizes regulados no âmbito do ordenamento infraconstitucional e participação democrática no planejamento, na regulação, implantação, operação segura e fiscalização.

A alteração da Constituição indica, em uma visão geral, um novo tempo de necessárias acomodações, providências e embates. É mais que cediço que o direito positivo apenas caminha atrás dos fatos sociais que correm a passos largos à sua frente. Daí a dificuldade de haver sintonia na velocidade dos instrumentos de concretização e consolidação da paz social, mas “[...] a Carta de 1988 rejeita o *absenteísmo estatal*, isto é, o *Estado Brasileiro não pode manter-se inerte diante das demandas econômico-sociais*” (MELLO, 2010).

Assim, a PEC 90/2011 insistiu em correr quase meia década no Congresso Nacional até ser aprovada, e a Lei do Plano Nacional de

Mobilidade Urbana foi projeto por quase duas décadas até ser promulgada.

No mesmo poço de indefinição, ou até confusão, estão legislador, doutrina e jurisprudência sobre diversos temas, especialmente conceitos, ligados ao transporte. Por isso, a judicialização efervescente do tema do transporte, notadamente do transporte de passageiros, público ou privado.

Há quem confunda o transporte coletivo com o individual ou trate ambos como se fossem a mesma coisa, o que é um erro, devido a várias diferenças técnicas e operacionais consistentes entre eles, inclusive a diferença definida em lei, que conceitua o individual como sendo o que realiza viagens individualizadas, enquanto, no coletivo, nenhum usuário escolhe destino ou itinerário, antes se submete coletivamente a essas definições previamente fixadas e conhecidas, para atender indistinta e coletivamente, e também sem especificidade pontual, com regularidade e generalidade os usuários que se valem dos serviços. Dessa forma, a não ser no táxi lotação, o táxi, como regra, é transporte individual de passageiros, *concessa venia* de entendimentos que pontuam o táxi como transporte coletivo¹.

Por um lado, mesmo mais de 20 anos após a publicação da Lei Geral das Concessões (Lei nº 8.987/95), ainda há quem defenda que o transporte coletivo urbano de passageiros deva ser um serviço explorado em livre mercado, sem licitações, mas com meras autorizações como se dá com o transporte aéreo ou no modelo de transporte coletivo adotado nos Estados Unidos.

Lado outro, a lei já disse que táxi é serviço público (artigo 12 da Lei Federal nº 12.587/2012), mas depois desdisse para agora reconhecer uma natureza de mero interesse público (artigo 12-A da Lei Federal nº 12.587/2012, com a nova redação dada pelo artigo 27 da Lei Federal nº 12.865/2013), e essa oscilação está longe de ser encerrada.

A doutrina, à unanimidade, diz que táxi é atividade econômica (cf. BANDEIRA DE MELLO, p. 212-227; CARVALHO FILHO, 2012, p. 444; GUIMARÃES, 2012), embora sujeita a organização, regramentos e fiscalização do poder competente que normatiza e incentiva, mas não atrai a aplicação obrigatória do artigo 175 da Constituição Federal.

Já o Judiciário oscila mais para o entendimento de que é serviço público (Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), Apelação Cível (AC) nº 1.0024.01.577094-4/017, 4ª Câmara Cível, rel. desembargador Almeida Melo, em 14 de junho de 2012). O mesmo TJMG, por seu Órgão

Especial, voltou a dizer que táxi é serviço público (Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0024.12.335573-7/002, rel. desembargador Antônio Carlos Cruvinel, em 28 de outubro de 2015), embora só o voto vencido, proferido pelo presidente do sodalício à época, fundamente seu entendimento, nos moldes da decisão anterior de relatoria do mesmo magistrado (Agravo de Instrumento nº 1.0024.13.414670-3/001, 8ª Câmara Cível, rel. desembargador Bitencourt Marcondes, em 18 de julho de 2014).

AS DELEGAÇÕES DE SERVIÇO DE TRANSPORTE

A Lei Federal nº 8.987/95 é o marco regulatório das delegações de serviços públicos, e talvez esse seja o aspecto mais tormentoso em relação aos serviços de transporte. Enquanto, no caso do transporte de cargas, é bem fácil distinguir o que ou quando deve ou não ser licitado, assim como a compreensão sobre ser privado ou não o interesse e o serviço em questão, há, nos serviços de transporte de passageiros, vários posicionamentos antagônicos a respeito, razão pela qual há que se debruçar sobre a celeuma com temperamentos para delinear caso a caso, com especial avaliação para a circunstância do transporte remunerado de passageiros.

No modo do transporte coletivo de passageiros, existe aquele que é unanimemente considerado como privado, como é o caso dos serviços fretados. Embora sob controle estatal, estes não se sujeitam à licitação porque não existe quem os caracterize como serviço público. No país inteiro, há leis orgânicas que definem o transporte escolar como serviço público, quando, na verdade, é privado. Percebe-se, então, que a lei não deveria ser fonte conceitual de serviços públicos, pois a lei não tem como objetivo definir a natureza das coisas.

No transporte coletivo de passageiros, como dito, já houve quem sustentasse que o ideal seria seguir o modelo norte-americano de livre mercado, mas é evidente que a legislação brasileira, em todos os níveis, não admite avançar nessa linha de pensamento. Por essa razão, desde o vencimento do prazo de dois anos estabelecido quando da promulgação da Lei Federal nº 8.987/95, os entes federativos que ainda não adotavam a licitação como forma de seleção de seus delegatários, a partir de pressão da mídia, dos órgãos de controle ou espontaneamente, passaram a licitar as delegações desses serviços.

A Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012), publicada no dia seguinte, veio a estabelecer novos critérios, mais específicos, inclusive com um capítulo com orientações para as licitações, quando cabíveis.

A grande questão passou, então, a ser esta: quando é cabível a licitação? Ou a quais serviços de transporte se impõe a via processual licitatória como forma de seleção dos prestadores interessados em operar tais serviços?

Não há dúvida que, quando uma prestação interessa a mais de uma pessoa (física ou jurídica), aí se estabelece uma competição natural no próprio mercado, seja quanto à eficiência da operação e satisfação dos usuários clientes, seja quanto ao melhor custo e a outras vantagens que possam advir das ofertas, as quais serão bem-vindas em condição de disputa regrada ainda que se conclua que, não sendo caso de serviço público, dispensaria a obrigatoriedade de se deflagrar processo de licitação.

Nesse sentido, o dinamismo e a voracidade em prol do lucro que a competição traz como consequência, especialmente no que concerne a quem se beneficia da melhor prestação, passaram a ser o norte dos critérios de quem vai prevalecer e até sobreviver na selva do mercado.

Essa ambiência, ou talvez orientação, muitas vezes, contamina e arrefece outras avaliações necessárias ao equilíbrio das escolhas mais adequadas àqueles que deveriam ser o foco e o fim último da prestação: os usuários dos serviços. Na verdade, nem eles ou especialmente eles, os usuários, sabem ao certo o que é legítimo e desejável, e por quê. Aí nessa selva prevalece o mais esperto ou mais forte para fazer valer seus interesses.

O REBU DOS APLICATIVOS

Nesse contexto é que apareceram os aplicativos acessíveis com as facilidades dos telefones móveis. Neste mundo, não existe mais vida fora dos aplicativos, conclusão ainda em transição para os anciãos, mas, para a geração mais jovem, catálogo telefônico, por exemplo, é coisa de museu, e, brevemente, poucos vão se lembrar da revolução que um dia foi o atendimento por cooperativas de radiotáxi. Aguardar um ônibus no ponto de embarque sem saber quanto tempo levará a espera já é coisa do passado em muitos países do mundo, e tudo isso se deve ao avanço da tecnologia

logística da mobilidade em que os aplicativos são as vedetes mais desejadas e louvadas.

Quanto à necessidade de as cidades rumarem sempre em busca dos avanços transformadores de sua realidade, existem defensores radicais, ao ponto de afirmarem que o processo é quase uma revolução. Nessa linha foi que David Harvey defendeu, em 2009, no Fórum Social Mundial, em Belém (PA), que “*O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente*”.

Esse nem chega a ser um discurso revolucionário mais, na medida em que, enquanto digito esse texto, deve haver dezenas de profissionais da modernidade, cada dia mais jovens e bem motivados, pensando e labutando para inserir no dia a dia das pessoas e organizações mais um aplicativo com uma vantagem novidadeira antes inimaginável para os carentes de mobilidade ou acessibilidade urbana, exatamente como foi em algum momento quando alguém idealizou a tecnologia do sistema de posicionamento global (*global positioning system* – GPS)² e as várias funcionalidades e ganhos que ela nos proporciona no dia a dia.

Se, com as tábuas da lei, Moisés tivesse ganhado de Deus um GPS, certamente demoraria menos que uma dúzia de dias para encontrar Canaã, e a revolução do equipamento de mão seria considerada àquela época um milagre tão impactante quanto a visão do mar se abrindo para os milhões que atravessavam o deserto. Muito mais sábio que nós, o Todo-poderoso preferiu colocar um cajado nas mãos do guia do povo a usar o GPS, pois o brinquedinho poderia se transformar no novo bezerro de ouro para tomar o lugar do Criador nos corações e nas mentes dos homens daquela geração de forma ainda mais surpreendente do que hoje também acontece com os *personal digital assistants* (PDAs – assistentes numéricos pessoais)³.

Engana-se quem pensa que esse comparativo não tem nada de científico, já que, naquele tempo, como hoje, as guerras eram travadas justamente pelas facilidades que os avanços permitiam a quem os detinha a fim de dominar os oponentes a partir da mais avançada tecnologia conhecida.

Se um aplicativo pode hoje resultar na circunstância de se estabelecer com folga no mercado em face das distâncias que ele diminui na arte da guerra, imagine como foi fácil para os guerreiros de outrora dominar encastelados quando descobriram o arco e a flecha. Mais ainda, quando descobriram a forma de colocar fogo nas pontas das flechas para atingir

mais agressivamente o alvo, especialmente o abrigo do exército inimigo. E isso era ciência, que, ao compasso dos tempos, só muda os equipamentos, mas com os mesmos alvos.

Os serviços de transporte de cargas e de passageiros têm muito a ganhar com essas tecnologias, e, a meu ver, elas se impõem diante do ordenamento vigente, sendo conveniente a essa altura destrinçar da legislação o que ela estabelece como marco, justificativa e raiz para a mobilidade urbana, como condição inarredável a ser buscada e seguida, sob pena de violação aos princípios do serviço público, especialmente o *princípio da atualidade*, fincado no artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/95, ao menos para os serviços de transporte considerados públicos.

O QUE A LEI JÁ IMPÕE QUANTO AO QUE OS APLICATIVOS OFERECEM

Sem embargo do já invocado *princípio da atualidade* insculpido no artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/95, devem ser destacados os preceitos do Estatuto da Mobilidade quanto aos princípios, aos objetivos e às diretrizes da política que norteia todas as três esferas de governo sobre o tema de alcance nacional.

O inciso II do artigo 5º da Lei Federal nº 12.587/2012 estabelece que a Política Nacional da Mobilidade Urbana é fundamentada no *princípio do desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais*, e os aplicativos que podem ser utilizados nos serviços de transporte de passageiros são uma aplicação decorrente desses princípios, na medida em que, ao buscar o veículo mais próximo para o usuário interessado, o que a plataforma faz resulta em economia de dinheiro e tempo, e polui menos, já que o veículo identificado para atendimento ao chamado percorrerá distância inferior às que poderiam ser traçadas pelos que se encontram mais distantes.

Esse atendimento mais célere e pontual dos prestadores a cada usuário interessado também decorre do princípio gizado nos incisos IV e IX do mesmo artigo 5º do Estatuto da Mobilidade, os quais preveem os *princípios da eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano e na própria circulação urbana*.

Na mesma linha, os incisos IV do artigo 6º e IV do artigo 7º da Lei Federal nº 12.587/2012 declaram que a Política Nacional da Mobilidade Urbana possui como

objetivos, entre outros, a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas (IV, artigo 6º), bem como, por consequência, o ideal da promoção da Política Nacional da Mobilidade Urbana (IV, artigo 7º), e não há dúvida que o objetivo perseguido é alcançado com o auxílio dos aplicativos, os quais também proporcionam a melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade, nos termos do inciso III do mesmo artigo 7º, este aplicável tanto aos modais individuais quanto aos coletivos.

Por todos esses dispositivos e elementos neles presentes e, talvez, ainda muitos outros motivos, legais ou supralegais, não há dúvida que o uso dos aplicativos nos serviços de transporte – também no de cargas, mas especialmente no de passageiros – tem na lei fonte de inspiração e ordenação e comandos intransponíveis para operadores, gestores e usuários. Em suma, o uso dos aplicativos decorre de princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos pela Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Entretanto, algumas questões têm sido objeto de notícias, comentários, pareceres e até palpites em várias as searas e fóruns, com destaque para os pronunciamentos de cunhos jurídico, econômico e social.

Alguns trazem posições coerentes e legítimas, mas a maioria só tem o objetivo de travar e sustentar as batalhas entre oponentes que lutam, em árido deserto, a guerra em busca da tal terra prometida. Tamanha é a confusão que Moisés agradecerá o fato de não ter recebido de seu Soberano mais que um cajado de madeira, até porque foi suficiente para fazer brotar água da rocha, coisa que os aplicativos ainda não fazem.

DISTINGUINDO SUMARIAMENTE O JOIO DO TRIGO

Os discursos sobre o uso novidadeiro dos aplicativos e suas implicações, em sua maioria, estão contaminados por interesses que impedem um exame técnico, isento, legal e justo.

De um lado, o inegável corporativismo dos taxistas que, sem entenderem bem sobre todas as intrincadas questões envolvidas, só querem mesmo manter, enquanto e como puderem, o serviço que sempre prestaram sem muito se importar com os avanços tecnológicos próprios do *princípio da atualidade* que, em face do artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/95, os vincularia, para os que entendem que se trata de serviço público, isso sem falar no fato de que nunca se lembraram de prestar um

tratamento cortês e eficiente senão quando a competição lhes retirou mercado que deveria ser cativo.

De outro lado, as empresas das plataformas dos aplicativos, que se escondem atrás de uma capa de não prestadoras de serviço de transporte, com uma alegada proteção constitucional de livre-iniciativa, sem se importar se fomentam e patrocinam uma atividade não licenciada, praticada por transportadores clandestinos, assim entendidos aqueles que transportam passageiros de forma remunerada sem autorização do poder competente e, por consequência, sem se sujeitar aos rigores aos quais são submetidos seus pretensos “pares” (os taxistas) que sofrem com uma concorrência predatória, além, é claro, das outras perdas que a clandestinidade produz, como a sonegação tributária que daí advém, seja por parte do transportador, seja por parte daquele que viabiliza e fomenta a atividade, conseguindo para o clandestino sua fonte de renda, ou seja, o contato com o passageiro que antes só tinha o táxi como opção de transporte individual remunerado.

No meio dessa arena, entre o mar e o rochedo, está o pobre interessado no serviço como um marisco, sofrendo os respingos desse embate encapelado pelas ondas furiosas e espumantes de cada parte que quer só para si os frutos desse imenso oceano de usuários.

Os taxistas invocam o direito, como se adquirido e inalterável. Os aplicativos praticam um descarado *dumping*, bancando os descontos dados aos passageiros, inclusive com eventuais manifestações que se atribuem ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade (mas que o órgão não apõe sua chancela como instituição no exercício de sua competência) de que teria o sacro direito a tal a livre-iniciativa, dita inatingível.

Há muitas outras armas postas na arena, mas estas são as mais percebidas e comentadas pelos pareceres e pelas manifestações que se propõem a abrir o mar rumo à terra prometida com a simplicidade de seus cajados.

Contudo, o que foi resumido até aqui neste tópico inclina-se mais para a aparência de joio do que para trigo, e essa necessária distinção, em meu singelo entendimento, cabe mais ao *juridiquês* que ao *economês*, embora este segundo caminho tenha se mostrado como inspiração para resolver a pendenga por alguns e, digo novamente, com fundamento na tal livre-iniciativa, como se esta fosse o núcleo do artigo 170 da Constituição Federal.

Nessa busca para separar as gramíneas, é preciso esclarecer que o

artigo 170 da Carta republicana não tem como alvo central a livre-iniciativa. Tal leitura tem aparência de trigo, mas não é.

O dispositivo cuida, na verdade, de um assunto mais abrangente: a *ordem econômica*, esta, sim, firmada em dois fundamentos, sendo a *valorização do trabalho humano* o primeiro deles (e essa primazia não é por mero acaso, mas por opção consciente do legislador constituinte, que antes de tudo, ao legislar, quis deduzir a escolha de seus representados: uma sociedade de humanos brasileiros) e, depois desse, aí sim, o fundamento da tal *livre-iniciativa*, que nessa discussão tem sido indevidamente guindada ao patamar de maior destaque do artigo 170 da Carta Magna, porque alardeada em manifestações que não mencionam a *ordem econômica*, que dirá a *valorização do trabalho humano*, esta quase que atacada quando as bravatas dos defensores da livre-iniciativa se misturam sorrateiramente como praga para nos confundir quanto ao que é alimento básico no dispositivo.

Um elemento essencial e eficaz que nos socorre quando precisamos distinguir coisas parecidas é justamente o *princípio da igualdade*, sabendo-se que a máxima aristotélica nos ensina que aos desiguais deve ser dispensado tratamento desigual, ainda que a busca das gentes seja pela igualdade.

Na batalha entre os taxistas e os motoristas que, com o auxílio de aplicativos, realizam transporte remunerado de passageiros sem a competente autorização ou licença, nota-se que, de ambos os lados, partem tentativas de se igualar e de se desigualar, conforme a conveniência da questão envolvida.

Assim, por exemplo, os taxistas se acham, ou a menos se dispõem a ser, prestadores tão bons e corteses quanto os que eles qualificam de clandestinos de luxo. Por décadas, os taxistas prestaram serviços sem se preocupar com a qualidade e a satisfação, regra de ouro para quem quer cativar mais clientes. Esse desejo de serem vistos como iguais aos prestadores de luxo não licenciados, tão preparados e atenciosos, só apareceu após a perda da demanda de passageiros que decorreu da concorrência predatória. Quanto ao mais, querem continuar sendo vistos como os “mais legais”, em todos os sentidos.

Por sua vez, os tais “clandestinos” estão dispostos a se submeter até a alguma espécie de controle ou regulação, do aplicativo ou do poder público, se isso assegurar que serão vistos como iguais aos taxistas e terão os mesmos privilégios. Quanto ao mais, querem igualmente passar a ser

vistos como os “mais legais”, em todos os sentidos.

Enquanto isso, os usuários estão dispostos a tudo para serem tão bem tratados como nos países de Primeiro Mundo, abrindo mão de qualquer controle estatal e legalidade, aprovando que deles se cobrem tarifas mais caras ou, eventualmente, mais baratas até do que o custo do serviço nesse tempo de guerra em que nenhum dos lados entre os operadores quer abrir mão do osso, mesmo se expondo a uma prestação deficitária do ponto de vista econômico.

Entretanto, do ponto de vista legal, se o que se sabe é que aquele que presta o serviço de transporte remunerado individual de passageiros sem autorização do órgão ou ente organizador e fiscalizador competente é considerado pela lei um infrator, nos termos do artigo 231, VIII do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (sem falar na violação também aos artigos 135 e 230, V, do CTB), e que ele exerce a mesma atividade regulamentada pela Lei nº 12.468/2011 (artigo 2º) e, por isso, exerce ilegalmente atividade regulamentada, sendo, por consequência, um contraventor penal, nos termos do artigo 47 do Decreto-Lei nº 3.688/41, não há como ser enquadrado o clandestino em pé de igualdade com aquele que não viola, em sua atividade, tais dispositivos.

