

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos e garantias fundamentais [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Catarina Almeida Loureiro; Josemar Sidinei Soares; Viviane Coêlho de Séllos Knoerr. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-216-2

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

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos. 3. Garantias fundamentais. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É com imensa honra e satisfação que apresentamos esta coletânea de artigos, fruto do profundo e importante diálogo acadêmico produzido no âmbito do GT “Direito 3D Law”, do XIV Encontro Internacional do CONPEDI, realizado em Barcelos (Portugal). O debate que aqui se desdobra tem como tema central a dignidade da pessoa humana, uma ideia que se mostrou não como uma definição estática, mas como um fenômeno multifacetado, cuja verdadeira compreensão depende de nossa capacidade de analisá-lo a partir dos diferentes e complexos contextos no quais a questão se coloca. As discussões transpuseram fronteiras disciplinares, explorando o problema em suas dimensões sociais, existenciais, institucionais, legais, filosóficas, sociológicas etc. Essa pluralidade de olhares confirmou que a dignidade humana é uma condição de valor intrínseco, mas que também se modula de acordo com as diferentes realidades dos indivíduos e povos.

Deste mosaico de perspectivas, emergiu com força a percepção de que a criação das condições para uma vida digna não pode ser compreendida como uma tarefa exclusiva do Estado e de suas instituições. Embora estes sejam fundamentais na garantia de direitos e na criação de condições materiais, a questão da dignidade também depende de um fundamento ético mais profundo. Caso contrário, transfere-se para a lei uma responsabilidade que é, em última instância, de cada um de nós, momento a momento: compreender a nós mesmos e os outros, procurando modos genuínos de garantir a dignidade devida a todos enquanto seres humanos, mas respeitando também a “pluralidade de singularidades” que nos tornam tão

com o ambiente e com as instituições, ele não busque apenas dignidade para si, mas seja também um agente ativo na sua promoção da dignidade para todos.

Neste processo, o papel das universidades e demais instituições de ensino é crucial. Cabe a elas, enquanto ambientes de debate, produção de conhecimento e formação de pessoas, promover essa reflexão e fomentar esse tipo de sensibilidade humana. A academia é (ou deveria ser), por excelência, um espaço propício para a investigação das especificidades que dão conteúdo à dignidade humana em seus diversos contextos existenciais. O que significa uma vida digna para um povo indígena em sua relação singular com a terra? E para um migrante em um contexto urbano? Evitar a imposição de um conceito hegemônico e culturalmente enviesado de dignidade é um imperativo ético que a universidade tem a vocação de fazer valer.

Contudo, este respeito à diversidade não implica na renúncia à busca por fundamentos comuns. O grande desafio filosófico que se coloca é, justamente, identificar aspectos ontológicos universais, aqueles que fazem valor para todo e qualquer ser humano. Condições como saúde biológica e psicológica, a possibilidade de sustento, o bem-estar, a convivência em um grau razoável de segurança e a sustentabilidade da existência apresentam-se como possíveis candidatos a este piso civilizatório mínimo. A tarefa é equilibrar, de forma sensível e crítica, o respeito incondicional às particularidades culturais e a defesa desses fundamentos universais que sustentam a vida humana.

Os trabalhos que se seguem são, portanto, convites para adentrar neste complexo e necessário debate. Eles refletem um esforço coletivo de compreender como podemos construir, em nossas relações quotidianas e nas estruturas sociais, um mundo mais apto a reconhecer e a cultivar a dignidade em todas as suas formas. Como coordenadores, testemunhamos a profundidade e a seriedade dessas reflexões, o que nos garante a certeza de que elas serão capazes de inspirar nos leitores não apenas novas indagações e perspectivas sobre a dignidade humana, mas também uma prática renovada com relação a si mesmos e aos demais.

MOBILIDADE URBANA, ABRANGÊNCIA E COMPLEXIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTRUTURAÇÃO DA CIDADE E DA SOCIEDADE: A POESIA CONCRETA DE ABRAÇAR O FUTURO.

URBAN MOBILITY, SCOPE AND COMPLEXITY OF PUBLIC POLICIES FOR STRUCTURING THE CITY AND SOCIETY: THE CONCRETE POETRY OF EMBRACING THE FUTURE.

Francisco Bertino Bezerra de Carvalho ¹

Resumo

O artigo se insere nas discussões acerca do direito fundamental à cidade, incluído na Agenda 2030 da ONU no ODS 11, cujo foco é a criação de cidades inclusivas, sustentáveis e justas e tem por objeto analisar a mobilidade urbana, demonstrando sua abrangência e complexidade, assim como sua relação com a qualidade de vida dos cidadãos. Sustenta que questões da otimização dos espaços urbanos vão além de tratar do deslocamento de pessoas e bens, envolve o planejamento urbano e a efetivação de ações privadas e políticas públicas. Ações de mobilidade devem focar na oferta de serviços públicos de transporte, mas não esquecer que a qualidade do transporte privado de pessoas e mercadorias também depende de políticas públicas e que toda a organização dos centros urbanos influencia e é influenciada pelas condições de mobilidade urbana. Envolve o planejamento urbano (PDDU), a regulação das atividades públicas e privadas e da própria forma de viver nas cidades. Justifica-se o trabalho pela importância e atualidade do tema, notadamente pela complexidade e interdisciplinariedade. A metodologia utilizada é a pesquisa legislativa e doutrinária, com reflexão crítica e analítica de dados e informações científicas. Além disso, foram usadas reportagens sobre o tema. O artigo aborda tanto a complexidade e abrangência do tema, quanto a inserção da mobilidade planejamento e na estruturação organizacional da cidade e da própria sociedade. Na conclusão, vincula o futuro da vida nas cidades à capacidade de as organizar para extrair sua poesia concreta.

Palavras-chave: Mobilidade urbana, Desenvolvimento urbano, Planejamento urbano, Regulamentação das atividades públicas e privadas, Investimentos em qualidade de vida

should focus on the provision of public transportation services, but it should not be forgotten that the quality of private transportation of people and goods also depends on public policies and that the entire organization of urban centers influences and is influenced by urban mobility conditions. It involves urban planning (PDDU), the regulation of public and private activities and the very way of living in cities. The work is justified by the importance and current nature of the topic, notably its complexity and interdisciplinarity. The methodology used is legislative and doctrinal research, with critical and analytical reflection of scientific data and information. In addition, reports on the topic were used. The paper addresses both the complexity and scope of the topic, as well as the inclusion of mobility in the planning and organizational structuring of the city and society itself. In conclusion, it links the future of life in cities to the ability to organize them to extract their concrete poetry.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban mobility, Urban development, Urban planning, Regulation of public and private activities, Investments in quality of life

1.INTRODUÇÃO

O artigo se insere nas discussões acerca do direito fundamental à cidade, incluído na Agenda 2030 da ONU no ODS 11, cujo foco é a criação de cidades inclusivas, sustentáveis e justas. A concentração da população nos centros urbanos, patrocinadora do fenômeno da conurbação, apresenta vários aspectos – positivos e negativos – e contém o complexo desafio da mobilidade urbana.

