

**A organização e a ocupação do espaço urbano nas cidades do século XXI:  
impactos das políticas públicas do Brasil dos anos 90  
no direito de ir e vir no ambiente local.**

Natália Martins Gonçalves<sup>1</sup>

Rainer Rothfuss<sup>2</sup>

Randy Souza Morato<sup>3</sup>

**Resumo**

O objetivo do presente estudo é apresentar reflexões sobre a organização e a ocupação do espaço urbano, resultado das transformações ocorridas nas esferas de poder do Estado brasileiro a partir do final da década de 80, e os impactos da estrutura legal e das políticas públicas adotadas pelo Brasil nos anos 90 na garantia do direito fundamental de ir e vir e na acessibilidade da população no ambiente urbano das cidades do século XXI. A pesquisa é do tipo descritiva, pois tem o propósito de expor as características do fenômeno estudado, de elucidar variáveis importantes nessa discussão, compreendendo a sua natureza e a correlação entre as mesmas. Os meios de investigação utilizados foram a pesquisa bibliográfica, a observação participante e a análise documental. O presente artigo se propõe a apresentar os resultados preliminares da primeira etapa do trabalho de investigação.

**Palavras-chave:** espaço urbano; políticas públicas; direito de ir e vir.

**Abstract**

The objective of this paper is to reflect on the organization and the occupation of urban space which can be seen as a result of the transformations which occurred in the spheres of power of the Brazilian state from the late 1980ies onwards. As well, the impacts of the legal structure

---

<sup>1</sup> Pesquisadora do Instituto de Geografia da Universidade de Tübingen, Alemanha; Professora da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), pesquisadora do NUPEC - Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania e coordenadora do DECO - Grupo de Estudos Interdisciplinar da Ciência Econômica à Luz da Ciência Jurídica. Endereço eletrônico: [ngo@unesc.net](mailto:ngo@unesc.net).

<sup>2</sup> Professor e pesquisador do Instituto de Geografia da Universidade de Tübingen, Alemanha. Endereço eletrônico: [rainer.rothfuss@uni-tuebingen.de](mailto:rainer.rothfuss@uni-tuebingen.de).

<sup>3</sup> Acadêmico do curso de Ciências Jurídicas da Universidade do Extremo Sul Catarinense UNESC e membro do DECO - Grupo de Estudos Interdisciplinar da Ciência Econômica à Luz da Ciência Jurídica. Endereço eletrônico: [randymorato@hotmail.com](mailto:randymorato@hotmail.com).

and the public policies adopted by Brazil during the 90ies regarding the basic right of free movement and accessibility of the population in the urban sphere of cities of the 21st century. The research is descriptive, having the objective of presenting the main characteristics of the studied phenomenon, of highlighting important variables in this context, in order to better understand its nature and the respective correlations. The applied research methods are bibliographic research, participative observation, and the analysis of relevant documents. The present paper will present the preliminary results of the first stage of the research work.

**KEYWORDS:** Urban Space. Public Policies. Right to Mobility.

## INTRODUÇÃO

O século XXI constitui-se em um marco fundamental da história das cidades: a partir de 2008, 50% da população mundial vivem em áreas urbanas. Como postulado pelo pesquisador Eckhart Ribbeck (2005) “Die Welt wird Stadt”<sup>4</sup>. A partir da apresentação dos relatórios da ONU, vários estudos têm sido apresentados mundo afora para discutir e elucidar as condições de vida e de reprodução desse mundo urbano, com vistas à proposição de políticas e soluções para as questões urbanas. Questões como as formas de ocupação e apropriação dos espaços, micro e macroacessibilidade, a garantia de direitos fundamentais, (des)integração social, impactos ambientais, sustentabilidade, acesso ao desenvolvimento e às políticas públicas, são objeto de investigação das mais diversas áreas do conhecimento nos dias de hoje.