A questão jurídica pode ser posta com maior clareza até com a invocação de outros ângulos relativos à violação do *princípio da igualdade*, porém, como estes já se mostram suficientes, convém lembrar outros aspectos da ordem social e da *ordem econômica*, que envolve tanto a *valorização do trabalho humano* quanto a *livre-iniciativa*, e, para isso, devemos nos lembrar do chamado movimento dos *perueiros*, que se espalhou pela América Latina na virada do milênio.

A sociedade, àquela época, insatisfeita com a qualidade dos serviços regularmente prestados, passou a se submeter à clandestinidade praticada em veículos menores, dirigidos por motoristas que prestavam o serviço de transporte remunerado de passageiros sem licença ou sob qualquer forma de delegação e adotando veículos sem qualquer padronização, adequação ou vistoria técnica.

No Chile, o poder público chegou a promover uma disrupção radical, permitindo o exercício da atividade mediante a aquisição mensal de selos em bancas de revistas a preços bem atrativos. Daí que pessoas que tinham outras atividades de pequena remuneração complementavam suas rendas ofertando aos interessados o transporte remunerado em veículos com mais de dez anos, alguns com mais de 15, sem obedecer a padrões mínimos de

segurança ou qualidade e também sem fiscalização ou vistoria de qualquer espécie. Alguns descamisados também viram nesse nicho oportunidade de trabalho que nem tinham, o que, aparentemente, resolvia um problema social desconfortável.

Disso resultou que nenhum empresário sério, minimamente responsável e organizado quis mais investir no setor, levado à bancarrota por uma opção desastrosa de liberar a atividade a uma tal *livre-iniciativa* que não *valorizava o trabalho humano* praticado de forma regular e eficiente e até com mais qualidade que a opção clandestina.

Pode-se concluir da experiência porque o artigo 170 da Constituição brasileira estabeleceu uma primazia entre os fundamentos da ordem econômica, certamente porque é difícil ou apenas não se quis que existisse *livre-iniciativa* ignorando a *valorização do trabalho humano*, ou seja, aqui também se observa que poderia até existir trigo sem joio, nunca o contrário.

Lá como no Brasil, o que acabou acontecendo foi que tais serviços passaram a ser controlados por milícias, paralelas ao Estado e com disputas de pontos e controles entre entidades que invocavam, como qualquer organização criminosa, a representação territorial em feudos divididos sabe-se lá como, até que ações judiciais passaram a reprimir e repudiar a prática ou regulações administrativas começaram a organizar transportes suplementares ou alternativos.

Hoje, diante da realidade dos aplicativos, tão úteis e desejados pelos usuários dos serviços, os municípios tentam encontrar maneiras de regular o uso legítimo dessa tecnologia de auxílio comprovadamente eficaz no serviço de transporte de passageiros e têm encontrado dificuldades, em face da judicialização óbvia que o tema provoca entre os que querem a disrupção a qualquer custo e os que se apegam à blindagem cooperativista como se fosse um patrimônio ou sociedade familiar intocável e perene. Pode-se dizer que ambas as vertentes se veem como institucionalizadas e uma mais adequada que a outra.

Nessa seara, muita fumaça está sendo lançada para embaçar a visão independente e necessária ao desate da discussão, uma que observe os nortes mais relevantes e que deveriam prevalecer na busca de solução para o impasse.

O primeiro passo é saber que o foco da solução jamais estará no interesse dos prestadores dos serviços, regulares ou não, mas no atendimento eficiente ao senhor do negócio que é o usuário dos serviços.

Ele e o interesse dele estão em primeiro lugar.

O segundo passo é saber que a igualdade e a legalidade, como princípios republicanos e democráticos, fincados na Carta Cidadã de Princípios de 1988, devem ser referenciais prestigiados, sob pena de se instalar a barbárie e se institucionalizar o caos em uma terra de ninguém, prometida a quem se considera povo escolhido.

O que se advoga aqui é, pois, a possibilidade e a legalidade do uso de aplicativos, nos moldes dos princípios, dos objetivos e das diretrizes da Lei de Política Nacional da Mobilidade Urbana, assim como o reconhecimento dos inegáveis benefícios para qualquer modal de transporte, em qualquer esfera de competência.

Porém, um último dado merece ser objeto de reflexão, na medida em que tem se discutido sobre a forma e competência para legislar sobre o tema, de forma que também nesse ponto muito joio tem se espalhado, e penso que é útil lançar mais luz sobre o tema.

Já se disse e também se publicou, com fundamento no artigo 22, IV, da Constituição Federal, que compete privativamente à União legislar sobre o tema, porque os aplicativos são itens (produtos e serviços) de informática. Se essa invocação fosse possível, nada mais poderia ser legislado por qualquer outro ente federativo senão a União, porque a informática está presente em tudo da mesma forma que nos serviços de transportes de cargas e de passageiros. Por esse simples raciocínio, a tese me parece, *data venia*, exagerada e, por este excesso, inaceitável.

O cerne da regulação para essa discussão é o transporte (não informática), e note-se que o transporte também aparece entre os temas do mesmo artigo 22 da Constituição Federal, no inciso XI, e nem por isso doutrina e jurisprudência entendem ser competência exclusiva (embora seja privativa, o que admite delegação e complementariedade) da União.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 444-446) ensina com maestria e clareza assim:

[...] o trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação – federal, estadual e municipal – conforme a natureza e âmbito do assunto a prover. [...] Os meios de circulação e transporte interessam a todo o país, e por isso mesmo a Constituição da República reservou para a União a atribuição privativa de legislar sobre trânsito e transporte (art. 22 XI), permitindo que os Estados-membros legissem supletivamente a respeito da matéria, nos termos de lei complementar

pertinente. [...] De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30 I e V).

Veja-se que nesse tema que abordamos muito se trata na respectiva legislação de cidadania, energia, estatística e consórcio aplicados aos transportes, mas não se está a legislar sobre tais temas, o que importaria em vício de origem legislar fora da União (artigo 22, XIII, XVIII e XX, da Constituição). Tais leis dispõem sobre transportes e sobre vários assuntos aplicados aos transportes, tal como agora precisa acontecer e está acontecendo com os aplicativos.

CONCLUSÃO

O tema que aqui tratamos é tão rico quanto importante, seja relativamente ao transporte de cargas quanto ao de passageiros. Pena que o legislador tenha demorado tanto para dar ao assunto o lugar que ele merece, em sede constitucional, o que atrasou demais o desenvolvimento brasileiro, no que concerne à infraestrutura e ao desenvolvimento, em especial das cidades e das pessoas.

Entretanto, há ainda questões que, mesmo tendo legislação farta e suficiente para a compreensão do que deve ser realizado e reconhecido como adequado e legal, ainda provocam debates calorosos e necessários à qualidade de vida cidadina.

Um desses temas é a discussão sobre o que é serviço público e o que não é; outro é quanto à necessidade e melhor forma de licitar cada modal; e ainda outro é sobre a melhor forma de atender às demandas sociais, por meio do transporte e de seus temas afins, incluídos os aplicativos que auxiliam na mitigação das externalidades negativas experimentadas em face do uso iníquo da via pública, seja pela falta de educação para o trânsito, seja pela falta de educação para a mobilidade urbana.

Também é lamentável perceber que a jurisprudência engatinha nos assuntos de mobilidade urbana, pelo que a discussão sobre os aplicativos vai fortalecer e amadurecer os gestores e usuários em seus propósitos e prepará-los para uma gestão mais dialógica.

Em minha modesta opinião, embora exista projeto de lei no

Congresso Nacional sobre a adoção de aplicativos no transporte individual de passageiros, e o texto não é um primor, pois contém incoerências até mesmo sistêmicas, não é ou será isso que afastará a possibilidade de os municípios legislarem nos limites de sua competência, podendo, obedecidas as cautelas necessárias, tratar do uso de aplicativos nos transportes sem qualquer temor de ofensa à Constituição Federal.

Além de tudo o que se disse aqui e em outros comentários, ainda há muito mar para abrir e muito joio para arrancar, sempre com os riscos de engolir a água que volta ao seu curso e de arrancar trigo junto com a praga.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Serviços públicos e serviços de utilidade pública. Caracterização dos serviços de táxi. Ausência de precariedade na titulação para prestá-lo e desvio de poder legislativo. In: _____. *Pareceres de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 212-227.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUIMARÃES, G. S. *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HARVEY, David. *Discurso de Abertura na Tenda de Reforma Urbana*. Discurso proferido no Fórum Social Mundial. Belém, 29 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2009/02/440802.shtml>>. Acessado em: jun. 2016.

MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, R. M. de. Atividade de fomento e o princípio da isonomia. In: SPAPARINI, P.; ADRI, R. P. (Coord.). *Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹ Ver, por exemplo, voto do relator nos autos do incidente de inconstitucionalidade nº 1.0024.12.335573-7/002, do TJMG, em 28 de outubro de 2015.

² O GPS é um sistema de posicionamento por satélite que fornece a um aparelho receptor móvel a sua posição, assim como informação horária, sob quaisquer condições atmosféricas, a qualquer momento e em qualquer

lugar na Terra, desde que o receptor se encontre no campo de visão de quatro satélites GPS.

- 3 O PDA é um computador de bolso composto por um processador, memória viva, um ecrã táctil e funcionalidades rede em uma caixa compacta de dimensão extremamente pequena.

10

CARACTERÍSTICAS DOS SERVIÇOS DE TÁXIS. O “CASO UBER”

Dinorá Adelaide Musetti Grotti

INTRODUÇÃO

A Lei da Política Nacional da Mobilidade Urbana classifica os serviços de transporte quanto aos itens: objeto – de passageiros ou de cargas; característica do serviço – coletivo ou individual; natureza do serviço – público ou privado (artigo 3º, § 2º, Lei nº 12.587/2012).

SERVIÇOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS

O inciso VIII do artigo 4º define transporte público individual como “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas”.

Segundo Geraldo Spagno Guimarães (2012, p. 183), o que distingue o transporte individual de passageiros do transporte coletivo

[...] não é o número de passageiros, mas justamente o fato da viagem ser individualizada, isto porque se trata de serviço específico, aleatório, personalizado, sem itinerário ou rota predefinidos¹. O transporte coletivo é serviço público não apenas porque a lei afirma, mas porque suas características evidenciam uma prestação pública de atendimento contínuo à coletividade e de caráter essencial, e que, por isso mesmo, impõe obediência ao princípio da modicidade.

Em sua redação original, o artigo 12 da Lei nº 12.587/2012 dispunha:

Os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

Três observações se extraíam desse dispositivo: (1) a lei considerou o transporte individual de passageiros (táxi e similares) serviço público, e não atividade privada; (2) estabeleceu que essa atividade é explorada por meio de permissão e, como tal, sujeita a prévio procedimento licitatório, conforme prescreve o artigo 175 da Constituição da República para seleção dos delegatários; (3) o preço do serviço constitui tarifa, realizável pelo preço público.

Em 2013, foi editada a Lei nº 12.865, a qual deu nova redação ao artigo 12 da Lei de Mobilidade e nela inseriu o artigo 12-A, como segue:

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. [\(Redação dada pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#).

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal. [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#).

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos [arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#). [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#).

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público

municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga. [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\).](#)

A natureza do serviço

Pela nova redação do artigo 12, o serviço individual de passageiros, o táxi, passa a ser qualificado como um serviço de utilidade pública e não mais como serviço público.

A Constituição Federal de 1988 considera o transporte coletivo como serviço público essencial (artigo 30, V), prescrevendo a sua prestação diretamente pelo município ou pelo regime jurídico da concessão ou permissão, por meio de licitação, “não se podendo, como é óbvio, considerar casual a explícita menção a ‘coletivo’. Nisto, a toda evidência, ficou implícito, mas transparente, o propósito de excluir o transporte individual de passageiros da categorização de serviço público” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 217).

O Supremo Tribunal Federal (STF) já disse que o transporte coletivo de passageiros é serviço público (Recurso Extraordinário – RE nº [140.989/RJ](#)), mas o transporte individual não era reconhecido como tal, senão como serviço de utilidade pública, próprio do exercício da livre-iniciativa, razão pela qual o Estado não deve titularizá-lo, embora deva submetê-lo à disciplina estatal reguladora, por apresentar reconhecido interesse para toda a coletividade.

Expressiva corrente doutrinária afirma que táxi é atividade privada sujeita a controles estatais, mas não é serviço público, ainda que a lei assim o defina (MEIRELLES, 2012, p. 457; CARVALHO FILHO, 2015, p. 2468-469; BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 227; GUIMARÃES, 2012, p. 181-185; JUSTEN FILHO, 2015, p. 849; ARAGÃO (2005); DI PIETRO, 2015, p. 148-149).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) concluiu em parecer que a exploração de táxi não é serviço público, mas atividade econômica sujeita à polícia administrativa, regida pelos princípios da atividade econômica e que não se categorizam os taxistas como permissionários.

De maneira geral, a jurisprudência caminhou no sentido de reconhecer a prestação do serviço de táxis como serviço público².

Algumas leis municipais instituem o transporte individual por táxi como serviço público³ e outras como atividade de interesse público⁴. A exploração do serviço de transporte de passageiros por táxi no Brasil não

foi devidamente disciplinada pelos municípios para a “aquisição das placas”, quer quanto à natureza da atividade, quanto ao procedimento para a escolha, à fixação de prazo de vigência ou ao termo formal utilizado para o trespasse por permissão, autorização ou simples licença⁵.

A forma como a atividade de taxista vinha sendo exercida acarretou desvirtuações quanto ao tratamento conferido à matéria, levando à equivocada conclusão de que o ato expedido pela Administração consistia em uma “propriedade”, passível de transferência inter vivos ou causa mortis. Em face dessa visão distorcida, houve o aparecimento do lucrativo mercado de comercialização, por meio de transferências irregulares entre os particulares, e a exploração dos profissionais que não são detentores dos títulos e prestam o serviço como condutores auxiliares, pagando diárias extorsivas pelo aluguel das “placas de táxi”.

Diante desse cenário, o Ministério Público tem acionado os Poderes Executivos locais, compelindo-os a realizar licitações para a delegação dos serviços em referência. Por meio dessas ações, almeja, além de melhorar a prestação do serviço com o aumento da oferta, conferir função social à exploração do serviço, tornando possível aos milhares de condutores auxiliares o exercício de sua profissão, sem a necessidade de intermediários e de sujeição ao pagamento de diárias.

Transferência ou sucessão da “outorga” do serviço

A artigo 12-A, incluído pela Lei nº 12.865/2013, cuida da possibilidade de transferência ou sucessão da outorga do serviço individual de passageiros, o táxi.

O objetivo das discussões políticas que redundou nessa modificação era permitir que o serviço de táxi pudesse ser suscetível à hereditariedade, passando do falecido prestador do serviço que o explorava àqueles que dependiam do sustento que ele provia enquanto vivo.

Importa notar que o mesmo escopo fora antes empreendido sem sucesso quando dos debates que resultaram nas leis federais nº 12.468/2011 (que regulamenta a profissão de taxista; altera a Lei nº 6.094/1974 e dá outras providências) e nº 12.844/2013, as quais sofreram vetos presidenciais para afastar a previsão de obtenção do serviço de táxi por herança e o trato de matéria da competência municipal, a teor do artigo 30, I, da Carta republicana. É interessante que o vetado artigo 30 da Lei nº 12.844/2013 – que tinha redação expressa sobre a via da autorização para

o trespasse da operação e garantia ao autorizatário sucessor até os direitos de isenção tributária do sucedido – tratava o Poder Público local da mesma forma, e, naquela ocasião, justificou-se o veto na violação de competência dos municípios para regulamentar os serviços de interesse local, questão desconsiderada quando da sanção da Lei nº 12.587/2012

As alterações introduzidas na Lei da Mobilidade Urbana resultaram de atuação firme dos sindicatos e das associações de taxistas, o que não afasta o questionamento de constitucionalidade formal, na medida em que a matéria ora aprovada apresenta teor parecido com aquela que havia sido vetada, por duas vezes, com a alegação de que as regras de transferência de exploração do serviço de táxi são definidas pelos municípios, tendo como justificativa de sanção o fato de que, com a sucessão pelo prazo de outorga, o governo federal não estará interferindo na autonomia dos municípios.

No plano econômico e social, é compreensível a insistência por perseguir uma proteção legal à subsistência de várias famílias. Todavia, muitas indagações jurídicas surgirão quanto à inserção na lei de temas não vinculados exatamente à mobilidade.

A formalização da exploração

Segundo Thiago Marrara (2014), diante da nova redação do artigo 12 da Lei da Mobilidade Urbana, há duas interpretações possíveis:

Ou o legislador quis dizer que não existe mais nenhum ato de outorga, porque o serviço não é público, mas de interesse público (privado, não monopolizado pelo Estado, mas somente regulado), razão pela qual caberá ao Município apenas a prática de atos de polícia administrativa ou, em outra opção hermenêutica, desejou o legislador registrar que, embora o serviço seja monopolizado, ao Município caberá selecionar qual o tipo de outorga de serviço utilizará: concessão, permissão ou autorização.

Embora o art. 12-A utilize a palavra “outorga”, a interpretação mais adequada da nova sistemática legal parece ser a primeira das duas acima apontadas. O argumento mais forte a favor desse entendimento se extrai do art. 30, inciso V, da Constituição da República, de acordo com o qual compete ao Município “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local,

incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

A partir dessa redação, mostra-se aceitável concluir que o serviço público municipal seria apenas o de transporte coletivo, não o individual. Desse modo, os serviços de táxis e assemelhados configuram unicamente atividades econômicas em sentido estrito, a qual pode sofrer controle por via da polícia administrativa quando prestados por particulares, sem prejuízo de o próprio Município instituir seu serviço em concorrência com os demais agentes econômicos. [...]

Diante desse cenário, o ato de outorga previsto no art. 12-A da Lei de Mobilidade Urbana não representa outorga de serviço público, mas simples ato de polícia administrativa de natureza liberatória, ou seja, ato pelo qual se licenciam particulares a prestarem atividades econômicas consistentes no transporte individual de passageiros por táxi e assemelhados. E se é assim, a tarifa mencionada pela Lei nada mais é que um preço privado controlado pelo Estado com base em lei. Não se trataria, portanto, de tarifa no sentido utilizado pelo direito dos serviços públicos. Não há que se falar, por conseguinte, de equilíbrio econômico-financeiro nesses casos, nem mesmo de controle de receitas dos prestadores do serviço pelo Estado.

Como anteriormente salientado, a classificação do táxi como serviço de utilidade pública sempre foi defendida pela doutrina, embora com resistência pela jurisprudência⁶, e essa mutação legal da identidade ou natureza jurídica, juntamente com a retirada do instituto da permissão, reforça a discussão sobre ser transferível, a qualquer título, a “outorga” para exploração do táxi.

A circunstância de ser o serviço de táxi atividade privada sob controle público não impede a adoção de um processo de seleção dos aceitos à prestação dos serviços com preservação da igualdade ou mediante simples credenciamento dos prestadores, vinculando o procedimento adotado tanto à Administração quanto aos prestadores, especialmente quanto ao imprescindível regulamento.

É por isso que o caput do novo artigo 12, corretamente, confere ao município a competência para organização, disciplina e fiscalização, e o parágrafo 3º exige que essa organização e disciplinamento, caso aconteçam, sejam estendidos aos casos de transferência nos limites fixados na própria “outorga”.

