

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

DEISE MARCELINO DA SILVA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Deise Marcelino Da Silva; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-751-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do VI Encontro Virtual do CONPEDI, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, como área disciplinar na produção acadêmica com representatividade de diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados enriqueceram e trouxeram avanços tecnológicos e humanísticos no âmbito de novas possibilidades de acessibilidade do espaço urbano de forma mais justa e equitativa. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do VI Encontro Virtual do CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida no âmbito da promoção das cidades. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 24 de junho de 2023, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Deise Marcelino da Silva (Escola de Direito da Faculdade Londrina), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ e PUC Rio) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição que compuseram o primeiro bloco de exposições. Os autores Bruno Soeiro Vieira, Larissa Lima Dias e Ozana Souza Moraes apresentaram o trabalho intitulado “A (IN) EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO” fazendo uma análise da Gênese da Democracia participativa que foi abarcada pelo Estatuto da Cidade de Belém/PA, onde foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados na política urbana, sobretudo, em relação aos instrumentos de participação popular, em processos como os de elaboração e revisão de planos diretores municipais. Já as autoras Celyne da Fonseca Soares e Daniella Maria Dos Santos Dias, apresentaram o trabalho intitulado “A (IN)VISIBILIDADE DO DIREITO QUILOMBOLA E A DEMOCRACIA”, destacando a necessidade de se garantir o direito dos povos quilombolas ao território, respeitando seus elementos étnico-raciais de forma a efetivar a justiça de reconhecimento e

redistribuição de terras, como mecanismo de tornar visível esse grupo vulnerabilizado. Já a pesquisa intitulada “A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL”, de autoria de Clovis Demarchi, Elaine Cristina Maieski, analisou em que medida a viabilização de cidades inteligentes alinhadas ao desenvolvimento urbano sustentável contribuem na redução da desigualdade, assegurando, a todas as pessoas, direitos e acesso igualitário aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, tendo como ponto de partida a definição de Cidades inteligentes, definindo-as como meio para aprimorar a eficiência dos serviços urbanos, o seu aspecto colaborativo entre os múltiplos atores sociais na solução de problemas das cidades. Por outro lado, a autora Luiza Christina Mendo Schulz ao apresentar o trabalho intitulado “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE“, analisou a regularização fundiária como forma de se assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade, destacando a necessidade de se cumprir as diretrizes do direito à propriedade privada estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988). Já na pesquisa científica “A SOCIEDADE GLOBAL E AS CIDADES INTELIGENTES: NOVOS PARADIGMAS ORGANIZACIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA DIGITAL NO ESPAÇO URBANO” os autores Ana Maria Foguesatto, Rafael Soccol Sobreiro e Elenise Felzke Schonardie destacam a importância de se construir uma sociedade global através das cidades inteligentes como fenômeno social e urbanístico da atualidade, analisando o fenômeno da globalização, a reconfiguração de territórios urbanos, nos quais o desenvolvimento através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs), passou a determinar novas formas de relações urbanas. Seguindo uma linha de raciocínio humanístico, o trabalho intitulado “ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL”, dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Marcos André Alamy, analisaram a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento, que fixou meta de universalização do acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto para o ano de 2033, e destacaram a importância primordial do envolvendo a participação dos entes federativos. Buscando integrar o espaço urbano a uma “vida feliz dos cidadãos”, os autores Émilien Vilas Boas Reis, Stephanie Rodrigues Venâncio e Edmilson de Jesus Ferreira defenderam o trabalho “CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO”, onde destacaram a necessidade de se construir uma sociedade integradora, na implantação de políticas públicas eficazes na garantia do bem-estar de todos, com a participação ativa e informada da população. Na continuidade de raciocínios conexos, a autora Luciana Cristina de Souza, apresentou seu trabalho intitulado “COMPROMISSO DOS GESTORES PÚBLICOS NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES INCLUSIVAS”, onde faz destaques sobre os objetivos propostos pela NBR ISO nº 37.122, os quais devem ser cumpridos pelos Municípios brasileiros que

pretendam requerer a certificação de cidades inteligentes, considerando a necessidade de se realizar um planejamento urbano tecnológico, sem exclusão, com o objetivo de atender à normativa da ISO nº 37.122 e a certificação das cidades brasileiras, como smart city. Já os autores Valmir César Pozzetti, Samuel Hebron e Afrânio da Silva Ribeiro Junior defenderam o original trabalho com o título “DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM”, buscando investigar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus/AM (REURBS) - instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19 - para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.

No segundo bloco foram apresentados nove trabalhos, conforme se segue: “DESAFIOS DA GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA PARA A EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, das autoras Berenice Miranda Batista, Laíza Bezerra Maciel e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. Nessa apresentação, tratou-se da necessidade de utilização de instrumentos que possibilitem o acesso à informação para a construção de uma política urbana e o alcance do ambiente ecologicamente equilibrado; “DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO”, das autoras Laira Lobão Villas e Arianne Brito Cal Athias. O assunto desse trabalho é o direito fundamental humano ao desenvolvimento e a política pública regulatória urbanística como referenciais teórico-práticas para a recriação de cidades dirigidas às pessoas e com vistas à compatibilizar a atividade econômica e a inclusão social; “DIREITO À MORADIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O AGRAVAMENTO DO CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO A PARTIR DAS MUDANÇAS NO CLIMA E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS A ESSA PROBLEMÁTICA”, das autoras Sabrina Lehnen Stoll, Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie. Analisou-se, nesse trabalho, o direito humano e fundamental à moradia a partir do recorte das mudanças climáticas e da situação de vulnerabilidade que o fenômeno gera à sociedade. “MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA”, das autoras Larissa Costa Oliveira Lima, Celyne da Fonseca Soares e Luanna Tomaz de Souza. O texto contempla o estudo que avaliou em que medida as mulheres negras da periferia de Belém/PA, acabam enfrentando um cenário de exclusão e violação de seus direitos de acesso à cidade. “DIREITO À MORADIA: ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O BIOCENTRISMO” da autora Kárisma Martins Araújo. Aqui, buscou-se compreender a relação dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de sua incidência nos casos que envolvem áreas de proteção permanente, considerando ainda as decisões do judiciário quando do conflito desses direitos

fundamentais. “DIVERSIDADE E SMART CITIES: A NEURODIVERSIDADE SOB NOVAS PERSPECTIVAS”, autoria de Fabrício Diego Vieira. A pesquisa apresentada abordou a situação da neurodiversidade no contexto das cidades inteligentes, lançando luzes sobre a inserção de pessoas com neuroatipicidade e com diversidade física, considerando ainda, o uso de tais termos por serem mais apropriados para designar esse público. “ECO-APARTHEID: A SEGREGAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ORLA ATLÂNTICA DA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA” de Silvine Ferreira de Jesus e Tagore Trajano De Almeida Silva. Esse estudo foi delimitado no espaço e no tempo ao identificar a segregação socioambiental na capital baiana impondo as desigualdades que ora afetam o bem-estar de todos. Os dois últimos títulos são de autoria da Mayara Rayssa da Silva Rolim. “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017” e “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE” contemplam um antigo problema no Brasil. A irregularidade fundiária precisa ser enfrentada para se pensar na construção de cidades justas e democráticas.