Sim, o mundo se tornou urbano e também está *online*. A rápida urbanização, combinada com o avanço tecnológico sem precedentes no final do século XX, em especial aqueles relacionados aos transportes e às comunicações, e aos padrões de consumo, exige dos gestores e planejadores urbanos a capacidade de resposta imediata para vencer os *gaps* e as desconexões no tecido urbano, visando a garantir, também, a sua integração no mundo globalizado. A comunicação global em tempo real gera a possibilidade, e, daí, a necessidade de movimentação no menor tempo possível, diferentemente do que se acreditava no início da década de 90, em que o avanço das comunicações aumentaria o movimento de cargas e tenderia a reduzir o movimento de pessoas.

Als wäre die allgegenwärtige Kommunikation noch nicht genug, drängt es die Menschen zur totalen Mobilität, die jeden Ort beliebig verfügbar macht. Konsum- und Freizeitwünsche, Übermotorisierung, schnelle Züge und billige Flüge bringen ein „modernes Nomadentum“ hervor, das die Verkehrsflut unaufhaltsam anschwellen lässt. Statt im vertrauten Quartier zu verharren, driften die Lebenskreise

---

<sup>4</sup> Em português: “O mundo se torna cidade”.

immer weiter auseinander: wohnen in einer Stadt, arbeiten in einer anderen, Kulturelle Erbauung und Freizeitvergnügen in einer dritten. [...] die ganzen Welt wird zur eng vernetzten Städte-Stadt, die jedermann und jederzeit verfügbar ist. (RIBBECK, 2005, p. 19).<sup>5</sup>

As cidades do século XXI não são um organismo único e homogêneo. Por outro lado, as cidades desse século apresentam alta complexidade social, política, cultural; desigualdades e segregação social; inequidade na distribuição das políticas públicas, na infraestrutura e nos serviços à população. Conforme discutido por Ribbeck (2005), o modelo socioeconômico contemporâneo substituiu a sociedade solidária do passado (modelo europeu) por um modelo de sociedade que o autor chama de “Zwei-Dritte-Stadt”<sup>6</sup>, onde um terço das pessoas vive em condições de exclusão e privação dos resultados do desenvolvimento. Essa sociedade apresenta uma cisão entre ricos e pobres e a segregação em micro-espacos. A estrutura demográfica também tem trazido transformações nos padrões culturais, de consumo e de ocupação dos espacos. Os padrões dos domicílios mudaram, seja pelo número de pessoas, pela idade dos membros ou pela assunção de responsabilidades. A população envelheceu, reduziu o número de filhos e se tornou multicultural.

Com a intensificação da urbanização e as suas transformações socioeconômicas e culturais, as esferas de governo, com maior responsabilidade para a esfera local, devem prover políticas públicas objetivando a organização do espaco urbano para garantir que as atividades humanas se desenvolvam e se reproduzam de forma sustentável. A mobilidade da população, seja ela social, econômica ou espacial, enquadra-se na esfera das responsabilidades públicas para a promoção do seu desenvolvimento. A ausência dessas políticas, ou a sua implementação sem um planejamento adequado, tem impactos na garantia dos direitos fundamentais e na reprodução das estruturas e relações sociais.

Nesse sentido, pergunta-se: Qual a influência das políticas públicas voltadas à organização do espaco urbano na garantia do direito universal de ir e vir da população? Como a garantia desses direitos impactam na mobilidade da população (social, econômica, espacial), na acessibilidade à vida urbana e na cidadania? Por exemplo, considerando o direito à

---

<sup>5</sup> Em português: “Como se a comunicação ubíqua não fosse suficiente, levaram-se as pessoas para a mobilidade total, deixando-as à disposição em qualquer local desejado. Consumo e lazer, supermotorização, trens rápidos, voos baratos fazem a “moderna Nomadentum”, colocando com isso uma condição de fluxo de tráfego ininterrupto. Ao invés de permanecer nos arredores, bairros ou distritos, as atividades da vida diária passam a acontecer cada vez mais e mais distantes: mora-se em uma cidade, trabalha-se em outra e tem-se a vida cultural e o lazer em uma terceira. [...] O mundo inteiro está intimamente ligado cidade-cidade, onde todos, a todo o momento, estão à disposição.”