O pensamento em políticas públicas de mobilidade urbana é ordinariamente direcionado para o sistema de transporte público coletivo, mas o tema tem uma abrangência muito maior. O enfrentamento das diversas questões em derredor da otimização dos espaços urbanos exige muito mais do que tratar do deslocamento diário de milhares de pessoas e bens em uma cidade envolve desde o planejamento urbano até a efetivação das mais variadas ações privadas e políticas públicas, inclusive, mas não apenas, por meio de obras ou serviços.

A mobilidade urbana é um dos fatores mais influentes sobre a qualidade de vida dos cidadãos em aspectos que vão muito além do tempo gasto em deslocamento diário, mesmo sendo este um dos pontos negativos mais lembrados pela população quando são considerados os piores ônus de viver em centros urbanos.

As ações de mobilidade devem focar na oferta de serviços públicos de transporte eficientes, mas não se pode esquecer que a qualidade do transporte privado de pessoas e mercadorias também depende de políticas públicas de mobilidade e que toda a organização dos centros urbanos influencia e é influenciada pelas condições de mobilidade urbana.

Este complexo assunto não pode continuar sendo reduzido ao debate sobre meios de transporte público, seu custo (tarifa com ou sem subsídio) e a falta de qualidade na prestação dos serviços, inclusive porque esta última nem sempre é resultado da falta de investimento ou custeio pelos usuários e pelo poder público como o senso comum reducionista pensa, muito pelo contrário.

Com efeito, em face da escassez de recursos públicos, o planejamento e a realização dos investimentos em mobilidade urbana representam uma das funções mais fundamentais da gestão pública municipal, estadual e federal, necessário que é desmistificar a concepção de que o tema se limitaria à esfera municipal por causa do inciso V do art. 30 da CRFB/1988, porém é mais importante ainda compreender muitos outros aspectos que influenciam a qualidade dos deslocamentos no ambiente urbano que envolvem o planejamento urbano (PDDU), a regulação das atividades públicas e privadas e da própria forma de viver nas cidades..

A ideia, portanto, é tratar do assunto da mobilidade urbana, com alguns exemplos – das cidades de São Paulo e Salvador – e reflexões objetivas de temas atuais, apresentar sua complexidade, sua relação direta com a qualidade de vida da maioria da população brasileira que reside, trabalha e estuda nos centros urbanos, sem deixar de focar no transporte público coletivo, porém em uma abordagem juridicamente contextualizada.

Justifica-se o trabalho pela enorme importância e grande atualidade do tema, sendo um terreno fértil para pesquisas acadêmicas, notadamente em razão da complexidade e da interdisciplinariedade que permeiam a matéria, assim como dos diversos conflitos de interesse coletivos e individuais, legítimos ou não, em especial quando se discute a adoção de medidas regulatórias necessárias para a promoção do bem comum e a defesa de interesses que pertencem a todos, mas que muitas vezes permanecem órfãos de defensores.

A metodologia utilizada para abordar o tema desse artigo é a pesquisa legislativa e doutrinária, com reflexão crítica e analítica de dados e informações científicas. Além disso, foram usadas matérias e reportagens articuladas para construção da conjuntura em derredor do tema.

O trabalho propõe a construção de um panorama mais amplo sobre o assunto da mobilidade urbana dentro do direito urbanístico e, para isso, divide o desenvolvimento em duas partes, a primeira focada na complexidade e abrangência do tema apresentando um cenário a partir das normas constitucionais e legais que tratam da matéria, incluindo a lei de mobilidade urbana e o Estatuto das Cidades, a segunda com o objetivo de inserir a mobilidade urbana no planejamento e na estruturação organizacional da cidade e da própria sociedade. Visualizada a paisagem no enquadramento proposto, se fará, no item quatro, à guisa de conclusão, uma reflexão sobre a necessidade premente de intervir no planejamento e estruturação das cidades com objetivo de construir novos sonhos felizes de cidade nos quais a poesia concreta de suas esquinas traduza qualidade de vida de seus cidadãos.

2. A COMPLEXIDADE E ABRANGÊNCIA DA MOBILIDADE URBANA

O primeiro ponto é desenvolver a concepção de que mobilidade urbana é uma questão que não se resume à oferta pelo município de transportes públicos urbanos eficientes, um problema que envolveria apenas o gestor municipal e os usuários do serviço, circunstância que não decorre somente do fenômeno da conurbação e dos elevados custos do transporte metroviário excederem as disponibilidades dos cofres municipais. O assunto envolve muito mais do que serviço de transporte por ônibus e metrô.

A organização dos serviços de transporte público de passageiros, coletivo (metrô e ônibus) e individual (taxis), é uma parte importante da mobilidade, mas até o transporte

privado de pessoas, remunerado ou não, realizado por veículos particulares (próprios ou contratados por aplicativos), também depende das políticas públicas de mobilidade, desde o planejamento urbano até a execuções de obras viárias. Inclui ainda descolamentos de cargas no espaço urbano, como registra a definição legal de mobilidade urbana, prevista no art. 4º, inciso II, da Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012¹, a Lei de Mobilidade. A mobilidade urbana tem correlação direta com toda a organização social, econômica, política, pública e privada da cidade e do território municipal.

O próprio transporte urbano envolve, de acordo com a definição contida no art. 4º, inciso I, da Lei de Mobilidade, o “conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”, incluindo os meios não motorizados, públicos ou privados. Mesmo com a alteração do inciso X do art. 4º da Lei n. 12.587/2012 pela Lei n. 13.640, de 26 de março de 2018, que excluiu os veículos particulares para incluir o transporte remunerado privado por aplicativos, a circulação na cidade em carros próprios depende da eficiência de políticas públicas variadas, dentre as quais obras no sistema viário, ordenação do trânsito, manutenção das vias, distribuição dos estacionamento públicos e privados e até no regramento do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)².

A mobilidade urbana, assim, é parte importante, deve estar integrada e ser concebida, desde a política de desenvolvimento urbano de matriz constitucional. O inciso XX do art. 21 da CRFB/1988 estabelece competir à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Já o art. 30, incisos V e VIII, da Carta Magna atribui ao município a competência de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. O art. 182 da CRFB/1988 dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano estabelecendo que deve ser “executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o

¹ CRFB/1988, Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

² A liberação de gabarito sem critérios técnicos de mobilidade tem proporcionado um novo problema de mobilidade, o engarrafamento dentro dos prédios comerciais e residenciais construídos em vias incapazes de receber o aumento do fluxo que a verticalização acarreta. Isto já é realidade em Salvador e São Paulo.

pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”³.

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, conhecida como Estatuto da Cidade, determina (art. 2º) que a política urbana tem por objetivos, entre outros, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo o direito a cidades sustentáveis incluindo infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos (inciso I), o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência (inciso IV), a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (inciso V), a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente, a poluição e a degradação ambiental (inciso VI, alíneas “b”, “c”, “d” e “g”). Em todos estes aspectos se vislumbra correlação da política urbana com a mobilidade urbana de forma a serem extraídos direcionamentos que devem ser considerados na estruturação das políticas públicas de modalidade e nos investimentos feitos ou incentivados pela Administração Pública.

