

MOBILIDADE URBANA***URBAN MOBILITY***

Artigo recebido em 12/06/2015

Revisado em 08/09/2015

Aceito para publicação em 13/10/2015

Adir Ubaldo Rech

Graduado em Filosofia e Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Professor de Direito Urbanístico no Programa de Mestrado em Direito da UCS.

Consultor de Vários Municípios do Brasil.

RESUMO: O artigo faz uma crítica à Lei de Mobilidade Urbana, evidenciando sua importância, mas também apontando falhas que prejudicam a adoção de políticas públicas concretas, que encaminhem à solução do problema. Além disso, a lei editada, por si, não tem o condão de tornar obrigatórias e efetivas as políticas públicas que venham a solucionar o problema da mobilidade urbana no Brasil, sem a adoção de planos nacional, estadual e municipal construídos por técnicos e com alocação de recursos. Reflete-se a necessidade de mudanças no Plano Diretor Municipal, bem como de aquisição de conhecimentos adequados.

PALAVRAS-CHAVE: Mobilidade Urbana. Lei. Planos. Conhecimentos úteis.

ABSTRACT: The article criticizes the Urban Mobility Law not only by displaying its importance, but also by indicating failures that damage the adoption of concrete public policies able to guide to the solution of the problem. Besides, the edited law itself does not aim to make the public policies that are capable to solve urban mobility problem in Brazil compulsory and effective without adopting the appropriate national, state and municipal plans developed by experts and the proper resources allocation. Both the need for changes in the Municipal Director Plan and the need for adequate knowledge acquisition are consequently noticed.

KEYWORDS: Urban Mobility. Law. Plans. Useful knowledge.

SUMÁRIO: Introdução 1 A Lei de Mobilidade Urbana. 2 Os Planos Diretores. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

São perceptíveis a necessidade e a urgência de administrar os movimentos de pessoas (mobilidade urbana) de bens e de pessoas com agilidade, eficiência, conforto e segurança. Também é imperioso mitigar os impactos negativos gerados pelo transporte urbano, especialmente no que se refere a congestionamentos, acidentes, poluição visual, atmosférica e sonora, bem como à exclusão social.

Mas é fundamental que tenhamos uma visão epistêmica do que efetivamente fazer. A lei é o principal instrumento no planejamento da gestão pública. Mas não é toda lei que tornará efetivo esse planejamento. Isso só ocorrerá se ela tiver uma construção epistêmica, científica, inteligente e capaz de ser instrumento cogente de políticas públicas adequadas à solução de problemas.

A lei, como medida institucional e reguladora, ou seja, que estabelece obrigatoriedades, diretrizes e competências, é uma necessidade e um avanço. Parece incrível que neste país ainda se acredite que uma simples lei resolverá tudo, quando muito pouco ficou assegurado e, se nada a mais for feito, tudo ficará como está.

A União, mais uma vez, quer resolver a falta de políticas públicas e privadas adequadas à construção de uma mobilidade urbana sustentável, com uma simples lei, sem fazer o “dever de casa”. A denominada Lei Federal de Mobilidade Urbana,¹ tem como finalidade estabelecer normas gerais com vistas ao cumprimento do que dispõem o inciso XX, do art. 21, e o art. 182 da Constituição Federal de 1988.

O primeiro pede à União que estabeleça diretrizes sobre o transporte urbano, e o segundo diz respeito a normas gerais de políticas urbanas já consagradas no Estatuto da Cidade. Na realidade, o advento da lei muito pouco mudará, sem a adoção de planos de mobilidade urbana por parte da União, dos Estados e dos Municípios de forma integrada com a previsão de recursos, os quais planos devem acontecer exatamente nessa ordem ou, no mínimo, de forma concomitante.

Na realidade, a referida lei não resolve o problema que é a mobilidade urbana, mas apenas estabelece algumas diretrizes de forma geral e genérica. A União faz de conta que planejou a mobilidade urbana do País e torna obrigatório aos Municípios um Plano de Mobilidade Urbana Municipal, num prazo de três anos sob pena de não receberem recursos

¹ Lei Federal 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. Ignora praticamente o seu importante papel, pois não torna obrigatório um Plano Nacional de Mobilidade Urbana, que defina estradas federais, ferrovias, aeroportos e portos e assegure investimentos em curto, médio e longo prazo. Também não torna obrigatório que os Estados elaborem seus Planos Estaduais de Mobilidade Urbana. A lei não pode ser mero indicativo de políticas públicas, mas deve significar, efetivamente, políticas públicas