<sup>6</sup> Em português: “Cidade-dois-terços”.

mobilidade espacial, como podem ser analisadas as chamadas “*Gated Communities*”<sup>7</sup>, onde a população se divide em grupos homogêneos, segregados, relativos à (des)integração da sociedade?

Considerando o exposto acima, o presente trabalho propõe estudar a relação da organização e da ocupação do espaço urbano, resultado das transformações ocorridas no Brasil a partir do final da década de 80; os impactos da estrutura legal e de poder do Estado; as políticas públicas adotadas pelo Brasil nos anos 90, na garantia dos direitos fundamentais de ir e vir e na acessibilidade da população ao ambiente urbano das cidades do século XXI.

## **1.Liberdade de ir e vir: a declaração universal e a fundamentação na legislação brasileira**

### **1.1.Conceito e breve fundamentação histórica do direito de ir e vir**

O direito de ir e vir, também conhecido como direito de locomoção ou de circulação, é uma garantia essencial inerente à liberdade, resultante da própria natureza do ser humano. Consiste na faculdade do indivíduo de se deslocar, permanecer, entrar ou sair livremente de um território.

Essa ação de se movimentar é observada desde os nômades primitivos até à atualidade. O ir e vir foi reconhecido como direito natural, na pré-história, positivou-se em momento ulterior, sendo hoje uma garantia constitucional. A livre circulação, em um contexto mais amplo, garante a possibilidade de deslocamento sem interferência estatal.

Na idade média, após as invasões bárbaras, deu-se ênfase à proteção da liberdade de locomoção. A defesa desse direito estava disposta na Magna Carta outorgada pelo Rei João da Inglaterra, em 15 de junho de 1215, e, mesmo que de forma implícita, em outros documentos importantes da história, como, por exemplo, na Declaração de Direitos Inglesa, elaborada em 1689, após as Guerras Civis, que tinha o intuito de respaldar a democracia; na “Declaração de Direitos da Virgínia”, de 16 de junho de 1776, ao amparar o direito à vida e à liberdade; e na “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, criada em 1789, após a Revolução Francesa. Outro documento que teve singular importância na defesa do direito de locomoção é a Declaração Universal dos direitos humanos.

---

<sup>7</sup> Comunidades vivendo em espaços rodeados por muros, como os condomínios fechados que, geralmente, concentram pessoas da média e alta camada social, ou, em um sentido mais amplo, as favelas “muradas” no Rio Janeiro, por exemplo.

## **1.2. A liberdade de locomoção e a declaração universal dos direitos humanos**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos começou a ser pensada durante a Segunda Guerra Mundial, que se encerrou em 1945. A fim de evitar atrocidades similares às que ocorreram na grande guerra, líderes mundiais, complementando a promessa de uma comunidade internacional, sintetizaram, nesse documento, as aspirações humanas advindas de lutas e movimentos decorrentes até àquela época.

Em 1948, foi aprovado o texto final da Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse importante documento defende a garantia de direitos e liberdades a todos os habitantes do planeta, afastando opressões e discriminações.

Os Direitos Humanos são garantidos por lei, na forma de tratados internacionais ou convenções nacionais. O preâmbulo da Declaração Universal estabelece que esses direitos devem ser aplicados indistintamente como um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão representativo da sociedade se esforcem, através do ensino e da educação, para promover o respeito a esses direitos e liberdades, e para a adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, assegurando o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

O direito de ir e vir está cristalizado no Art. 13, que dispõe: 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado; 2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Vários acordos internacionais foram firmados após a Declaração, amparando o direito à livre locomoção e se positivando na legislação interna dos países. Veremos, em momento ulterior, como está caracterizada a liberdade de locomoção no Brasil.

