

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 2 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2015 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Promoción:



Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



PLANEJAMENTO DO USO DA TERRA E PLANEJAMENTO AMBIENTAL E TRANSPORTE: COMO ALCANÇAR NÍVEIS SUSTENTÁVEIS DE PLANEJAMENTO

PLANNING OF LAND USE AND ENVIRONMENTAL PLANNING AND TRANSPORTATION: HOW TO ACHIEVE SUSTAINABLE LEVELS OF PLANNING

FILIPPO COLAPINTO

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso Università LUM "Jean Monnet" (Casamassima, Italia). Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi di Pavia (Italia). E-mail: filippo@studiodilegalecolapinto.it.

Recibido el: 22.11.2014

Aprobado el: 20.12.2014

RESUMO

Este trabalho tem como tema o fenômeno da mobilidade urbana e sua importância para a inclusão social na sociedade contemporânea. O conceito de mobilidade sustentável, cada vez mais presente nas políticas e estratégias territoriais da União Europeia, pressupõe que os cidadãos, vivendo em cidades, vilas ou aldeias, disponham de condições e escolhas de acessibilidade e mobilidade que lhes proporcionem deslocamentos seguros, confortáveis, com tempos aceitáveis e custos acessíveis. Este desafio pressupõe uma profunda alteração comportamental a nível do cidadão individual, de grupos de cidadãos, de empresas, instituições e a adesão coletiva a propostas e políticas em favor de uma mobilidade sustentável. A metodologia utilizada na pesquisa foi a teoria fundamentada, que possibilitou a análise sistemática das políticas de transporte. Realizou-se o levantamento das legislações federais em vigor nas capitais brasileiras que reconhecem as relações de dependência e cuidado para a aquisição ou manutenção da mobilidade urbana. Os principais resultados da pesquisa mostraram que a introdução do enfoque das capacidades humanas básicas favorece a construção de políticas de transporte mais justas, pois amplia o conjunto de possibilidades de as pessoas participarem das relações sociais embasadas em princípios de igualdade, justiça e dignidade.

Palavras-chave: direito à mobilidade; mobilidade urbana; infraestrutura de transportes; inclusão social; espaço urbano.

ABSTRACT

This work has as subject the phenomenon of urban mobility and its importance for the social inclusion in the contemporary society. The concept of sustainable mobility, increasingly present in the territorial policies and strategies of the European Union, assumes that citizens living in cities, towns or villages, disposal conditions and accessibility and mobility choices that give them safe, comfortable travel with acceptable times and affordable. This challenge will require a profound change in behavior to the individual citizen level, citizens groups, companies, institutions and the collective membership of proposals and policies in favor of sustainable mobility. The methodology used in the study was the grounded theory, which enabled the systematic analysis of transport policies. We carried out the survey of federal laws in force in the Brazilian capitals that recognize the relationship of dependency and care for the acquisition or maintenance of urban mobility. The main result of the research showed that the introduction of the focus of basic human capacities favors the construction of fairer transport policies, as it increases the chances of set of people to participate in social relations informed on principles of equality, justice and dignity.

Keywords: mobility rights; urban mobility; transport infrastructure; social inclusion; urban space.

Referencia completa de este artículo: COLAPINTO, Filippo. Planejamento do uso da terra e planejamento ambiental e transporte: como alcançar níveis sustentáveis de planejamento. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 2, n. 1, p. 101-117, ene./jun. 2015.



SUMÁRIO

1. Direito à mobilidade. **2.** Ordenamento territorial e infraestrutura de transportes. **2.1.** Planejamento da mobilidade na Comunidade Europeia. **2.2.** Planejamento da mobilidade no Brasil. **3.** Cidade do México exemplo da relação entre o ordenamento do território e planejamento dos transportes. **3.1.** Princípios, direitos e obrigações reconhecidos. **3.2.** Mobilidade planejamento. **3.3.** Sistema de pagamento integrado. **3.4.** Plano Integral de Segurança das Vias.

1. DIREITO À MOBILIDADE

O estudo da mobilidade urbana tem vindo a assumir cada vez maior importância na compreensão da estrutura funcional das nossas cidades. As mudanças que a mobilidade urbana tem sofrido nas últimas décadas refletem-se com maior ênfase no ambiente urbano das grandes cidades e áreas metropolitanas. O estudo e planejamento dos transportes urbanos engloba uma série de variáveis nomeadamente a consideração do traçado da rede infraestrutural, o conhecimento das características do transporte coletivo, a regulamentação do estacionamento e de cargas e descargas e, finalmente, a consideração dos peões, que são certamente o maior grupo de utilizadores dos transportes urbanos e aquele que menos vezes é considerado.

A mobilidade das pessoas para responder às necessidades de deslocação quotidiana ou ocasional é o resultado das suas opções e comportamentos face às condições de acessibilidade que lhes são proporcionadas pelo sistema de transportes em determinado território.

Pode dizer-se que a mobilidade depende do conjunto de condições e oportunidades que a organização do território – entendida como implantação de atividades e funções urbanas e das suas articulações no espaço – e o sistema de transportes – como conjunto de infraestruturas e de condições da sua utilização pelos diversos modos de transporte – proporcionam à realização de deslocações das pessoas, por motivos muito diversos (acesso a trabalho, escola, serviços e comércio, equipamentos, áreas de recreio e lazer, ou a áreas de encontro com outras pessoas, etc.).