1 A LEI DE MOBILIDADE URBANA

A lei sempre precisa ser analisada sob os aspectos jurídicos de sua efetividade² e sob os aspectos práticos de sua concretização. Senão vejamos:

O art. 7º do instituto legal em questão, por exemplo, quando se refere aos objetivos da mobilidade urbana, está explicitando diretrizes sociais da mobilidade urbana. Reduzir as desigualdades e promover a inclusão social são diretrizes sociais fundamentais da mobilidade urbana. Objetivos não são normas de Direito, portanto, não são comandos que impõem condutas. Nesse sentido, trazemos o ensinamento de Rech e Rech:

As diretrizes são normas norteadoras, que indicam caminhos, balizam ações e o tipo de desenvolvimento, com vistas à unidade do projeto de cidade. Devem se sobrepor às demais normas, buscando garantir o plano estabelecido. As diretrizes, na realidade, vinculam as políticas públicas à busca de sua concretização.³

As decisões jurídicas sobre litígios ou descumprimento de norma não se dão pelo comando dos objetivos, mas das diretrizes.

A Lei de Mobilidade Urbana, quando trata das competências da União, no seu art. 16, não objetiva apontar a atribuição mais importante da União, qual seja, a de *estabelecer um Plano Nacional de Mobilidade Urbana, prevendo a implementação da infraestrutura rodoviária, ferroviária, aeroportuária e de navegação, com recursos a serem contemplados nos orçamentos* e com vistas às mobilidades urbana nacional e internacional.

E, por consequência, esse papel fundamental da União no que se refere à mobilidade, não tem prazo para ser definido, o que nos leva a concluir que a União nunca elaborará um Plano Nacional de Mobilidade Urbana, buscando cumprir suas atribuições constitucionais.

² Efetividade – É um princípio de Direito. Consiste em que a conduta prevista na norma aconteça na prática.

³ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 90.

Mas os Estados e Municípios necessitam saber o que está previsto pela União, como, por exemplo, um aeroporto, uma rodovia ou uma ferrovia federal, e se isso viabilizará e interferirá na mobilidade estadual e na municipal. Os municípios não são ilhas, pois necessitam de ligação com outras cidades, outros estados ou até mesmo países.

Não se justifica que ela (a União) tampouco cumpra o Princípio da Efetividade, posto que os Municípios apenas têm prazos impostos (para elaborar) e penalidades previstas (se não elaborar) para concretizar os planos, e nada é exigido da União e dos Estados.

Segundo Rech e Rech, o espírito das leis começa a tomar forma nos municípios,⁴ por ser aí mais efetivo:

A efetividade consiste em que a conduta daqueles a quem se dirigem as normas coincida com o conteúdo delas. Então, a maior parte das normas é efetiva, quando, na maior parte das vezes, são obedecidas e respeitadas. A norma deve possibilitar que o sujeito direcione sua conduta conforme o Direito, resultado da aceitação da própria norma, por ser ela efetiva e representar o que efetivamente é preciso ser feito.⁵

Um Plano de Mobilidade Urbana deve ser efetivo; deve significar o que efetivamente é preciso fazer. Não há como fazer planos municipais, sem que estejam definidos os Planos Estaduais e o da União.

De outra parte, no art. 18 do referido instituto legal, ficam definidas as atribuições dos municípios. No entanto, a atribuição mais importante não está explicitada, qual seja, a de *estabelecer uma densidade demográfica sustentável e uma hierarquização do Sistema Viário Municipal, definindo no Plano Diretor o sistema viário macro, ou de cidade, deixando para o parcelamento do solo, apenas as vias de vizinhança.*

Ocorre que o mais grave problema que é notado na mobilidade urbana tem origem na inadequação existente entre os índices construtivos elevados e as atividades incompatíveis com a estrutura viária e de mobilidade urbana, que estão previstos no Plano Diretor. Além disso, esse plano deve prever a descentralização da cidade e o incentivo ao surgimento de novos centros, buscado evitar o deslocamento dos cidadãos para um único centro econômico, que contenha serviços, comércio e indústria.

Mumford ensina que,

na nova planta da cidade, quase não existia diferenciação alguma entre rua e avenida, entre circulação de vizinhança e circulação de cidade, ou transurbana. É tão difícil escapar a esse padrão, quando os princípios comerciais predominam e buscam

⁴ RECH; RECH, op. cit., p. 240.