Observa Geraldo Spagno Guimarães (2013) que,

[...] além desses regramentos, cada município terá que adequar sua realidade, pois alguns têm delegações em vigor, resultantes ou não de licitações. Nas licitadas, algumas têm impedimentos estabelecidos no edital e respectivo contrato para transferências a qualquer título, e deve o município decidir como agir diante desses atos jurídicos perfeitos na medida em que estamos diante de ordenamento novo. Se o caso específico for de delegação sem licitação, entendemos que a nova lei pode ser aproveitada para regularizar as situações doravante mediante lei municipal que passe a ordenar e disciplinar a autorização. [...]

Diga-se, por oportuno, que vários municípios têm decisão judicial sobre o assunto abordando explicitamente a questão das transferências, em geral vedando as cessões, a qualquer título. Nos processos ainda em curso cabe questionamento, pois o art. 462 do CPC permite que o fato modificativo do direito capaz de influir no julgamento seja considerado, mesmo que a demanda esteja em fase recursal ⁷.

A nova redação do artigo 12 da Lei nº 12.587/2012 passa a considerar o táxi como serviço de utilidade pública, reconhecendo que cabe ao Poder Público local organizar, disciplinar e fiscalizar sua “outorga” àqueles que satisfaçam os requisitos previamente fixados em cada município, bem como a transferência a qualquer interessado (inclusive os sucessores legítimos) durante o prazo dela. Reflexamente, tal dispositivo desobriga o poder local de percorrer a via da licitação, o que não impede a adoção de um processo de seleção dos aceitos à prestação dos serviços.

A alteração do artigo 12-A na Lei nº 12.587/2012, que assegura aos herdeiros o direito de continuar explorando o serviço no caso da morte do taxista titular da autorização, bem como autoriza ao taxista a transferência do direito da outorga da exploração do serviço de táxi a terceiro, resultou de intensa pressão de entidades representativas de taxistas, o que representa um grande ganho para a categoria.

Considera-se complexa a determinação de que, “em caso do falecimento do outorgado” do serviço de táxi, “o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos [...]”, ainda que dependentes de prévia anuência do Poder Público municipal e do atendimento de requisitos fixados para a “outorga” (artigo 12-A, § 2º e 3º).

A alteração remete a solução à vocação legítima do Código Civil e atrai a ideia de que é um bem patrimonial. Muitas foram as manifestações

de varas de sucessão que autorizaram ou mesmo ordenaram a transferência do veículo e respectiva delegação a herdeiros. Os civilistas jamais viram o óbice propagado pelos administrativistas à sucessão, e agora a lei endossa esse expediente quando indica como possível a autorização, dependendo apenas de regulação prévia do município.

O questionamento maior girará em torno do método para encontrar o melhor caminho para a tal sucessão (GUIMARÃES, 2013).

Trata-se, sem dúvida, de um assunto tormentoso, que está longe de se encontrar apaziguado. Tanto assim que o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5.337) no STF em face do artigo 12-A da Lei nº 12.587/2012, §§ 1º, 2º e 3º, os quais permitem a transferência de autorização de serviço de táxi, em violação aos artigos 5º, caput (princípio da isonomia) e 37, caput (princípio da impessoalidade), da Constituição Federal de 1988. Afirma Janot:

Em se tratando de autorização para exercício de profissão, para cujo desempenho há múltiplos cidadãos interessados em obter autorização idêntica, cabe ao poder público, em decorrência dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, controlar os destinatários dessas autorizações e permitir que os interessados a elas concorram de maneira equânime e impessoal, sem favoritismos nem perseguições.

Para Janot, a livre comercialização ou transferência das autorizações é incompatível com a Constituição Federal. Por isso, o Poder Público precisa impedir que taxistas autorizados repassem, mediante pagamento, as autorizações a quem lhes oferecer maior retribuição. “Tais autorizações, portanto, detêm caráter *intuitu personæ*. Cessado o desempenho da atividade por parte do taxista, por qualquer motivo (aposentadoria, morte, desinteresse, caducidade etc.), a autorização deve caducar e ser oferecida a outro interessado que preencha os requisitos”.

Não há falar, portanto, em direito subjetivo à exploração do serviço pelos sucessores legítimos do outorgado”, defende o procurador-geral na ação. E acrescenta que

[...] a norma ora atacada, ao estabelecer a transferência da autorização para o desempenho da atividade de transporte por meio de táxi, acaba por

criar uma categoria privilegiada, em clara violação do princípio da isonomia (art. 5º, caput e do princípio da impessoalidade (37, caput). [...] Por fim, vale ressaltar que a parte final do § 3º do art. 12-A da Lei 12.587/2012 ⁸ não afasta a inconstitucionalidade dos preceitos ora impugnados, uma vez que não evita a concessão de privilégios a um determinado grupo de pessoas, em afronta, repita-se, aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

Em despacho de 30 de junho de 2015, o relator (ministro Luiz Fux) solicitou informações prévias, a serem prestadas, sucessivamente, pela Presidência da República, bem como pelo Congresso Nacional, no prazo legal. Após, dê-se vista ao advogado-geral da União e ao procurador-geral da República, sucessivamente, para a devida manifestação⁹.

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXIS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A prestação dos serviços de táxis no município de São Paulo é regida pela Lei Municipal nº 7.329/69, regulamentada pelo Decreto nº 8.439/69. Portanto, a lei passou a ter vigência em contexto anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, levando-nos a inferir que a permissão se caracterizou por ser um ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público delegava ao particular a prestação do serviço, não se exigindo prévia licitação.

A Lei Municipal nº 7.329/69 estabeleceu que o transporte individual de passageiros constitui serviço de interesse público, podendo ser executado tão somente mediante prévia e expressa autorização da prefeitura, já que uma série de exigências é feita às pessoas jurídicas constituídas para a execução desse serviço, bem como às pessoas físicas (motoristas profissionais autônomos) para que obtenham o termo de permissão e alvará de estacionamento.

A transferência de alvará de estacionamento foi expressamente permitida pela lei, e a Portaria nº 114/2008 DTP/SMT regulamentou a transferência de titularidade, dependendo de prévio deferimento do diretor do Departamento de Transportes Públicos, em regular processo administrativo¹⁰.

O Ministério Público ingressou com Ação Civil Pública nº 0016639-

80.2013.8.26.0053 perante a 13ª Vara Fazenda Pública de São Paulo, afirmando que vêm sendo praticados ilícitos administrativos na outorga de “alvarás de estacionamento” para a prestação dos serviços de táxi na cidade de São Paulo, uma vez que as formas previstas de transferências e concessão de novos alvarás permitem que pessoas físicas e jurídicas explorem o serviço de transporte por meio de táxi sem que tenham se submetido, previamente, a um procedimento licitatório. O Ministério Público expediu recomendação à prefeitura de São Paulo para que instaurasse tal procedimento para a concessão do serviço de transporte de passageiro por meio de táxi na cidade e que fosse vedada a transmissão do direito de exploração da atividade aos sucessores ou a terceiros.

Argumenta ainda que a licitação se faz necessária pelo fato de o serviço de táxi ser um serviço público objeto de permissão do Poder Público e que haveria incompatibilidade da Lei Municipal nº 7.329/69 e do Decreto nº 8.439/69 com a Constituição Federal e Lei nº 8.987/85. Pede, em suma, que sejam declaradas a revogação, *incidenter tantum*, de parte dos artigos 19 e 20 da Lei Municipal nº 7.329/69 e dos artigos 26 e 27 do Decreto nº 8.439/69; a declaração de nulidade de todas as permissões de táxis concedidas mediante alvará após 5 de outubro de 1988; e a condenação do município de São Paulo a instaurar procedimento licitatório para a concessão dos serviços de transporte de passageiros por meio de táxis e a se abster de efetuar qualquer transferência de alvará de estacionamento de táxis ou de renovar as permissões, exceto após a realização de licitação.

A tutela antecipada foi indeferida, e o Ministério Público interpôs Agravo de Instrumento, distribuído sob o nº 0093622-85.2013.8.26.0000. A 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que, por ser serviço de interesse público, era necessária a prévia licitação nos termos do artigo 175 da Constituição de 1988 e deu provimento ao agravo para deferir a liminar, determinando que a municipalidade não concedesse, renovasse ou autorizasse a transferência dos alvarás de estacionamento e determinando medidas cabíveis para que se efetuasse a licitação.

Em sede de contestação, o município de São Paulo alegou que o método utilizado para a outorga de novos alvarás atende ao princípio da impessoalidade, aproximando-se da licitação e mantendo a outorga com natureza precária, de forma a não engessar a Administração Pública. Defendeu ainda que o serviço de táxi deve ser regulamentado pelo Poder

Público, mas possui natureza de atividade econômica – e não serviço público. A permissão estava sendo concedida sob três formas: (1) sorteio pela Loteria Federal; (2) por transferência nos casos previstos em lei; e (3) em casos específicos, por determinação emanada do Poder Judiciário.

A Associação das Empresas de Táxi do Município de São Paulo (Adetax) e o Sindicato das Empresas de Táxi e Locação de Táxi do Estado de São Paulo (Sinetaxi) pediram para entrar na lide como litisconsortes necessários, tendo em vista o fato de representarem as pessoas que iriam suportar, diretamente, os efeitos do provimento demandado.

O Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo e o município de São Paulo opuseram embargos de declaração, e o Tribunal rejeitou os primeiros e acolheu em parte os opostos pela municipalidade, concedendo efeito infringente, para modificar o dispositivo do acórdão embargado, apenas no tocante à renovação das permissões já existentes, permitindo que sejam renovadas pelo Poder Público até a realização do certame licitatório.

O município de São Paulo, por sua vez, tornou a opor embargos de declaração contra o referido acórdão, alegando que, em razão dos efeitos concretos e normativos da antecipação da tutela, a questão deveria ter sido analisada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça/SP. Recebidos os embargos, eles foram rejeitados.

Na sentença que julgou improcedente a ação civil pública, primeiramente o juízo afastou os pedidos de litisconsórcios necessários, uma vez que a concessão se dá a título precário e pode ser revogada unilateralmente, não sendo devida nenhuma indenização ao prejudicado. O juízo se referiu à concessão como se fosse permissão, tanto é que, após falar em concessão, aduziu que é conferida a título precário a ser revogada unilateralmente.

O juízo ainda entende que as leis municipais nºs 7.329/69 e 10.308/87 conferem ao serviço de táxi o tratamento de atividade econômica. A exploração desse serviço, embora seu exercício se encontre condicionado à prévia expedição de autorização, não o transforma em serviço público:

Entendo que os serviços de táxi atendem a uma necessidade de interesse geral, uma necessidade coletiva, mas que, por serem atividades privadas e exercidas por particulares, dependem de autorização do Poder Público, sendo por ele regulamentadas e fiscalizadas. Não se trata de atividade própria da Administração ou de serviço essencial, mas sim de atividade de

interesse coletivo, que pode, portanto, dispensar o processo licitatório sem que haja nenhuma violação a princípio constitucional. Não se pode negar a sua utilidade e relevância para a coletividade, daí a necessidade de fiscalização e regulamentação, mas não há a aplicação do regime jurídico administrativo às autorizações concedidas pelo Poder Público Municipal.

Na sequência, fundamenta que, pelo artigo 6º da lei, “a Prefeitura poderá, a qualquer tempo, cassar a inscrição no Cadastro Municipal de Condutores de Táxis, o Alvará de Estacionamento e o Termo de Permissão sem qualquer direito de indenização ao permissionário”.

Desse dispositivo é que se denota a natureza jurídica de autorização, que pode ser revogada a qualquer tempo, não tem caráter contratual e que não se encaixa na definição de permissão de serviço público, sujeito aos ditames da Lei nº 8.666/93. Por fim, o juízo aborda o alvará de estacionamento como uso de bem público e, uma vez que a outorga de novas autorizações é feita mediante sorteio entre os interessados, atendendo a requisitos do Poder Público, garante o tratamento isonômico aos interessados.

Argumenta que a edição da Lei nº 12.587/2012, com as alterações produzidas pela Lei nº 12.865/2013, veio “a encerrar a discussão sobre a possibilidade da transferência dos referidos Alvarás e a competência dos Municípios em fazê-lo, em seus artigos 12e 12-A”.

Após proferida sentença de improcedência da ação, o Ministério Público interpôs recurso de apelação visando à sua reforma integral, e a Associação dos Taxistas de São Paulo, o Sindicato das Empresas de Táxi de São Paulo, o Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo e a Federação dos Taxistas também interuseram recursos de apelação, apenas destinados ao reconhecimento de litisconsórcio passivo necessário com o Município de São Paulo. Vale destacar que os recursos de apelação interpostos pelas entidades classistas não pleiteiam a nulidade da sentença.

O magistrado considerou intempestiva a apelação do Ministério Público sob o argumento de que a apelação protocolada anteriormente à apreciação de embargos de declaração e não reiterada é intempestiva, acolhendo os embargos de declaração da municipalidade. O Ministério Público apresentou Agravo de Instrumento nº 2232301-94.2014.8.26.0000, havendo sido concedido o efeito ativo de modo a determinar o processamento do recurso de apelação ofertado pelo recorrente. Dado provimento ao recurso em 29 de junho de 2015, foram opostos embargos

de declaração pela Federação dos Taxistas Autônomos do Estado de São Paulo (Fetacesp) e pela Associação das Empresas de Táxis do Município de São Paulo (Adetax) em 14 de agosto de 2015, que foram rejeitados em 31 de agosto de 2015.

A apelação retomou seu processamento e foi reaberto prazo para apresentação de contrarrazões de apelação, já juntadas aos autos.

O CASO UBER

Lançado nos Estados Unidos em 2010, presente em muitos países e cidades do mundo todo, entre as quais São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte, o aplicativo Uber é uma plataforma tecnológica de acesso gratuito para rodar em dispositivos móveis (como *smartphones e tablets*), acessível por meio da internet, que permite conectar motoristas profissionais particulares¹¹ e potenciais clientes, previamente cadastrados no site/aplicativo da Uber e interessados em contratar seus serviços. A referida plataforma serve de “intermediário para um contrato de transporte entre consumidores e motoristas-proprietários de veículos”. (ANDRIGHI, 2015).

Por meio do sistema “app”, o passageiro fica ciente do tempo de espera, escolhe o tipo de serviço desejado, obtém uma estimativa do custo da viagem e confirma, ou não, o serviço, o qual será por ele avaliado ao final da viagem. A manutenção do cadastramento dos motoristas depende dessas avaliações recebidas, o que permite manter o controle da qualidade dos serviços de transporte prestados.

O modelo Uber de aplicativo viabiliza um novo serviço de transporte privado *individual*, assim nominado por ser um serviço restrito a grupo específico de passageiros (usuários de tecnologia), configurando atividade não aberta ao público, voltada, na prática, para a realização de viagens com características operacionais muito próprias e diferenciadas (definidas por um ambiente social virtual). Pontua André Ramos Tavares (2015):

O modelo UBER de aplicativo ultima (concebe e permite que se efetue na prática) um novo serviço de transporte privado individual. Referida atividade propiciada em termos concretos deve ser assim rotulada porque se trata de serviço restrito a grupo definido de passageiros (usuários de tecnologia), ou seja, uma atividade não aberta ao público, sendo voltada, na prática, para a realização de viagens com características operacionais

muito próprias e diferenciadas (definidas por um ambiente social virtual). O agente tecnológico (UBER) não se confunde com o usuário da tecnologia (motoristas e clientes), cada qual está inserido em sua própria órbita e regime jurídicos o motorista-usuário-do-aplicativo estabelece com o usuário-cliente uma relação jurídica de transporte; a UBER tem com os usuários diversos (motoristas e clientes) a relação jurídica de uso de tecnologia.

Ocorre, porém, que o referido serviço tem gerado muita polêmica e várias contestações judiciais, sobretudo por entidades ligadas aos taxistas e aos proprietários de frotas de táxi. De um lado, encontram-se taxistas defendendo o “seu” mercado (cujo acesso é fechado e limitado pelas licenças emitidas pela prefeitura); de outro, os titulares do aplicativo, os motoristas autônomos (que querem explorar uma atividade por sua conta e risco) e os usuários clientes da Uber.

Os opositores desse sistema argumentam a sua desconformidade com a legislação regulamentadora da atividade de taxista, do transporte público individual de passageiros sujeito à autorização municipal, e legalmente monopolizado pelos taxistas, a promoção do transporte clandestino de passageiros e a prática de uma concorrência desleal com o recolhimento de valores de impostos inferiores aos pagos pelos taxistas. Para tanto, invocam as leis federais nºs 12.468/2011, 12.587/2012 e 12.619/2012. A Lei Federal nº 12.468/2011 regulamenta a profissão de taxista (artigo 1º) e se refere a transporte público individual (artigo 2º), sem aludir a motorista particular ou autônomo, tampouco a transporte privado individual; a previsão contida no artigo 2º da Lei nº 12.468/2011¹², embora possa gerar confusão jurídica, não tem o condão de excluir a “profissão e a atividade do motorista autônomo, proprietário, ou não, de veículo, que presta seu serviço de forma lícita, mediante contrato típico previsto no art. 730 do Código Civil” (ANDRIGHI, 2015, p. 16). A Lei nº 12.587/2012 – Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana – não derroga o artigo 730 do Código Civil, pois apenas define o que é transporte motorizado privado, mas não restringe a prestação desse serviço a taxista, que tem exclusividade apenas para prestar serviço de transporte público individual¹³.

Por sua vez, a Lei nº 12.619/2012, ao alterar a Consolidação das Leis do Trabalho disciplinando o serviço do motorista profissional empregado (artigo 235-A), não derogou o artigo 730 do Código Civil, que prevê o

transporte privado individual prestado por motorista autônomo – o que não significa que, a exemplo do ocorrido na Califórnia, não se possa reconhecer, caso a caso, o vínculo trabalhista entre os motoristas e o Uber (ANDRIGHI, 2015, p. 17-18).

Deve-se registrar que as leis nºs 12.468/2011, 12.587/2012 e 12.619/2012 não regulamentam aplicativos de internet utilizados como ferramenta de pactuação de contratos de transporte privado individual firmados entre passageiros e motoristas particulares, não havendo, juridicamente, como proibir tais aplicativos com base nas referidas leis (ANDRIGHI, 2015, p. 19).

A propósito da matéria, em setembro de 2015, o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) lançou o documento “O mercado de transporte individual de passageiros: regulação, externalidades e equilíbrio urbano” (ESTEVEZ, 2015), que trata dos novos serviços de caronas pagas (Uber) e mercado de táxis.

Esse estudo atesta que, do ponto de vista da lógica concorrencial, o debate não pode ser reduzido a uma discussão binária do “pode ou não pode” e indica que seria desejável que as autoridades locais buscassem aprimorar ao máximo seus mecanismos de coleta e processamento de informações, bem como de seus instrumentos de inteligência analítica, de modo a fornecer respostas mais rápidas, eficientes e efetivas a eventos disruptivos que tragam implicações diretas ou indiretas para o dia a dia das cidades.

Registra ainda que, no caso da gestão de uma política de formação de um mercado estruturado de caronas pagas, as respostas a algumas questões são fundamentais:

- Quais são a previsão e a meta da frota de veículos operando no mercado de caronas pagas naquela cidade?
- Qual é o impacto em termos de carros adicionais nas ruas? Seria apenas efeito substituição da frota já existente?
- Um carro dedicado à carona paga substituiria quantos carros particulares que tomariam espaço de estacionamentos nos centros urbanos?
- Caso adicione carros nas ruas, qual seria a estimativa de frota adicional? Quais serão as regiões da cidade mais afetadas? Qual será a implicação em termos de consumo adicional de bens públicos? Haveria

aumento de congestionamentos e de poluição?

- Caso haja o risco de aumentar a frota de veículos nas ruas, podendo implicar o aumento de congestionamentos e poluição, quem arcaria com o custo das externalidades de consumo dos serviços de caronas pagas?