Existe, portanto, uma estreita interdependência entre a organização do território, o sistema de transportes e as condições de mobilidade de pessoas e bens, cuja abordagem e resolução constitui um dos temas centrais do ordenamento do território, do planejamento do espaço urbano e do desenho do espaço público.

O conceito de “*mobilidade sustentável*”, cada vez mais presente nas políticas e estratégias territoriais da UE, pressupõe que as pessoas disponham de condições que proporcionem deslocações com segurança e conforto, em tempos/custos considerados aceitáveis, e com a maior eficiência energética e menores impactes ambientais. Isto é, as viagens tenderão a realizar-se com base num sistema de transporte que terá como objetivos principais:



1. conter a utilização do automóvel individual;
2. incentivar a utilização de transportes públicos;
3. incrementar o uso dos modos suaves no sistema de transportes.

Isto significa oferecer modalidades de transporte público que proporcionem tempos de viagem competitivos e níveis eficientes de ocupação dos veículos, integrando o transporte individual e os modos suaves na lógica da cadeia de transportes e na adequação às características dos territórios e aos respectivos padrões de ocupação.

Mas a implementação de políticas que visam a “*mobilidade sustentável*” implica profundas mudanças, tanto na organização e funcionamento dos territórios e, em particular, dos espaços urbanos, como nos comportamentos individuais e coletivos dos cidadãos, nomeadamente:

- mudanças de estruturas territoriais existentes as quais apresentam grande inércia à mudança exigindo, quase sempre, políticas fortes e coerentes, investimentos vultuosos, e longos tempos de execução;
- mudanças dos sistemas de transportes públicos, em geral planeados e geridos em função da procura instalada e cativa;
- mudanças dos espaços públicos predominantemente pensados e desenhados para a circulação e estacionamento automóvel e conseqüentemente mal adaptados à circulação de modos suaves, em particular ao uso pedonal do espaço urbano, e à maior eficiência e melhor utilização dos transportes públicos pelas pessoas.

A “*mobilidade sustentável*” implica também a alteração de comportamentos individuais e coletivos os quais apresentam uma grande resistência à mudança sobretudo num contexto, como em Portugal, em que as tendências vão no sentido do aumento da taxa de motorização da população, do aumento do número de viagens a par da crescente diversificação dos seus motivos e da conseqüente exigência de flexibilidade nas deslocções diárias.

O direito à mobilidade é atualmente reconhecido como um direito de cidadania que exige, em contrapartida, a adequação dos comportamentos individuais ao interesse coletivo. Por isso não deve ser objetivo do planeamento urbano impedir ou contrariar a mobilidade de pessoas e de bens, mas deve ter em vista alterar as condições em que se fazem as deslocções, no sentido de evitar a obrigatoriedade da sua realização, reduzir a sua extensão, bem como condicionar o recurso generalizado e sistemático ao automóvel privado, proporcionando alternativas.

Neste sentido, o conceito de “*cidadão multimodal*” deve passar a estar presente nos princípios que orientam a concepção e elaboração dos planos de ordenamento do território. Isto é, o planeamento urbano e a gestão urbanística devem dar prioridade



ao cidadão que nas suas deslocações otimiza a utilização do sistema de transportes à sua disposição no sentido da contenção do uso do automóvel individual, ou seja, deve valorizar a capacidade desenvolvida nos cidadãos para escolherem a melhor solução de transporte para cada necessidade específica, e não a capacidade de “forçarem” a mesma solução (o recurso ao automóvel) em todas as circunstâncias e necessidades.

2. ORDENAMENTO TERRITORIAL E INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

A literatura sugere, a fim de relacionar os elementos de mobilidade, de acordo com os modelos de atribuição e reconstruir as funções de custo associados à dependência entre a oferta e demanda de componentes.

Os dados recolhidos podem ser o quadro de intrínseco crítica relacionada não só com a funcionalidade do sistema analisado, mas o impacto sobre o meio ambiente em que aparece a previsão.

Como para as avaliações gerais, que podem ser realizados em qualquer realidade territorial, o tráfego de interação – Rede – ambiente não é avaliada, se não obrigatório, quando há uma alteração na procura devido a uma mudança na territorial ou urbano. A obrigação das avaliações está ligada ao tamanho de um projeto e seu tipo, mas a legislação atual não regulamenta os estudos relacionados a todos os diferentes tipos de intervenções ou previsões, que muitas vezes pode mudar o equilíbrio de uma determinada área. Pense na concentração do bairro, para serviços hospitalares, para centros turísticos onde a produção de artesanato sazonais ou especiais envolvendo a geração de tráfego pesado, como um consórcio de processamento de matérias-primas, o que faz com que a passagem através das ruas de acesso à mídia veículos agrícolas ou pesados.

O tráfego gerado por estes assentamentos está vinculado ao lugar em que está inserido, que tem o acesso estradas primárias e secundárias, que desempenham funções múltiplas e dependem do âmbito territorial de referência e as características intrínsecas do território.

Os problemas de mobilidade que são relevantes para os administradores são congestionamentos e da segurança, mas a visão é necessária para a gestão do tráfego e da relação com o meio ambiente, em relação às mudanças contínuas na procura de mobilidade e do território em que é inserido.