O terceiro bloco reuniu trabalhos com temas atuais e importantes estudo de casos-referência. O primeiro da autoria de Paulo Afonso Cavichioli Carmona com o título FUNDAMENTOS DO CONCEITO E DA AUTONOMIA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO destacou a natureza interdisciplinar da área a partir do art. 182 da Constituição Federal com o estudo de conceitos atinentes a matéria. A pesquisa sobre MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA, com a autoria de Larissa Costa Oliveira Lima , Celyne da Fonseca Soares , Luanna Tomaz de Souza visibiliza a discriminação socioespacial das mulheres negras na vida urbana a luz do direito fundamental, com recorte espacial da cidade de Belém do Para. Também com o recorte temático da discriminação no espaço urbano o trabalho de Warley França Santa Bárbara aborda O DIREITO À CIDADE E O PARADIGMA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL ressaltando a acessibilidade em contextos de mobilidade urbana, comerciais e trabalhistas relacionando com a insegurança em regiões específicas da cidade. O título ORÇAMENTO PÚBLICO INSENSÍVEL À POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM BELÉM-PA: UM ESTUDO DE CASO registra o estudo dos pesquisadores Bruno Soeiro Vieira, Alfredo de Oliveira Almeida, Iracema De Lourdes Teixeira Vieira. Concentram no direito ao transporte público a observação da dinâmica da mobilidade urbana municipal. O Direito à Cidade é considerado um pressuposto político-filosófico importante para a garantia de cidadania e uma vivência digna e democrática na urbe. Juliana Coelho dos Santos, Daniella Maria Dos Santos Dias destacam o tema OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS (?): AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. A questão central constitui

o direito 'a moradia. Adotam as críticas de Rawls e defendem a locação social como política pública e importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais inclusiva. O importante tema do Planejamento Urbanos é tratado no texto dos autores Warley França Santa Bárbara e José Claudio Junqueira Ribeiro. PLANEJAMENTO URBANO E OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO BRASILEIRO: A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS COMO ALTERNATIVA À IRREGULARIDADE. A abordagem prioriza a adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em especial aos assentamentos e ocupações irregulares. Nesse sentido, a utilização das ZEIS se trata de uma das principais ferramentas encontradas na legislação para a habitação digna seja garantida. A questão da imigração foi objeto de análise dos autores Claudia Marilia França Lima Marques, Marco Antonio Compassi Brun, Tamara Cossetim Cichorski. O trabalho com o título POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL. O estudo percorre os conceitos que integram o direito à cidade e traz informações acerca da falta de acesso dos venezuelanos. Por fim, a pesquisa reflete acerca da necessidade de criação de políticas públicas para garantir o acesso à cidade aos venezuelanos. O Município de Parauapebas no Pará será o caso referência do trabalho de Ana Luísa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer. REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FINANCIADOS PELO BID: SOLUÇÕES JURÍDICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA PARA AS OBRAS DO PROSAP. Importante registrar a abordagem metodológica. Trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. As reflexões alcançam as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021. TECNOLOGIAS NO ENTORNO DA SUSTENTABILIDADE, DA DIVERSIDADE E DO MELHOR USO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS: POSSIBILIDADES EM SMART CITIES E CIDADES BRASILEIRAS, constituiu o título do trabalho de Fabrício Diego Vieira. Abraça as perspectivas em âmbito social, direito inclusão e diversidades humanas. Destaco entre as metas as perspectivas contemporâneas no entorno de inclusão de pessoas via contexto das cidades inteligentes, seja através da tecnologia, seja através do direito e acessibilidade a meios e recursos. Os autores Nelson Vicente Portela Pellegrino e Tagore Trajano De Almeida Silva fecham as apresentações com o tema UM ESTUDO DE CASO SOBRE O FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PARA RECUPERAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E A POSSÍVEL GENTRIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (2012-2014). Importante destacar este outro caso referência que situa o estudo no recorte espacial do centro antigo de Salvador. Ressaltam a dimensão da função social da cidade e registram o risco de aprofundamento de

gentrificação no espaço urbano e de racismo ambiental com a população negra e mais pobre.

A compreensão dos trabalhos apresentados no GT denota que cidades sustentáveis, direito à cidade, direito à moradia, participação popular, vulnerabilidade e habitação irregular constituem algumas palavras-chave comuns aos trabalhos desenvolvidos. Nesse bloco, a coordenação do GT comentou sobre o papel de exercício da cidadania na sociedade da era digital. As apresentações abordaram temas atuais e a relação dos conceitos jurídicos com casos concretos vividos no ambiente das cidades brasileiras constituindo relevante contribuição para as reflexões acadêmicas.

Com a certeza de que esta publicação fornece importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito somem aos seus conhecimentos conteúdos enriquecedores, os organizadores desta obra prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea.

25 de junho de 2023.

Profa. Dra. Deise Marcelino da Silva - Escola de Direito da Faculdades Londrina

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi -UFRJ / PUC -Rio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UFAM/UEA

ORÇAMENTO PÚBLICO INSENSÍVEL À POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM BELÉM-PA: UM ESTUDO DE CASO

PUBLIC BUDGET INSENSITIVE TO URBAN PUBLIC TRANSPORT POLICY IN BELÉM-PA: A CASE STUDY

Bruno Soeiro Vieira ¹

Alfredo de Oliveira Almeida ²

Iracema De Lourdes Teixeira Vieira ³

Resumo

A pesquisa é um estudo de caso que visa responder se os orçamentos anuais do município de Belém (PA) vêm alocando recursos financeiros suficientes para a garantia do direito ao transporte público coletivo e à expansão e melhoria da infraestrutura urbana municipal. Por meio de revisão bibliográfica e documental, realizou-se uma pesquisa qualitativa visando responder o problema de pesquisa proposto. Partindo da observação da dinâmica da mobilidade urbana municipal, notou-se que a cidade vem apresentando problemas graves na prestação deste serviço. Entende-se que o Direito à Cidade é um pressuposto político-filosófico importante para a garantia de cidadania e uma vivência digna e democrática na urbe. Constata-se que o conjunto normativo brasileiro impõe, de modo principiológico e diretivo, a priorização do transporte público coletivo sobre o automóvel privado, garantindo o direito ao transporte de modo democrático e equitativo como pressuposto para o usufruto de outros direitos dentro da cidade. Ademais, buscou-se entender a importância do orçamento municipal para a garantia deste direito, concluindo-se que a legislação nacional o reconhece como instrumento hábil e fundamental à efetividade do citado direito. Concluiu-se que se tem alocado cada vez menos recursos para o financiamento da infraestrutura de transporte coletivo urbano, demonstrando um decréscimo na priorização dos interesses coletivos na pauta da mobilidade urbana que termina por gerar uma dependência do automóvel particular para o usufruto da cidade, em clara desconformidade com o que o conjunto normativo urbano-ambiental e com o direito à cidade.

Palavras-chave: Direito à cidade, Infraestrutura de transporte público coletivo, Orçamentos municipais, Belém, Pará

¹ Mestre em Direito do Estado (Universidade da Amazônia). Doutor em Direito (PUC/SP). Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA). Pesquisador CNPQ (Grupo Financia Cidades). Professor Adjunto (UFPA).

² Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Integrante do Grupo de Pesquisa Financia Cidades, vinculado à UFPA

³ Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da UFPA. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos pela UFPA. Especialista em Direito Tributário. Auditora de Controle Externo do TCM/PA.

Abstract/Resumen/Résumé

The research conducted a case study to investigate whether the annual budgets of the municipality of Belém (PA) have been allocating enough financial resources to ensure the right to public transportation and the expansion and improvement of municipal urban infrastructure. The study used a combination of qualitative and quantitative research methods, including bibliographic and documentary review, to answer the research question. It found that the city of Belém has been facing serious problems in the provision of public transportation, which is a crucial element for ensuring the Right to the City - an important political-philosophical assumption for the guarantee of citizenship and a dignified and democratic experience in the city. The Brazilian normative set mandates the prioritization of public transport over the private car, guaranteeing the right to transport in a democratic and equitable way as a presupposition to the enjoyment of other rights inside the city. The study also emphasized the importance of the municipal budget in ensuring this right and concluded that fewer resources have been allocated to financing urban public transport infrastructure, demonstrating a decrease in the prioritization of collective interests in the urban mobility agenda. This situation leads to a dependence on the private car for the enjoyment of the city, which goes against the urban-environmental normative set and the right to the city. In summary, the study highlights the need for municipalities to prioritize the right to public transportation and allocate sufficient financial resources to ensure the provision of quality public transport for all citizens.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to the city, Public collective transportation infrastructure, Municipal budgets, Belém, Pará

1 INTRODUÇÃO

Veículos sucateados, frotas reduzidas e esperas longas constituem uma dura realidade enfrentada pela população belenense há décadas (SOBRAL, 2022). A qualidade do serviço público de transporte coletivo é alvo de reclamações constantes dos seus usuários, que são quase compelidos a depender do transporte individual privado para seu deslocamento diário.

Em uma cidade em processo de crescimento demográfico (IBGE, 2022), a expansão e renovação da infraestrutura de transporte público coletivo faz-se necessária para suprir as crescentes necessidades do público usuário. O que causariam tais transtornos? Uma hipótese razoável é a de que esta infraestrutura não vem recebendo recursos orçamentários suficientes.

Parte-se do pressuposto de que a cidade é capaz de produzir e reproduzir desigualdades. É possível supor que a alocação de recursos em determinadas áreas, privilegiando determinado modelo de desenvolvimento em detrimento de outros que demonstram maior demanda popular, é uma fonte geradora de desigualdades.

Nesse sentido, as proposições de Henri Lefebvre, em seu “Direito à cidade” são alicerces político-filosóficos importantes para a compreensão das cidades modernas e a formulação de soluções que visem a garantia de direitos humanos e uma vida participativa para toda a população.

Harvey (2012, p. 73) define o direito à cidade como a capacidade da coletividade pautar seus interesses frente aos desígnios individuais no processo de urbanização. É um esforço de transformação dos próprios indivíduos a partir da mudança da cidade.

Cabe destacar que é importante imprimir conteúdo jurídico às proposições de Lefebvre, uma vez que o filósofo francês estava preocupado em fundamentá-las numa perspectiva político-filosófica e, apesar do seu nome, não apresenta conteúdo normativo (LEFEBVRE, 1991), razão pela qual debruçar-se-á sobre o corpo jurídico-urbanístico, em suas normas e princípios, que ajudem a interpretar a possibilidade de uma vivência democrática nas cidades, destacando o transporte público coletivo como um componente (direito) fundamental e uma das funções sociais da cidade moderna, conforme preconiza o art. 182 da Carta Magna (BRASIL, 1988)

Importa dizer que modelo de política viária urbana no Brasil colocou o veículo privado como foco principal de sua infraestrutura ao privilegiar a mobilidade privada, finda por expandir sua malha viária, como por exemplo: a expansão de ruas e rodovias, estreitamento das calçadas, a escavação de túneis, construção de elevados etc. (GERMANO; MEDEIROS, 2021).

A análise das finanças públicas municipais constitui objeto importante quando se objetiva deprender o modelo de desenvolvimento adotado em cada município. As decisões

tomadas na alocação de recursos são determinantes na garantia ou não de determinados direitos à população e para ratificar este entendimento, reforça-se que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) elenca entre seus instrumentos de planejamento municipal, as leis orçamentárias. Assim, questiona-se o seguinte: o financiamento da infraestrutura de transportes, em Belém do Pará, vem priorizando o transporte público coletivo urbano e, portanto, garantido o direito à cidade a todos e todas?

Pressupõe-se que a resposta ao problema de pesquisa seja negativa e que o subfinanciamento da política de infraestrutura urbana de transporte coletivo provoca uma dependência do automóvel por parte da população, obstaculizando a livre circulação e o direito à cidade à maioria dos habitantes e usuários da cidade.

Objetiva-se, então, analisar a ordem jurídico-urbanística, suas diretrizes e princípios referentes ao transporte público coletivo urbano, a partir dos mandamentos legais e entendimentos doutrinários. Por fim, coletou-se e analisou-se os dados referentes à alocação dos recursos financeiros municipais para a construção e manutenção infraestrutura de transporte público coletivo urbano em Belém (PA).

Foi necessário observar como os orçamentos municipais distribuem-se em relação à infraestrutura de mobilidade urbana. Nesse sentido, um exame das preferências alocativas dos orçamentos municipais, como lente no estudo dos dados coletados, foi fundamental para responder ao problema de pesquisa e contribuir com outras pesquisas sobre a mesma temática.

Com o fito de desenvolver a pesquisa, optou-se por uma abordagem qualiquantitativa, por meio de um estudo de caso e que utilizou a revisão bibliográfica e a análise documental como técnicas (1ª seção), no sentido de revisar as normas de direito interno e internacional que ajudem a compreender o tratamento normativo oferecido ao transporte público coletivo nas cidades. Em seguida (2ª seção), evidenciar-se-á a importância do planejamento orçamentário municipal no âmbito da política urbana.

Por fim, na 3ª seção, analisar-se-á os dados obtidos nas leis orçamentárias anuais do Município de Belém (referentes ao período de 2017 a 2021), a fim de tentar compreender como o município vem alocando os recursos obtidos na política pública setorial de transporte coletivo, momento a partir do qual se concluiu que há um crescente falta de sensibilidade orçamentária em relação à citada política setorial, agravando o quadro de injustiças socioespaciais, pois amplia a dependência ao transporte privado e nega o direito à cidade, amplo e irrestrito, aos habitantes e usuários da cidade.

2 O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NA ORDEM URBANO-AMBIENTAL BRASILEIRA

Conforme supracitado, o direito à cidade merece estar fundamentado juridicamente, sendo necessário, portanto, apresentar-se uma base normativa que lhe dê sustentabilidade e aplicabilidade de modo que seus princípios político-filosóficos tenham validade no mundo do Direito. Mello (2017, p. 437, 438) ensina que o direito à cidade vem sendo paulatinamente incorporado ao direito brasileiro, sendo necessário observá-lo como um conjunto normativo capaz de subsidiar as decisões dos agentes públicos e pessoas privadas, assim como em decisões jurídicas.