Conforme estabelece o Estatuto da Cidade, o plano diretor de desenvolvimento urbano é obrigatório, entre outras hipóteses, para cidades com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, incisos I e II) e constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40), devendo ser revisto a cada dez anos (art. 40, § 3º) e fazer parte do processo de planejamento municipal, inclusive de forma a que suas diretrizes e prioridades sejam incorporadas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual (art. 40, § 1º).

A relação do PDDU com a mobilidade possui várias dimensões. Está presente na indicação dos vetores de expansão da cidade, que demandarão estrutura de transporte compatível, no zoneamento da cidade, tanto na distribuição de setores, dada a necessidade de deslocamento entre as zonas de moradia e de trabalho e comércio, quando na definição dos parâmetros de construção que sejam compatíveis com a estrutura viária existente ou

³ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 mar. 2025.

projetadas, que devem ser sempre vocacionados para estimular a utilização de transportes públicos⁴ ou adequados à estrutura urbana pública e privada⁵. A trafegabilidade das vias é impactada até pelo nível de rigor das exigências administrativas para a implantação de empreendimentos, edificações e equipamentos⁶.

De acordo com a Lei n. 12.587/2012, a política nacional de mobilidade urbana é um “instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da CRFB/1988, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município” (art. 1º), contribuindo “para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana” (art. 2º), sistema este que 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” (art. 3º).

A Lei de Mobilidade estabelece como *princípios* da política nacional de mobilidade urbana (art. 5º): acessibilidade universal (inciso I), desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais (inciso II), equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo (inciso III), eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano (inciso IV), gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (inciso V), segurança nos deslocamentos das pessoas (inciso VI), justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços (inciso VII), equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros (inciso VIII) e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. (inciso IX).

⁴ O aumento do gabarito para edificação destinada à moradia e ao trabalho próxima das estações de metrô promove a utilização deste transporte público, desde que observado limite técnico. A liberação a distâncias maiores ou, pior, indiscriminada, direciona o cidadão para o uso de veículos próprios, saturando a estrutura viária existente chegando a deslocar os engarrafamentos para dentro dos prédios comerciais e residenciais.

⁵ Em grande parte das cidades americanas se nota a preferência pelo transporte individual particular em detrimento do público (em algumas, praticamente inexistente). Esta opção requer um investimento público significativo em estrutura viária que pede também investimento privado, uma vez que os empreendimentos residenciais e comerciais devem absorver a reserva de área e a construção de estacionamentos compatíveis, origem da conhecida expressão americana “*No parking, no business*”.

⁶ Edifícios residenciais sem garagens, escolas sem espaço para embarque e desembarque, lojas, bares, boates, centros comerciais e médicos sem estacionamento suficiente etc., são vários os notórios exemplos de regimentos permissivos ou de tolerância com violações que afetam negativamente a fluidez do trânsito e atrapalham todos que precisam se locomover nas cidades.

São elencadas na Lei de Mobilidade Urbana as seguintes *diretrizes* (art. 6º): 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 (inciso I), prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (inciso II), integração entre os modos e serviços de transporte urbano (inciso III), mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade (inciso IV), incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes (inciso V), priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado (inciso VI), integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional (inciso VII), garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço (inciso VIII), tendo sido este último inciso incluído pela Lei n. 13.683, de 19 de junho de 2018.

A Lei de Mobilidade estabelece para a Política Nacional de Mobilidade Urbana os seguintes *objetivos* (art. 7º): reduzir as desigualdades e promover a inclusão social (inciso I), promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais (inciso II), proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade (inciso III), promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades (inciso IV), consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana (inciso V).

A abrangência e o alcance do tema mobilidade urbana, como visto, superam em muito a questão do transporte coletivo de passageiros, assim como as fronteiras e atribuições da gestão municipal, assumindo uma complexidade desafiadora para o poder público em todas as suas esferas, para o setor privado e para a sociedade como um todo.

3. A MOBILIDADE URBANA, PLANEJAMENTO E ESTRUTURAÇÃO DA CIDADE E DA SOCIEDADE

O teor da legislação de regência referida revela o alcance da ambição das pretensões das políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento e a mobilidade nos ambientes urbanos assim como a complexidade envolvida no tema.

Antes de adentrar no tratamento normativo do assunto, cuja matriz constitucional denota sua relevância, é preciso também conhecer um pouco da origem do caos urbano das cidades brasileiras.

Especialistas afirmam não haver similitude no mundo da mudança demográfica ocorrida no Brasil. De acordo com dados conhecidos do IBGE, em 1940, a população urbana brasileira era de 31,2%, em 1980 o percentual subiu para 67,6%. Hoje o índice já é de 87,8%. Mais impactante do que a proporção hoje ser quase de 90%, porém, foi a rapidez da mudança entre a década de 40 e a de 80, que, associada ao crescimento da população trouxe para as cidades uma quantidade de pessoas inimaginável e não imaginada. Em 1940, os 31,2% da população correspondiam a 12,8 milhões de pessoas, enquanto os 67,6% em 1980 equivaliam a 80,4 milhões de pessoas. Em quarenta anos, a população do rural cresceu de 28,3 milhões para 38,5 milhões, 10,2 milhões que representaram um crescimento de 36%. Nas cidades, as 60 milhões de pessoas a mais equivalem a um incremento de 524%. São dois números gigantescos. A população da cidade se multiplicou mais de 6 vezes e, em apenas 40 anos, o número de residentes nas cidades aumentou em 60 milhões de pessoas, número equivalente a uma vez e meia toda a população do Brasil em 1940 (em torno de 41 milhões).

Não se pode enxergar a dimensão que o problema das cidades tomou no Brasil sem entender este processo de migração interna que gerou uma acumulação desordenada de pessoas que se instalaram às margens das estruturas urbanas existentes, sem acesso à saúde, educação, saneamento, segurança pública, serviços públicos de abastecimento de energia e água, transporte público regular etc. em uma situação que não se limitava à falta de acesso à moradia, mas a todos os benefícios da vida civilizada que, em outros lugares, em uma quadra da história da humanidade, permitiu à muitas nações e suas populações a superação da armadilha malthusiana⁷, pois, há lugares que a mudança foi obstaculizada, como registra, Oded Galor “os aspectos da geografia local, a cultura e as instituições que moldaram e definiram as sociedades aceleraram essa transição em alguns lugares e a impediram em outros” (GALOR, 2023. p. 123).

Oded Galor demonstra que a argumentação trazida por Thomas Malthus, poderosa a ponto de influenciar o pensamento de Charles Darwin, Alfred Russel Wallace, John Stuart Mill e David Ricardo, mesmo quando atraindo críticas, como as de Karl Marx e Friederich

⁷ “Em 1798, Malthus publicou o Ensaio sobre o princípio da população, no qual expressou seu profundo ceticismo acerca dessas visões predominantes e, em sua opinião, ingênuas. Também propôs a preocupante tese de que, “[...] no longo prazo, a humanidade nunca poderia prosperar porque quaisquer ganhos que obtivesse seriam, no fim das contas, esgotados pelo crescimento populacional” (GALOR, 2023. p. 41).