As transformações das áreas deve ser planejada com destaque para os níveis de acessibilidade exigidas pelas diversas áreas, de modo a minimizar os conflitos e possíveis interferências entre os diferentes utilizadores da estrada. Na verdade, as zonas de uso pretendido diferente interagir uns com os outros, em função de um determinado “capacidade ambiental” ou seja, o limite de tolerância, tanto por parte dos utentes da



estrada que por residentes, acima do qual a qualidade de vida e as funções da oferta de mobilidade são vistos como um negativo.

O cumprimento da rede viária para o uso do carro, em referência à variabilidade das condições em que é dado o trânsito, conecta-se ao conceito de planejamento, onde a gestão do componente de transporte torna-se uma parte crucial das escolhas estratégicas do plano. Dado o objetivo absoluto de partilhar o ato de planejamento para melhorar a qualidade de vida, torna-se essencial para gerir a componente de transporte à procura de um equilíbrio entre os diferentes fins, ou seja, para encorajá-la sem agravamento das condições ambientais.

A função do aménagement do território é de ligar as perspectivas em longo prazo, ordenar as realizações públicas – fixadas pelo orçamento num panorama anual – e as decisões de categorias econômicas da nação. A importância de tal função para o país – assim como a do planejamento – dependerá da natureza das escolhas propostas, do nível em que são tomadas as decisões e do seu alcance. As diretrizes do ordenamento do território, para o referido autor, são: a dimensão geográfica do crescimento, os pontos fracos do território, a urbanização e a vida rural, a cidade polo e o campo. O poder público deve exercer um papel bem mais amplo que as demais organizações e entidades de um país, tai. O poder público é, na verdade, o mestre de obras das infraestruturas de um país. Entre as obras mais importantes estão a implantação e orientação de redes rodoviárias, ferroviárias e fluviais, a criação de universidades e de centros de pesquisas, a organização urbana por meio dos planos de urbanismo e, algumas reservas fundiária.

Tais ações estão entre as mais determinantes do poder público, mas, na verdade, quase todas as ações governamentais e da sociedade afetam o ordenamento do território. Contudo, na sociedade atual, existe uma forma de intervenção cada vez mais complexa e de particular importância: o poder público é de fato responsável pela coerência do conjunto de investimentos de todos os agentes econômicos.

O aménagement do território abrange diversos tipos de políticas tais como as políticas de planejamento físico do território, políticas de ações setoriais, políticas de ações regionalizadas, e políticas regionais. As políticas de planejamento físico do território tiveram início no começo do século XX quando os zoneamentos das regiões urbanas começaram a ser praticados na Inglaterra; elas estão relacionadas com a Carta de Atenas (1933), cujos princípios foram expandidos para além das cidades. Aqui, o planejamento traduzia-se por políticas de divisão das atividades e utilização do solo. Em escalas diversas, ela orienta as empresas e sua mão-de-obra, incentivando as operações de concentração e desconcentração; regula o uso da terra em escalas de cidades e regiões, identificando áreas e setores onde se localizam determinadas vocações. O conjunto dessa política de planejamento visa otimizar as divisões das atividades, reduzir, ou mesmo suprimir as disparidades regionais ou inter e intra-urbana, além de melhorar as condições de vida dos habitantes.



A implantação de uma infraestrutura de transportes é um bom exemplo das diferenças existentes entre as abordagens dos que ordenam o território e dos outros intervenientes. Essas diferenças se exprimem tanto através dos aspectos técnicos quanto nas abordagens teóricas da questão. Nesse sentido, qualquer dado, por menor que seja, deve ser considerado, pois ele pode representar pouco ou muito para os intervenientes.

A infraestrutura de transportes é vista pelos planejadores como uma medida de atração que facilita o desenvolvimento das regiões que atravessam por antecipar a demanda. A infraestrutura tem como impacto espacial a geração de aptidões que podem levar ao desenvolvimento econômico das regiões. A rodovia é mais eficiente na difusão territorial das atividades, uma vez que as atividades econômicas tendem a se aglomerar em suas extremidades e em seus entroncamentos intermediário.

O crescimento econômico de uma dada região pode ser incentivado pela melhoria da oferta de infraestrutura. Nesse sentido, as políticas de ordenamento regional materializam-se em investimentos públicos na infraestrutura física (transportes, logísticas, matriz energética, recursos hídricos, rede de comunicação) e humana das regiões, que passa pelo fortalecimento de redes de Universidades e centros de pesquisas, implantação de centros de ensino médio profissionalizantes para a capacitação da mão-de-obra utilizada na atividade econômica. Vale salientar que, nos planos de ordenamento territoriais brasileiros em geral, a infraestrutura de transportes ganha destaque especial e, na maioria das regiões, é o modal rodoviário que sobressai.

No entanto, a dotação dos lugares com infraestrutura de transportes como incentivo ao desenvolvimento das atividades econômicas é perceptível na maioria dos países, a exemplo da França.