Em matéria de direito pátrio¹, entende-se que o recorte temporal é importante, a fim de se dar um tratamento específico ao tema transporte urbano, em especial, suscitando como o direito a este foi sendo inserido na ordem jurídica brasileira a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Desta forma, analisar-se-ão os princípios da política urbana nacional contidos na lei maior correlacionados ao objeto pesquisado.

Em seguida, será analisado o texto do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), bem como, o conteúdo da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012). Por fim, destacar-se-ão as diretrizes para a política de mobilidade urbana municipal de Belém (PLANMOB, 2016) e sua relação com as diretrizes contidas no Plano Diretor (BELÉM, 2008).

2.1 Constituição Federal

Parte-se da análise do texto constitucional brasileiro em sua abordagem relativa ao tema transporte público urbano.

De início, pode-se reconhecer que há um diálogo com a garantia do transporte público logo em seu artigo primeiro, que trata dos princípios fundamentais que regem a República Federativa do Brasil, dos quais se destacam os incisos II e III, que reconhecem a cidadania e a dignidade da pessoa humana, respectivamente (BRASIL, 1988).

O reconhecimento da cidadania e dignidade se apresentam como um dos alicerces para a justificação do direito ao transporte, uma vez que garantir transporte é uma forma de expressão da cidadania e dignidade, como também o transporte é requisito para consecução destes

¹ Registre-se, tempestivamente, que, apesar do enfoque desta pesquisa restringir-se ao plexo normativo nacional, não é possível deixar informar que existe um conjunto de normas jurídicas internacionais que estão conectadas com o conteúdo normativo brasileiro, por exemplo: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Agenda 21, a Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Conferências das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat I, II e III) e a Carta Mundial do Direito à Cidade, todas normas que guardam relação direta com a temática pesquisada e que, por sua vez, está inserida em um contexto de proteção e efetividade dos Direitos Humanos.

preceitos. Nesse sentido, Sarlet (2015), acrescenta que o transporte é indispensável para a fruição efetiva de direitos, em uma perspectiva de garantia de condições materiais imperiosas para uma vida digna.

Em seguida, a partir da leitura do contido no art. 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), percebe-se que todos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil dialogam com a garantia do direito ao transporte, pois ao interpretá-lo como um desdobramento lógico daqueles objetivos, geram a responsabilidade do Estado em como planejar suas ações. Destarte, uma sociedade justa, livre e solidária e que busca o bem comum sem qualquer distinção, só pode existir em um contexto de garantia de condições de locomoção equitativas no contexto cidadão.

A erradicação da pobreza e marginalização, assim como, a redução das desigualdades sociais é possível se é oferecida a infraestrutura de transporte que permita o usufruto de todos os cidadãos e cidadãs de tudo que o contexto urbano pode oferecer. Apresentam-se, portanto, como importante norte justificador para políticas governamentais (de todos os entes federativos) de transporte público.

Sobre a relação entre o desenvolvimento urbano e os princípios constitucionais, a existência na Constituição Federal (BRASIL, 1988) de um “complexo principiológico e dos dispositivos constitucionais direta ou indiretamente relacionados à questão urbana [...] viabilizador da transformação social, de uma vida digna nos espaços urbanos.” (DIAS, 2010, p. 71).

É também necessário asseverar que o tratamento dos direitos fundamentais é importante e está relacionado ao objeto desta pesquisa, tendo sua gênese constitucional no inciso XV do art.5º, que estabelece” é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;” (BRASIL, 1988).

O art. 6º, por sua vez, que trata do reconhecimento dos direitos sociais, apresenta nominalmente, em seu rol, o direito ao transporte. Foi uma inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015 (BRASIL, 1988), que o acrescentou-o como mais um dos direitos sociais, conforme dizem Cidade e Leão Jr. (2016. p. 208):

A positivação constitucional fundamental do direito ao transporte traz efetiva alteração no modo de agir dos agentes públicos, que, pela Força Normativa da Constituição impõe a observância das expressões negativa e positiva do instituto, sob pena de caracterização de arbítrio ou omissão.

Sendo assim, conclui-se que a incorporação, de modo explícito, do direito ao transporte, concretiza o que já foi levantado, como um caráter principiológico, pois se trata de reconhecer o direito ao transporte como um direito fundamental, inclusive, para o exercício de todos os demais direitos sociais.

Encerrando-se a análise do texto constitucional, transcreve-se trecho do art. 182, incluído no capítulo II do título VII, que trata da política urbana:

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.

Desse modo, ao citar o reconhecimento das funções sociais da cidade e a obrigação de garantir o bem-estar a todos os habitantes, expressa uma conexão com os princípios estabelecidos pelo direito à cidade, em um claro exercício de reconhecimento constitucional deste.

Dado o conjunto do que foi apresentado, parece razoável afirmar que estes preceitos ajudam a cimentar a importância do transporte público no contexto urbano, ao entendê-lo como uma condição de usufruto de inúmeros direitos, sem os quais não é possível conceber uma vida digna e uma participação cidadã. Ainda, implicará na elaboração de dois documentos jurídicos importantíssimos: o Estatuto da Cidade e os planos diretores municipais, que serão analisados a seguir.

Na jurisprudência, ainda, tem-se uma decisão inédita que ajuda a cimentar este entendimento. Trata-se da recente decisão proferida no âmbito do processo de Arguição Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.013 em que se reconheceu o direito à gratuidade para o transporte coletivo de passageiros no dia da eleição de 31 de outubro de 2022, como segue:

Levando-se em conta a desigualdade social extrema no país, o contexto de empobrecimento da população e a obrigatoriedade do voto no Brasil, é justificável que o Poder Público arque com os custos de transporte decorrentes do exercício desse direito-dever.

[...]

Da mesma forma, considerando que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna (art. 170, caput) e deve contribuir, dentro das suas possibilidades, para a redução das desigualdades sociais (art. 170, VII), as concessionárias ou permissionárias de transporte público urbano coletivo podem voluntariamente oferecer o serviço de forma gratuita, sem que tal decisão configure crime eleitoral ou infração de qualquer espécie. (BRASIL, 2022).

Se não tivesse suficiente trazer à colação todo o plexo normativo que confirma o direito ao transporte como sendo fundamental a todos os habitantes urbanos, o entendimento contido em julgado pela corte constitucional ratifica a grande importância deste direito, assim como, a existência de um dever à prestação positiva por parte do Estado, bem como, da iniciativa privada (dentro de suas possibilidades) em oferecerem o serviço de transporte público.

2.2 Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, estabelecido pela Lei nº 10.257/2001, regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), estipulando as diretrizes que pautarão a política urbana nacional.

Alli e Reali (2010, p. 44) elaboram que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) foi bastante significativo, pois determina que a gestão urbana deve subordinar-se à garantia do direito à cidade, principalmente, ao oferecer instrumentos hábeis para os municípios elaborarem suas políticas de desenvolvimento, tornando-os mais capazes de garantir a prevalência dos interesses coletivos.