⁵ Ibidem, p. 241.

se localizar ao longo das avenidas, em vez de criar um compacto centro de mercado. Mesmo aqueles que podiam dar-se o luxo de belas residências, se alojavam em avenidas, e não em ruas laterais com tranqüilos quarteirões interiores.⁶

Mumford evidencia que determinadas atividades são incompatíveis com mobilidade urbana e, por isso, devem estar localizadas em zoneamentos específicos. As nossas cidades são uma mistura de metais que não se fundem, mas que insistimos em fundir. A descentralização da cidade se faz primeiramente com descentralização do sistema de acessibilidade urbana. Uma avenida induz o crescimento, mas um grande mercado ou um centro comercial ou uma fábrica aumenta o fluxo de pessoas e de veículos e necessita estar em local adequado, onde haja acessibilidade sustentável e, no mínimo, planejada.

A ocupação dos espaços sempre se pautou pelas regras do Direito Imobiliário com vista ao lucro, e o sistema de transporte coletivo da mesma forma. As regras de ambos (ocupação e transporte) nunca tiveram como preocupação a mobilidade urbana e a cidade sustentável.

Nesse sentido, trazemos mais uma vez a lição de Mumford:

Infelizmente, a criação do transporte público ocorreu segundo os mesmos cânones de lucro especulativo que governavam o resto da cidade: a especulação do tráfico e a especulação da terra faziam jogo combinado, muitas vezes na pessoa do mesmo empreendedor. De outra parte, a expansão vertical e horizontal das cidades, sem infra-estrutura que abrigasse de forma sustentável a densidade demográfica e o tráfego de pessoas e veículos são enganos cometidos que geram o congestionamento. A planta baixa produzia no papel a aparência da ordem e amplidão, mas a nova construção, na cidade mercantil, solapava a própria pretensão de tais qualidades.⁷

As afirmativas de Mumford são atuais e demonstram que a simples adoção de uma Lei de Mobilidade Urbana, sem que haja mudança na cultura de lucro especulativo, que não leva em consideração uma racionalidade cientificamente sustentável, não resolve o grave problema de mobilidade urbana que hoje enfrentamos.

Conforme Leff, a sustentabilidade implica uma mudança de racionalidade.⁸

E acrescenta:

Seus princípios abarcam e se fundamentam em uma pluralidade de racionalidades culturais, a partir da qual se constroem diferentes caminhos para a sustentabilidade. Se reivindicamos o direito à existência dos povos e seus processos de reidentificação através de suas formas de reapropriação da natureza, estas não podem ser pensadas como uma adaptação e acomodação a uma globalização da economia ecológica, mas como a construção de novos territórios de vida funcionando dentro de uma nova

⁶ MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 464.

⁷ MUMFORD, op. cit., p. 465.

⁸ LEFF, Enrique. *Discursos sustentáveis*. Trad. de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010. p. 51.

racionalidade produtiva, na qual seja possível construir uma coalizão de economias locais.⁹

Leff faz referência à necessidade de haver espaços funcionando dentro de uma racionalidade produtiva, na qual seja possível construir a sustentabilidade e uma coalizão de economias locais. Fernandes é invocado para complementar o já dito, referindo que a legislação urbana deve atuar como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder.¹⁰ No entanto, o que se verifica é que o poder econômico predomina em detrimento da cidade sustentável que deve ser planejada, mas não o é porque sempre se submete ao poder econômico.

2 OS PLANOS DIRETORES

Os Planos Diretores são instrumentos locais valiosos de que dispomos, porque são capazes de assegurar sustentabilidade, de organizar a ocupação dos diferentes espaços para melhorar a economia e a mobilidade local. O problema da mobilidade urbana tem sua origem no crescimento desordenado e de forma não planejada, o que exige pesquisa, conhecimentos científicos, epistêmicos e interdisciplinar. Um plano de mobilidade local é importante, mas dependente de um plano nacional e estadual. E a Lei de Mobilidade Urbana, por si, não dá conta disso.

Mumford simplifica de que “o congestionamento urbano verifica-se naturalmente quando um número demasiado de pessoas começa a competir com um número limitado de espaço”.¹¹ E esse é um problema, um equívoco que se origina no dimensionamento inadequado da densidade demográfica, na forma como os espaços são destinados às atividades econômicas, sem observar e respeitar lugares adequados ao tráfego de pessoas e veículos.