2.1. PLANEAMENTO DA MOBILIDADE NA COMUNIDADE EUROPEIA

Elemento capital no funcionamento das economias modernas, o transporte confronta-se com uma contradição permanente entre uma sociedade que exige cada vez mais mobilidade e uma opinião pública que suporta cada vez menos os atrasos crônicos e a medíocre qualidade das prestações oferecidas por determinados serviços. Perante uma procura de transporte sempre crescente, a Comunidade não pode responder apenas com a construção de novas infra-estruturas e com a abertura dos mercados. O duplo imperativo que representam o alargamento e o desenvolvimento sustentável, consagrado nas conclusões do Conselho Europeu de Gotemburgo, impõe uma optimização do sector

dos transportes. Um sistema de transportes moderno deve ser um sistema sustentável, tanto do ponto de vista económico como do social e do ambiental.



Ao conceber o futuro deste sector, importa estar consciente da sua importância económica. Foi, nomeadamente, devido à importância dos investimentos nos transportes e ao seu papel determinante no crescimento económico que os autores do Tratado de Roma previram a definição de uma política comum, obedecendo a regras específicas.

Durante muito tempo, a Comunidade Europeia não soube, ou não quis, pôr em prática a política comum de transportes prevista no Tratado de Roma. Durante quase 30 anos, o Conselho de Ministros foi incapaz de traduzir em ações concretas as propostas da Comissão. Só em 1985, depois de o Tribunal de Justiça ter constatado a omissão por parte do Conselho, os Estados-Membros foram levados a aceitar a ação legislativa da Comunidade.

Mais tarde, o Tratado de Maastricht reforçou as bases políticas, institucionais e orçamentais da política de transportes. Por um lado, a maioria qualificada substituiu, em princípio, a unanimidade, ainda que, na prática, esta seja ainda dominante nos trabalhos das instâncias do Conselho de Ministros.

O Parlamento Europeu, graças aos seus poderes no processo de co-decisão, constituiu, por sua vez, um elemento de pressão indispensável à tomada de decisões, como ficou demonstrado, em Dezembro de 2000, com a decisão histórica de abertura completa, em 2008, do mercado do transporte ferroviário de mercadorias.

Por outro lado, o Tratado de Maastricht introduziu o conceito de rede transeuropeia, que permitiu desenvolver um esquema diretor das infraestruturas de transporte ao nível europeu, beneficiando de um apoio financeiro comunitário.

Foi com estes fundamentos que, em Dezembro de 1992, foi publicado o primeiro livro branco da Comissão sobre *“o futuro desenvolvimento da política comum de transportes”*.

Com o alargamento, um novo imperativo, o desenvolvimento sustentável, deverá constituir a oportunidade (para não dizer a alavanca) para adaptar a política comum de transportes. Este objetivo, introduzido pelo Tratado de Amsterdã, deve nomeadamente ser atingido por meio da integração das preocupações de ordem ambiental nas políticas comunitárias.

A solução simplista seria a de decretar uma redução da mobilidade das pessoas e bens, impondo uma nova repartição entre os meios de transporte. Mas tal solução não é realista, porque a Comunidade não dispõe de competências nem de meios para estabelecer limitações à circulação nas cidades ou nas estradas nem para impor o transporte combinado rodoferroviário para o tráfego de mercadorias¹.

¹ Para citar apenas um exemplo das dificuldades em termos de subsidiariedade, recordemos que vários Estados-Membros contestam o próprio princípio de uma generalização a nível comunitário da proibição de circulação de veículos pesados de mercadorias aos fins-de-semana. Por outro lado, as medidas *“dirigistas”* implicariam a urgente harmonização, por unanimidade, da fiscalidade sobre os combustíveis, quando ainda há poucos meses os Estados-Membros reagiram de maneira divergente, no plano fiscal, à escalada do preço do petróleo.



O objetivo de reequilíbrio entre os modos de transporte, que nunca pôde ser atingido,

pressupõe não só a execução, a nível da política comum de transportes, do ambicioso programa previsto pelo livro branco até 2010, mas também que sejam tomadas medidas coerentes no âmbito de outras políticas, a nível nacional ou local:

- a definição da política económica, pela integração de determinados factores que contribuem para o aumento da procura de transporte, em especial os que estão ligados ao modelo de produção *“just-in-time”* e de rotação permanente de existências;
- a política de urbanismo e de ordenamento do território, que deverá evitar o crescimento inútil da necessidade de mobilidade decorrente de uma planificação desequilibrada das distâncias entre as zonas habitacionais e os locais de trabalho;
- as políticas social e de educação, pela melhor organização dos ritmos de trabalho e dos horários escolares, a fim de evitar o congestionamento das estradas, nomeadamente nas partidas e regressos de fins-de-semana, durante os quais ocorre o maior número de acidentes de viação;
- a política de transportes urbanos nas grandes aglomerações, a fim de conciliar a modernização do serviço público e a racionalização da utilização do automóvel particular. O respeito pelos compromissos internacionais de redução das emissões de CO₂ está em jogo tanto nas cidades como nas estradas;
- a política orçamental e fiscal, para promover, ao mesmo tempo, uma verdadeira internalização dos custos externos, nomeadamente ambientais, e a conclusão de uma rede transeuropeia digna desse nome;
- a política de concorrência, que deverá garantir, em especial no sector ferroviário, que a abertura do mercado não seja entravada pelas empresas dominantes já presentes no mercado e não se traduza numa degradação da qualidade dos serviços públicos;
- a política de investigação relativa aos transportes na Europa, a fim de assegurar uma maior coerência dos vários esforços desenvolvidos a nível comunitário, nacional e privado, na linha do conceito de espaço europeu da investigação.