Barros et al (2010, p. 92) ensinam que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) define diretrizes para elaboração das políticas urbanas municipais, de modo que imponha a garantia de cidades justas, em que todas as pessoas, independentemente, de sua condição social, possam usufruir do que a *urbe* oferece.

Importa salientar o destaque que o inciso I faz à infraestrutura urbana e ao transporte, ao inseri-los no rol de componentes essenciais ao direito a cidades sustentáveis, dentro, inclusive, de uma perspectiva de garantia de direitos intergeracionais (BRASIL, 2001).

Mais adiante no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o art. 4º enumera² os instrumentos hábeis para a consecução da política urbana, dos quais destacam-se nesta pesquisa, o plano diretor e as leis orçamentárias³.

Sobre esse tópico, Fernandes (2010, p. 62) ensina que o Estatuto da Cidade é uma verdadeira “caixa de ferramentas” para a materialização da função social da cidade, possibilitando reconstruir os municípios de modo eficiente, justo e sensível às suas questões sociais e ambientais.

² A lista de instrumentos urbanísticos contida no Art. 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 1988) não é taxativa, pois outros instrumentos podem ser criados por meio de outras leis urbanísticas, sobretudo, os planos diretores municipais.

³ Importante notar a relevância da harmonia entre as leis orçamentárias e plano diretor, pois conforme determina no §1º do Art. 40 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001): “§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.”

2.3 Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)

A seguir, analisar-se-á a Lei nº 12.587 (BRASIL, 2012), responsável por instituir a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PMNU), seguindo os mandamentos constitucionais contidos no inciso XX do art. 21 e no *caput* do art. 182 da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Apresenta, de modo extensivo, uma série de diretrizes, princípios e definições relevantes para questão do transporte público coletivo. O primeiro dispositivo de destaque será seu art. 2º, que define que a PNMU deverá servir à universalização do acesso à cidade (BRASIL, 2012).

O art. 3º se preocupará em estipular as modalidades de transporte urbano, para fins de classificação do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Seu parágrafo primeiro os segregará entre motorizados e não motorizados. O segundo, por sua vez, de modo mais pormenorizado, os dividirá quanto ao seu objeto: transporte de cargas ou passageiros; quanto às suas características: se coletivo ou individual e quanto à sua natureza, se público ou privado (BRASIL, 2012).⁴

Seu art. 4º oferece algumas outras definições: entende mobilidade urbana como as condições de deslocamento de pessoas e cargas no espaço urbano; define transporte urbano como o grupo de modos e serviços de transporte público ou privado em uso para transportar pessoas e cargas na cidade; e, ainda, de forma mais específica, define transporte público coletivo como o serviço de transporte de passageiros acessível à população, sem qualquer ressalva, mediante pagamento individualizado.

O art. 6º, em seu segundo inciso, é de suma importância, uma vez que impõe que a PNMU deve priorizar os serviços de transporte público coletivo em relação ao privado. Já o inciso VI define como diretriz importante a priorização dos projetos de transporte público coletivo e indutores de desenvolvimento urbano integrado. (BRASIL, 2012)

Por fim, outro dispositivo central a esta pesquisa, que possibilita entender a relevância dos orçamentos para a garantia do transporte é o art. 25 da presente lei, *in verbis*:

Art. 25. O Poder Executivo da União, o dos Estados, o do Distrito Federal e o dos Municípios, segundo suas possibilidades orçamentárias e financeiras e observados os princípios e diretrizes desta Lei, farão constar dos respectivos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços. (BRASIL, 2012).

⁴ Para fins desta pesquisa, a modalidade investigada é, seguindo esta classificação legal, o transporte urbano público coletivo de passageiros.

Existem outros dispositivos inerentes à temática abordada nesta pesquisa, porém analisou-se os mais relevantes visando confirmar que, na visão do legislador pátrio, o direito ao transporte deve ser tido como um direito fundamental à garantia da dignidade e do bem-estar de todo cidadão.

2.4 Plano Diretor da Cidade de Belém

Sobre a importância do Plano Diretor de Belém na política urbana, a Carta Magna (BRASIL, 1988) dispõe em seu §1º do art. 182 “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, [...], é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Na mesma toada, segue o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que no art. 40 dispõe que o “plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.”. Por sua vez, Silva (2007, *apud* PEREIRA; FLORES, 2020) ensina que é o plano diretor é instrumento responsável por estabelecer diretrizes de desenvolvimento urbano do município, visando promover o bem-estar dos cidadãos.

Em Belém (PA), a Lei municipal nº 8.655/2008, apresenta disposições importantes logo em seus dois primeiros artigos. No caput do art. 1º, informa que a política urbana de Belém deverá objetivar o desenvolvimento municipal a partir das melhorias das condições de vida dos seus habitantes com justiça social (BELÉM, 2008).

O art. 2º, por sua vez, em seu parágrafo único, se preocupa em impor que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), o plano plurianual (PPA) e - de principal importância este estudo -, a lei orçamentária anual (LOA) deverá seguir as diretrizes e prioridades do Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Seu art. 3º preocupar-se-á em definir os princípios que guiarão a sua política urbana. Destes, destacamos o inciso primeiro, que reconhece a função social da cidade, integrando o direito ao transporte público coletivo como um item fundamental para sua consolidação (BELÉM, 2008).

Estabelece como uma de suas diretrizes gerais, no art. 4º, a partir da implementação de estratégias de ordenamento da estrutura espacial da cidade, garantir o acesso à infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. (BELÉM, 2008)

Outra normativa de destaque é o art. 5º, que define como um dos objetivos gerais da política urbana de Belém a garantia de acesso universal a qualquer ponto do território do município por meio da rede viária a partir do sistema de transporte público (BELÉM, 2008).

O Plano Diretor, ainda, apresenta uma seção dedicada exclusivamente à mobilidade urbana, dentro do capítulo III, responsável pelas políticas de infraestrutura e meio ambiente de

Belém. O art. 41, em seu *caput*, merece destaque ao definir que a política de mobilidade municipal deverá permitir acesso amplo e democrático à cidade, dentro do Sistema de Mobilidade Urbana (BELÉM, 2008).

O art. 42, definidor das diretrizes da Política Municipal de Mobilidade Urbana, reforça as imposições do art. 6º da PNMU ao repetir a necessidade de priorização do transporte coletivo, mediante instalação de infraestrutura como segregação espacial e controle eletrônico de tráfego. Define, ainda, importância de medidas capazes de reduzir o tempo de deslocamento de usuários do sistema de transporte público. Importa-se, também, em impor a priorização da circulação dos veículos coletivos em relação aos particulares. (BELÉM, 2008)

Como norma regulamentadora do plano diretor (Art. 43), foi criado o plano diretor de mobilidade urbana de Belém (PLANMOB), pelo decreto municipal nº 86.545 (BELÉM, 2016), sendo a norma responsável por tratar com mais minúcia como se estruturará a mobilidade no município de Belém.⁵

Em resumo, a presente norma representa um instrumento de planejamento e gestão da cidade no tema de mobilidade urbana e repete muito dos pontos estabelecidos pelo plano diretor, porém os trata de modo mais específico.