Quando partimos para restringir o acesso de veículos em determinados locais ou proibimos de trafegar em determinados dias, é sinal que não planejamos a ocupação de forma sustentável no Plano Diretor. Na verdade, ou temos gente e veículos demais, ou temos espaços de menos. Mas também podemos ter uma cidade centralizada, relativamente à sua ocupação humana, com serviços e atividades econômicas.

Nesse sentido, o próprio Estatuto da Cidade determina a descentralização, no seu art. 2º, quando no inciso I afirma que é direito do cidadão dispor de uma cidade sustentável, sendo

⁹ LEFF, op. cit., p. 53.

¹⁰ FERNANDES, E. (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rei, 2009. p. 169.

¹¹ MUMFORD, op. cit. p. 467.

que o inciso IV estabelece a necessidade de planejar o desenvolvimento das cidades, a distribuição espacial da população e das atividades econômicas.

Mumford, nesse contexto, afirma:

Em cidades que têm múltiplos centros e que foram parcialmente descentralizadas, tais como Londres, pelo reagrupamento político em burgos semi-autônomos, cerca de quarenta por cento da população, segundo Westergaard, trabalha dentro das suas unidades administrativas locais, evitando o deslocamento para um único centro.¹²

A descentralização das cidades em novos centros emergentes, com atividades econômicas próprias e em locais adequados, coloca o lar e o trabalho próximos, evitando deslocamentos desnecessários e intermináveis congestionamentos de trânsito. As avenidas e perimetrais devem ser racionalmente ocupadas, priorizando e facilitando o trânsito de veículos, com vistas a otimizar a mobilidade de um centro para outro.

Jeménez afirma, se referindo à legislação urbanística *catalaña*, que é inadmissível que se cometam três infrações graves na organização das cidades: conjugar pessoas, atividades e carros no mesmo espaço.¹³ É a lei da física diz ele. Dois corpos não podem ocupar o mesmo espaço ao mesmo tempo. É necessário definir e organizar os espaços de ocupação e circulação humana, com calçadas largas, ajardinadas e arborizadas, com o objetivo de assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado, assim como é necessário definir os espaços que devem ser ocupados com a circulação de veículos.

A adoção de paliativos, como diminuir o tamanho da calçada para aumentar as avenidas, não é admissível e isso colabora para construir uma cidade desumana, que afasta as pessoas e prioriza a máquina.

Silva, nesse sentido, afirma que “o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente no sentido dos objetivos previamente estabelecidos”.¹⁴ A Lei Federal 12.587/2012 tem mérito ao estabelecer as grandes diretrizes, mas é necessário que técnicos façam o diagnóstico da realidade e estabeleçam um prognóstico, com o apontamento concreto de ações viáveis e corretas. Mas para que seja assegurado que isso vai efetivamente acontecer ao longo dos anos, é necessário que sejam adotados planos nacionais, estaduais e municipais e que esses se transformem em lei.

Localmente, há a necessidade de um Plano de Mobilidade Urbana, que envolva dezenas de providências conjugadas, como, por exemplo, a obrigatoriedade de um

¹² MUMFORD, op. cit., p. 593.

¹³ JEMÉNEZ, Joan Manuel Travter. *Legislación urbanística catalaña*. Barcelona: Voa Caoetama, 2009. p. 654.

¹⁴ SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 85.

zoneamento que distribua de forma sustentável as várias atividades, a definição de índices construtivos que organizem melhor a ocupação humana, a adoção de estruturas viárias compatíveis e o seu uso racional, a implantação e diversificação de um sistema de transporte coletivo de qualidade e integrado, a limitação de acessos de determinados veículos nos centros urbanos, a racionalização da ocupação das estruturas viárias por atividades em diferentes horários.

Em suma, que se opere no sentido da descentralização das cidades, criando-se vários centros autossustentáveis, e que se evite, desse modo, a necessidade de deslocamento de todos para um centro de cidade único, etc.

Cada cidade apresenta uma problemática, que é típica de acordo com a realidade de cada uma, e as cidades necessitam, como já afirmamos, de diagnóstico e prognóstico. Trazemos como exemplo o que afirma Monteiro em relação à cidade de Lisboa:

A limitação de atividades e trânsito na cidade antiga, fez criar a cidade nova, para planejar racionalmente a ocupação, financiar a realização de obras numa técnica que se pode considerar precursora da designada “expropriação por faixas”, utilizadas na construção das Avenidas Novas e ainda hoje previstas na lei.¹⁵

Lisboa conseguiu conjugar a cidade histórica com a cidade moderna, organizar a mobilidade urbana, diversificando e integrando o sistema de transporte. Conseguiu, conforme afirma Monteiro¹⁶ escrever direito por linhas retas. É disto que precisamos: transformar os planos em normas de Direito que tornem obrigatórias ações concretas, caminhos corretos, efetivos e eficazes a curto, médio e longo prazo.