É preciso deixar claro que um certo número de medidas identificadas no livro branco, como o lugar do automóvel particular, a melhoria da qualidade do serviço público ou a obrigação de transportar mercadorias por caminho-de-ferro, e não por estrada, passa por opções nacionais ou regionais, mais do que por medidas tomadas a nível comunitário.

Sensível à necessidade de harmonização da Política Comunitária de Ambiente com a Política Comum de Transportes, bem como do imperativo de eliminação das



distorções das condições de concorrência entre Estados-Membros, entre modos de transporte e no seio de cada um deles, da não tomada em consideração dos aspectos sociais e ambientais dos transportes e ainda, das dificuldades no financiamento e recuperação de investimentos em infraestruturas de transportes, a Comissão Europeia, desenvolveu ao longo da última década uma intensa atividade visando promover os princípios da sustentabilidade, eficiência, concorrência leal, competitividade e cooperação no sector dos transportes.

O Livro Branco *“Política Europeia de Transportes rumo a 2010: tempo para decidir”*, recentemente publicado, assume-se como expressão final desta intensa atividade, iniciada com a publicação do Livro Branco sobre *“Desenvolvimento Futuro da Política Comum dos Transportes”*², no qual a Comissão Europeia ciente da insustentabilidade da manutenção das tendências e padrões de crescimento associados à atividade de transporte, assume como emanção do conceito de *“desenvolvimento sustentável”* a necessidade de assegurar uma mobilidade sustentável, que permita dar resposta às necessidades da geração presente, sem comprometer a possibilidade de desenvolvimento das gerações vindouras – Princípio da Solidariedade Transgeracional.

Consciente que a política tradicional de regulamentação direta não assegura a viabilidade a prazo dos sistemas de transporte, a Comissão propõe no Livro Verde *“Para uma Formação Correta e Eficiente dos Preços dos Transportes – Opções de Política para a Internalização dos Custos Externos dos Transportes na União Europeia”*³, a adopção de instrumentos de mercado, nomeadamente a formação de preços, visando assegurar que o preço pago pelos utentes reflita os custos sociais totais das suas deslocações. Neste sentido, propõe que os sistemas de tarifação se baseiem no Princípio do Utilizador-Pagador, de acordo com o qual, todos os utilizadores das infraestruturas de transporte deverão pagar os custos a que dão origem, incluindo os custos ambientais e outros custos externos o mais perto possível do local de utilização – Princípio da Territorialidade –, respeitando igualmente o Princípio da Subsidiariedade, segundo o qual o sistema deverá fornecer um quadro baseado em princípios comuns a todos os modos de transporte, dentro do qual os Estados serão, em grande medida livres de fixar o nível das taxas.

Finalmente, no Livro Branco *“Pagamento Justo pela Utilização das Infraestruturas – Uma Abordagem Gradual para um Quadro Comum de Tarifação das Infraestruturas de Transporte na União Europeia”*⁴, a Comissão propõe o princípio de tarifação de acordo com o *“custo social marginal”*. Os custos sociais marginais são os custos variáveis que refletem os custos de cada veículo ou unidade adicional de transporte que utilizam

² COM (92) 494 final.

³ COM(95) 691 final.

⁴ COM(98) 466 final.



uma infraestrutura, devendo refletir os danos causados às infraestruturas e os custos resultantes do congestionamento do trânsito e da poluição, variando em função de fatores como a unidade de peso ou o número de eixos, as horas de ponta, os percursos urbanos e as emissões dos motores.

Mais do que uma mera continuidade da Política Comum de Transportes, centrada na mobilidade sustentável, harmonização das condições de concorrência, recuperação dos investimentos nas infraestruturas, o Livro Branco *“Política Europeia de Transportes rumo a 2010: tempo para decidir”* preconiza uma reorientação do próprio paradigma de abordagem, em que o âmbito de ação deixa de se limitar apenas ao sistema de transportes (maximização do bem-estar do produtor) passando a centrar-se, também, na garantia dos direitos dos cidadãos (maximização do bem-estar do consumidor).

2.2. PLANEAMENTO DA MOBILIDADE NO BRASIL

O direito à mobilidade urbana é um dos componentes do direito à cidade. As cidades devem permitir a circulação das pessoas e cargas em condições harmoniosas e adequadas. Para tanto, elas devem ser dotadas de um adequado sistema de mobilidade.

A mobilidade urbana é, simultaneamente, causa e consequência do desenvolvimento econômico e social, da expansão urbana e da distribuição espacial (ou localização) das atividades dentro de uma cidade. A estrutura viária e a rede de transporte público têm especial participação na configuração do desenho das cidades. Por isso diz-se que elas são estruturante.

A rede de mobilidade urbana é complexo sistema, composto por infraestrutura urbana, por normas jurídicas, organizações e procedimentos de fiscalização e controle do uso da infraestrutura, por serviços de transporte de passageiros e cargas, por mecanismos institucionais, regulatórios e financeiros de gestão estratégica.

A infraestrutura de mobilidade urbana é composta de calçadas com passeios para trânsito de pedestres, ciclovias, vias automotivas, metroferrovias, hidrovias, estacionamentos, pontos de embarque e desembarque de passageiros e cargas; terminais, estações, conexões; sinalização viária e de trânsito, etc.