3 A IMPORTÂNCIA DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS PARA GARANTIA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

A LOA é a última etapa do processo orçamentário dos órgãos executivos dos entes federativos, sendo responsável por alocar recursos em respeito ao que estabelecem o PPA e a LDO. Leite (2020, p. 214) ensina, que, em síntese, é uma lei responsável por prever receitas e fixar despesas, tratando-se de uma das leis orçamentárias mais importantes, por ser responsável por dar o detalhamento necessário para que o orçamento se concretize.

O cumprimento das finalidades estatais, segundo HARADA (2005, *apud* LEITE, 2020), encontra-se subordinada ao direcionamento das receitas públicas, a fim de dar previsibilidade, transparência e possibilitar o controle e fiscalização dos gastos públicos pelo poder legislativo, sendo a lei de mais curto prazo dentro do conjunto de normas orçamentárias. Assim fixar as despesas é etapa fundamental para o desenvolvimento das funções públicas.

⁵ Apesar de não ser relevante ao objeto pesquisado, entende-se que o Planmob deveria ser criado por meio de lei e nunca através de um decreto municipal, pois não foi respeitada a diretriz geral contida no Art. 2º, 2º, II do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2011), que determina a necessidade de haver participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. E com um decreto, de iniciativa do chefe do executivo, não se vislumbra o respeito à citada diretriz.

Segundo Abraham (2010, p. 241), trata-se de lei anual responsável pela realização da atividade financeira do Estado, trazendo em seu conteúdo o orçamento fiscal, seguridade social e investimento. O orçamento fiscal engloba a maior parte deste, apresentando as receitas e despesas de todos os poderes do município e a administração direta e indireta.

Encontra previsão no inciso III do art.165 da Constituição Federal e, segundo Abraham (2010, p. 238), com base no princípio da simetria das normas constitucionais, se aplica aos demais entes federativos.

Nesse sentido, Leite (2020, p. 215) observa que a LOA é o instrumento mais esperado no processo orçamentário justamente por ter maior aplicabilidade prática, quando comparada com os demais (PPA e LDO), por entender que a execução do orçamento é mais atraente do que seu planejamento.

Sobre sua relevância para a garantia do transporte público coletivo, por se tratar de um direito social constitucionalmente previsto, e, conforme observou-se anteriormente, ter previsão legal consolidada, deverá compor os projetos da LOA para sua execução. Nesse sentido, Pereira e Flores (2020, p. 89) entendem que, para que haja um cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Municipal, as leis orçamentárias devem guardar sinergia com o primeiro.

As leis orçamentárias compõem o planejamento municipal e têm relação com a PNMU que, por sua vez, será mais incisiva ao determinar que a mobilidade urbana deverá priorizar projetos de transporte público coletivo e que o planejamento dos gestores deverá estimular a eficácia e eficiência desta modalidade, incorporando os meios financeiros que garantam a sua implantação e execução (BRASIL, 2012). Em outros termos, sem planejamento orçamentário-financeiro restará prejudicada a política de transporte urbano coletivo, por mais bem elaborada que seja.

Por fim, o Plano Diretor de Belém impõe que as leis orçamentárias deverão se orientar pelas diretrizes e prioridades estabelecidas no mesmo. Ainda, que a LOA constitua instrumento de desenvolvimento capaz de promover o planejamento, controle e gestão da política urbana no município de Belém (BELÉM, 2008).

Diante do que foi exposto, fica consolidada a importância da lei orçamentária anual como instrumento importante e necessário para a concretização dos investimentos em infraestrutura de transporte público coletivo urbano, por sua vez, para a concretização do direito à cidade. Apresenta-se como indicativo notável para compreendermos como os municípios vem se importando em alocar recursos a fim de dar cumprimento, ou não, às diretrizes da política urbana nacional.

4 ANÁLISE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS

Justificada a relevância da LOA municipal em seu papel como instrumento para garantia de infraestrutura de transporte público coletivo, realizou-se pesquisa documental, objetivando coletar dados financeiros do município de Belém, tendo como recorte temporal o período de cinco anos (2017 a 2021) e foram selecionados no Portal da Transparência da Prefeitura de Belém, em página designada à Lei Orçamentária Anual (BELÉM, 2022).

Com o uso da ferramenta “localizar” partiu-se à procura dos termos “transporte” e “transporte público coletivo” dentro do orçamento fiscal. Da busca no primeiro orçamento, referente ao ano de 2017, resultaram as funções orçamentárias “transporte”, identificado pelo código 26 e a subfunção “transportes coletivos urbanos”, identificado pelo código 26 453. Todavia, ao analisarmos os orçamentos subsequentes (2018 a 2021), observamos que a subfunção orçamentárias “transportes coletivos urbanos” foi deslocada para a função “urbanismo”, referente ao código 15 e passando a ser identificada pelo número 15 453.

A seguinte tabela detalha o processo:

TABELA 1 - TERMOS PESQUISADOS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS

Termos pesquisados:	Funções orçamentárias localizadas:	Código de referência:	Ano de referência
Transporte; Transporte Coletivo	Transporte; Transportes Coletivos Urbanos	26; 26 453	2017
Transporte; Transporte Coletivo	Urbanismo, Transportes Coletivos urbanos	15; 15 453	2018
Transporte; Transporte Coletivo	Urbanismo, Transportes Coletivos urbanos	15; 15 453	2019
Transporte; Transporte Coletivo	Urbanismo, Transportes Coletivos urbanos	15; 15 453	2020
Transporte; Transporte Coletivo	Urbanismo, Transportes Coletivos urbanos	15; 15 453	2021

Fonte: Elaboração própria, com base em dados coletados das LOA-Belém

A partir de então, foi possível detalhar quais dados seriam coletados, principalmente, os valores, em reais, das despesas destinadas às funções “urbanismo” e “transporte”, assim como, os referentes à subfunção “transportes coletivos urbanos”. Ainda, foram coletados os valores totais, de cada ano, destinadas às despesas fiscais.

As funções orçamentárias citadas, então, foram utilizadas como parâmetro de comparação, a fim de entender quanto, em valores proporcionais, a subfunção “transportes coletivos urbanos” representava.

A partir da coleta dos dados, elaborou-se a tabela a seguir:

TABELA 2 - DADOS FINANCEIROS COLETADOS NAS LEIS ORÇAMENTARIAS A PARTIR DOS TERMOS PESQUISADOS

Ano	Valores alocados em transporte público urbano	Despesas totais na função principal (Urbanismo; Transporte)	Prop. por função	Desp. orçamentárias fiscais totais	Prop. ao orçamento
2017	R\$ 104,5 Milhões	R\$ 157,9 Milhões	66,14%	R\$ 1746,3 Milhões	5,98%
2018	R\$ 67,5 Milhões	R\$ 175,9 Milhões	38,38%	R\$ 1960,8 Milhões	3,44%
2019	R\$ 76,4 Milhões	R\$ 235,3 Milhões	32,48%	R\$ 2261,8 Milhões	3,38%
2020	R\$ 13,0 Milhões	R\$ 200,8 Milhões	6,47%	R\$ 2205,3 Milhões	0,59%
2021	R\$ 44,3 Milhões	R\$ 165,0 Milhões	26,87%	R\$ 2010,5 Milhões	2,20%