## **1.3.O Estado, a Democracia e o direito de locomoção**

A espécie humana, desde os primórdios, se organiza em grupos sociais. Já dizia Aristóteles (1985, p. 1252a – 1253a) “[...] o homem é por natureza um animal social [...]”. E para controlar essa sociabilidade, fez-se necessária a criação de uma estrutura organizacional, política e jurídica, surgindo, assim, a ideia de Estado. Vários autores desenvolveram suas teorias sobre a formação e a origem do Estado. No entanto, esse termo apareceu com sentido

contemporâneo, pela primeira vez, no livro “O Príncipe”, escrito em 1513 por Nicolau Maquiavel.

Para Weber (2010, p. 56), o Estado “[...] é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território.” Simploriamente, podemos afirmar que Estado é uma organização de pessoas (povo) estabelecida em uma determinada base geográfica (território), dirigida por um poder independente (governo). A forma de organização social foi se transformando e se adaptando conforme as necessidades de cada época e lugar, mudando-se o tipo de Estado e, também, o respectivo modelo econômico.

Um momento importante da história foi a transição do Estado Moderno Absoluto para o Estado Moderno Liberal. A burguesia, amparada pelas teses de Locke, considerado o pai do liberalismo político, defendia a ideia de um Estado mínimo, pautado no individualismo exacerbado e na defesa dos direitos à vida, propriedade privada e liberdades, tendo o capitalismo como modelo econômico (WEFFORT, 2009, p. 82). Através das revoluções Gloriosa, Francesa e Americana, firma-se o Estado Moderno Liberal, surgindo com ele, enquanto teoria, os direitos humanos.

O governo é a organização necessária para o efetivo exercício do poder político, estando a soberania inerente à força estatal. Apesar da divergência dos Autores quanto ao conceito de soberania, pode-se afirmar que o termo significa independência no âmbito internacional, traduzindo-se em autodeterminação e em não subordinação a qualquer outra instituição. Tem como característica ser una, indivisível, inalienável e imprescritível. Os Regimes Políticos, como, por exemplo, o democrático, norteiam a concepção de Estado, inspiram o seu ordenamento jurídico e disciplinam o exercício da soberania.

Na visão ocidental de democracia, o povo escolhe seus representantes para que exerçam o governo e tomem as decisões em prol de toda a coletividade e decidam o destino da nação. No entanto, esse poder delegado pelo povo não é absoluto, sendo limitado, inclusive, pelos direitos e garantias fundamentais. Ressalta-se que a implantação de políticas públicas, inclusive as que garantam a liberdade de locomoção, consiste em uma das premissas do Estado Democrático de Direito.

#### **1.4. O direito de ir e vir como direito fundamental**

Consoante entendimento de Canotilho (1993, p. 541), os direitos fundamentais têm

[...] a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).

Segundo Bobbio (1992), os direitos, por mais fundamentais que sejam, nascem paulatinamente através de certas circunstâncias, considerando dado momento histórico e avanço da sociedade na luta em defesa de novas liberdades. Assim sendo, pode-se afirmar que as grandes revoluções são marcos de significativa importância e trazem em seu bojo mudanças no modo de pensar da sociedade. Dessa maneira, o nobre filósofo defende a tese da tripartição das gerações de direitos.

A liberdade de locomoção está inerente aos chamados “direitos de primeira geração”, ou “direitos de liberdade”, referindo-se aos direitos fundamentais do homem, conquistados nas lutas contra a arbitrariedade de governos, tendo em vista a limitação da atividade estatal na preservação de direitos básicos, como, por exemplo, o direito à vida, à dignidade da pessoa humana, à segurança, à manifestação do pensamento, à liberdade de consciência e de crença, dentre outros. Afiguram-se como direitos negativos, ou seja, um não agir do Estado, em virtude desses limites de interferência estatal.

Importante salientar que, na visão de Bobbio (1992), o grande desafio dos direitos humanos não se limita em sua afirmação ou manutenção, mas, sim, na sua efetividade, tratando-se, então, de um problema político, e, não, filosófico.