O Plano Municipal de Mobilidade Urbana precisa integrar o Plano Diretor Municipal, isto é, ser transformado em lei, o que implica a construção de um planejamento jurídico que exige conhecimentos específicos. Rech e Rech fazem a distinção entre técnicos urbanistas e juristas no processo de construção do Plano Diretor:

Fazendo uma comparação podemos afirmar que o urbanista é o que compõe a música, mas que desconhece a forma de expressar sua arte em notas e, por isso, necessita de um jurista experiente para produzir a pauta, que são as normas de direito.¹⁷

A reflexão deixa claro que não basta uma lei para concretizar ações de mobilidade urbana eficazes, mas que são necessários planos urbanistas cientificamente corretos, e que os

¹⁵ MONTEIRO, Claudio. *Escrever direito por linhas rectas*. Legislação e planejamento urbanístico na Baixa Lisboa. Lisboa: Alameda da Universidade, 2010. p. 47.

¹⁶ *Ibidem*, p.46.

¹⁷ RECH; RECH, op. cit., p.35.

mesmos sejam transformados em leis inteligentes, efetivas e que assegurem que essas ações planejadas acontecerão com segurança jurídica, muito além dos mandatos dos governantes.

Um Estado forte não é aquele que faz tudo, como um super-homem, mas aquele que cria leis inteligentes, efetivas e eficazes, pois elas indicam caminhos e tornam obrigatórias políticas públicas e privadas capazes de prevenir, planejar e encaminhar a execução de ações concretas e necessárias como o problema da mobilidade urbana. As leis são instrumentos de planejamento, pois o Poder Público está vinculado à lei. No entanto, o que se tem observado é a falta de leis inteligentes, incompletas e despreocupadas com ações concretas.

Nesse passo, já afirmava Montesquieu:

Todos os seres têm suas leis. Mas falta muito para que o mundo inteligente seja tão bem governado quanto o mundo físico. Possuem leis naturais, porque estão unidos pelo sentimento, mas não possuem leis positivas, porque não estão unidos pelo conhecimento. [...] As leis estão relacionadas com o povo, o governo, o físico do país, com o grau de liberdade e necessidades. Essas relações formam, juntas, o espírito das leis.¹⁸

A Lei de Mobilidade Urbana é uma lei necessária, porém carece de inteligência e de efetividade. Não foi uma construção epistêmica e não torna obrigatório, num prazo razoável, o Plano Nacional e Estadual de Mobilidade Urbana. Obriga, de certa forma, os municípios a elaborarem seus Planos de Mobilidade Urbana, mas o município não é uma ilha e até mesmo as ilhas necessitam de ligação com as demais ilhas e continentes.

Finalmente, mesmo os Planos de Mobilidade Urbana precisam ser transformados em lei, para vincular o administrador público do presente ao futuro, o que importa incorporar o Plano de Mobilidade Urbana local ao Plano Diretor Municipal. Infelizmente, no Brasil, a academia ainda não convive com a realidade, e a realidade não se vale da academia para fazer reflexões e construir conhecimentos úteis e com aplicação prática.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a lei é importante como enfoque do problema, mas ela não é efetiva e não assegura políticas públicas que venham tornar concretas ações que podem solucionar um problema grave, que é o da mobilidade urbana. A lei não obriga a elaboração de um Plano Nacional de Mobilidade Urbana, definindo obras e investimentos necessários; tampouco obriga os Estados a elaborarem seu Plano Estadual de Mobilidade Urbana. Torna, em teoria,

¹⁸ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. de Alberto da Rocha Barros. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1991. p. 71.

obrigatório que os Municípios elaborem seu Plano de Mobilidade Urbana, o que não assegura uma política nacional, mas apenas local.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rei, 2009.

JEMÉNEZ, Joan Manuel Travter. *Legislación urbanística catalana*. Barcelona: Voa Caoetama, 2009.

LEFF, Enrique. *Discursos sustentáveis*. Trad. de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTEIRO, Claudio. *Escrever direito por linhas rectas*. Legislação e planejamento urbanístico na Baixa Lisboa. Lisboa: Alameda da Universidade, 2010.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. de Neil R. da S. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 464.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.