Engels, por não considerar o papel da estrutura de classes que centraliza suas reflexões, veio sendo confirmada ao longo de toda a história da humanidade, até sua repentina superação recente em virtude de mutações culturais – não biológicas – que resultam da conjugação de vários fatores como valorização – e investimento – no capital humano (educação, treinamento, habilidades, saúde, longevidade), desenvolvimento tecnológico e sua disseminação, transição demográfica, redução da disparidade salarial entre os gêneros (GALOR, 2023. p. 151-152).

A explosão populacional das cidades brasileiras ocorreu no sentido inverso das mudanças que possibilitaram a superação da armadilha malthusiana, pois, além do crescimento populacional acelerado, não houve o adequado investimento no capital humano. O país não teve um projeto para enfrentar a migração interna entre 1940 e 1980 e até hoje não tem um projeto de desenvolvimento nacional focado na superação deste impasse, haja vista que a mudança da pirâmide etária (envelhecimento proporcional da população) continua não se refletindo em melhoria efetiva da qualidade de vida para todos – o Brasil exporta alimentos para o mundo, mas não erradicou a fome.

Sem desprezar os progressos, é preciso reconhecer que são lentos, insuficientes e, acima de tudo, erráticos. A complexa questão e seus inúmeros reflexos cuja eclosão mais incômoda é a brutal violência dos centros urbanos⁸, ultrapassa o planejamento das cidades e da forma de habitar e se locomover nela, pedem um projeto diferente de país, de sociedade, de vida em comunidade cuja premissa é a promoção da igualdade substantiva das regiões e de seus habitantes. Apresentar esta realidade era necessário para deixar patente os limites das possibilidades do recorte que aqui é possível desenvolver.

Assim, retomando a estruturação das áreas urbanas como panorama no qual a discussão da mobilidade se insere como um dos temas centrais, deve-se observar que as normas de matriz constitucional e infralegal, sejam na forma de princípios ou regras, denotam a presença marcante de interesses públicos e coletivos capazes de atrair a ideia de ordem pública com sua lógica e estrutura jurídica, notadamente em virtude da multiplicidade de áreas de atrito e conflito entre interesses públicos e privados.

Um exemplo simples confirma: o titular da propriedade imobiliária tem o interesse de ter o mínimo de restrições administrativas sobre seu imóvel, maximizando seu potencial construtivo. Porém, permitida a edificação em todos os terrenos, sem restrições típicas do ordenamento do uso do solo, a cidade e seus habitantes sofreriam consequências muito mais

⁸ Não é apenas a violência da insegurança e da segurança pública, é a violência no trânsito, no esporte, nas relações de gênero ou de vizinhança.

graves do que apenas as vias se tornarem intransitáveis. O mesmo raciocínio – interesse individual vs. coletivo – se aplica ao zoneamento de áreas residenciais, comerciais e industriais e à autorização para instalação de equipamentos públicos ou privados sem estudos de impacto de vizinhança ou de trânsito⁹.

O descuido com a observância de critérios técnicos que preservem os interesses comunitários enseja grandes danos, muitas vezes irreversíveis¹⁰. O planejamento deve evitar violação dos princípios, diretrizes e objetivos das leis de regência, mas também promovê-los, ou seja, ser capaz de proporcionar as condições ideais para serem implementados.

Permitir a verticalização de imóveis residenciais e comerciais em um raio curto das estações de metrô fomenta a utilização do transporte público com diversas consequências positivas desejadas para o desenvolvimento urbano. A utilização massiva de transporte público melhora a mobilidade por meio da eficiência, uma vez que o transporte individual privado, além da questão energética e ambiental e dos altos custos para a economia individual do cidadão¹¹, exige investimentos públicos e privados para assegurar seu espaço físico em vias públicas e em estacionamentos – residencial, profissional, comercial. Localização e distribuição das instituições de ensino e dos equipamentos de saúde, das atividades industriais, empresariais e comerciais, tudo é reflexo e reflete o planejamento urbano, afeta a mobilidade, reclama planejamento e impacta na vida do cidadão.

A integração do planejamento urbano com a mobilidade é total, envolve o zoneamento da cidade, as regras de construção civil, a definição dos vetores de crescimento, a distribuição dos espaços públicos e privados, a decisão sobre os investimentos públicos, tanto em obras como em serviços públicos e sobre os investimentos privados, e, ao final,

⁹ Grandes cidades estão experimentando as consequências da verticalização de áreas projetadas para unidades residenciais não apenas sobre o trânsito em ruas concebidas para pouco tráfego, assim como pela instalação de equipamentos públicos e privados em áreas que não os comportam.

¹⁰ Após a construção e ocupação de diversas edificações verticalizadas em uma rua cujas dimensões somente comportava o tráfego de casas, não será viável demolir as construções, nem ampliar o sistema viário.

¹¹ O veículo individual implica em custo de aquisição, normalmente financiada a juros altos, tributação, manutenção, seguro, combustível, depreciação, reparação (em caso de acidentes), guarda (estacionamento na residência, no trabalho e os demais locais de destino, para compras, por exemplo), além do eventual pagamento de multas e da assunção do risco pela condução (reparação de danos, inclusive a terceiros). A utilização de um veículo próprio frequentemente não supera uma ponderação racional, normalmente é um mal negócio nos planos econômico e financeiro e somente se explica em função da falta de qualidade do transporte público. A utilização massiva do transporte individual privado, por outro lado, prejudica a eficiência do transporte público com o qual concorre no mesmo sistema viário, como revela a resistência enorme de seus usuários à criação de corredores exclusivos para o transporte público coletivo ou individual, por mais que seja uma das formas mais efetivas de tornar o sistema eficiente. A falta de qualidade do transporte público amplia o uso do individual e se estabelece um ciclo vicioso indesejado e prejudicial.

influencia diretamente a experiência de viver em uma grande cidade para todos os seus cidadãos.

A facilidade de acesso ao trabalho, a serviços públicos e privados (educação, saúde etc.), a lazer (teatros, cinema, praças, áreas verdes, entretenimento, esporte etc.), ao comércio (centros comerciais e lojas, feiras etc.) é razão da organização urbanística da vizinhança e das condições de mobilidade urbana. Cabe à Administração Pública planejar, ordenar, administrar e fiscalizar o crescimento da cidade, valendo-se das prerrogativas conferidas pela legislação, tanto no Estatuto da Cidade, quanto na lei de mobilidade, para alcançar os objetivos de interesse coletivo.

No setor imobiliário é comum dizer que há três coisas realmente importantes na escolha de um imóvel: a localização, a localização e a localização. O que determina o valor da localização é a inserção do imóvel em seu entorno na cidade, como confirma o resultado positivo de processos bem-sucedidos de revitalização urbana como o da orla de Barcelona.

A vida humana na sociedade contemporânea se desenvolve prioritariamente e cada vez mais nos grandes centros urbanos¹², de forma que é possível concluir que a qualidade de vida dos cidadãos está diretamente relacionada com a estrutura e a organização da cidade na qual vivem, inclusive a eficiência que nela se locomovem.