### **1.5. O direito de locomoção e os direitos fundamentais sob o prisma da constituição brasileira de 1988**

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu Título II, os Direitos e Garantias Fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: I – Dos Direitos Individuais e Coletivos, II – Dos Direitos Sociais, III – Dos Direitos de Nacionalidade, IV – Dos Direitos Políticos e V – Dos Partidos Políticos.

Consoante entendimento de Alexandre de Moraes (2007, p. 99),

[...] a constitucionalização dos direitos humanos fundamentais não significa mera enunciação formal de princípios, mas a plena positivação de direitos, com base nos quais qualquer indivíduo poderá exigir sua tutela perante o Poder Judiciário, para a concretização da democracia.

O direito de ir e vir está constitucionalmente amparado como Direito Individual e Coletivo, no Art. 5º, XV, que dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XV - É livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

A Carta Magna protege o direito de locomoção, concedendo a faculdade de ir, vir, ficar, permanecer, se deslocar, entrar ou sair do território nacional, aplicando-se às pessoas e seus patrimônios; e estabelece dois limites para tal direito: necessidade de regulamentação por lei específica e restrição à liberdade de locomoção em tempos de guerra.

Observa-se que o direito à livre locomoção e a garantia dos demais direitos fundamentais são válidos dentro do território nacional, em tempo de paz, aplicando-se aos brasileiros, e, também, aos estrangeiros<sup>8</sup>, sejam eles residentes no território nacional ou não, podendo, inclusive, valer-se de “*habeas corpus*” e demais remédios constitucionais<sup>9</sup>. (MORAES, 2007, p. 38).

## **2. As cidades do século XXI e o contexto urbano brasileiro**

### **2.1. Definição do espaço urbano**

Nas ciências sociais que tratam as questões espaciais, de administração e de planejamento, também como na geografia humana, é um consenso geral que não existe um “espaço natural” predeterminado que tenha importância exclusiva para a gestão das atividades do homem. É geralmente aceito que o espaço é produzido e reproduzido pelas atividades e os regulamentos humanos. Esses espaços são muito dinâmicos e, por isso, muito raramente correspondem perfeitamente aos espaços administrativos pré-estabelecidos como base para a gestão política das atividades e estruturas humanas no espaço.

Por exemplo, na Alemanha, a caracterização dos espaços urbanos se baseia em princípios como a existência de uma infraestrutura e a prestação de serviços públicos mínimos – mesmo que esses princípios não sejam muito rígidos e com cifras determinadas de forma geral, tendo, também, grande influência os direitos históricos de chamar-se “cidade”.

---

<sup>8</sup> STF – HC nº 74.051-3 – Rel. Min. Marco Aurélio, Informativo STF nº 45; STF – Pleno – Extr. 1.021-2/República Francesa – Rel. Min. Celso de Mello, decisão: 6-3-2007 e Informativo STF nº 458; STF – 2ª T. – HC nº 94.016/SP – Rel. Min. Celso de Mello, decisão: 16-9-2008.

<sup>9</sup> RF 192/122; RT 312/36; RDA 39,326.



No Brasil, os critérios observados para a delimitação físico/geográfico do espaço urbano são determinados por ato do poder legislativo municipal, conforme o interesse local, através da aprovação de Lei, observados os princípios constitucionais e o expresso pela Lei nº 5.172/1966<sup>10</sup>, Art. 32, parágrafos 1º e 2º:

§ 1º [...] entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - abastecimento de água;
- III - sistema de esgotos sanitários;
- IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Portanto, os princípios básicos para a determinação do espaço urbano estão expressos na lei federal que dispõe sobre os critérios de delimitações da competência tributária entre os três entes da federação brasileira. A sua base de determinação tem o objetivo de separar o fato gerador do imposto, a propriedade, se rural ou urbana, e a devida competência para efeito da sua aplicação. Enquanto compete à União o recolhimento de impostos sobre a propriedade rural, é de competência dos Municípios o recolhimento do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana.