As normas jurídicas, as instituições e os procedimentos irão regular o uso dessa infraestrutura urbana e os serviços de transporte de passageiros e cargas.

Esse complexo sistema deve ser estruturado de modo a garantir a toda e qualquer pessoa autonomia nos deslocamentos desejados dentro do espaço urbano, respeitada a legislação em vigor.

As políticas públicas de mobilidade urbana estão subordinadas aos princípios de sustentabilidade ambiental e devem estar voltadas à promoção da inclusão social, permitindo o acesso equânime aos bens e oportunidades disponíveis na cidade.



Uma boa política pública de mobilidade urbana trata sistematicamente o trânsito, o planejamento e a regulação do transporte coletivo, a logística de distribuição das mercadorias, a construção e manutenção da infraestrutura urbana de mobilidade e outros temas afins, como a distribuição espacial das atividades econômicas, culturais, educacionais, de lazer, etc.

Enfim, a mobilidade urbana deve ser tratada de maneira integrada à gestão urbana estratégica e participativa, buscando o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana e o bem-estar das pessoas, de modo sustentável – econômico, social e ambientalmente.

Em outras palavras: a política de mobilidade deve estar associada à política de desenvolvimento urbano, submetendo-se às diretrizes expressas nos Planos Diretores Participativos.

A criação do Estatuto das Cidades, em 2001⁵, incentivou a elaboração de planos de transportes atrelados aos planos diretores. A criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional da Mobilidade, em 2003, assim como a realização da Conferência das Cidades e a definição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, demonstra a preocupação do atual Governo Federal com o setor de transportes urbanos.

O Estatuto das Cidades estabeleceu em seu artigo 41, § 2º, a obrigatoriedade das cidades com mais de 500 mil habitantes elaborarem seus Planos de Transporte Urbano Integrado, compatível com o seu Plano Diretor, ou nele inserido. Porém, considerando que o planejamento estratégico é condicionante de uma gestão pública eficiente, é recomendável que todos os Municípios elaborem de maneira democrática-participativa seus Planos de Mobilidade Urbana.

O Código de Trânsito Brasileiro⁶ contém disposições normativas importantes e que devem ser levadas em consideração na elaboração da política de mobilidade urbana.

Até porque no caso brasileiro temos uma lei nacional que definiu as várias dimensões da mobilidade urbana, agora constitucionalizado como direito fundamental do cidadão e um direito social a ser prestado pelo Estado, nas suas três esferas políticas, a União Federal, os Estados e os Municípios, mediante a promulgação da Lei n. 12.587/2012. Podemos afirmar que a mobilidade urbana agora se trata de um direito fundamental e social do cidadão. O exercício adequado deste direito poderá revolucionar a mobilidade urbana em nossas cidades e no país. Um grande desafio se abre para que a cidadania possa ser exercida em sua plenitude nas nossas cidades, com a participação e controle social pelos cidadãos na cobrança deste direito à mobilidade urbana.

⁵ Lei Nacional n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

⁶ Lei Nacional n. 9.503/1997.



A Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), que deve ser observada pelos Planos Locais de Mobilidade Urbana que serão elaborados por cada Município e Região Metropolitana, notadamente no que se refere aos objetivos, princípios e diretrizes.

a) Objetivos das políticas de mobilidade urbana: com eficácia de vinculação finalística, juridicamente exigível e controlável, definiu-se pelo artigo 7 da Lei n. 12.587/2012 que as políticas públicas de mobilidade urbana serão democraticamente estruturadas e implementadas em todos os entes federativos (Municípios, Estados, Distrito Federal, União) e deverão sempre ter por objetivo: I – reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; II – promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; III – proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; IV – promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; V – consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

b) Princípios reitores: também restou definido (artigo 5 da Lei n. 12.587/2012) que toda e qualquer política pública de mobilidade urbana, seja de qual Município, Região Metropolitana ou Estado for, deverá pautar-se, sob pena de invalidade jurídica, pelos seguintes princípios: I – acessibilidade universal; II – desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; III – equidade no acesso dos cidadãos ao transporte coletivo público; IV – eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; V – gestão democrática e controle social no planejamento e avaliação da política pública de mobilidade; VI – segurança no deslocamento das pessoas; VII – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; VIII – equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e IX – eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

c) Diretrizes: e como diretrizes necessárias para manter a coerência nacional das políticas locais, regionais, metropolitanas, estaduais e federais de mobilidade urbana, estabeleceu-se no artigo 6 da Lei n. 12.587/2012, as seguintes: I – integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; II – prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; III – integração entre os modos e serviços de transporte urbano; IV – mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; V – incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes; VI – priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; VII – integração



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

O Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n. 82/2014, em julho último, que introduziu duas importantes dimensões no marco regulatório brasileiro. Primeiro, definiu como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos a segurança viária como parte do conceito de segurança pública.

A efetivação da segurança viária compreende a atuação do Estado nas ações de educação, engenharia e fiscalização de trânsito, ou seja, a abordagem clássica do trânsito seguro pela aplicação dos 3Es (engineering, education and enforcement). Por fim, o objetivo último de tal ação é assegurar ao cidadão o direito à mobilidade urbana de maneira eficiente.