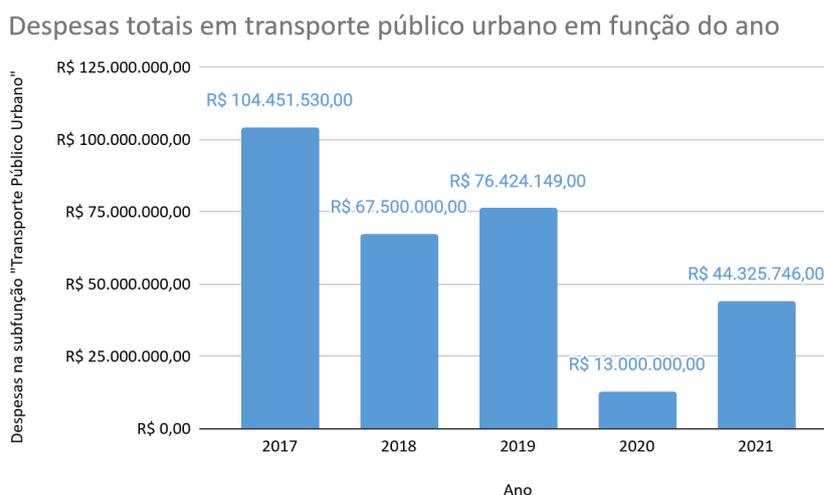
Fonte: Elaboração própria, com base em dados coletados das LOA-Belém

Partindo para a análise dos dados, constata-se, primeiramente, que os valores autorizados na LOA destinados à política setorial de transporte público urbano foram decrescendo ao longo de quase todo o período analisado, tanto em valores totais como em termos proporcionais à sua função e ao orçamento total. A única exceção foi observada no exercício financeiro de 2021.

Assim, sem adentrar em outras questões, pode-se constatar que a involução no volume de dotações orçamentárias à política pública de transporte urbano coletivo, evidencia que a gestão municipal vem priorizando cada vez menos o investimento em infraestrutura de transporte público coletivo, aperfeiçoando a construção de cidades voltadas ao transporte privado individual.

Os gráficos a seguir permitem visualizar esta tendência:

GRÁFICO 1 - VALORES TOTAIS ALOCADOS EM TRANSPORTE PÚBLICO URBANO EM FUNÇÃO DOS ANOS ANALISADOS

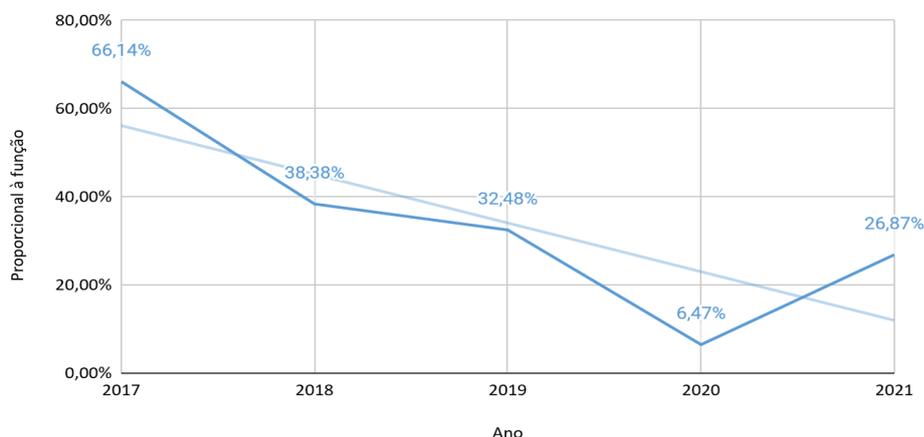


Fonte: Elaboração própria, com base em dados coletados das LOA-Belém

Percebe-se uma involução na alocação de recursos para as despesas com transporte público, se for feita uma comparação entre o início do recorte temporal da pesquisa e o ano de 2020, seguida de um aumento na alocação de recursos orçamentários no último exercício financeiro pesquisado.

GRÁFICO 2 - VALORES PROPORCIONAIS ALOCADOS EM TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO DA FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRINCIPAL

Valores proporcionais à função transporte ou urbanismo



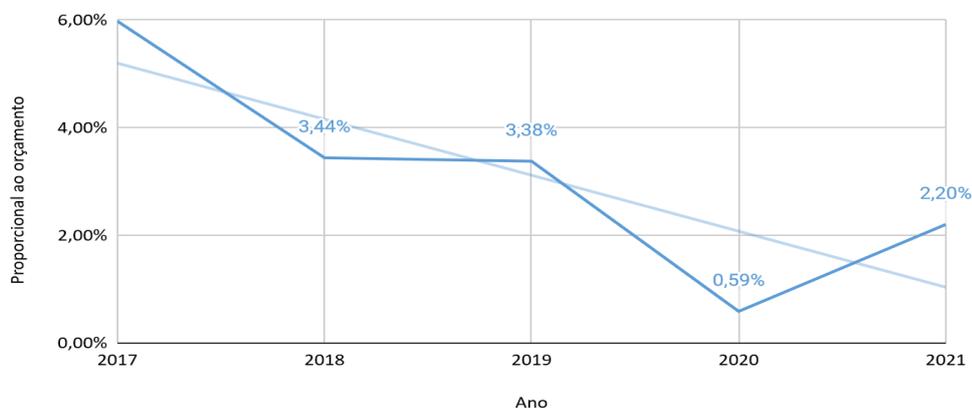
Fonte: Elaboração própria, com base em dados coletados das LOA-Belém

Agora, cabe destacar, que, em razão do deslocamento de funções orçamentárias, saindo do orçamento dos transportes e passando a ocupar o orçamento de urbanismo, observou-se a inserção de uma variável inesperada que pode prejudicar a análise comparativa do ano de 2017 com os subsequentes, uma vez que o universo em que se busca analisar a proporcionalidade foi modificado.

Porém, outro ponto referencial que contribui para que sejam obtidas conclusões mais potentes e concretas é quando se faz a comparação dos valores alocados em transporte em relação ao orçamento total de despesas fiscais, em valores proporcionais, tal como evidencia o seguinte gráfico.

GRÁFICO 3: VALORES ALOCADOS EM TRANSPORTE PÚBLICO PROPORCIONAL AO ORÇAMENTO DE DESPESAS FISCAIS TOTAIS

Investimento em transporte público coletivo proporcional às despesas fiscais totais



Fonte: Elaboração própria, com base em dados coletados das LOA-Belém

O segundo gráfico demonstra que o orçamento de transporte público não apenas vem diminuindo, como não vem acompanhando, proporcionalmente, o orçamento anual total. Os valores oscilaram de 6%, atingindo ínfimos 0,59% em 2020 e crescendo novamente em 2021, mas sem retomar ao patamar inicial.

Diante do que foi exposto, infere-se que os orçamentos anuais vêm dispondo cada vez menos recursos para o transporte público coletivo urbano, demonstrando que se trata de uma função orçamentária cada vez menos priorizada dentro de suas faculdades alocativas, sendo possível levar a uma redução da qualidade da infraestrutura necessária para a prestação destes serviços, reduzindo, assim, a disponibilidade deste direito.