- Seria possível acomodar potenciais efeitos adversos com o mero remanejamento do trânsito? Seriam necessários investimentos adicionais em infraestrutura viária?

- Seria necessário e/ou estratégico reformular o plano de zoneamento das cidades para acomodar o novo serviço ao menor custo social possível? Ou isso nem seria necessário, pois seus impactos seriam negligenciáveis?

Conclui:

As respostas para tais perguntas são fundamentais para a análise de custos e benefícios da autoridade local, inclusive para tratar de eventual desregulamentação do mercado de transporte individual de passageiros, pois a não internalização de potenciais externalidades tornaria o custo dos serviços de transporte individual de passageiros mais econômico do que o socialmente desejável, tornando a oferta do serviço desnecessariamente maior. Em suma, toda a sociedade arcaria com o ônus da externalidade em prol do aumento de bem-estar dos consumidores de serviços de transporte individual de passageiros (ESTEVES, 2015).

No entanto, a par das recomendações trazidas no referido estudo, recentemente foi editada na cidade de São Paulo a Lei nº 16.279, de 8 de outubro de 2015, que proibiu o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas no município de São Paulo¹⁴.

Sem ver risco concreto na lei paulistana que proibiu serviços particulares de transporte solicitados por aplicativos de celular, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, em 11 de novembro de 2015, negou, por unanimidade, pedido liminar impetrada pela Confederação Nacional de Serviços – Processo nº [2216901-06.2015.8.26.0000](#), que pedia suspensão da Lei nº 16.279/2015.

Alega o relator, o desembargador Francisco Casconi, a “ausência dos requisitos autorizadores para excepcional concessão da tutela de urgência”, entendendo que suspender a lei poderia ocasionar intranquilidade social. In verbis:

Pôr-se-ia em disputa a paz social, cujos efeitos duradouros demandam a atuação serena e prudente do Poder Judiciário, que deve se orientar pela sensibilidade dos interesses e o recente histórico de eventos envolvendo a questão, prestigiando assim a segurança e o interesse público, sobretudo, se considerada a efemeridade do atual contexto processual de urgência.

Em 6 de novembro de 2015, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) pediu ao TJ-SP para entrar na Ação Direta de Inconstitucionalidade como *amicus curiae*. A entidade afirma que não há elementos econômicos que justifiquem a proibição de novos prestadores de serviços de transporte individual, bem como que a atuação de novos agentes tende a ser positiva, sob uma ótica concorrencial e do consumidor.

A nosso ver, porém, a proibição contida no mencionado diploma legal ofende várias liberdades garantidas pela Constituição Federal e pela legislação federal ordinária.

A importância do princípio da “livre-iniciativa” em nossa ordem jurídica é inicialmente realçada no artigo 1º, IV, como um dos fundamentos da República Federativa brasileira. A livre-iniciativa figura também, junto com a valorização do trabalho humano, como fundamento da ordem econômica nacional, no artigo 170, *caput*, da Lei Maior, devendo observar, entre outros princípios, o da livre concorrência (inciso IV) e o da defesa do consumidor (inciso V). Em seu parágrafo único, excetuando-se o previsto no artigo 173 Constituição Federal, assegura “a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

A Lei nº 12.965/2014, ao estabelecer os princípios, as garantias, os direitos e os deveres para o uso da internet no Brasil, “determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria” (artigo 1º). Também estabelece como um dos fundamentos da disciplina do uso da internet no Brasil a livre-iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor (artigo 2º, V). Ressalta que a disciplina do uso da internet tem como um dos seus princípios a “liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei” (artigo 3º, VIII).

Cabe ainda ressaltar que, pela Lei nº 12.529/2011 que estrutura o

Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica,

[...] constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: [...] limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado (art. 36, § 3º, III) e criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviço (art. 36, § 3º, IV).

Da análise conjunta da estrutura legislativa vigente torna-se patente que não compete aos municípios, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre aplicativos de internet de intermediação de “transporte privado individual”, como o é o prestado pelos motoristas-proprietários de veículos a consumidores que usam tais aplicativos para firmar entre si esse tipo de contrato de transporte; razão pela qual todas as leis municipais, estaduais ou distritais que venham a proibir o uso de aplicativos de intermediação para consumidores e motoristas-proprietários de veículos firmem entre si contratos de “transporte privado individual”, além de incompatíveis com os dispositivos infralegais citados, ainda padecem de grave vício de inconstitucionalidade, por incompatibilidade com os artigos e incisos constitucionais arrolados (ANDRIGHI, 2015, p. 12).

Considerando o modelo, as premissas e categorias da Constituição brasileira e das leis federais em vigor, com propriedade afirma André Ramos Tavares (2015):

[...] a atividade de transporte propiciada pelo modelo UBER nem é coletiva, nem é pública. Pela ausência dessas características, não está sujeita ao regime de interferência direta dos Municípios na sua exploração econômica (como ocorre com os táxis), razão pela qual não demanda nem concessão nem permissão de autoridade pública. Observadas diversas condições e limites de leis em vigor, qualquer Município pode atuar para organizar, disciplinar e fiscalizar as condições de desempenho do serviço ultimado pelo modelo UBER, até mesmo fixar previamente os valores máximos das tarifas a serem cobradas. No entanto, para isso, o Município depende do reconhecimento do modelo UBER como serviço de utilidade pública (já que não se trata de serviço público stricto sensu), o que só

pode ser feito, no sistema jurídico brasileiro, por alteração da Lei Nacional de Mobilidade Urbana. Logo, é inconstitucional a intervenção do Município, bem como a tentativa de tratar o modelo UBER como serviço de utilidade pública, sem prévia lei federal que assim o reconheça. São inconstitucionais os desdobramentos que pressupõem essa mudança, como a exigência de prévia e específica autorização municipal para exercício da atividade pelos motoristas que se utilizam da plataforma tecnológica UBER. Uma proibição dirigida à circulação e ao uso do aplicativo choca-se com a proteção constitucional à liberdade de expressão tecnológica no contexto brasileiro (igualmente constitucional) de um modelo democrático (aberto) e privado-individual de transporte.

A isso se agregue a postura assumida pelo STF no julgamento de várias ADIs¹⁵, quando então “reconheceu a inconstitucionalidade de leis estaduais e distritais que tencionaram regular, no ambiente presencial, o serviço de transporte individual de passageiros” (ANDRIGHI, 2015, p.13).

Dessa feita, a tentativa de regulação da atividade de transporte privado individual de passageiros mediante remuneração encetada pela Lei nº 16.279/2015 não só atesta o fato de essa modalidade de transporte não ser atualmente regulada, como também, ao tentar normatizá-la, agiu em franco descompasso com a competência que lhe foi atribuída pelo Texto Constitucional. Portanto, há que se considerar que o serviço oferecido pela Uber não é um serviço de táxi, ou mesmo de transporte clandestino, porque o que está sendo ofertado “é um serviço ainda não regulado pelo ordenamento jurídico brasileiro. E o fato deste não estar regulado não significa que este é ilícito” (MONTEIRO, 2011).

Outra impropriedade presente na Lei nº 16.279/2015, do município de São Paulo, é que ela ignora a distinção entre os modelos de transporte individual de passageiros (públicos ou privados), concedendo aos profissionais taxistas uma indevida exclusividade de controle sobre qualquer tipo de transporte individual e remunerado de passageiros, criando, assim, uma injustificável reserva de mercado. O referido diploma legal, além de proibir a ação de pessoas jurídicas no desenvolvimento e na operação de plataformas tecnológicas que aproximam motoristas particulares de clientes, igualmente impede o emprego de aplicativos no transporte individual privado de passageiros e a associação entre empresas administradoras desses aplicativos e estabelecimentos comerciais, tendo como consequência uma descabida restrição aos modelos de negócio, em

descompasso com o preconizado na Lei Federal nº 12.695/2014, e um tolhimento do ingresso e da manutenção em atividades legítimas, expressamente previstas no Código Civil, na Lei nº 12.587/2012 e no Marco Civil da Internet no Brasil, violando, dessa forma, o princípio da liberdade de iniciativa.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Há um hiato legislativo com relação aos serviços ofertados por meio do modelo Uber e da sua plataforma. E, em face da ausência de regulação de serviços de transporte oferecidos de forma privada, estes não podem ser considerados ilícitos, sob pena de ofensa ao princípio do livre exercício da atividade econômica (ORDEM DOS ADVOGADOS BRASIL, 2015).

É certo também que, em decorrência do princípio da livre empresa, consagrado no artigo 170, parágrafo único, da Constituição, a falta de regulamentação de determinada atividade econômica em sentido estrito *não* importa em proibição ao seu exercício, mas em possibilidade de atuação do particular.

Por fim, ressalte-se que não é apenas o caso da Uber que está em discussão, mas, sim, novas tecnologias que mudam a forma como se produzem e se fornecem serviços.

Como destaca André Ramos Tavares (2015),

[...] estão no epicentro desse debate postulados caros à democracia brasileira, como a afronta direta a certas liberdades públicas, a exemplo da livre iniciativa do trabalho, da atividade econômica e a liberdade de exploração tecnológica. Mas, além disso – e aqui há uma especificação pontual mais preocupante – ignora-se certo e inarredável dever de o Estado brasileiro promover o adequado desenvolvimento urbano e a tutela prioritária da tecnologia aplicada às nossas necessidades e problemas brasileiros (art. 218 e parágrafos da Constituição do Brasil).

Deve-se ter presente que o advento das novas tecnologias sempre nos impõe a missão de adequar a legislação vigente à recém-chegada realidade.

REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, N. A polêmica atual sobre a regulação de aplicativos de intermediação de meios de transporte. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE INTERNET PROMOVIDO PELA ABRANET, 2. 2015, Brasília. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150925-01.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

ARAGÃO, A. S. de. Atividades privadas regulamentadas: autorização administrativa, poder de polícia e regulação. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, n. 10, p. 9-48, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PGI0006.aspx?pdiCntd=30039>>. Acesso em: 11 set. 2014.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Serviços públicos e serviços de utilidade pública. Caracterização dos serviços de táxi. Ausência de precariedade na titulação para prestá-lo e desvio de poder legislativo. In: _____. *Pareceres de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ESTEVES, L. A. O mercado de transporte individual de passageiros: regulação, externalidades e equilíbrio urbano. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Departamento de Estudos Econômicos. Documentos de Trabalho 01/20015. Brasília, set. 2015. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

GUIMARÃES, G. S. *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana*. Belo Horizonte: Fórum. 2012.

_____. O direito à exploração do serviço de táxi e a Lei nº 12.865/13. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, nov./dez. 2013.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARRARA, T. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, 2014. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/84691-127318-2-pb-3.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. São Paulo:

Malheiros. 2012.

MONTEIRO, R. L. Proibição da Uber: a inconstitucionalidade do PL 349/2014 do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://renatoleite.jusbrasil.com.br/artigos/203860995/proibicao-da-uber-a-inconstitucionalidade-do-pl-349-2014-do-municipio-de-sao-paulo>>. Acesso em: 24 nov. 2011.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais da OAB/DF exarado em 7 jul. 2015. Disponível em: <<http://sei.cade.gov.br/sei/institucional/pesquisa/dcumentoconsultaexterna.php?sEUxQGQXMu2Sf0VZNYQ8m0B2Fpa4h9ShczfSqfj6LID1mkaBN-76k58sO2pfEYr88KWNOe2bxfS711feDfeYA>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

SARMENTO, D. Ordem constitucional econômica, liberdade e transporte individual de passageiros: O “caso Uber”. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 13, n. 50, jul./set. 2015. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=238203>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

TAVARES, A. R. T. Parecer jurídico exarado em 29 jan. 2015. Disponível em: <http://sei.cade.gov.br/sei/institucional/pesquisa/documento_consulta_externa_sEUxQGQXMu2Sf0VZNYQ8m0B2Fpa4h9ShczfSqfj6LID1mkaBN-76k58sO2pfEYr88KWNOe2bx fS711feDfeYA>. Acesso em: 25 nov. 2015.

1 Nesse sentido, o Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 21.922-GO, no qual o Superior Tribunal de Justiça (STJ) distinguiu expressamente o táxi como transporte individual de passageiros, rejeitando a aplicação de normas do transporte coletivo a esse tipo de prestação.

2 TJMG nº 1.0024.01.577094-4/017, 4ª Câmara Cível, rel. des.(a) Almeida Melo, j. 14/6/2012, DJe de 05/12/2012; TJ/MG Agravo de Instrumento-Cv nº 1.0024.13.411274-7/001, rel./6ª Câmara Cível, rel. des.(a) Corrêa Junior, j. 12/8/2014, data da publicação da súmula 26/8/2014; TJSP Apelação nº 0003502-87.2013.8.26.0196, 5ª Câmara de Direito Público, rel. Leonel Costa, j. 2/12/2013; TJSP Apelação nº 0002168-33.2013.8.26.0482, 7ª Câmara de Direito Público, rel. Moacir Peres, j. 25/11/2013; TJSP Apelação nº 0024348-40.2011.8.26.0053, 3ª Câmara de Direito Público, rel. Amorim Cantuária, j. 18/9/2012; TJSP Apelação nº 0030738-26.2011.8.26.0053, 3ª Câmara de Direito Público, rel. Amorim Cantuária. j. 4/9/2012; TJSP Apelação nº 9301236-77.2008.8.26.0000, 27ª Câmara de Direito Privado. rel. Gilberto Leme, j. 19/6/2012. Em sentido contrário: TJMG Agravo de Instrumento nº 1.0153.12.008875-9/002, transitado em julgado, rel. Bitencourt Marcondes; TJ/MG no Agravo de Instrumento-Cv n]

- [1.0024.13.414670-3/001/BH](#), 8ª Câmara Cível, rel. des.(a) Bitencourt Marcondes, j. 18/7/2014, data de publicação da súmula 28/7/2014, tendo transitado em julgado em 12/9/2014; TJ/RS Agravo nº 70057035990, de 25/11/2013. TJ/RS. ADIn nº 70063136576/Porto Alegre, Órgão Especial, rel.: des. Denise Oliveira Cezar, v. u. j. 24/8/2015. O STF RE nº 359.444/2004 é citado como o exemplo de que aquela Corte entende que o serviço de táxi não é serviço público.
- 3** Belo Horizonte (Lei Orgânica do Município, artigo 193); Porto Alegre (Lei nº 11.582, de 21 de fevereiro de 2014); Linhares – Espírito Santo (Lei nº 2.927, de 1º de março de 2010).
- 4** Distrito Federal (Lei nº 5.323, de 17 de março 2014).
- 5** STJ. ROMS nº 15.490 – RJ (2002/0145783-7), item 2, rel. min. José Delgado DJ, 7 abr. 2003. Ver ainda o REsp nº 410367/MG, (2002/0012851-2), 2ª Turma, rel. min. Eliana Calmon, DJ, 2 dez. 2002, em que o STJ acentua o usual desprestígio à melhor técnica também na nomenclatura permissão/concessão. Nessa assentada, o STJ esclarece que, mesmo tendo em comum a prévia licitação, a permissão permanece como precária e alterável por iniciativa da Administração, enquanto a concessão garante a revisão de cláusulas.
- 6** TJMG. nº 1.0024.01.577094-4/017, 4ª Câmara Cível, rel. des. Almeida Melo, j. 14/6/2012, DJe de 5/12/2012.
- 7** REsp nº [75.003/RJ](#), T3, rel. min. Waldemar Zveiter, j. 26/3/1996, DJ, 10/6/996.
- 8** “§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.”
- 9** Movimentação. Sem liminar – aguardando julgamento. Movimentação: em 21/8/2015 com vistas à Advocacia-Geral da União (AGU) e em 8/9/2015 com vistas à Procuradoria-Geral da República (PGR)
- 10** “Art. 19 – Fica permitida a transferência de alvará de estacionamento de pessoas jurídicas ou físicas para quem, satisfazendo as exigências legais e regulamentares, possa executar o serviço de transporte individual de passageiros por meio de táxi. Art. 20 – Por força do disposto no artigo anterior, fica expressamente permitida a transferência de alvará: a) ocorrendo sucessão, fusão ou incorporação de empresa por outra permissionária do serviço; b) ocorrendo a morte do motorista autônomo, viúva ou a seus herdeiros, enquanto pelo menos um deles for incapaz; c) ao espólio, viúva ou a herdeiro de motorista autônomo. 1 – Aquele que adquirir a propriedade do veículo deverá preencher as exigências desta lei, salvo nos casos previstos na letra ‘e’ deste artigo. 2 – Ao espólio, viúva e aos herdeiros de motorista autônomo é assegurado o direito de registrar condutor para dirigir o veículo. 3 – Nas hipóteses previstas nas letras ‘c’, ‘d’ e ‘e’, o Alvará somente poderá ser transferido para empresa permissionária

ou motorista profissional inscrito no Cadastro Municipal de Condutores de Táxis.”

- 11 Esses motoristas são empreendedores individuais que utilizam a plataforma Uber em sistema de “economia compartilhada” (*sharing economy*), que otimiza o acesso e contato entre passageiros e condutores. Eles são credenciados pela Uber, pagando-lhe o correspondente a 20% do valor que percebem de cada passageiro, como retribuição pela utilização da plataforma tecnológica. A Uber credencia apenas motoristas profissionais, cujas carteiras de habilitação autorizem o exercício de atividade remunerada de condutor de veículos (SARMENTO, 2015).
- 12 “Art. 2º É atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros.”
- 13 Cumpre ressaltar que o transporte público individual diferencia-se do transporte privado individual, porque, como aponta Nancy Andrichi (2015, p. 17), é “aberto ao público, isto é, no transporte público individual, há obrigatoriedade de atendimento universal, razão pela qual o taxista não pode recusar o passageiro ou trajeto por ele solicitado; ao passo que no transporte privado individual impera a autonomia da vontade do motorista, que tem o direito de aceitar firmar o contrato de transporte com o consumidor, de acordo com a sua conveniência”.
- 14 “Art. 1º Fica proibido no âmbito da Cidade de São Paulo o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos.”
- 15 Cf. ADIs nºs 1.592/2003, 2.606/2003, 2.802/2003, 2.8028/2003, 3.049/2004, 2.328/2004, 2.432/2006, 3.679/2007 e 3.121/2011 (ANDRIGHY, 2015, p. 13-14).

SERVIÇOS DE TÁXI: ASPECTOS JURÍDICOS CONTROVERTIDOS E MODELOS REGULATÓRIOS

Thiago Marrara

INTRODUÇÃO: A MOBILIDADE E A CIDADE

Por que nos juntamos em cidades? Eis a pergunta central que necessita ser retomada antes que se discuta a mobilidade urbana e se aborde a problemática da prestação e da regulação dos serviços de transporte no Brasil, com especial atenção para os serviços de táxi e análogos.

Conquanto os limites entre urbano e rural tornem-se cada dia mais sutis e imprecisos, há uma diferença crucial entre a cidade e o campo. Como fenômeno social, geográfico e cultural, a cidade se caracteriza por uma concentração de indivíduos em um espaço relativamente limitado e à qual se somam paulatinamente atividades econômicas, culturas, modos de vida, instituições próprias, além de uma densa infraestrutura física. Na versão mais poética de Jacqueline Beaujeu-Garnier (1997, p. 47), defensora da concepção de sistema urbano,

[...] a cidade é constituída por essa mistura, por estes aspectos múltiplos: um esqueleto de pedra, tijolo ou cimento; homens que se acotovelam em atividades infinitamente diversas, o poder da concentração, a multiplicação das possibilidades, dos recursos, do conflito, do progresso, uma forma de civilização em marcha.