No entanto, a estrutura da Constituição Federal Brasileira foi criada de tal forma que, qualquer direito surgido posteriormente ao processo constitucional originário possa ser atraído para o rol de direitos fundamentais do seu artigo 5, fazendo com que tal direito não possa ser mais excluído do texto constitucional, ou seja, não pode mais ser subtraído tal direito do cidadão. Todavia, por uma característica de ação afirmativa e positiva do Estado no provimento da mobilidade urbana, pode ser também entendido que tal direito seja além de fundamental, um verdadeiro direito social em sua essência, assim como não se restringe à segurança viária, pois esta é apenas instrumento desse direito à mobilidade urbana.

Os avanços neste tema no Brasil poderão impulsionar outras cidades e países a seguir na mesma direção de uma mobilidade urbana inclusiva, que assegure uma mobilidade de todos, para todos e financiada por todos. Na qual a segurança viária seja instrumento em favor do cidadão, motorizado ou não, e não apenas no sentido de dar mais *“fluidez ao tráfego”*, conforme historicamente o tema foi tratado.

3. CIDADE DO MÉXICO EXEMPLO DA RELAÇÃO ENTRE O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO DOS TRANSPORTES

A nova Lei de Mobilidade do Distrito Federal (LMDF)⁷ substituiu a Lei de Transporte e Estradas, aprovada em 2002, e estabelece que seu objetivo é *“planejar, regular e gerenciar a mobilidade das pessoas e do transporte de bens”*. Se a comparamos com a normativa anterior, esta não foca unicamente nos cidadãos, mas nos serviços que permitiam o deslocamento das pessoas e de carga.

Para fazer com que isto seja possível, a Lei de Mobilidade fixa prioridades para o uso das ruas e destino do orçamento que financiará a nova infraestrutura urbana. Assim, a

⁷ A Lei da Mobilidade do Distrito Federal (LMDF) foi aprovada pela Assembleia Legislativa DF (ALDF) em 30 de abril de 2014.



lei considera que ao se ordenar os cidadãos dependendo da sua forma de mobilidade, obtém-se uma Pirâmide de Hierarquia de Mobilidade Urbana com cinco níveis.

Na ponta da pirâmide se localizam os pedestres, que possuem a preferência frente aos demais meios de transporte. No segundo nível estão os ciclistas, seguidos do transporte público. No quarto nível está o transporte de cargas e no último nível estão os automóveis e motocicletas.

Assim, busca-se priorizar os deslocamentos que ajudam a descongestionar as ruas e melhorar as condições do meio-ambiente e, com isto, enfrentar a rápida taxa de motorização que a Cidade do México está vivendo, onde o parque automotivo cresce anualmente 6,23% – enquanto que o crescimento da taxa demográfica representa 2,41% – essa projeção leva a crer que em 2030 a cidade tenha 70 milhões de veículos, segundo cálculos realizados pelo Instituto de Políticas para o Transporte e Desenvolvimento do México (ITDP).

3.1. PRINCÍPIOS, DIREITOS E OBRIGAÇÕES RECONHECIDOS

Sem dúvida, um dos progressos mais clara do novo LMDF é definir se o direito de mobilidade, pela primeira vez em um sistema jurídico no Distrito Federal. É incorporada artigo 5 um novo texto: *“A mobilidade é o direito de cada pessoa e da comunidade para fazer o deslocamento eficiente de pessoas e bens para o acesso pelos diferentes modos de transporte reconhecido por lei, a um sistema de mobilidade que atenda a hierarquia e os princípios enunciados na presente despacho, para satisfazer as suas necessidades e em desenvolvimento”*. Tanto quanto foi o texto anterior era o artigo 94 em que a lei lhe deu *“o direito de preferência aos pedestres e os usuários, quando transportados ou trânsito através das várias estradas Cidade do México”*. O avanço é sintomático de um processo de reconhecimento cuja antecedente imediato anterior era o Relatório Especial da Lei CDHDF Mobility publicado em 2013.

O novo artigo 7 define os 10 princípios em que assenta o direito a mobilidade. Deses, cinco (segurança, acessibilidade, equidade, qualidade e sustentabilidade) tem uma abordagem de direitos de acordo com o Relatório Especial CDHDF, e cinco (eficiência, resiliência, multimodalidade, participação social e inovação tecnológica) têm mais a ver com os mecanismos para fazer valer os direitos com foco na operação e gestão pública. A partir dos conceitos básicos de um direito humano (disponibilidade, qualidade e acessibilidade) única dúvida é se fornecida cobertura ou disponibilidade do sistema de mobilidade. Aparece em todas se necessário, a regulação secundária define o âmbito e os instrumentos de estes princípios (e direitos), para que possam ser aplicadas.

Com este reconhecimento importante também acrescenta um totalmente novo texto artigo 6, que fornece a outra metade da equação: a obrigação de Estado para assegurar o cumprimento da lei.



Além disso, o mesmo artigo 6 estabelece que dar prioridade *“no uso espaço viário e distribuição de recursos orçamentários serão avaliados”*, segundo um hierarquia disabled liderado por seguidos por pedestres e ciclistas, usuários de transporte público de passageiros, fornecedores do mesmo de serviços, prestadores de serviços de transporte de mercadorias, e, finalmente, os usuários de carros particulares.