A cidade bem planejada, de início, reduz a necessidade e a distância dos deslocamentos, favorecendo os modos de transporte não motorizados, o que se consegue com a distribuição de serviços de interesse nos bairros e localidades, por meio de uma urbanização amigável – calçadas largas, sombreadas e arborizadas, ciclovias etc. – e até políticas públicas mais ousadas e intervencionistas¹³.

É possível, porém, adotar políticas públicas mais criativas e inovadoras para reduzir a necessidade de deslocamento a partir de uma visão mais abrangente. Por exemplo, tem sido comum a criação de centros administrativos estaduais e municipais para concentrar os órgãos do poder público, mas esta ideia tem sido implantada sem as devidas análises sobre a interferência na mobilidade urbana. Centros administrativos e alguns serviços públicos, como a prestação jurisdicional, naturalmente se tornam um destino de deslocamento de pessoas e atividades, criam demanda de mobilidade que exigem investimentos públicos e privados e, muitas vezes, ainda assim prejudicam a mobilidade por observarem uma

¹² Segundo o Censo Demográfico de 2022 do IBGE, 87,4% da população brasileira vive em áreas urbanas, um crescimento de 10,3% em relação ao Censo de 2010.

¹³ Na Suécia, a locação residencial é intermediada por meio de um sistema de pontuação que considera diversos aspectos da proposta dos interessados, inclusive a distância para locais de trabalho e estudo, reduzindo a distância dos deslocamentos e favorecendo modos de transporte não motorizados.

formatação que não pensa em formas de interagir positivamente com o deslocamento. Centros administrativos e judiciais são construídos normalmente em áreas isoladas e exclusivas do poder público, obrigando não apenas servidores a deslocamentos diários, mas a uma quantidade significativa de usuários dos serviços públicos, como cidadãos, partes, advogados ainda que não seja desenvolvida estrutura adequada¹⁴⁻¹⁵.

Tais áreas segregadas também dificultam o acesso de servidores a facilidades e utilidades, como a alimentação. O poder público não avalia – muito menos ainda usa em favor do planejamento e da mobilidade – o potencial de sua localização ser estruturada em prol de um projeto de cidade sustentável e amigável, como situar complexos administrativos e judiciários próximos a terminais de transporte de massa como o metrô e em áreas que os usuários frequentes (advogados) possam se instalar nas proximidades e frequentar a pé¹⁶.

Ao planejar sua instalação em Campos Elísios, o governo estadual de São Paulo objetivou a revitalização da região central e liberação de repartições desocupadas para projetos habitacionais de interesse social, mas sua construção no lugar da Estação Princesa Isabel, distando mais de um quilômetro de qualquer estação de metrô dificultou a utilização diária deste modal por seus 22 mil funcionários.

Além de um planejamento inteligente para fomentar o transporte não motorizado, a eficiência da mobilidade no espaço urbano requer a priorização do transporte público em face do particular, do coletivo diante do individual, mas estes objetivos não serão alcançados impondo os sacrifícios aos cidadãos pelo bem comum¹⁷. O transporte não motorizado só é

¹⁴ Os prédios administrativos e judiciais costumam ter e reservar vagas para estacionamento dos servidores públicos e não possuem espaço para veículos particulares dos usuários, embora muitas vezes estejam situados em locais não servidos adequadamente pelo transporte público e sem local para estacionar.

¹⁵ Por exemplo: um projeto – felizmente abandonado – de construção de um complexo para as duas instâncias da Justiça do Trabalho em Salvador que seria localizado em um centro administrativo estadual que não era servido adequadamente por transporte público, proibia estacionamento nas vias, era inóspito ao transporte não motorizado, contemplava menos de duzentas vagas para usuários (advogados, partes, testemunhas, ou seja, não servidores) em uma época que se realizavam mais de mil audiências por dia e a frequência diária era de 10 mil pessoas (servidores, advogados, partes, testemunhas, peritos etc.).

¹⁶ O poder público funciona de forma semelhante às lojas âncora nos shopping centers, asseguram alta frequência. Planejar a instalação de um centro judiciário em uma área servida por transporte público de massa mais seguro, pontual e confortável (como o metrô) facilita que o enorme número de usuários utilize o transporte público. Se a mesma região possibilitar que os advogados se instalem, os usuários frequentes também podem usar o transporte público para ir aos escritórios e se deslocar ao fórum a pé. Essa poderia ser uma solução de revitalização de centros urbanos já servidos por transporte de massa. Ao mesmo tempo, se contribui para dar viabilidade financeira ao transporte público e reduzir o transporte individual. Ao invés disso, é usual criar núcleo administrativo ou judicial distante, isolado da cidade e do transporte público.

¹⁷ A teoria dos jogos de John Nash nos mostra a ilusão de acreditar em uma estratégia de indução de conduta que dependa de sacrifícios dos demais atores, ainda que em prol de um intangível bem comum. Para ter sucesso, a política pública deveria induzir uma convergência das melhores escolhas individuais e coletivas.

possível em curtas distâncias, requer uma circulação amigável – sombreada, confortável, acessível - e segura, inclusive com relação à violência da criminalidade.

O transporte público, partindo da premissa de que é financeiramente acessível¹⁸, somente se torna atraente, notadamente para substituir o transporte privado individual, se for confiável, pontual, e, caso possível, confortável¹⁹. O planejamento e a execução de políticas públicas, portanto, deve focar na melhoria dos indicadores de qualidade para viabilizar as soluções de mobilidade pretendidas, mas mesmo as soluções técnicas óbvias enfrentam resistência da própria população.

A rapidez é um dos elementos mais importantes para os usuários, mas também é o melhor indicador de eficiência do sistema, parâmetro para determinação inclusive de seus custos e resultados. A questão é simples: um ônibus parado no engarrafamento não está transportando.

A demora excessiva para percorrer pequenos trechos não apenas afasta o usuário, mas encarece – e muito – o sistema, pois implica na necessidade de mais veículos (investimentos), mais despesas operacionais (combustível, manutenção, motoristas, cobradores) e menos receita (menos passageiros são transportados)²⁰.

O melhor índice de performance do sistema é o índice de passageiros por quilômetro (IPK) de forma que quanto maior o IPK melhor e mais lucrativo é o serviço e o aumento da velocidade média dos veículos é a chave para um sistema mais atrativo, eficiente e barato. Todavia, quando o município cria corredores exclusivos de ônibus, fundamentais para aumentar a velocidade média, enfrenta uma enorme resistência da população²¹ e paga o preço político da desaprovação de sua gestão mesmo pelos beneficiados pela fluidez do transporte, sejam usuários do transporte público ou não.

¹⁸ Parte significativa da população dos grandes centros urbanos não utiliza o transporte público em função do preço, especialmente aquela sem vínculo empregatício e sem direito ao vale transporte.

¹⁹ Os usuários dos transportes públicos preocupam-se prioritariamente com a confiabilidade, efetivamente chegar ao destino, em seguida com evitar atrasos no horário dos compromissos, especialmente profissional, deixando o próprio conforto por último, como um acessório desejável do qual abrem mão para atender aos interesses principais. Pesquisa divulgada pelo IPEA revela que o fator preponderante para cidadãos trocarem o transporte individual pelo público seria a rapidez, sendo a impontualidade apontada como problema frequente.