A concentração de indivíduos faz das cidades o espaço dos fluxos e

das trocas. Afinal, em um terreno reduzido e densamente povoado, as trocas são facilitadas e barateadas, daí por que se diz que a urbanização gera economias de concentração, ou seja, reduções de custos que derivam do adensamento e da proximidade populacional em seu território.

O espaço urbano dos fluxos não se limita apenas ao campo do comércio, do setor terciário, da economia. O urbano é marcado pelo rápido intercâmbio de afeto, de relações, de informações, valores, conhecimentos e culturas. Até pouco tempo, antes de se construírem e de se consagrarem redes digitais globais e espaços de trocas no ambiente virtual, as cidades constituam o meio soberano das trocas, dos fluxos e do desenvolvimento de relações sociais, econômicas e culturais – muitas delas juridicamente reguladas.

Como espaço de contatos, fluxos e trocas das mais variadas naturezas, a função primária da cidade consiste em permitir que os indivíduos busquem e atinjam aquilo que consideram relevante para satisfazer suas necessidades econômicas, sociais e individuais. E não poderia ser diferente, já que os indivíduos não se reúnem em cidades para degradar seu bem-estar. Eles se agregam no território urbano e nele influem exatamente pelo objetivo oposto: melhorar suas condições de vida, sua interação, seus contatos, sem bem-estar.

Para que a cidade cumpra minimamente sua função primária essencial como espaços dos fluxos¹, mostra-se imperioso que alguns requisitos sejam preenchidos: (1). há que se oferecer uma infraestrutura física adequada para a circulação e a interação no espaço urbano (aspecto geográfico)², (2). é preciso que os custos de interação não sejam elevados (aspecto econômico) e (3). que o ambiente urbano seja seguro e saudável (aspecto ambiental).

Sob a perspectiva jurídica, à medida que se garantem todas essas condições de maneira satisfatória, o espaço urbano se transforma em um local de intensiva concretização de direitos. Entretanto, quando os requisitos em tela são ignorados ou cumpridos de modo deficiente, o espaço urbano passa a bloquear e prejudicar direitos. A cidade perde seu sentido, sua função primária, sua razão de existir. O sistema urbano adoece.

É nessa relação entre espaço urbano, fluxos e direito que ganham relevância dois temas: mobilidade e serviços de transporte, como os de táxi. Para evidenciar essa afirmação, neste breve ensaio, parte-se de considerações e reflexões acerca do papel da mobilidade para a

concretização da função urbana, apontam-se os tipos básicos de transporte previstos na Lei de Mobilidade e, ao final, ingressa-se na discussão do tema central de estudo: o serviço de transporte individual de interesse público, de que são exemplos os serviços de táxi, e seu regime jurídico, com especial destaque para as normas que o regulam.

MOBILIDADE, FUNÇÃO URBANA E RENÚNCIA À CIDADE

Para que a cidade cumpra a função essencial que seus habitantes esperam e promova economias de concentração no desenvolvimento das trocas, dos fluxos e das interações, é preciso que a locomoção dos indivíduos e de suas cargas ocorra de maneira simples, fácil, segura e barata no tecido urbano. Essas são as características ideais da locomoção no espaço urbano. Não basta, portanto, qualquer mobilidade, mas a mobilidade adequada³, ou seja, aquela caracterizada pelos quatro adjetivos já pontuados.

Há, porém, alguns fatores que dificultam a oferta de condições ideais de mobilidade.

Em primeiro lugar, é possível que as cidades se expandam intensivamente do ponto de vista demográfico e territorial, de modo que os percursos necessários para as trocas e as interações se tornem excessivos e, ao final, desestimulem a locomoção e a circulação. Isso se vislumbra muito facilmente em capitais de países em desenvolvimento, nas quais as dificuldades de mobilidade impõem técnicas de adaptação para fins de obtenção de um mínimo de qualidade de vida, como a busca de moradia próxima ao trabalho e a restrição das relações sociais ao espaço do bairro em que se habita.

Em segundo lugar, ainda que a cidade não se alargue espacialmente, seu mero adensamento populacional, por fatores naturais ou extraordinários, pode gerar o estrangulamento ou o esgotamento das vias de locomoção por conta do transporte individual ou do transporte público existentes. Nessas situações, dada a escassez da infraestrutura de transporte, a interação se dificulta não pelo aumento dos percursos, mas pelos constrangimentos e incômodos causados pelo uso intensivo e esgotante das vias, seja em meio de transporte público ou individual.

Em ambas as hipóteses exemplificativas, os efeitos negativos se igualam: a facilidade de fluxo se reduz, as economias de concentração que

justificam a existência dos espaços urbanos desaparecem, os custos de interação e locomoção aumentam e o exercício de direitos fundamentais urbanos sofre graves restrições. Os impactos negativos da falta de mobilidade levam, nas situações mais extremas, à renúncia do indivíduo à própria cidade, a qual se manifesta tanto pela desistência de uso do espaço urbano quanto pela emigração.

Para que todos esses efeitos sejam controlados e combatidos, e para que a queda de mobilidade não culmine na *renúncia à cidade*, torna-se fundamental a ação proativa do Estado quer no desenvolvimento de políticas nacionais de mobilidade urbana, quer pela adoção de medidas concretas no âmbito de cada município.

Atenta ao problema, a Constituição da República de 1988 atribuiu à União as competências de: (1) executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes (artigo 21, incisos IX e XX), e (2) legislar sobre as diretrizes da política nacional de transporte e sobre trânsito e transporte (artigo 22, incisos X e XI). Ao município, por sua vez, a Constituição conferiu as tarefas de: (1) organizar e prestar, direta ou indiretamente, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte público, que desempenha caráter essencial, e promover o adequado ordenamento territorial (artigo 30, incisos V e VIII), e (2) desenvolver uma política desenvolvimento urbano que garanta as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (artigo 182, *caput*).

OS TIPOS DE TRANSPORTE NA LEI DE MOBILIDADE

O texto constitucional, de maneira evidente, considera os transportes (e, por reflexo, a mobilidade) essenciais ao desenvolvimento urbano e ao bem-estar da população. A partir dos mandamentos constitucionais antes apontados, o Congresso editou a Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), a qual deu especial destaque à gestão dos transportes como ferramenta necessária à viabilização da mobilidade adequada nas cidades.

Apesar de a lei apresentar conteúdo excessivamente descritivo, classificatório e conceitual em grande parte de seu texto – o que se explica pela competência da União para editar diretrizes e normas gerais sobre a matéria –, a padronização dos tipos de serviço de transporte que foi por ela trazida mostra-se bastante relevante. Em poucas palavras, subjacentes à

classificação legal encontram-se critérios que se apoiam no objeto transportado, na natureza jurídica do transporte e na sua função privada ou coletiva⁴. Nesse sentido, o transporte urbano se divide pela lei nacional em transporte de carga ou de passageiros. Este, por seu turno, subdivide-se em: (1) transporte privado individual, (2) transporte privado coletivo⁵, (3) transporte público individual e (4) transporte público coletivo.

Desses quatro meios de transporte urbano de passageiros, maior destaque foi conferido ao transporte público coletivo, haja vista sua irrefragável relevância social e sua enorme conveniência urbanística do ponto de vista ambiental e espacial, já que ele permite o deslocamento de um número significativamente alto de indivíduos, mas mediante uso de espaço muito menor que o necessário para o transporte individual⁶.

No intuito de valorizar o transporte público coletivo, serviço público de competência primariamente municipal, a Lei de Mobilidade traçou algumas diretrizes que devem ser seguidas pelos Poderes Públicos locais ao elaborarem suas políticas de mobilidade. Os artigos 8º e 10º da Lei, entre outras coisas, indicam como diretrizes: a necessidade de garantir a acessibilidade e a ocupação equilibrada da cidade; a transparência e simplicidade na prestação do serviço; a modicidade da tarifa cobrada (nos casos de execução indireta por concessionário ou permissionário, salvo quando houver gratuidade); a busca das integrações física, tarifária e operacional dos prestadores e dos meios de transporte; a articulação federativa, sobretudo em áreas metropolitanas; e a obrigatoriedade da adoção de metas de qualidade, as quais devem ser estimuladas pela previsão de penas e incentivos em relação a executores indiretos desses serviços.

Não interessa a este estudo, contudo, o aprofundamento do transporte público coletivo, mas sim a análise do regime jurídico dos serviços de táxi e de seus congêneres.

O TRANSPORTE POR TÁXI: TRADICIONAL, FIXO E POR SOLICITAÇÃO REMOTA

Ao construir a Lei Nacional de Mobilidade, o legislador reputou necessário inserir diretrizes gerais para a execução do serviço de transporte público individual de passageiros, ou seja, para serviços de táxi. É verdade que tais serviços não se caracterizam pela acessibilidade financeira e pelas

vantagens espaciais que marcam o serviço de transporte público coletivo, mas ainda assim foram considerados relevantes por algumas razões que merecem registro.

A uma, os serviços de transporte público individual possibilitam viagens personalizadas e, com isso, cobrem trajetos e horários não necessariamente realizados pelo transporte coletivo, conferindo flexibilidade e maior capilaridade ao sistema de transporte. A duas, tais serviços são capazes de gerar, sob certas condições, benefícios espaciais e ambientais, sobretudo porque reduzem a necessidade de espaço urbano para estacionamento de veículos individuais próprios em certas regiões.

Esses e outros benefícios são hipotéticos, diga-se bem! Na prática, as vantagens concretas dos serviços de táxi variam conforme o modo como ele é prestado no contexto urbano. A esse respeito, há que se aludir a pelo menos três formas de prestação⁷:

- *Tradicional*: pela qual os táxis circulam pelas ruas aleatoriamente até que sejam abordados por passageiros potenciais, modelo no qual o serviço acaba contribuindo para a degradação ambiental e para o estrangulamento das vias públicas (isso em razão do aumento de veículos sem passageiros nas ruas e da queima inútil de combustível).
- *Fixa*: na qual os táxis aguardam em pontos específicos distribuídos pela cidade, aos quais os passageiros se dirigem quando interessados no serviço, o que evita a circulação aleatória dos veículos e reduz os impactos ambientais e econômicos do primeiro modelo.
- *Transporte por solicitação remota*: em que o potencial passageiro, localizado em ponto geográfico distinto ao do transportador, entra em contato para solicitar seus serviços por meio de inúmeras tecnologias de comunicação, de telefone a *e-mail* ou aplicativos de celulares.

REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TÁXI: O ARTIGO 12 DA LEI DE MOBILIDADE

Ainda que não tenha feito menção expressa a essas três formas de prestação do serviço de táxis e congêneres, a Lei de Mobilidade não desprezou os serviços em questão. Nomeadamente com o objetivo de contribuir para a formulação de políticas de mobilidade adequada no país, ela estabeleceu diretrizes básicas sobre tais serviços – as quais, por constarem de normas nacionais, atingem todos os entes da Federação.

No tratamento do assunto, as normas da Lei de Mobilidade de 2012

foram logo alteradas em 2013 e, mais tarde, em 2015. As referidas alterações mostraram-se significativas, na medida em que atingiram a natureza jurídica do serviço em questão e geraram novas dúvidas sobre seu regime jurídico e, igualmente, sobre as opções dos municípios no desenvolvimento de políticas públicas específicas para esse modo de transporte urbano.

Na redação originária da Lei de Mobilidade, havia apenas o artigo 12 que assim dispunha:

Art. 12. Os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

A partir da redação transcrita, hoje revogada, observa-se que o legislador considerava os serviços de táxis como espécie de serviço público municipal. Nessa qualidade, não havia dúvida de que o serviço poderia ser prestado diretamente pelo Poder Público local ou indiretamente por particulares. Para fins de delegação, a Lei de Mobilidade ainda impunha de modo explícito a adoção do instrumento da permissão, celebrado com cada prestador e – supunha-se – precedido de algum tipo de procedimento racional de escolha dos prestadores.

Naquele contexto normativo, o serviço era monopolizado pelo município, e a entrada de novo prestador nesse mercado somente ocorria caso lograsse celebrar a referida permissão. Havia, pois, um comando normativo nacional para o *controle de entrada* de competidores no setor. Fora isso, impunha-se uma *regulação de qualidade* (segurança, conforto, higiene etc.), bem como a *regulação de preço*, mediante a fixação de tarifas máximas que seriam cobradas pelos prestadores indiretos.

Em pouquíssimo tempo, contudo, esses mandamentos foram alterados de forma significativa. A Lei nº 12.865 de 2013 conferiu nova redação do artigo 12 originário e, além disso, inseriu o artigo 12-A, com três parágrafos, na Lei de Mobilidade. Vale a transcrição:

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança,

de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.

De acordo com Dinorá Grotti (2015, p. 93), tais alterações resultaram sobretudo da “atuação firme dos sindicatos e associações de taxistas”, mas não afastam debates sobre a constitucionalidade dos novos dispositivos, cujas redações incluem normas que já haviam sido propostas no passado (por exemplo, em relação à sucessão das outorgas), mas que foram vetadas pela Presidência com base na alegação de violação da autonomia municipal. Apesar dessa incoerência da Presidência, fato é que as alterações não foram declaradas inconstitucionais, e, por isso, cabe a seguir enumerar as suas consequências em termos normativos para os serviços de táxi:

- Os antigos “serviços públicos de transporte individual de passageiros” (redação originária do artigo 12) transformam-se em “*serviços de utilidade pública* de transporte individual de passageiros” (redação atual do artigo 12).
- Os serviços continuam sob a competência municipal, mas não mais como modalidade de serviço público sob titularidade estatal.
- Os serviços passam a constituir atividade econômica privada e não monopolizada, sujeita unicamente à regulação pelo poder local mediante técnicas de polícia administrativa e/ou fomento.
- Como não são serviços públicos, mas atividade econômica regulada, em alguns municípios, a ausência de táxis e congêneres não constituirá

afrenta à Constituição ou a direitos fundamentais, razão pela qual não se poderá aplicar o direito social à mobilidade (artigo 6º da Constituição Federal) para exigir a prestação de tais serviços.

- Pelo mesmo motivo apontado no item anterior, o município apenas poderá entrar no mercado de prestação de serviços de táxi e congêneres caso respeite os requisitos constitucionais de intervenção direta na atividade econômica (princípio da subsidiariedade, previsto no artigo 173, *caput* da Constituição Federal).
- A competência municipal fica limitada ao controle de mercado (por meio de poder de polícia administrativa ou fomento como intervenção sobre a economia) e deverá abarcar a regulação de qualidade e de preços. Contudo, note-se que a redação atual do artigo 12 ainda fala de tarifa. Reitere-se, porém, que se trata de preço privado com teto tabelado em cada localidade (tabelamento local de preço). Não há qualquer tarifa, em sentido técnico-jurídico, pois não mais existe serviço público delegado nesse setor. Daí por que a redação do artigo revela um erro conceitual.
- O exercício de controle de entrada dos agentes econômicos no mercado de táxi não mais se afigura compulsório. Nesse sentido, cabe exclusivamente ao município decidir se realizará ou não controle de entrada, fixando, por exemplo, limites de prestadores. Para tanto, é importante que o governo local leve em conta a tutela da livre-iniciativa, a promoção da concorrência e do bom funcionamento do mercado de transporte urbano, a defesa do consumidor e a proteção do ambiente natural e urbano (princípios da ordem econômica constantes do artigo 170 da Constituição).
- Caso o município decida realizar a regulação de entrada no mercado, deverá se valer de mecanismos de polícia, como a licença ou a autorização – note-se que o artigo 12-A utiliza, corretamente, o termo genérico “outorga”, deixando ao município a escolha do ato administrativo mais adequado, que pode ser mais ou menos discricionário de acordo com a legislação local. Além disso, Dinorá Grotti (2015, p. 94) também aponta a possibilidade de uso de credenciamento para viabilizar referido controle.
- Caso decida realizar a regulação de entrada no mercado de táxis com base em seu poder de polícia, o município deverá respeitar os princípios da Administração Pública, sobretudo o da impessoalidade. Em outras palavras, como atividade regulada, a autorização ou licença independe de realização de licitação, mas exige procedimento racional de escolha

dos beneficiários do ato de admissão no mercado.

- Instrumentos como a permissão e a concessão não devem mais ser empregados pelos municípios para viabilizar a entrada de agentes econômicos nesse setor, já que tais institutos se restringem à função de delegação de serviços públicos (artigo 175 da Constituição da República), e, como esclarecido, os serviços de táxis recaem na categoria dos serviços de *interesse público*.
- A outorga para exploração do serviço de táxi, de acordo com lei municipal, poderá ser transferível a terceiro, mas observados requisitos razoáveis fixados por lei municipal e obtida a anuência do ente local competente. Em todo caso, a transferência não reiniciará o prazo de outorga.
- A outorga para exploração também se transferirá em razão de morte aos sucessores do beneficiário originário, mas novamente mediante respeito aos requisitos legais, anuência do ente competente e continuidade do prazo originariamente estipulado para a outorga transferida.

Finalmente, em 6 de julho de 2015, foi editada a Lei nº 13.146, cujo artigo 119 agregou um novo artigo a respeito dos serviços de táxi e congêneres na Lei de Mobilidade Urbana, a saber:

Art. 12-B. Na outorga de exploração de serviço de táxi, reservar-se-ão 10% (dez por cento) das vagas para condutores com deficiência.

§ 1º Para concorrer às vagas reservadas na forma do caput deste artigo, o condutor com deficiência deverá observar os seguintes requisitos quanto ao veículo utilizado:

I – ser de sua propriedade e por ele conduzido; e

II – estar adaptado às suas necessidades, nos termos da legislação vigente.

§ 2º No caso de não preenchimento das vagas na forma estabelecida no caput deste artigo, as remanescentes devem ser disponibilizadas para os demais concorrentes.

Esse mandamento impõe aos municípios acoplar à sua política de regulação dos “serviços de interesse público de transporte privado” ações afirmativas favoráveis a deficientes. Melhor dizendo: a lei nacional estabelece uma quota de 10% das outorgas para esse grupo vulnerável. Contudo, há que se ter cautela na interpretação do mandamento legal, pois, como afirmado linhas atrás, a regulação de entrada de novos agentes no

setor econômico examinado depende de uma escolha do Poder Legislativo local ao estabelecer a política de transporte de interesse público. Caso os entes competentes não definam regulação de entrada restritiva, ou melhor, um máximo de outorgas a ser concedido, então não haverá que se falar de qualquer tipo de cota, pois todo e qualquer indivíduo, deficiente ou não, poderá atuar no setor, contanto que atenda aos requisitos regulatórios de qualidade (incluindo propriedade do veículo e sua adaptação técnica) e respeite o teto de preço.

Entretanto, caso o município opte pelo controle quantitativo de prestadores, aí deverá garantir os 10% das outorgas em favor de deficientes. No entanto, para evitar que indivíduos não deficientes tentem se beneficiar indevidamente da cota e ocupar o mercado ou que deficientes usem a cota, mas transfiram o serviço a um não deficiente de modo a aniquilar a efetividade da política inclusiva, a Lei Nacional, de modo bastante perspicaz, exige que o beneficiário da cota demonstre possuir veículo próprio para prestação do serviço e que exerça a atividade diretamente. Reitere-se: não pode o deficiente beneficiado delegar a prestação de serviço a um não deficiente. Em sentido reverso, não se permite que o não deficiente se beneficie da cota por transferir a prestação do serviço a um deficiente. Ambas as situações são ilegais nos termos da Lei de Mobilidade.

REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TÁXI: MODELOS POSSÍVEIS

Os aspectos legais até agora tratados não esgotam a problemática regulatória do serviço em discussão. Cumpre discutir se e em que medida os municípios estão juridicamente autorizados a adotar um sistema de regulação assimétrica, por exemplo, com o objetivo de diferenciar serviços de táxi de rua dos serviços fixos ou daqueles solicitados remotamente.