### **3.Intensificação da urbanização: transformações socioeconômicas, culturais e do território no final da década de 80 e anos 90**

A sociedade brasileira atual vive os reflexos dos profundos ajustes dos anos 80 e 90. As mudanças do cenário mundial, combinadas com o processo endógeno das transformações econômicas e sociais, fizeram a passagem do Brasil rural para o Brasil globalizado, do regime de governo centralizado para a abertura democrática. (GONÇALVES; ANACLETO; MORATO, 2012, p. 2).

Os anos 80 foram marcados por turbulências políticas e econômicas em todas as regiões do globo. Esses movimentos culminaram no reposicionamento e redefinição do papel do Estado, no reordenamento do poder econômico e político dos principais centros dinâmicos, e em profundas transformações que impactaram diretamente a política interna e externa dos países desenvolvidos e em desenvolvimento: fracasso do socialismo real; hegemonia do

---

<sup>10</sup>A Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, denominada “Código Tributário Nacional”, dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios.

neoliberalismo e crise do Estado; consolidação de três centros hegemônicos (EUA, União Europeia e Japão); globalização financeira, da produção, dos mercados, do consumo e da cultura; revolução tecnológica liderada pela eletrônica, informática e biotecnologia; conceitos de qualidade total, reengenharia, competitividade e sustentabilidade; comunicação em tempo real abrangendo todo o planeta; mudança nos centros de decisões dos Estados Nacionais para estruturas supranacionais; aumento do desemprego e aumento das disparidades de renda (20% da população controlando 80% da renda global). (BRUM, 2000).

No Brasil,

Os anos 80 foram denominados por vários analistas econômicos como a “década perdida”. Isso devido à profunda crise vivida pela economia brasileira, marcando um período de estagnação econômica, aceleração da urbanização descontrolada, inflação elevada, desemprego e altas taxas de juros pagas ao sistema financeiro internacional. O aprofundamento da crise provocou um processo de transformações econômicas, políticas e sociais de forma drástica e rápida como jamais vivida anteriormente. (GONÇALVES; ANACLETO; MORATO, 2012, p. 3).

Diante desse cenário interno e externo, o Estado brasileiro passa por um reordenamento das suas estruturas jurídicas e de poder, que culminam na proposição da nova Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, onde estão colocados os fundamentos para essa nova sociedade brasileira.

A CF/88 aponta para o reordenamento das estruturas de poder e da reorganização do território: União, Estados e Municípios, determinando as suas competências. Importante ressaltar a nova posição dos Municípios na federação. A CF/88 é chamada a “Constituição dos Municípios”, dada a proposta de autonomia e descentralização administrativa e política, e a transferência de diversas atribuições e serviços aos Municípios, que antes estavam concentradas na esfera federal ou estadual.

Ressaltam-se nessas atribuições e competências aquelas referentes às questões de interesse urbano e da organização e da prestação dos serviços de transportes públicos, que assume o caráter da essencialidade. É consenso, entre a maioria dos estudiosos da administração pública, que os serviços públicos essenciais se tornam mais eficientes e mais baratos quando prestados pelo ente federado mais próximo ao cidadão. Porém, a crítica corrente a essa proposição foi a falta de capacidade financeira e técnica para os Municípios, que perpassou os anos 90 deixando um *gap* nas políticas públicas, culminando na deterioração dos serviços prestados à população nesse processo de transição, onde profundas transformações ocorreram, afetando diretamente o ambiente urbano.

O reordenamento político-administrativo do Estado brasileiro proposto na CF/88 começa a ser implementado no final dos anos 80, primeiramente com as várias tentativas de estabilização da economia e com a proposição de políticas públicas para essa nova organização político-econômico-social. Os anos 90 começam com um novo presidente, o primeiro eleito pelo povo por voto direto após os 30 anos de governo militar, com a tarefa de modernizar o país: na esfera administrativa do governo, com a proposta do “Estado Mínimo”; a quebra do protecionismo e a abertura comercial do Brasil ao exterior; a dinamização do seu mercado interno através da proposta de reestrutura das bases industriais e do maior impulso para as forças de mercado.