²⁰ Se um trecho de 6 km de uma linha circular é percorrido em 60 minutos por um ônibus com 50 passageiros, em uma hora o sistema transporta 50 pessoas. Se há 500 pessoas precisando ser transportadas, serão necessários 10 ônibus. Se os mesmos 6 km são percorridos em 6 minutos, um único ônibus transporta todos os 500 passageiros na mesma 1 hora e o faz gastando menos com investimento (ônibus) combustível, salários etc.

²¹ A percepção predominante é a da perda “pessoal” e concreta do espaço nas vias, não do aumento da velocidade média do transporte ou da fluidez do trânsito, perceptível apenas em análises técnicas, potencializando a influência da aversão à perda descrita por Kahneman e Tversky, (KAHNEMAN, TVERSKY, 1997).

De acordo com a análise de pesquisa do Metrô realizada em 2023 – publicada na imprensa em fevereiro de 2025 – o “uso do transporte individual supera o coletivo na Grande SP pós-pandemia” e “a escolha do modo de transporte está ligada à renda e à posse de automóveis pelas famílias”²² o que permite a conclusão de que nem toda melhoria econômica de renda se traduz em escolhas individuais e coletivas que favoreçam os próprios atores e faz emergir a existência do componente status social na opção por meio de transporte que contribui para explicar parte da irracionalidade financeira da escolha referida acima.

A notícia, em si, não é boa, ainda que os parâmetros da pesquisa precisem sempre ser revisitados e revisados. Quando uma grande parte – a maior, segundo a pesquisa – dos deslocamentos na Grande São Paulo se vale de veículos particulares, próprios ou de aplicativos, é inevitável o comprometimento da eficiência no deslocamento geral das pessoas, pois se traduz naturalmente em sobrecarga dos sistemas viários em uma espiral de complicações.

Engarrafamentos maiores pioram o desempenho do transporte público, aumentam a resistência a vias exclusivas, ampliam o uso de soluções individuais em um ciclo vicioso interminável que torna o custo político e financeiro para a melhoria cada vez mais alto.

A busca do “Equilíbrio de Nash” por meio do estabelecimento de um sistema não competitivo capaz de catalisar as condutas individuais em estratégias alinhadas com os interesses coletivos, neste caso representados pelo melhor suporte possível ao atendimento do maior número simultâneo de interesses individuais, ou seja, visar no maior número de pessoas transportando-se com pontualidade, segurança, conforto e economia de tempo e recursos econômicos e financeiros, como um objetivo no qual todos ganham e poucos perdem.

Outra questão complexa é a do dimensionamento do sistema para atender demandas com enorme flutuação no espaço de vinte e quatro horas do dia. Em todas as grandes cidades do mundo se apresenta o nó górdio dos horários de pico, nos quais a locomoção é difícil e demorada com desafios além do escoamento do tráfego, como o dimensionamento e o custo dos sistemas públicos de transporte, uma vez que a estrutura e a frota necessárias ao

²² A Folha de S. Paulo noticiou pesquisa do Metrô informando que, na Grande São Paulo, em 2023, os mais pobres (renda familiar até R\$ 2.640,00) utilizam mais o transporte público (67,8%), enquanto 79,8% das viagens de quem ganha mais (renda familiar acima de R\$ 15.840,00) são feitas em transporte individual, cf. PESCARIINNI, Fábio. Mais pobres utilizam mais o transporte público em SP, mostra pesquisa do Metrô. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, a. 105, n. 35.041, 11 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/02/mais-pobres-utilizam-mais-o-transporte-publico-em-sp-mostra-pesquisa-do-metro.shtml>. Acesso em: 2 mar. 2025.

atendimento dos horários de maior movimento se torna ociosa no restante do dia e aquela suficiente para os demais períodos é incapaz de atender a demanda concentrada²³.

Além dos evidentes investimentos em obras de infraestrutura de transportes (vias, viadutos, túneis, terminais, estacionamentos, controle de tráfego), o poder público também deve promover e incentivar outras medidas capazes de reduzir o problema, como o trabalho remoto, a redução da jornada semanal ou diária, a disponibilização de serviços públicos por meio de acesso digital, o ensino de qualidade à distância, até mesmo a regulação do funcionamento de atividades públicas e privadas em horários mais distribuídos ao longo do dia²⁴, a despeito da resistência²⁵.

Um problema complexo não comporta uma solução simples, nem apenas uma abordagem. É interdisciplinar e exige um compromisso contínuo e firme com princípios, diretrizes e objetivos, como faz a Lei de Mobilidade em seus arts. 5º, 6º e 7º.

O transporte de cargas é um aspecto normalmente esquecido ou relegado a segundo plano no planejamento das cidades e da mobilidade urbana, quase sempre restrito à discussão sobre locais e horários destinados ao carregamento e descarregamento de mercadorias.

É, portanto, um campo pouco explorado em termos de normas e soluções inovadoras, com soluções alternativas para reduzir os impactos de uma atividade essencial ao funcionamento das cidades que é a organização da circulação das mercadorias necessárias ao abastecimento das atividades industriais e comerciais concentradas nos centros urbanos.

Esse é um ponto realmente relevante no ordenamento da circulação pelas cidades, cuja negligência acarreta efeitos negativos, mas mesmo neste tópico é possível buscar soluções inovadoras, como fez Malcolm McLean ao projetar a utilização dos containers para aperfeiçoar o transporte intermodal que, após a recomendação em 1968 pela Organização

²³ O problema não é apenas o preço da aquisição de mais veículos (locomotivas, vagões, ônibus) para atender um horário restrito, é a logística e os custos de retirar de circulação as unidades ociosas no restante do dia (garagens, estações etc.) e de administrar a variação da mão-de-obra necessária em um horário e ociosa duas horas depois, assim como os custos que representa em horas de disponibilidade inativa de trabalhadores.

²⁴ A educação em tempo integral, por exemplo, além dos efeitos benéficos na formação dos estudantes, em sua alimentação e segurança, pode ser também uma oportunidade de retirar o deslocamento dos estudantes do horário de pico. Por parte do poder público, podem ser adotadas soluções como a concentração do funcionamento das repartições em um turno concentrado ou em turnos repartidos alternados, assim como o estabelecimento de horários setoriais (como por muito tempo foi o bancário). O setor privado pode alterar a hora das trocas de turno – nas empresas que trabalham em turnos contínuos – para que não coincida com o de maior fluxo, ou, quando a atividade permitir, adotar horários alternativos para seus empregados, com benefícios aos próprios trabalhadores.

²⁵ A mesma sociedade que sofre diariamente com o deslocamento nos horários de trânsito travado, é refratária a tentativas de reordenação do funcionamento da cidade para reduzir a concentração de deslocamento nos mesmos períodos do dia. Os próprios cidadãos absorvem o mito da imutabilidade e inevitabilidade do horário comercial, talvez por desconhecer que em grandes cidades desenvolvidas, como Valência, terceira mais populosa da Espanha, ainda é possível observar os efeitos da alteração dos horários de funcionamento da cidade em função da resistência do hábito cultural da “siesta”.