Não há dúvidas de que essa discussão ganhou relevância a partir do momento em que taxistas regulados passaram a competir com particulares que agem de modo informal e com suporte de aplicativos diversos disponibilizados pela internet⁸. Por conta desse fenômeno, despontaram questões sobre o acesso a mercados para novos entrantes, os efeitos da ampliação dos prestadores de serviços, o desenvolvimento de melhores padrões de qualidade para os consumidores e também sobre os problemas ambientais e urbanísticos gerados pelos serviços de táxi.

No fundo, porém, a discussão que se desenrola agressivamente no mercado de serviços de transporte individual de passageiros não é nada nova. Trata-se de mais um problema urbano no qual se confrontam, de um lado, atividades econômicas forte e formalmente reguladas pelo Estado e, de outro, atividades informais que ocorrem à margem dos mandamentos jurídicos e que, por isso, libertam-se de controles de entrada, bem como de padrões estatais de qualidade e de regras administrativas fixadoras de preços.

Sob essas circunstâncias, constitui afronta à isonomia e à livre concorrência a omissão do Poder Público local na tomada de providência para regular todos aqueles serviços de transporte que se prestam à análoga função urbanística. Entretanto, embora a omissão se revele indevida e prejudique maiormente os agentes regulados por normas de fixação de preços, de qualidade e de entrada, não se afigura juridicamente impossível que os municípios adotem um modelo assimétrico, isto é, um modelo normativo que leve em conta as peculiaridades de cada um dos três tipos desse serviço de transporte individual de passageiros, apontado para eles regimes jurídicos diferenciados, mas assentados nas diretrizes nacionais.

Como revela o artigo 12 da Lei de Mobilidade Urbana, os serviços de táxi constituem atividades econômicas de relevância pública, e, como tal, cabe aos municípios regulá-las no intuito de promover os princípios da ordem econômica e, ao mesmo tempo, concretizar a função primária da cidade. Ademais, o mesmo dispositivo legal, na redação consagrada em 2013, evidencia que não há mais obrigatoriedade de controle de entrada. Isso significa que cada município pode adotar uma política de outorgas limitadas ou, ao revés, de outorgas sem limitação quantitativa. Imaginável igualmente é a cumulação dos dois modelos.

Frise-se bem: de acordo com a Lei de Mobilidade, nada impede que a prestação de serviço ocorra sem a outorga prévia municipal se assim o decidir o legislador local. Poder-se-ia pensar que, nessa hipótese, a regulação de qualidade, que é obrigatória pela legislação brasileira, seria prejudicada. Na prática, porém, a preocupação é facilmente combatida. A desnecessidade de outorga prévia não obsta o controle de qualidade concomitante, seja ele de natureza preventiva ou repressiva. A falta de outorga prévia tampouco inviabiliza a fixação de preço máximo. Por consequência, é perfeitamente viável que se mantenha a regulação de qualidade e de preço (tarefas municipais obrigatórias) a despeito da existência de um controle de entrada (tarefa municipal facultativa).

Por tudo isso, e – reitere-se – desde que o município não abra mão da regulação de qualidade e da fixação de preço máximo, impostas por norma nacional vinculante de todos os entes da Federação e aplicável a qualquer das três formas de prestação dos serviços de táxi, a adoção de eventual assimetria regulatória não será a princípio ilegal. É concebível e perfeitamente lícita a adoção de um modelo de convivência de serviços sujeitos a controle de entrada com outros que a ele não se submetem.

Há, contudo, que se refletir sobre os impactos positivos e negativos dos modelos regulatórios que surgem como alternativa de política ao município, quais sejam: (1) o modelo de sujeição de todos os prestadores ao mesmo controle de entrada e à regulação formal e (2) o modelo de convivência do controle de entrada para prestadores de algumas formas do serviço de táxi com um sistema de entrada aberta para outras formas do mesmo serviço. O quadro abaixo, no intuito de contribuir à reflexão e à comparação, traz potenciais efeitos de cada opção política⁹.

Por meio dessa breve sistematização, alguns pontos conclusivos ficam evidentes: (1) existem várias opções regulatórias dos serviços de transporte privado de interesse público, sobretudo no âmbito do controle de entrada, uma vez que a regulação de qualidade e de preço está determinada em lei nacional como tarefa obrigatória do Município; (2) não há uma solução regulatória ideal e óbvia nesse setor e (3) cada ente local, em consideração e ponderação de suas circunstâncias econômicas e territoriais, deve mensurar a geração das vantagens e desvantagens concretas de cada alternativa político-normativa, promovendo verdadeira análise de impacto regulatório sob o risco de, em vez de promover a mobilidade urbana, prejudicá-la.

Quadro 1	
VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS QUANTO À ENTRADA NO MERCADO	
Modelo de regulação de entrada para todos os prestadores	Modelo de convivência: entrada controlada e entrada aberta
Vantagens	Vantagens
<ul style="list-style-type: none"> • Padronização do regime jurídico e isonomia formal • Controle estatal do fluxo de agentes econômicos • Controle de poluição e uso das vias públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade da oferta ao consumidor • Aumento das escolhas do consumidor • Aumento da competição
Desvantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> • Mais barreiras jurídicas e burocráticas à entrada no mercado • Menos flexibilidade concorrencial • Redução de opções ao consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de um controle estatal integral da entrada • Risco de entrada excessiva • Risco de redução significativa das receitas dos prestadores • Possíveis problemas ambientais e urbanísticos

Fonte: Elaborado pelo autor.

CONCLUSÃO

Ainda que tardiamente, o direito brasileiro finalmente passou a se ocupar de modo intenso com o tema da mobilidade, requisito central para o cumprimento da função primária das cidades: viabilizar a interação humana por meio da garantia do espaço de fluxos na cidade. Todavia, inúmeros aspectos jurídicos necessitam ser debatidos e solucionados nessa matéria, mormente no tocante à construção de modelos regulatórios locais para os serviços de transporte urbano.

No intuito de colaborar para o debate acadêmico, empreendeu-se neste estudo um exame das normas nacionais que regem os serviços de transporte privado de interesse público e discutiram-se, de maneira sucinta, os modelos regulatórios possíveis, sobretudo no tocante ao controle de entrada de prestadores de serviços de táxi. A esse respeito, buscou-se esclarecer a recente evolução da legislação nacional, as consequências jurídicas que dela resultaram e as variáveis regulatórias que devem ser consideradas pelos municípios na avaliação de alternativas políticas.

Do quanto se investigou, merece destaque o reconhecimento jurídico da discricionariedade que a Lei de Mobilidade passou a conceder ao Poder Público local para optar ou não pela regulação de entrada de prestadores de serviços de táxi a partir de 2013. É com base nesse poder de escolha que as alternativas regulatórias se abrem e precisam ser cuidadosamente

avaliadas.

O melhor modelo de política pública de transporte privado de passageiros certamente será o que se adaptar à realidade local e, principalmente, o capaz de promover não a simples mobilidade, mas sim de atingir um padrão efetivo de *mobilidade adequada*, marcada pela segurança, simplicidade, facilidade e modicidade das formas de locomoção no tecido urbano. Somente assim, a política local poderá reverter o fenômeno da *renúncia à cidade*, hoje, mais do que nunca, resultado das graves deficiências de mobilidade urbana que afetam as cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

BEAUJEU-GARNIER, J. *Geografia urbana*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

CASIMIRO, L. M. S. M. de; MELO, J. P. P. Administração Pública no século XXI: planejamento, mobilidade urbana e desenvolvimento socioeconômico. In: PONTES FILHO, V.; GABARDO, E. (Org.). *Problemas emergentes da Administração Pública: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ESTEVES, L. A. *O mercado de transporte individual de passageiros: regulação, externalidades e equilíbrio urbano*. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos do Cade, 2015.

GROTTI, D. A. M. Táxi. In: PONTES FILHO, V.; GABARDO, E. (Org.). *Problemas emergentes da Administração Pública: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GUIMARÃES, G. S. *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MARRARA, T. *Bens públicos, domínio urbano, infra-estrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARRARA, T. 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.

MARTINS, R. M. Soluções para a mobilidade urbana. PONTES FILHO, V.; GABARDO, E. (Org.). *Problemas emergentes da Administração Pública: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum,

2015.

PONTES FILHO, V.; GABARDO, E. (Org.). *Problemas emergentes da Administração Pública: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2002.

SCHRÖDER, M. Ridesharing-Angebote als Herausforderung für das Personenbeförderung-und das Ordnungsrecht. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 3, n. 1, p. 42-52, 2016.

- [1](#) Como há tempo esclareceu Milton Santos (2002, p. 275) ao tratar da relação do espaço com o imperativo da fluidez no mundo atual, “não basta, pois, produzir. É indispensável pôr a produção em movimento. Em realidade, não é mais a produção que preside à circulação, mas é esta que conforma a produção”. Essa lógica explica muito da relevância adquirida pela mobilidade na contemporaneidade.
- [2](#) Sobre o papel da infraestrutura urbana para a viabilização das funções sociais essenciais da cidade, ver Marrara (2007, capítulo IV).
- [3](#) Não constitui objetivo central do texto desenvolver o conceito de mobilidade. Assim, apenas para fins explicativos, toma-se aqui a definição oferecida alhures no seguinte sentido: “mobilidade urbana, por conseguinte, designa o grau de movimento possível na cidade, ou melhor, a facilidade com a qual pessoas se locomovem e cargas são transportadas no tecido urbano. Quanto maior a mobilidade, mais simples e rápida se supõe que seja a movimentação de pessoas e objetos” (MARRARA, 2015, p. 122). Nas palavras de Lígia Casimiro e José Melo (2015, p. 147), “a mobilidade urbana é a possibilidade real das condições de deslocamento das pessoas dentro do território urbano, ainda que os mesmos lá não habitem, permitindo que os cidadãos possam realizar suas necessidades e acessar bens e serviços, sejam os mesmos públicos ou privados”. A respeito, ver também Guimarães (2012, p. 91).
- [4](#) Em sentido semelhante, ver Grotti (2015, p. 88).
- [5](#) O transporte privado coletivo basicamente se resume ao fretamento. A tal respeito, explica Dinorá Grotti (2015, p. 89): “o transporte de passageiros por fretamento desempenha um papel relevante na mobilidade das pessoas por razões de trabalho, de educação ou de lazer. Constitui, ademais, uma alternativa ao uso do automóvel ou da motocicleta, uma vez que acarreta menor consumo de espaço viário e menor emissão de poluentes, colaborando para a redução dos níveis de congestionamento. O argumento prevalecente para restringir o uso do transporte por fretamento é a constatação, com frequência, de estacionamento dos veículos de forma

irregular ou errônea, atravancando o trânsito”.

- 6 Em mais detalhes sobre o transporte público coletivo, ver Martins (2015, p. 191 et seq.) e Marrara (2015, p. 131 et seq.).
- 7 Nesse sentido, mas valendo-se de outra terminologia (“segmento de pontos de táxi”, “segmento de rua” e “segmento porta a porta”), ver o estudo de Esteves (2015, p. 20).
- 8 A problemática não é exclusiva do Brasil. Sobre a situação na Alemanha, ver o estudo de Schröder (2016, p. 42 et seq.).
- 9 Uma listagem de vantagens e desvantagens dos modelos de controle de entrada e de ausência de controle pode ser obtida no estudo de Esteves (2015, p. 21-22).

12

MOBILIDADE URBANA E GRATUIDADE: ANOTAÇÕES

Sergio Ferraz

INTRODUÇÃO

A cidade! Espaço mágico, onde os sonhos se tornam realidade! A meta (utópica?) em que as oportunidades vicejam e as facilidades se tornam acessíveis! Depois de séculos vivendo, como os cronistas sempre anotaram, grudados às orlas marítimas, os brasileiros passam a migrar maciçamente do meio rural para o urbano; e não mais apenas para o urbano litorâneo, mas também para o urbano interiorano. Espalham-se então, pelo território nacional, novas metrópoles, com seus proverbiais confortos e encantos. A cidade é o espaço ideal!

Será?

A cidade infelizmente também é o sítio da violência, da ferocidade competitiva, do esmagamento da individualidade. O espaço assustador em que os pesadelos se transformam em dados concretos, os problemas convencionais se multiplicam, as inseguranças existenciais e sobrevivenciais (permitam-nos o neologismo) se concretizam.

Mas há que compatibilizar as duas faces da moeda urbana. Valores e padrões de convivência social hão que ser consagrados. Até porque, no panorama prospectivo da espécie humana, não se antevê qualquer possibilidade de retorno idílico à vida do campo. Os desafios da existência são cada dia mais numerosos e mais complexos, a exigirem somatórios de esforços e competências sistematizadas, para o enfrentamento permanente dos desafios. E esse ambiente de vivências próximas, alcançáveis tirocínios e concentração de espaços, com a máxima celeridade possível, de regra só no confinamento urbano se avista plausível. Daí uma

conclusão: para o mal ou para o bem, a cidade é o destino por excelência de vida em nossos tempos. A superação das relações feudais de produção e relacionamento social, a irrupção da industrialização, a concentração fabril, a conscientização (rala ou densa, pouco importa) das massas, a disseminação da informação, a circulação das riquezas, tudo isso aponta inexoravelmente: estamos condenados à cidade. A cultura, de nossos tempos, é urbana. Entre os direitos humanos, avulta, a cada dia mais eloquente, o direito à cidade. No contexto das políticas públicas, exigir-se-á, sempre mais e mais, a adoção de medidas e diretrizes que assegurem, na cidade, a plena realização do princípio fundamental da dignidade humana. No seu crescimento, na sua expansão, no seu desenvolvimento, tais pautas serão impostergáveis. Daí a maximização, em nossos dias, da relevância do direito urbanístico.

O ESTATUTO DA CIDADE

Em prol da objetividade, partamos, sem tardança, para as coordenadas normativas de nossos dias. Não se pretende com isso olvidar todos os esforços, multiprofissionais, vertidos em benefício da racionalização do fenômeno da urbanização. Nem se minimiza o histórico da penosa formação das cidades de destino. Apenas existe, repita-se, o propósito predominante, aqui, da objetividade e do incontornável reclamo de atualidade. E a tais imperativos o constituinte de 1988 não resistiu.

Por primeira vez, na história de quase 200 anos de constitucionalismo, houve a Lei Magna de estipular comandos sobre política urbana. E o fez em dois artigos (182 e 183), que a seguir são transcritos:

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.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e

justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Os pontos nucleares de tais regras merecem destaque. E são eles:

- não deixar ao léu a dinâmica urbana;
- condicionar a expansão e o desenvolvimento da cidade ao cumprimento de *funções sociais* próprias, comprometidas com o bem-estar de seus habitantes;
- consubstanciar tais metas em *políticas urbanas* que induzam a ordenação da cidade à conservação de suas finalidades e o aproveitamento adequado de seus espaços.

Essas linhas programáticas se revelam bem mais realistas que a fatuidade (ainda esporadicamente registrável, mas em visível descrédito crescente) das cidades criadas artificialmente (Brasília é bem um exemplo do fracasso das cidades inventadas). Muito mais que um produto da arquitetura ou da engenharia, a cidade é um produto cultural, nascido da

vontade dos homens, dos acasos das convivências, dos determinismos históricos e dos ciclos de vida. Quando o homem se mete, acima de suas tamancas, o desastre é inevitável. (Exemplo? O abominável hotel “modernoso” de Niemeyer, violentando a harmonia barroca de Ouro Preto. Caso típico de tombamento merecido, não o tombamento de preservação da cidade, mas o tombamento desmoronador daquele horrendo caixote.)

As regras constitucionais, antes reproduzidas, se viram afinal regulamentadas em 2001, com a edição da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Após declarar seus fins superiores (uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental – parágrafo único do artigo 1º), o Estatuto da Cidade elenca, em seu extenso artigo 2º, as funções sociais da cidade. E aqui privilegia, entre outras, o transporte de pessoas, objeto precípua deste breve trabalho.

O DESLOCAMENTO DE PESSOAS NA CIDADE (MOBILIDADE URBANA)

O corpo humano tem o imperativo do movimento. O corpo inerte ou traduz incapacitação séria ou antecipa a definitividade da morte.

Por evidente, o deslocamento de pessoas, num aglomerado urbano, pode revestir-se de empecos e obstáculos, por vezes até de consideráveis proporções. Distâncias, consumo de tempo, acúmulo de pessoas, congestionamento de veículos, fatores climáticos, eventos meteorológicos, inseguranças localizadas – tudo isso e muito mais pode constituir problemas que a ordenação urbanística e a política urbana são convocadas a enfrentar e solver. Preocupamo-nos, aqui, com a questão do transporte público urbano, de pessoas, de um ponto da cidade a outro. É inegável que a qualidade dos serviços de transporte é um dos condicionantes mais impactantes no desenvolvimento urbano. O transporte público urbano de pessoas integra uma das questões basilares da vida na cidade: a mobilidade urbana.

Em termos gerais, entende-se por mobilidade urbana a possibilidade de locomoção, motorizada ou não, pelo espaço da cidade. Inserem-se no conceito, como elementos constitutivos, o acesso aos meios e às vias de locomoção, a qualidade de tal acesso, a intensidade de sua possibilidade de realização e o custo para tanto necessário. Como é evidente, todos esses elementos constitutivos do conceito de mobilidade sofrem influência, em

sua concretização, dos fatores críticos apontados ao início do parágrafo imediatamente anterior. Assim, de forma ampla, podemos asseverar que o adensamento urbano, em qualquer de suas múltiplas facetas, se revela potencialmente capaz de afetar a quantidade e a qualidade da mobilidade urbana. Numa resumida fórmula: cidade é vida, vida é movimento. Assim, cidade com mobilidade estrangulada deixa de dar resposta a uma das mais essenciais de suas funções sociais.

Pois foi a constatação de que as metrópoles brasileiras vinham perdendo terreno, no atendimento a essa função social básica, que acabou por convencer o legislador da vaguidade – e, pois, da insuficiência – do Estatuto da Cidade, para a questão ora destacada. Daí a edição, 11 anos depois, da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que, por amor à síntese, doravante denominaremos Lei da Mobilidade Urbana ou, simplesmente, LMU.

LMU: A MOBILIDADE URBANA E SEUS CUSTOS – CONCLUSÃO

A LMU apresenta, como seus principais pilares de normatização e metas a concretizar:

- a instituição de uma Política Nacional de Mobilidade Urbana, entendida como instrumento de desenvolvimento urbano, efetivado mediante a integração dos diferentes meios de transporte (de carga e/ou de pessoas);
- a busca da melhoria da acessibilidade e movimentação das pessoas (e também das cargas), com vistas à fruição universal e equânime;
- a otimização do conjunto dos modos e serviços de transporte, de sorte a torná-los e mantê-los seguros, eficientes, eficazes, efetivos;
- a garantia de obtenção de um custo suportável pelos usuários e justo para os transportadores.

É aqui, neste último pilar que focalizaremos nossa atenção, na parte final (que ora se inicia) deste trabalho.

O transporte de passageiros é – não há discussão a respeito – um clássico serviço público. Como tal, pode ser prestado pelo Poder Público ou, mediante diferentes modelos de delegação, pelo particular. Por considerações de racionalização técnica, administrativa, pertinentes ademais à atualidade dos reclamos da moderna Administração Pública –

matérias que, contudo, aqui não serão abordadas porque alheias aos propósitos deste texto –, prevalece amplamente entre nós a execução do serviço público de transporte de passageiros por intermédio de particulares (concessionários ou permissionários, distinção que há mais de dez anos se esgarça conceitualmente, falando-se hoje livremente, e sem heresia, em contrato de permissão ou em permissão contratualizada), vinculados por um contrato administrativo.