Salienta, as novas tarifas de ajuste direito, levando em consideração *“Os custos diretos e indiretos que afetam o serviço”*, novo parágrafo artigo 165. No entanto, para garantir o princípio da acessibilidade direito à mobilidade, a estrutura tarifária e à mesma taxa deve responder a critérios de justiça social, e não apenas o custo técnico da operação, o que não é reconhecido pelo LMDF.

Não ser exagerada que a aplicação destes princípios e obrigações Estado só será realizado se instrumentos eficazes são gerados. Sem eles, estes novos parágrafos fique só no papel. Instrumentos de regulação, controle e orçamento necessário deve ser refletido no novo LMDF, outras leis relacionados com as regras, regulamentos, manuais e orçamentos.

3.2. MOBILIDADE PLANEJAMENTO

A demanda para dar mais significado para decisões de políticas públicas em matéria de mobilidade através de um planejamento de vida está ficando mais forte. O LTyVDF quadro regulamentar foi terrivelmente negligenciado neste, apenas o artigo 16 foi uma referência vago programa abrangente de Transporte e as estradas do Distrito Federal (PITV) que deve *“considerar todas as medidas administrativas e operacionais para garantir bom funcionamento do transporte de passageiros e de carga”*. A outra problema é que as decisões de planejamento foram tomadas com critérios a curto prazo, que impedem o cumprimento de metas de qualidade, cobertura e acessibilidade.

Entrada de concessão a todo capítulo e 11 artigos mobilidade planejamento (artigos 35-45) o completamente novos critérios de planejamento (em que o LTyV não previstos nada) estão estabelecidas no artigo 37: garantir a integração transporte público, tomar medidas para assegurar a proteção dos integridade física, estabelecer critérios e ações de design universal, incentivar e incentivar o uso do transporte público e do uso racional dos automóveis particulares, promover a participação cidadã, desencorajar o desenvolvimento de projetos imóveis em lugares que não são cobertos pelo sistema integrado de transportes, habitação aproximada, empregos e serviços, priorizar os sistemas de planejamento mobilidade de transportes públicos e não motorizados, aumentar a resiliência sistema de mobilidade, promover ações para tornar a distribuição mais eficiente bens e *“tomar decisões com base no diagnóstico, prognóstico e critérios técnicos assegurar o uso eficiente dos recursos públicos”*.



O instrumento mais importante é, sem dúvida, o herdeiro do PITV, o PIM (Programa de Mobilidade Integral), o que é necessário para ser publicado no primeiro ano governo e parcialmente atualizado gestão (para a primeira GDF terá 6 meses a partir da publicação do LMDF). O mais interessante é o artigo 41 estabelece o conteúdo mínimo do PIM, que agora exige mais diagnóstico (que era sempre o mais atraente de PITV), o programa e as linhas de ação deve incluir o seguinte: a gestão do tráfego de veículos, promoção e

integração do transporte público de passageiros; promover o ciclismo e andar, bem como a acessibilidade para o deslocamento de pessoas deficiência, gestão e utilização da melhoria da rede de estradas primárias e eficiência do transporte público de passageiros; infra-estrutura para a mobilidade; gestão estacionamento, transporte e distribuição de mercadorias, gestão de transportes metropolitana; cultura de mobilidade e redução dos *"fatos de trânsito"*.

3.3. SISTEMA DE PAGAMENTO INTEGRADO

A criação do Metrobús, um sistema de Transporte Rápido por ônibus (BRT), e a ampliação das redes do metrô nos últimos dez anos tem melhorou as opções de mobilidade das pessoas como alternativa aos automóveis, a nova lei considera que para garantir maiores acessos é necessário criar um sistema de pagamento integrado.

Este busca garantir a comunicação dos diversos sistemas de transporte entre si, evitando que as pessoas precisem realizar tantas baldeações. Mesmo assim, para que isto seja implementado da forma mais eficiente possível, é necessário criar um sistema de pagamento único, cujo início está estimado para 2015.

Entretanto, o pagamento integrado é uma mudança que poderia ser classificada como a mais visível. Os operadores, por sua vez, devem garantir que as viagens sejam mais seguras e planejadas, melhorando, assim, a qualidade dos serviços já existentes e cumprindo com as novas normas de qualidade.

3.4. PLANO INTEGRAL DE SEGURANÇA DAS VIAS

Levando em conta que os pedestres e os ciclistas se localizam nos níveis superiores da Pirâmide de Hierarquia de Mobilidade Urbana, se faz necessário que a infraestrutura também garanta sua segurança. É por isso que a nova normativa não quer somente assegurar a mobilidade dentro da cidade, mas que esta seja feita da maneira mais segura possível.

Para tornar isto possível, a lei considera melhorar o projeto da infraestrutura urbana e aumentar as normas de segurança, o que se pretende alcançar através de novos regulamentos e a entrega das permissões de circulação.



Outro fator que as autoridades, organizações de cidadãos e diversas instituições consideraram durante a elaboração dos novos pontos da normativa é que se deve levar em conta o fator climático e os riscos de inundações e deslizamentos de terra aos quais a cidade está exposta.

Por este motivo, a lei considera que os sistemas de transporte sejam capazes de enfrentar e responder às diversas situações climáticas, visando garantir a continuidade dos deslocamentos e evitar que as pessoas recorram aos automóveis para os percursos, já que se busca fomentar uma cultura em torno da mobilidade sustentável e, com ela, diminuir as emissões contaminantes.