Internacional de Normatização (ISO) de adoção como padrão no mundo, revolucionou a eficiência da carga e descarga no mundo. Algo semelhante pode ser concebido também para aperfeiçoar a circulação de mercadorias nas áreas urbanas, visando principalmente reduzir o tempo de carga e descarga, especialmente nos pequenos comércios, desprovidos de área própria adequada e dimensionada para esta atividade. Seriam alternativas que não atenderiam a todos os tipos de situação, mercadorias ou produtos, mas contribuiriam nos setores em que mudanças possam trazer significativas melhorias²⁶.

Enfim, há espaço para o poder público e para a iniciativa privada inovarem organizacionalmente para aperfeiçoar a logística em prol da mobilidade urbana nos grandes centros, como, por exemplo, no transporte dos resíduos sólidos, outra atividade na qual sobra ineficiência em detrimento da mobilidade urbana, como sabem todos aqueles que transitaram atrás de caminhões de lixo em ruas estreitas²⁷.

Além da destinação de setores para atividades industriais, que demandam um tipo diferenciado e específico de circulação de insumos e produtos²⁸, o tratamento dado ao comércio deve ser objeto de uma maior reflexão para a construção de regulação eficiente e eficaz. O comércio espalha-se por toda a cidade e é natural e positivo que seja assim²⁹. A boa distribuição de feiras e pequenos comércios permite e incentiva a realização de pequenas compras sem a necessidade de transporte motorizado. Por outro lado, a falta de organização e fiscalização das atividades comerciais compromete muito o tráfego em vias públicas nas quais o espaço de circulação dos veículos é tomado pelo uso privado indevido³⁰.

²⁶ Nas lojas de material de construção civil, por exemplo, a venda de areia e brita a granel é fonte de desperdício de material, recursos, tempo e até de sujeira. Carregar, transportar e descarregar um caminhão de areia ou de brita entre uma loja e uma obra, além de ineficiente em todos os sentidos, ainda dificulta o controle público ambiental da exploração de jazidas minerais, especialmente o combate à extração ilegal de areia de áreas protegidas. Regular o transporte destes produtos em embalagens pode trazer inúmeras vantagens, inclusive no tempo de carga e descarga.

²⁷ A questão do descarte irregular e desorganizado do lixo é evidentemente muito maior do que uma questão de trânsito ou circulação, envolve a insalubridade desta atividade essencial e a saúde dos trabalhadores. O tema surge no âmbito das soluções urbanísticas adotadas por muitas cidades para aperfeiçoar a circulação e a reciclagem de produtos pela sociedade com tecnologias e métodos que, ao final, se traduzem em uma cidade mais limpa, saudável e, por consequência, sem os problemas que afetam até mesmo o trânsito nas cidades.

²⁸ A indústria tem necessidades próprias no aspecto da circulação de cargas, tanto no seu abastecimento de maquinários e matérias primas, quanto na distribuição da produção, o que também inclui acesso a vias de escoamento preferencialmente intermodal, de forma que o tratamento mais eficaz é a setorização da indústria em locais segregados, de fácil acesso a rodovias, portos e aeroportos.

²⁹ Um bom planejamento urbano deve também considerar os deslocamentos dos cidadãos para compras, notadamente as de maior frequência que, na organização ideal, devem prescindir de meios de transporte motorizado.

³⁰ As hipóteses são as mais variadas e muito conhecidas, desde os clientes do comércio e da prestação de serviços que estacionam seus carros nas vias públicas e calçadas (obrigando os pedestres a arriscarem-se nas ruas), passando por ambulantes e o comércio irregular que se instala nos espaços públicos e alcançando até os pais que travam o tráfego para deixar e buscar seus filhos nas escolas.

Em resumo, este item se destina a realçar o fato de que a questão da mobilidade urbana tem íntima relação com o planejamento e a estruturação da sociedade, mas não apenas pelo poder público, mas pela iniciativa privada e por toda a sociedade.

É um foco de confluência de vários interesses reais, legítimos ou não, e, por isso, desafia uma governança comunitária integral, ao mesmo tempo complexa e inclusiva, de difícil efetivação em um ambiente social e político resistente ao diálogo franco de ideias. Se o tema é suficientemente complicado para ser tratado de modo assertivo, sincero e transparente por todos os envolvidos, é praticamente impossível gerar bons frutos de um debate raso e estéril de narrativas dissimuladas.

O problema é que a consequência de negligenciar a relevância do planejamento responsável traz efeitos desastrosos sobre a mobilidade urbana e, em última análise, sobre a qualidade de vida dos cidadãos nas cidades.

A promoção da mobilidade urbana, portanto, não pode ser reduzida às questões sobre os meios de transporte público (ônibus, metrô, taxis), seu custo para a população – por via da tarifa pública³¹ – e para o Poder Público – por meio de subsídio, quando for o caso –, nem tampouco à qualidade dos serviços prestados, pois sua inserção em questões muito mais abrangentes e complexas que envolvem toda a organização da cidade e das atividades dos cidadãos e das empresas no espaço urbano.

A mobilidade urbana começa na estruturação do PDDU, incluindo o cuidado em todas as regras de zoneamento, definição do projeto de expansão e dos detalhes dos parâmetros urbanísticos da cidade, passa pela regulação das mais diversas atividades públicas e privadas, desde os requisitos para a localização, edificação e funcionamento de órgãos públicos e atividades privadas, pessoais, profissionais comerciais, industriais, de lazer, educação, saúde etc. A mobilidade urbana também exige o favorecimento de maneiras criativas do transporte não motorizado, projetos conscientes e bem estruturados de

³¹ Uma questão interessante, pouco explorada na discussão do custo do sistema de transporte, a demandar estudos técnicos específicos, é a titularidade da fonte de custeio da tarifa pública, pois o valor pago pelo usuário não advém necessariamente de seus próprios recursos financeiros. A maior parte das receitas de tarifa advém do recebimento da venda de vale-transporte (Lei 7.418/85 e Decreto 95.247/87) pelo sistema às empresas empregadoras. A legislação (art. 4º, p. ú.) prevê que o empregador custeia o deslocamento do empregado até o trabalho, podendo descontar até 6% do seu salário. O usuário trabalhador, assim, dispense com seu transporte o valor correspondente até 6% de seu salário básico. Em relação ao salário-mínimo de R\$1.630,00, o percentual de 6% corresponde a R\$97,80, suficientes para cobrir o custo de ida e volta (um só uso de bilhete) por oito dias com uma tarifa de R\$6,00, ou, de outra forma, com esta mesma tarifa para 22 dias de trabalho no mês, o empregador complementaria R\$166,20 (63% do custo). Se o empregado precisa de dois bilhetes por descolamento, o custo total sobre para R\$576,00 e a divisão na participação entre empregado (R\$97,80) e patrão (R\$478,20) passa a proporção de 17% e 83%.

revitalização de espaços urbanos, análises econômicas e financeiras dos incentivos diretos e indiretos à realização de investimentos públicos³² e privados³³ no espaço da cidade.