Inafastável então uma primeira remissão constitucional: é que o artigo 37, XXI, da Constituição da República, após instituir a licitação como a modalidade seletiva excelsa para as contratações administrativas, assegura ao contratado uma justa remuneração, que conserve, durante todo curso da execução contratual, o equilíbrio econômico-financeiro entre a remuneração do prestador e os seus encargos. Ao preceito mencionado se somam outros da mesma hierarquia, com destaque para:

- o artigo 170, com seus incisos II a IV, que fundam a opção pelo regime capitalista;
- o artigo 173, *caput* e § 4º (a *contrario sensu*), que legitimam a busca pelo lucro e a primazia da atividade privada na exploração de desempenhos de significação econômica;
- o artigo 175 que, reforçando o compromisso da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, insere nessa equação os custos da prestação de serviços adequados e de seu constante aperfeiçoamento e atualização. Refletindo todo esse panorama, a LMU, a partir de seu artigo 9º, estabelece o regime econômico e financeiro da concessão e da permissão do serviço de transporte público coletivo, fincando na tarifa o mecanismo central da viabilização do serviço. O detalhamento legal, no particular, é de invulgar minúcia, chegando-se mesmo à previsão de dois tipos de tarifa:
 - 1) a *tarifa pública*, que é a quantia (preço público) cobrada do transportado pelo uso do transporte público coletivo;
 - 2) a *tarifa de remuneração*, destinada ao prestador do serviço e composta da tarifa pública e de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado e assegurar a remuneração (lucratividade) contratualmente avençada com o prestador.

Em tese, poderá haver diferença a menor ou a maior, entre o valor da tarifa de remuneração e a tarifa pública (respectivamente, *deficit* ou

superavit tarifário). A regra, contudo, decorrente de avaliações e políticas públicas aplicáveis ao setor, é o *deficit* tarifário. Vários fatores conduzem a esse panorama, sobretudo a necessidade de assegurar acesso ao transporte público para as camadas populacionais menos aquinhoadas financeira, física, etária, socialmente etc.

Em tais casos, e a LMU assim o dispõe, surge, para o prestador do serviço, um direito subjetivo ao subsídio público orçamentário (e o § 5º do artigo 9º da LMU consigna as diferentes formas de receitas complementares então imagináveis). Esse autêntico direito público subjetivo é emanção direta do plexo de garantias constitucionais econômico-financeiras reservadas ao prestador do serviço, que já elencamos antes.

Tais considerações avultam de importância quando voltamos nossa memória para as manifestações de rua, registradas em todo o país a partir de 2013, a início focadas no pleito de gratuidade na mobilidade urbana mediante transporte público coletivo. O pleito em favor da “tarifa zero” é, constitucionalmente, uma falácia e uma meta inviável. Alguém sempre pagará por uma gratuidade qualquer. O ônus ou será transferido para outros segmentos populacionais tidos como privilegiados (na forma de acréscimo tarifário repassável, para compensação de gratuidades ou benefícios em favor de outros) ou será arcado pelo delegante (e, seguramente, recuperado mediante o acréscimo das cargas tributárias). Não há, nessa questão, uma fórmula mágica, anulatória de custos. E o risco da demagogia populista ou política sempre rondará as atitudes “generosas” que a Administração queira assumir em tais circunstâncias: inevitavelmente com o sacrifício dos fundamentais princípios constitucionais da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em acabamento: a mobilidade urbana é um desafio permanente; sua melhoria incessante e seu acesso universal, a custo razoavelmente módico, é um compromisso fundamental de qualquer Administração Pública, em benefício de todos, ricos ou pobres. Viver em cidades é um direito de todos, mas tem um custo. E as gratuidades ou “tarifas zero” não representam a mais criativa, justa e lúdica forma de mitigar tais custos.

TRABALHOS APRESENTADOS

PROGRAMA

21/9/2015

Manhã

Solenidade de abertura

- Estado e mobilidade

Clodoaldo Pelissione: secretario de Transportes Metropolitanos

- Estado e mobilidade

Claudia Cortés: presidente da Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Aldf) – México

- Plano de mobilidade urbana de São Paulo

Tácito Pio da Silveira: analista de gestão da São Paulo Transportes (SPTrans) – PMSP

Presidente de mesa

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires: advogada, professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e integrante da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões da Secretaria de Transportes Metropolitanos de São Paulo

Debatedor

Valter Luis Caldana Júnior: diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UPM

Noite

- Mobilidade, legislação e tecnologia
Andrés Borthagaray: arquiteto e diretor para a América Latina do Instituto Cidade em Movimento (Institut pour la Ville en Mouvement – IVM)
- Caracterização dos serviços de táxis. O “caso Uber”
Dinorá Musetti Grotti: advogada e professora da graduação e pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
- A mobilidade e as delegações dos serviços de transporte de passageiros
Geraldo Spagno: advogado, professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e presidente da Comissão de Mobilidade da Ordem dos Advogados do Brasil de Minas Gerais (OAB/MG)
- O uso de tecnologias móveis para promover a mobilidade urbana e o uso eficiente de espaços públicos.
Renato Leite Monteiro: advogado e professor da UPM

Presidente de mesa

Antonio Cecílio Moreira Pires: advogado e chefe do Núcleo de Direito Público da UPM

Debatedora

Eunice Helena S. Abascal: coordenadora de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UPM

22/9/2015

Manhã

- Mobilidade e cidadania

Andrea Ines Gutierrez: professora da Facultad de Geografía de la Universidad de Buenos Aires e da Universidad de La Plata, integrante do Grupo Movida, Estudos de Mobilidade e Cidadania da Universidade de Buenos Aires e membro da cátedra internacional do IVM

- A disciplina do transporte público coletivo e do transporte privado de utilidade pública

Thiago Marrara: professor do Departamento de Direito Público da Nova Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) em Ribeirão Preto

- Gratuidade (ou não) do transporte urbano de pessoas

Sergio Ferraz: advogado e professor do Departamento de Direito Público da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)

- A interação de pessoas, espaços e equipamentos urbanos

Marcos de Sousa: jornalista e diretor de jornalismo do Mobilize Brasil

Presidente

Flávio Leão Bastos: advogado e professor da Faculdade de Direito da UPM

Debatedora

Angélica Benatti Alvim: coordenadora-geral da pós-graduação *stricto sensu* da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UPM

Noite

Espaço, equidade e meio ambiente

- La nueva Ley de Movilidad: esquemas de movilidad

Bernardo Navarro Benitez: professor de Investigación en Planificación Territorial da Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco e membro da cátedra internacional do IVM

- Sustentabilidade dos meios de transporte na metrópole

Daniela Campos Libório: advogada, professora da graduação e pós-

graduação da PUC-SP, e presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (Ibdu)

- Mobilidade ativa: bicicletas e o modo a pé nas cidades do século XXI

Thiago Benicchio: gerente de transportes ativos do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP)

- Mobilidade urbana e controvérsias atuais em torno da concepção original do Rodoanel Mario Covas

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida: professora de Direito da PUC-SP e desembargadora federal

Presidente de mesa

Solange Teles da Silva: professora da graduação (Direito Ambiental) e pós-graduação *stricto sensu* em Direito Político e Econômico da UPM

Debatedora

Viviane Manzione Rubio: professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UPM

A PROMOÇÃO DA BICICLETA NO AMBIENTE URBANO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL

Alexandre Moura Alves de Paula Filho

Mayara Nunes Medeiros de Souza

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar as consequências da inserção da bicicleta como meio de transporte no âmbito do direito à cidade, observando-se, para chegar a tal, a realidade fática e jurídica no Brasil quanto ao incentivo ou não dessa prática. Apresentam-se os direitos ligados à utilização dos meios de transporte urbanos a fim de demonstrar como se dá atualmente a exploração destes e como pode se dar para promover a concretização daqueles. Demonstra-se ainda que o uso de bicicletas deve ser encarado como uma cultura a ser incentivada, além da importância da promoção de políticas públicas incentivadoras do bom aproveitamento do espaço urbano para a efetividade de direitos, a fim de afirmar tanto a importância da atuação estatal quanto da sociedade na garantia de direitos. Para isso, serão apresentadas medidas que podem ser adotadas para fomento da cultura das bicicletas como instrumento de promoção e efetivação de direitos.

O presente trabalho foi construído por meio da realização de pesquisas bibliográficas em livros, artigos jurídicos, pareceres técnicos, documentos estatísticos, declarações de fóruns mundiais que abordaram a

mobilidade urbana e informações divulgadas em sítios eletrônicos de entidades e órgãos públicos, além da utilização de observações empíricas do dia a dia urbano. Todas as pesquisas seguiram a linha de exposição sobre a situação da mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras, observando que nelas a cultura de bicicletas é pouco difundida. Apresentam-se então os direitos à cidade acessível, o direito à cidade democrática, o direito à cidade sustentável e sua relação com a utilização das bicicletas.

A bicicleta ainda é pouco utilizada para deslocamento diário nas cidades grandes, e a principal razão disso é a supremacia do automóvel na via. Para concretização do direito à cidade são imprescindíveis políticas efetivas e democráticas voltadas à mobilidade urbana, nos parâmetros da Lei de Mobilidade Urbana, priorizando os veículos não motorizados ou coletivos. A título de exemplo, apontam-se como medidas aplicáveis a construção de ciclovias conexas entre si e que estão na rota dos principais pontos da cidade, a construção de bicicletários e paraciclos, a integração da bicicleta aos transportes coletivos e a implantação de pontos de retirada de bicicletas pública.

O direito à cidade pressupõe o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Nos deslocamentos realizados no espaço público, esses princípios se concretizam com a promoção de liberdade para o cidadão deslocar-se com segurança e rapidez, gratuitamente ou a baixo custo e de maneira saudável para si e para seus concidadãos. Isso garante mobilidade urbana sustentável a todos independente da renda de cada um.

O acesso à cidade está diretamente ligado à liberdade de locomoção, direito fundamental garantido em nossa Constituição Cidadã. A liberdade também se concretiza a partir do momento em que o cidadão pode escolher o meio de transporte mais viável para seu deslocamento, sem pôr em risco sua integridade física. A bicicleta promove ainda a democratização do espaço público, visto que, por ser um meio de transporte barato, proporciona ambiente urbano mais inclusivo, uma vez que o acesso aos seus serviços deve prescindir da renda do indivíduo. Outrossim, a bicicleta mostra-se como modal coeso ao modelo de mobilidade urbana sustentável, uma vez que não emite poluentes na atmosfera, contribui para a redução da poluição sonora, requer bem menos espaço que os demais modais e contribui diretamente para que o usuário tenha uma vida ativa e, portanto, mais saudável.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. Sistema de informações da mobilidade urbana – relatório comparativo 2003-2012. São Paulo: Antp, 2014. Disponível em: <http://www.antp.org.br/5dotSystem/userFiles/SIMOB/Comparativo_2003_2012.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2015.

_____. Sistema de informações da mobilidade urbana – relatório geral 2012. São Paulo: Antp, 2014. Disponível em: <<http://antp.org.br/5dotSystem/download/dcmDocument/2014/08/01/CB06D603DD-400E-8B86-D64D78AFC553.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

BRASIL. Carta Mundial do Direito à Cidade. V Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana: PlanMob – construindo a cidade sustentável. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Departamento de Mobilidade Urbana. Política nacional de mobilidade urbana sustentável, 6. Brasília: Gráfica Brasil, 2004.

BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2014.

DECLARAÇÃO pelo direito à cidade como paradigma para a existência de cidades democráticas, justas, sustentáveis e humanas. FÓRUM URBANO MUNDIAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 5., 2010, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ONU, 2010. Disponível em: <<http://www.fenae.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=3DFEE6822964D76B01296535885A7C3D>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

FREIRE, G. M. C. de A. Direito à cidade sustentável. In: CONGRESSO

NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília. *Anais...* Brasília: Conpedi, 2008. p. 2311-2334.

HELM, J. Onde cabe um carro cabem 10 bicicletas/Londres-Inglaterra. ArchDaily Brasil, 8 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/7653/onde-cabe-um-carro-cabem-10-bicicletas-londres-inglaterra>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MARRARA, T. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 163-183, jul./dez. 2014.

PEREIRA, D. O desafio da adesão social às novas redes cicloviárias – o papel da comunicação no projeto Ciclofaixa Campinas “Cidadania em Movimento”. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, 18., 2011, Rio de Janeiro, Anp. Comunicação Técnica nº 42, p. 302-309.

RODRIGUES, J. M. Metrôpole em números: crescimento da frota de automóveis e motocicletas nas metrópoles brasileiras 2001/2011. Brasília: Observatório das Metrópoles, 2012. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio_automotos.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2015.

SANTOS, C. M. et al. Atividade física no contexto dos deslocamentos: revisão sistemática dos estudos epidemiológicos realizados no Brasil. *Revista Brasileira de Atividade Física & Saúde*, Pelotas, v. 14, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/RBAFS/article/viewFile/749/757>> Acesso em: 16 mar. 2015.

SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE SÃO PAULO. Ciclovias – utopia ou realidade. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.aulasaopaulo.sp.gov.br/transportesustentavel3.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

UNITED NATIONS. *Report of the world commission on environment and development: Our common future*. Norway: UN Documents: Gathering a Body of Global Agreements, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

A MOBILIDADE URBANA E SEUS NOVOS DESAFIOS: A REGULAMENTAÇÃO DO UBER SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO

*Aline de Oliveira Guedes
Danielle da Costa Silva*

RESUMO

Recentemente, uma questão polêmica tem sido discutida no âmbito da mobilidade urbana: o uso do Uber, aplicativo para caronas remuneradas. Os taxistas sentiram uma ameaça à sua reserva de mercado e realizaram diversas manifestações e protestos em algumas das maiores cidades do país e do mundo. Em solo nacional, observou-se a escalada do conflito a níveis preocupantes, ocasionando situações como a ocorrida em Belo Horizonte, no dia 4 de julho de 2015, em que um motorista do Uber foi hostilizado e agredido por um grupo de taxistas, após ser acionado por jovens que saíam de uma festa da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

O aplicativo Uber Technologies Inc. foi fundado em 2009 pelos idealizadores Travis Kalanick e Garrett M. Camp, na cidade norte-americana de São Francisco, no Estado da Califórnia, e funciona como uma plataforma de conexão em que motoristas cadastrados ofertam, mediante pagamento, transporte privado a passageiros que buscam um meio alternativo de locomoção. Os motoristas, além de atenderem a certos requisitos, recebem treinamento e passam por entrevistas de seleção. Atualmente, o aplicativo está presente em quase 60 países, distribuídos em quatro continentes.

Os motoristas parceiros não possuem qualquer vínculo formal com o aplicativo. São usuários aptos a ter acesso à plataforma de conexão Uber que buscam auferir renda extra, conforme sua exclusiva disponibilidade de tempo, estando absolutamente livres para utilizar ou não a plataforma Uber. A cada corrida, o motorista recebe uma avaliação realizada pelo passageiro. Não há dinheiro em espécie envolvido na transação, sendo o pagamento efetuado exclusivamente por cartão de crédito pré-cadastrado pelo usuário do serviço na plataforma Uber. Do total cobrado por viagem realizada a partir do aplicativo, a empresa retém de 20% a 25% pela utilização da plataforma, conforme a modalidade de prestação de serviço selecionada, ficando o prestador do serviço com o restante do valor arrecadado.

No Brasil, a referida tecnologia se expandiu rapidamente. A disponibilização do aplicativo teve início na cidade do Rio de Janeiro, em maio de 2014, chegando a São Paulo pouco tempo depois, ao final de junho do mesmo ano.

Esse latente fenômeno social demanda especial atenção do Poder Público, com reflexões acerca da possível regulamentação desse novo tipo de serviço privado, que consiste em um notável facilitador da mobilidade urbana. A regulamentação e o controle dos serviços públicos (essenciais), bem como dos serviços de utilidade pública (úteis), cabem ao Estado, mesmo quando realizados por terceiros. Isso se dá como exteriorização do poder de polícia da Administração Pública.

O transporte público coletivo é classificado como serviço público, segundo definição específica constante do artigo 30, V, da Constituição Federal. O serviço de táxi, por sua vez, é considerado como de utilidade pública e está regulamentado pela Lei nº 12.468/2011, cujo artigo 2º explica que “é atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros”.

Depreende-se da referida norma a distinção essencial entre o serviço de táxi e o aplicativo Uber: o táxi se presta a disponibilizar serviço de transporte público individual, ao passo que o Uber oferece serviço particular de transporte individual.

Por ser classificado como serviço de utilidade pública, o táxi se submete à necessidade de prévia autorização para seu funcionamento conferido pela Administração Pública e, além disso, submete-se a um regime de fiscalização que o sujeita a sanções administrativas ou, até

mesmo, suspensão ou cassação da autorização conferida.

Por se tratar de uma atividade privada, o Uber, diferentemente do táxi, não necessita de prévia autorização para seu funcionamento.

Enquanto o Uber não for regulamentado, contudo, sua vedação se mostra flagrantemente inconstitucional, posto que a Constituição Federal, em seu artigo 170, parágrafo único, dispõe que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Ademais, a livre-iniciativa consiste em um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, consoante disposto no artigo 1º da Carta Magna. Outrossim, o “exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações que a lei estabelecer”, é um direito fundamental, consoante artigo 5º, XIII, da Constituição Federal. Insta salientar que este último dispositivo é norma de eficácia contida, isto é, pode ser restringida por lei infraconstitucional que estabeleça requisitos para o exercício da atividade laborativa.

Ao se ponderar a questão do Uber sob a ótica da teoria tridimensional do direito, que tem como um de seus principais expoentes o jurista e filósofo brasileiro Miguel Reale, é evidente a necessidade de regulamentação do referido serviço.

Para Reale, os diversos sentidos da palavra “Direito” correspondem a três aspectos básicos, quais sejam: normativo (norma), fático (fato) e axiológico (valor), sendo o fenômeno jurídico “uma integração normativa de fatos segundo valores”.

Ao analisar a questão do Uber, fenômeno social que consiste no cerne do presente trabalho, é notório que, na tríade “fato, valor e norma”, os elementos fato e o valor já estão presentes, carecendo apenas da existência de regulamentação legal (norma) para erigir ao status de norma positivada um fenômeno (fato) que já goza de aceitação social (valor). Afinal, o sentido só é alcançado no conjunto dessas três dimensões.

Faz-se necessária, portanto, a participação do Poder Público, mormente do Legislativo, ao qual incumbe a produção normativa, não podendo quedar-se inerte diante de um eminente fenômeno social.

O Direito deve acompanhar a dinâmica da vida em sociedade, adequando-se às inovações e conseqüentes mudanças de comportamento dos jurisdicionados, sob pena de não proporcionar justiça efetiva e adequada aos anseios da contemporaneidade.

Todavia, o posicionamento dos poderes públicos no Brasil quanto à

questão do Uber tem sido antagônica à reflexão realista ora demonstrada. Em vez de adequação legislativa, vê-se a manutenção do status quo, com projetos de lei que proíbem o uso aplicativo, em um aparente atendimento ao lobby dos taxistas para a manutenção de sua reserva de mercado, em detrimento das ideias de inovação, livre concorrência e empreendedorismo.

Nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, o uso do aplicativo Uber está vedado, consoante projetos de lei recentemente sancionados.

Em Brasília, o Uber ainda é proibido, entretanto está em trâmite um projeto de lei que visa, ao menos, autorizar a prestação de serviços por carros de luxo, mantendo apenas o serviço Uber Black, de modo a não concorrer diretamente com os taxistas, segundo o governador Rodrigo Rollemberg.