5 Considerações finais

O presente trabalho buscou abordar o tratamento legal e orçamentário oferecido ao transporte público coletivo urbano na cidade de Belém.

Objetivou-se, inicialmente, fundamentar a importância do direito ao transporte como um direito relevante dentro da ordem jurídico-urbanística que forma o direito à cidade. Conclui-se que é um tema que encontra grande inserção nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais. Diversas normas de Direito Internacional reconhecem-no em sua importância para uma vida com dignidade, tanto em uma ótica de garantia de direitos humanos, como para a promoção de desenvolvimento sustentável das cidades.

Já dentro da perspectiva oferecida pelo direito pátrio, conforme nossa análise apresenta, o direito ao transporte público justifica-se como um direito-meio relevante para o usufruto de diversos outros direitos. Mostra-se, sobretudo, necessário para a concretização de um acesso democrático a tudo que a cidade pode oferecer, sendo elevado à uma posição de grande relevância nas diretrizes que guiam a política urbana nacional.

Em seguida, buscou-se justificar a importância da LOA para a execução e concretização deste direito, uma vez que, assume uma dimensão prestacional que depende de uma prestação estatal. Reconhece-se que, ainda que o estado não tenha obrigação de prestá-lo diretamente, podendo oferecer concessões à iniciativa privada, o conjunto de leis urbanísticas claramente vincula os orçamentos municipais a destinar parte de suas despesas para a elaboração e expansão da infraestrutura de mobilidade urbana para transporte público coletivo.

Diante disso, buscou-se analisar os referidos documentos (LOA), para tentar responder como os orçamentos municipais dos últimos cinco anos se comportaram no que se refere à alocação orçamentária, se priorizam ou não o transporte público na destinação de seus recursos financeiros, assim como, se estão em conformidade com conjunto normativo do direito à cidade sobre mobilidade urbana.

Foram, a partir disso, levantados os dados financeiros das leis orçamentárias anuais referentes aos anos de 2017 a 2021, em que se chegou à conclusão de que o município de Belém vem diminuindo suas despesas para o financiamento de infraestrutura de transporte público coletivo, podendo indicar que não sendo respeitados os fundamentos e as normas relativas ao Direito Urbano-ambiental, vem priorizando os ditames legais estabelecidos sobre este direito, permitindo que seja confirmada a hipótese sugerida no início da pesquisa, ou seja, que o “subfinanciamento da política de infraestrutura urbana de transporte coletivo provoca uma dependência do automóvel por parte da população, obstaculizando a livre circulação e o direito à cidade à maioria dos habitantes e usuários da cidade”.

O conjunto fático analisado, autoriza seus autores a concluir que os poderes executivo e legislativos do município não são sensíveis com a importância das obras de infraestrutura para a expansão e melhoria do sistema de transporte público coletivo, redundando em: 1) piora na prestação do serviço de transporte coletivo urbano; 2) amplia o vácuo na prestação positiva estatal de um serviço público que é historicamente deficiente; 3) amplia a dependência pela utilização do automóvel particular individual; 4) aumenta o desrespeito a dignidade de grande parcela dos habitantes da cidade que dependem do transporte público coletivo; e 5) evidencia a falta de efetividade do direito à cidade, pois milhares de habitantes da cidade não podem transitar por ela devido à baixa qualidade na prestação do serviço de transporte público urbano que, afronta flagrantemente todo um arcabouço normativo em vigor que valoriza e busca garantir o acesso a todos, sem exceção, o direito ao transporte, tão necessário a outros direitos como: à saúde, à educação, ao lazer, ao trabalho etc.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2010. 318 p.

BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T. O Estatuto da Cidade comentado. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 91-118.

BELÉM. Decreto nº 86.545/PMB, de 13 de Setembro de 2016: Institui o plano de Mobilidade de Belém - Planmob. Belém, 2016. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/diario/painel>. Acesso em: 29 de nov. de 2022.

BELÉM. Lei n 8.655, de 30 de julho de 2008: Dispõe sobre o Plano Direito do Município de Belém e dá outras providências. Belém, 2008. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf. Acesso em: 29 de nov. de 2022.

_____. Portal da Transparência do Município de Belém. Belém, 2022. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/planejamento-e-gestao-fiscal/lei-orcamentaria-anual-loa/>

_____. LEI Nº 9.267, de 29 de dezembro de 2016: Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Belém, para o exercício de 2017. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/diario/painel>. Acesso em: 02 de nov. de 2022

_____. LEI Nº 9.352, de 15 de dezembro de 2017: Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Belém, para o exercício de 2018. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/diario/painel>. Acesso em: 02 de nov. de 2022

_____. LEI Nº 9.412, de 18 de dezembro de 2018: Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Belém para o exercício de 2019. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/diario/painel>. Acesso em: 02 de nov. de 2022

_____. LEI Nº 9.523, de 10 de dezembro de 2019: Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Belém para o exercício de 2020. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/diario/painel>. Acesso em: 02 de nov. de 2022

_____. LEI Nº 9.633, de 14 de dezembro de 2020. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Belém para o exercício de 2021. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/diario/painel>. Acesso em: 02 de nov. de 2022

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 09 nov. 2022.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 09 nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Emb. Decl. na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.013 Distrito Federal. Direito constitucional. Embargos de declaração em medida cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Oferta de transporte público urbano coletivo de passageiro no dia das eleições. Embargos providos para prestar esclarecimentos. Embargante: Rede Sustentabilidade. Embargado: Poder público, notadamente a nível municipal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 18 de outubro de 2022. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354261010&ext=.pdf>. Acesso em 09 nov. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08 nov. 2022.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: Princípios constitucionais**. 1ª ed. Cuiabá: Juruá Editora, 2010.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p 55-70.

GERMANO, Fabrício; MEDEIROS, Bruna Agra de. **CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO À LOCOMOÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 13, nº 4, p. 1957-1979, out. de 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdc/a/HHCdk7gcQTGDyf4y5nD9R4B/?lang=pt>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Revista Lutas Sociais: São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul/dez. 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 10 de set. de 2022.

IBGE. **Belém PA - IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama> Acesso em: 09 de set. de 2022.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. 832 p.

MELLO, Cláudio Ari. **Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade**. Revista de Direito à Cidade, v. 9, n. 2. p. 437-46, abr. 2017. Disponível em: <https://bityli.com/TcPIQRaBK>. Acesso em: 03 ago. 2022

PEREIRA, Jersonildo Calderaro; FLORES, Maria do Socorro Almeida. **O Fetiche do Planejamento Urbano no Município de Belém: o descompasso dos instrumentos públicos**. Amazônia, Organizações e Sustentabilidade, v.9, n.2, p.81-102, 2020. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/2127>. Acesso em: 24 nov. 2022.

REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 35-54.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, livro digital.

SOBRAL, Arthur; NUNES, Leo. **“DOC Liberal”**: População sofre com o transporte público em Belém ao longo de décadas. G1 Pará, Belém, 03 de mar. 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2022/03/31/doc-liberal-populacao-sofre-com-o-transporte-publico-em-belem-ao-longo-de-decadas.ghtml>. Acesso em: 09 de set. de 2022.