A compreensão da cidade como espaço plural, que somente se torna um ambiente promotor do desenvolvimento se for gerida e estruturada, tanto no plano privado quanto público, a partir desta diversidade é premissa para entender que se a cidade não for de todos, pela prevalência dos interesses comuns, não será de ninguém pela incapacidade de construir as instituições³⁴ inclusivas necessárias ao círculo virtuoso do progresso sustentável como advertem Daron Acemoglu e James Robinson (2022. p. 337). Com efeito, cidades, assim como nações, podem sujeitar-se a instituições extrativistas (ACEMOGLU, ROBINSON, 2022. p. 410) fomentadoras e perpetuadoras de desigualdades descritas por Robert Michels como Lei de Ferro da Oligarquia (MICHELS, 1962), de maneira a reproduzirem sistemas de privilégios cujos resultados, ao final, representam obstáculos ao desenvolvimento. Promover mobilidade é catalisar progresso sustentável, o que é complexo, mas necessário e premente.

Não há como alcançar objetivos tão ambiciosos sem a participação de toda a sociedade nos temas de mobilidade urbana, sem constantes estudos e diálogos entre o público e o privado, entre os técnicos e os cidadãos e sem um grande aperfeiçoamento do Poder Concedente e de suas agências reguladoras para planejar com qualidade e para viabilizar investimentos públicos e privados e resultados eficientes.

É evidente que todas estas medidas não eliminam a necessidade de investimentos em melhorias viárias – viadutos, mergulhos, ampliação de vias, faixas exclusivas etc. – ou no próprio serviço de transporte – estações, abrigos, veículos, subsídios etc. – são, porém, essenciais para alcançar os objetivos fundamentais do planejamento urbano em relação ao incremento da qualidade de vida e, por consequência, trazer mais eficiência e eficácia à aplicação dos recursos públicos na promoção do bem estar comum.

O futuro da humanidade será vivido, para a grande maioria dos seres humanos, nas cidades, especialmente nos grandes centros urbanos. As luzes da cidade seguem atraindo com maiores chances de crescimento pessoal, profissional, econômico e financeiro. Viver

³² A localização de repartições, prédios, centros administrativos, e equipamentos públicos, inclusive escolas, hospitais, postos de saúde, parques, praças, ascensores, deve ser planejada em diálogo com a mobilidade.

³³ A ampliação ou liberação de gabarito construtivo apenas em raios de curta distância de estações de metrô é uma forma de canalizar recursos privados em favor da mobilidade urbana, notadamente se associada a restrições ao estacionamento nas vias adjacentes. Em sentido inverso, a autorização para a verticalização sem critérios urbanísticos pode causar danos irreversíveis à mobilidade.

³⁴ Não apenas públicas ou políticas, mas também privadas, como imprensa livre, economia não monopolista, organizações sindicais patronais e de trabalhadores estruturadas, sociedade civil organizada para a defesa dos interesses coletivos, inclusive por meio de organizações não governamentais (ONG).

nas cidades ainda significa ter acesso a melhores serviços, produtos e oportunidades, mais educação, saúde, lazer etc. O preço da compensação pela vida na cidade, porém, segue alto, notadamente em qualidade de vida, em tempo desperdiçado, justificando todos os esforços para a construção de um caminho melhor para o amanhã.

A cidade precisa respirar em seus parques, desentupir suas artérias viárias, se encontrar com seus munícipes e, acima de tudo, promover o encontro de seus cidadãos, para isto precisa crescer em espaços públicos e, sobretudo, se mover.

A mobilidade urbana segue sendo um dos maiores desafios, tanto para as políticas públicas quanto para a consciência coletiva dos cidadãos e agentes privados. Todos sofrem as consequências negativas da ausência de racionalidade e eficiência no modelo atual, mas quase ninguém está disposto a adotar as medidas necessárias à transformação, em especial quando envolve a renúncia a comodidades pessoais ou à interesses individuais.

A cidade transformou a história da humanidade para melhor, marca a superação em definitivo do estado de natureza para a vida em um ambiente antropocêntrico, transformado pelo ser humano para o próprio conforto e segurança.

Como traduziu o poeta baiano Caetano Veloso na célebre ode à maior cidade brasileira, há uma dura poesia concreta em tuas esquinas, que, de um lado, é íntima e demanda o uso da segunda pessoa e, de outro lado, é rígida, tesa, inelástica inflexível. É possível, todavia, conceber um outro sonho feliz de cidade que se possa também no futuro chamar de realidade, na qual não exista o povo oprimido nas filas, nas vilas favelas e a força da grana construa apenas coisas belas, que surgirá do agir dos teus poetas de campos, espaços.

A beleza da cidade está no encontro que promove nas esquinas do mundo, nas possibilidades de diversidade de pensamento, criação, existência, vivência. É tempo – e urge – de dar poder aos poetas de campos, espaços para que proclamem sua poesia concreta em forma de uma nova urbe, criada para acolher, desenvolver, cuidar e bem tratar os seus cidadãos, uma cidade de todos, construída por todos e para todos na qual a mobilidade urbana será fator de qualidade de vida.

4. CONCLUSÕES

A partir de uma visão abrangente da complexidade da mobilidade urbana e de sua relação direta com a estruturação da sociedade e seu impacto sobre a qualidade de vida das populações urbanas, que representam a imensa maioria dos cidadãos brasileiros, foram abordados aspectos em torno de mobilidade e transporte público, permeados com exemplos de situações comuns em grandes cidades que enfrentam problemas e desafios semelhantes.

Desenvolveu-se uma ideia de políticas públicas de mobilidade urbana iniciadas no planejamento e na regulação da cidade, inclusive pelo PPDU, envolvendo os setores público e privado, este também por meio de incentivos para canalizar investimentos convergentes com objetivos de desenvolvimento sustentável dos centros urbanos inseridos no processo de estruturação da própria sociedade.

Foram também analisadas a promoção e o financiamento da mobilidade urbana e, mais especificamente, em infraestrutura e serviços públicos de transporte, para concluir pela necessidade de participação de toda a sociedade nos temas de mobilidade urbana e de constantes estudos e aperfeiçoamento do poder concedente e das agências reguladoras para viabilizar investimentos e resultados eficientes, sem os quais jamais serão alcançadas as metas traçadas pela ONU na Agenda 2030 reunidas no ODS 11.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron, ROBINSON, James A. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Acesso em: 10/06/2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Ementa da lei. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de julho de 2001, p. 1. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 10/06/2025.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Ementa da lei. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 de janeiro de 2012, p. 1. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm. Acesso em: 10/06/2025.

VELOSO, Caetano. **Sampa**. Álbum Muito - dentro da estrela azulada. Philips Record. 1978.

GALOR, Oded. **A jornada da humanidade: as origens da riqueza e da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023.

KAHNEMAN, Daniel e TVERSKY, Amos. **Choices, Values, and Frames**. Princeton: University Press, 1997.

MICHELS, Robert. **Political parties: a sociology study of the oligarchical tendencies of modern democracy**. New York: Free Press, 1962.

PESCARINNI, Fábio. Mais pobres utilizam mais o transporte público em SP, mostra pesquisa do Metrô. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Ano 105, nº 35.041, 11 de fevereiro de 2025. Disponível em: ww1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/02/mais-pobres-utilizam-mais-o-transporte-publico-em-sp-mostra-pesquisa-do-metro.shtml. Acesso em 11/06/25.