À luz da Teoria Tridimensional do Direito, nota-se a importância da regulamentação do Uber. A ciência jurídica, como sistema dinâmico e aberto, deve estar atenta aos fenômenos sociais que a movem.

Evidencia-se que a nova tecnologia tem sido rechaçada pelo Poder Público em atendimento ao lobby dos taxistas, que desejam preservar sua reserva de mercado e, para tanto, têm influenciado o andamento político em prol de seus interesses. Contudo, trata-se de serviços de natureza distinta, porquanto o Uber realiza serviço particular de transporte individual de passageiros, e não transporte de utilidade pública, como o é o serviço de táxi.

As pessoas têm o direito de optar pela forma como preferem transitar pela cidade. Essa inovadora opção para a mobilidade urbana carece de regulamentação, a fim de pacificar a controvérsia e atender a um premente fenômeno social, ainda que em detrimento dos interesses de uma classe específica.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. B. de. Uber: o debate sobre o transporte individual de passageiros. *Migalhas*, 25 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI222399,41046-Uber+o+debate+sobre+o+transporte+individual+de+passageiros>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

ARAÚJO, S. Comissão estudará futuro do Uber em Brasília. Brasília, 6 ago.

2015. Disponível em: <<http://www.df.gov.br/conteudo-agenciabrasilia/item/20210-comiss%C3%A3o-estudar%C3%A1-futuro-do-uber-embras%C3%ADlia.html>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BETIOLI, A. B. *Introdução ao direito: lições de propedêutica jurídica tridimensional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BIKE Sampa. Disponível em: <<http://www.mobilicidade.com.br/bikesampa.asp>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BOBBIO, N. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 2006.

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 22 ago. 2015.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Introduz as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 23 ago. 2015.

CÂMARA do DF aprova proibição do Uber. *Migalhas*, 1º jul. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI222729,101048-Camara+do+DF+aprova+proibicao+do+Uber>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

CÂMARA dos Vereadores aprova projeto de lei que proíbe circulação de motoristas do Uber no Rio. 2015. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/camara-dos-vereadores-aprova-projetode-lei-que-proibe-circulacao-de-motoristas-do-uber-no-rio-21082015>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

CASTRO, J. N. de. Mobilidade urbana. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 8, n. 39, p. 381-388, set./out. 2006.

CELLA, J. R. G. *Teoria tridimensional do direito de Miguel Reale*. Curitiba: Juruá, 2001.

COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO. Disponível em: <<http://www.cetsp.com.br/consultas/rodizio-municipal/como-funciona.aspx>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/institucional/quem-somos/index.aspx>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

CUNHA, P. F. *Filosofia do direito: fundamentos das instituições jurídicas*. Rio

de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, E. C.; GOUVEIA, F. J. G. Mobilidade urbana e planejamento urbano. *Juris Plenum: Doutrina – Jurisprudência*, Caxias do Sul, ano 9, n. 50, p. 7-20, mar. 2013.

DOMINGOS, R. Câmara de SP aprova projeto que proíbe aplicativo Uber. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/saopaulo/noticia/2015/06/camara-de-sp-aprova-projeto-que-proibe-aplicativouber.html>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

HIROATA, M. M. Os caminhos para desafogar o trânsito das metrópoles. 2014. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/90250/os-caminhos-para-desafogar-o-transito-dasmetropoles/>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ORIGEM da palavra. Disponível em: <<http://origemdapalavra.com.br/site/>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

REALE, M. *Teoria tridimensional do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, M. Uber no DF será serviço de luxo e sem versão popular atual, diz governo. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/11/uber-no-df-sera-servico-de-luxoe-sem-versao-popular-atual-diz-governo.html>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

TRAJANO, H. Projeto que proíbe o Uber em BH é aprovado em comissão na Câmara. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/08/projeto-que-proibe-o-uber-embh-e-aprovado-em-comissao-na-camara.html>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

UBER. Disponível em: <<https://www.uber.com/pt/>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

PPP – O PRIVADO NA EFETIVAÇÃO DOS PLANOS URBANÍSTICOS DE INFRAESTRUTURA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO

Vitor Campana Mercier Rodrigues de Aguiar

RESUMO

O artigo apresentado traz em seu estudo o instituto das parcerias público-privadas (PPPs) como meio de efetivação das obras de infraestrutura e urbanismo atinentes à mobilidade urbana. Os objetivos deste trabalho são os seguintes: demonstrar que as PPPs são uma boa forma de o Estado efetivar políticas públicas destinadas à melhoria da mobilidade urbana, identificá-las como um modo eficaz de obter políticas públicas que visem à elaboração de transformações urbanísticas que melhorem a infraestrutura de mobilidade urbana e defender a participação do ente privado na elaboração dessas políticas.

Para tanto, utilizou-se, metodologicamente, a pesquisa bibliográfica com escritos doutrinários sobre o tema, além de análise dos contratos das PPPs que serviram de exemplo a este artigo.

A PPP trouxe à legislação uma nova possibilidade de atuação de agentes privados na execução de diversas políticas públicas, de maneira menos dispendiosa ao poder público, mais eficiente e, sobretudo, capaz de prestar melhores serviços à população.

Por ser tão novo instituto, sua aplicação ainda não é tão ampla e a literatura não é desenvolvida. Contudo, já é possível encontrar exemplos práticos em que o advento das PPPs desonerou o Estado e beneficiou o cidadão. Um dos exemplos é o metrô de São Paulo que fez uma PPP para a

operação da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo. Outro exemplo de destaque é o Porto Maravilha, que também será analisado neste artigo.

A atuação do Estado no domínio econômico e em que grau ela deve se dar sempre gerará inflamados argumentos por parte dos defensores do dirigismo (intervencionistas) ou da liberdade econômica (liberais). O direito administrativo é sensível a essa discussão, uma vez que ele é adstrito ao âmago do Estado.

Quando se analisam os escritos de grandes administrativistas, nota-se claramente a posição que cada um toma para si. Para grandes defensores do Estado, as PPPs são uma aberração. Hely Lopes Meirelles, certamente, não seria muito favorável ao expediente das PPPs. Celso Antônio Bandeira de Mello também é uma figura que possui críticas a essa modalidade de contrato.

Contudo, ao passo que existem administrativistas clássicos que a critiquem, outros, mais modernos, veem a PPP como algo positivo dentro do ordenamento pátrio. Marçal Justen Filho é um deles, pois vê, na associação do Estado ao privado, uma forma de o governo conseguir concretizar políticas públicas complexas de maneira satisfatória.

O artigo fica com a segunda posição. Ora, a prática nos mostra o seguinte: a eficiência decorre da correta alocação de recursos, tanto humanos quanto financeiros. Em um horizonte governamental, a eficiência decorrerá do planejamento de gastos e ações. Contudo, as atividades possíveis ao Estado são numerosas, e quanto mais ele diversificar a sua atuação (sem aumentar pessoal e orçamento), menor tenderá a ser a sua eficiência.

Portanto, nota-se que o governo deve voltar-se a algumas atividades específicas. No caso dos municípios, a mobilidade urbana é, sem dúvida, uma delas. Ainda assim, mesmo nas atividades específicas do governo, o privado pode atuar de maneira mais eficiente do que o próprio Estado.

O privado tem maior eficiência em comparação ao Estado, e ela decorre da ausência de amarras que possui o setor público. Pelo fato de o privado não as possuir, ele tem mais flexibilidade para fazer compras, contratar pessoal, levantar recursos. Além disso, o privado, via de regra, se esmerará em fornecer o melhor serviço ao menor preço possível, uma vez que ele busca que seus serviços sejam consumidos. Por isso, o privado possui uma eficiência inatingível ao setor público. A privatização é, pois, benéfica até naqueles serviços precípuos ao Estado.

Ao adentrar a conceituação legislativa, explicam-se as duas

modalidades de PPPs: concessão patrocinada e concessão administrativa.

Primeiramente, fala-se sobre a concessão patrocinada, que lembra a clássica concessão de serviço público, disciplinada pela Lei nº 8.987/95. Nessa modalidade de PPP, o poder público se responsabiliza por parte da remuneração que recebe o parceiro privado. O quantum que cabe ao poder público pagar é objeto de um sistema de garantias prestadas pelo poder público.

Na concessão patrocinada, a prestação de um serviço público (aqueles do qual trata a Lei nº 8.987/95) é delegada a um parceiro privado, que deverá prestá-lo ao cidadão, mediante cobrança de tarifa ao usuário e pagamento de contraprestação pecuniária por parte do Estado.

A forma de prestação do serviço ao cidadão será, basicamente, portanto, igual à prestada na concessão comum. O regime jurídico é, aliás, essencialmente idêntico à concessão comum. Boa parte das regras da concessão comum será aplicada à concessão patrocinada: o artigo 3º, § 1º, da lei das PPPs remete à aplicação subsidiária da lei de concessões.

A mais evidente diferença é a parcela de remuneração que recebe o parceiro do poder público. Ou seja, enquanto na concessão comum, o concessionário se remunerava a partir da cobrança tarifária (embora também seja, em tese, possível o subvencionamento estatal na modalidade comum), na concessão patrocinada o parceiro recebe tanto da tarifação quanto do Estado. O nome, aliás, é sugestivo: o Estado patrocina parte da concessão.

É importante dizer que, embora seja a distinção mais evidente, não é a única. Seria também um erro dizer que é a distinção principal, uma vez que o regime jurídico é totalmente para o caso dessa PPP, e há diferenças que, embora não tão evidentes, são substanciais.

Após, trata-se da concessão administrativa, um contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública pode ser usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Em suma, a concessão administrativa é a modalidade que envolve, na maioria das vezes, a execução de uma obra anterior à prestação de serviços, sempre sem a cobrança de tarifa. A tarifação do serviço faria da concessão uma modalidade patrocinada.

É juridicamente impossível que a concessão patrocinada envolva somente a construção de uma obra pública: para isso, há o contrato de empreitada, regido pela Lei

nº 8.666/93. E também não seria possível para a simples prestação de serviços ou fornecimento de insumos.

Isso significa que esse tipo de concessão pode prever tanto a construção de algo (um hospital, uma rodovia, por exemplo) como a gestão de serviço público relacionado à obra: serviço hospitalar, manutenção da rodovia.

Passada a conceituação das duas em separado, analisam-se todos os pontos em comum das duas modalidades. A lei de ambas é a mesma e reserva poucas particularidades e muitos pontos em comum.

As diferenças entre ambas residem tão somente na definição do artigo 2º da Lei

nº 11.079/2004, bem como na disposição do artigo 3º, caput e § 1º. Todas as demais disposições da lei submetem tanto a concessão administrativa quanto a patrocinada. Há, portanto, uma grande parte de disposições em comum entre elas.

As disposições em comum são as seguintes: pagamento pelo poder público ao parceiro privado de contraprestação pecuniária ou aquilo que for estipulado em contrato e a lei permitir; compartilhamento de ganhos financeiros; equilíbrio econômico-financeiro; financiamento por terceiros; existência de um sistema próprio e obrigatório de garantias; obrigatoriedade de constituição de sociedade específica para operação de uma PPP; possibilidade de penalização do poder público pelos prejuízos que causar; prazo contratual mínimo de cinco anos e máximo de 35; sistema próprio de licitações; e existência-limite porcentual máximo de despesa em relação ao total das receitas.

Por ser um regime comum a ambas, pode-se dizer que, entre as modalidades, há um regime geral, que é geral, frise-se, por ser aplicável à modalidade de concessão administrativa e à modalidade de concessão patrocinada.

Após apresentadas as modalidades, faz-se uma digressão a respeito das PPPs e das obras de infraestrutura. A PPP é uma evolução, que vem de um processo que ocorre desde o início da modernização da economia brasileira, com o advento da desestatização, da quebra de monopólios e reservas de mercado que ocorreram no interregno dos anos 1990.

As PPPs podem e devem ser utilizadas na infraestrutura, ainda mais no Brasil, tão carente de grandes obras de infraestrutura que eliminem os famosos gargalos logísticos presentes em nossa economia. No âmbito municipal, também não faltam gargalos onde as PPPs seriam de grande

valia no auxílio ao seu combate.

No campo da mobilidade urbana, a PPP é uma solução pouco explorada e capaz de trazer benefícios no curto, médio e longo prazos. Na modalidade de concessão patrocinada, as PPPs podem ser utilizadas na construção e operação de sistema de corredores de ônibus do tipo bus rapid transit (BRT), de veículo leve sobre trilho (VLT) ou de transporte de massa de alta capacidade, como o metrô e monotrilho (especialmente o paulistano, que tem capacidade superior aos demais sistemas construídos).

Quanto às grandes transformações urbanas, que envolvem obras de reurbanização, requalificação, iluminação, calçamento, infraestrutura viária e de transporte público, a concessão administrativa mostra-se uma boa opção.

Como exemplo de obras de mobilidade, apresentam-se a Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo e o Porto Maravilha.

A Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo é uma PPP na modalidade de concessão patrocinada de prazo de 32 anos. Frisa-se que a parte que cabia ao Estado (execução de obras civis, em suma) foi justamente a que atrasou e que o serviço prestado aos cidadãos é o melhor de toda a rede (quando comparada às demais linhas, que são estatizadas): os trens são os mais modernos do sistema, as estações têm ampla conveniência e a rede não foi afetada pelas greves anteriormente realizadas pelos funcionários sindicalizados do metrô.

O Projeto Porto Maravilha, da cidade do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, é uma concessão administrativa, que pressupõe a elaboração de obras públicas e prestação de serviços, com prazo de 15 anos. É um grande projeto que, no campo da mobilidade, construirá uma linha de VLT – que, nesse caso específico, será realizado via concessão patrocinada, independentemente das demais obras –, uma nova via expressa em substituição ao elevado da perimetral, requalificará a via binária do porto (as obras preveem a construção de dois túneis) e criará ciclovias e um teleférico.

Por fim, conclui-se que a PPP é um avanço decorrente do processo de modernização da economia e dos esforços de desestatização, iniciados no começo dos anos 1990, capaz de prestar um serviço melhor à população, a um custo menos oneroso ao erário público e com um menor risco a ser tomado pela iniciativa privada que contrate com o poder público, bem como ao objetivo de ter demonstrado que as PPPs são um modelo de

contrato com a administração pública capaz de trazer melhores serviços à população, a um menor custo ao erário e com um risco menor sofrido pelo parceiro privado.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. Lei Ordinária nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 30 ago. 2015.

CAMPOS, R. *Na virada do milênio: ensaios*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DAL POZZO, A. N. et al. (Coord.). *Parcerias público-privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, M. (Coord.); SCHWIND, R. W. (Org.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OCTAVIANI, A. Nota sobre direito e planejamento econômico no capitalismo contemporâneo. In: HORVATH, E.; SCAFF, F. F.; CONTI, J. M. (Org.). *Direito econômico, financeiro e tributário: homenagem a Régis Fernandes de Oliveira*. 11. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014. v. 1, p. 39-48.

RIO DE JANEIRO. Contrato de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/mnuTransparencia.aspx>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

_____. Porto Maravilha. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

SÃO PAULO. Contrato nº 4232521201, de 29 de novembro de 2006.

SOBRE OS AUTORES

Andrea Gutierrez: Professora da Facultad de Geografía de la Universidad de Buenos Aires e da Universidad de La Plata, e membro do Instituto Cidade em Movimento (Institut pour la Ville en Mouvement – IVM) da América Latina.

Andrés Borthagaray: Graduado pela Faculdade de Arquitetura, Desenho e Urbanismo da Universidade de Buenos Aires, mestre em Gestão Ambiental Metropolitana pela mesma instituição e diploma internacional em Administração Pública pela École Nationale d'Administration (ENA), na França. Arquiteto, diretor para a América Latina do IVM, membro do comitê acadêmico e da rede Habitat sobre o Futuro da Forma Urbana, coordenado por KHT, Estocolmo, e ex-subsecretário de Descentralização, Transporte e Trânsito e Planejamento Estratégico de Buenos Aires.

Antonio Cecílio Moreira Pires: Mestre e doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor de Direito Administrativo da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e coordenador do Núcleo de Direito Público. Advogado e consultor jurídico em São Paulo.

Bernardo Navarro Benitez: Professor pesquisador do Departamento de Teoria e Análises da Universidade Autônoma Metropolitana Unidade Xochimilco, coordenador-geral do Observatório de Transporte e Mobilidade Metropolitana (OTMM) e membro do IVM Internacional.

Carlos Abascal Bilbao: Mestre em Ciências Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política (Fesp). Arquiteto e urbanista.

Dinorá Adelaide Musetti Grotti: Doutora e mestra pela PUC-SP. Professora de Direito Administrativo da PUC-SP. Ex-procuradora do município de São Paulo.

Eunice Helena S. Abascal: Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Arquiteta e urbanista.

Flávio de Leão Bastos Pereira: Doutorando em Direito Político e Econômico da UPM e mestre em Direito Político e Econômico pela mesma instituição. Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UPM.

Geraldo Luís Spagno Guimarães: Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e especialista em Direito de Empresa pela Fundação Dom Cabral. Professor de graduação, pós-graduação e cursos preparatórios de carreira jurídica. Presidente da Comissão de Mobilidade Urbana da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/MG) e diretor do Instituto Mineiro de Direito Administrativo (Imda). Autor de *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana* (Editora Fórum).

He Nem Kim Seo: Bacharel em Direito e Arquiteta Urbanista. Especialista em desenvolvimento urbano da prefeitura de São Paulo, diretora da divisão de Sistema de Informações sobre Zoneamento do Departamento do Uso do Solo (Deuso) da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

José Ramón Hernandez Rodriguez: Coordenador executivo do OTMM, da Universidade Autónoma Metropolitana Unidade Xochimilco.

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires: Doutoranda em Direito do Estado da PUC-SP e mestra em Direito do Estado pela mesma instituição. Professora de Direito Administrativo da UPM. Advogada e assessora da Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo.

Sergio Ferraz: Professor titular de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Advogado.

Solange Teles da Silva: Doutora em Direito pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Professora de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da UPM e líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável.

Thiago Marrara: Livre-docente pela Universidade de São Paulo e doutor pela Universidade de Munique (LMU). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP) e pesquisador da Fundação Alexander von Humboldt

(AvG) da LMU. Editor da *Revista Digital de Direito Administrativo* (RDDA) e consultor.

Índice

Rosto	2
Ficha Catalográfica	3
Apresentação	4
Estado e mobilidade urbana	6
A fundamentalidade do direito à mobilidade urbana	16
Direito à cidade, direito à mobilidade: entre a teoria, as regras e o espaço	33
Direito à mobilidade. Direitos e mobilidade	41
Novo Plano Diretor de São Paulo e o sistema de mobilidade	60
Mobilidade e desafios do Plano Diretor Estratégico: o PDE de 2014 como estímulo à equidade	81
Direito e mobilidade urbana sustentável	102
O novo marco jurídico da mobilidade na Cidade do México	113
As delegações dos serviços de transporte, algumas implicações de sua classificação como direito social e o imperativo uso da	129

tecnologia como instrumento de auxílio à mobilidade urbana	
Características dos serviços de táxis. O “caso Uber”	145
Serviços de táxi: aspectos jurídicos controvertidos e modelos regulatórios	169
Mobilidade urbana e gratuidade: anotações	186
Trabalhos apresentados	193
A promoção da bicicleta no ambiente urbano como instrumento de concretização do direito à cidade acessível, democrática e sustentável	197
A mobilidade urbana e seus novos desafios: a regulamentação do Uber sob a perspectiva da teoria tridimensional do direito	201
PPP – o privado na efetivação dos planos urbanísticos de infraestrutura de mobilidade urbana do município	207
Sobre os autores	213