Um dos resultados das mudanças na esfera administrativa foi o desmonte das estruturas de planejamento na esfera federal nos anos 90 atingindo diretamente a capacidade dos três entes federados de planejar e de implementar políticas públicas, principalmente aquelas voltadas à prestação dos serviços públicos ao cidadão, como o desenvolvimento da infraestrutura de transporte e das comunicações ao longo de todo o território e as políticas urbanas. Somado a isso, a incapacidade de investimento dos órgãos públicos, bem como das suas empresas, e o posterior processo de privatizações, deixam um *gap* prolongado no fornecimento adequado dos serviços à população, se desdobrando em um custo social, econômico e ambiental que tem sido um limitador ao desenvolvimento brasileiro em diversos setores e, de forma especial, ao desenvolvimento das cidades.

O passivo deixado pela crise e o custo do processo de transição e de reconstrução se desdobram em impactos na efetivação dos direitos fundamentais à população. Em uma sociedade que se transforma rapidamente, impulsionada pelos avanços tecnológicos, o crescimento econômico, as transformações das estruturas do Estado, da demografia e da renda, a falta de planejamento e a incapacidade de proposição de políticas adequadas, geram um custo elevado para a sociedade e levam ao refreamento do seu processo de desenvolvimento sustentável. Dentre os vários aspectos de garantia de direitos aos cidadãos considerados “urgentes” na vida urbana brasileira atual, aqueles relativos ao direito de ir e vir têm sido manifestado por especialistas e pela população como um dos mais prementes, confirmados no dia a dia nas diversas cidades brasileiras pela lentidão na movimentação de pessoas e cargas, ou mesmo pela “imobilidade” urbana nos horários de maior demanda, e pelo cerceamento da liberdade do cidadão na busca do seu desenvolvimento através do acesso à cidade.

#### 4. A evolução da demografia no Brasil e a mobilidade espacial

Conforme o Censo 2010 (IBGE, 2011), 84,4% da população brasileira total vive nas áreas urbanas. No País, o número médio de moradores em domicílios particulares permanentes é de 3,3, enquanto que em 2000 a média era de 3,7 pessoas por domicílio.

Conforme dados do IBGE (2011)<sup>11</sup>, em torno de 6% da população brasileira vivem nos chamados aglomerados subnormais<sup>12</sup> (Quadro 1), e em torno de 18,5 milhões de pessoas vivem em áreas urbanas com esgoto a céu aberto diante de suas moradias, o que representa 12% da população pesquisada pelo IBGE no levantamento sobre o entorno dos domicílios.<sup>13</sup>

**Quadro 1** - Critérios de identificação dos Aglomerados Subnormais

Condição de ocupação	Características urbanas	Categorias de enquadramento
- ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos).	- urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; - precariedade de serviços públicos essenciais.	- invasão; - loteamento irregular ou clandestino; - áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações do IBGE (2011).

Conforme descrito no Quadro 1, os aglomerados subnormais e a precariedade do ordenamento do espaço e do fornecimento dos serviços públicos essenciais deixam essa população com déficit na garantia dos direitos de ir e vir, dadas as limitações de circulação nesse ambiente e à dificuldade na organização dos serviços de transporte.

A estrutura etária da população brasileira também tem sofrido alterações ao longo do tempo. A base da pirâmide populacional tem se estreitado, enquanto o seu topo se alarga. Interessante evidenciar, nos dados do Censo de 2010, como mostra a Figura 1, a representatividade do grupo de idade “15 a 64 anos”. O aumento da população nessa faixa etária tem forte impacto no desenvolvimento econômico, pois representa aumento da força de trabalho disponível, ao mesmo tempo em que impacta nos padrões e no volume de consumo. Somado a isso, esta população demanda qualificação profissional, sob pena de ser excluída do

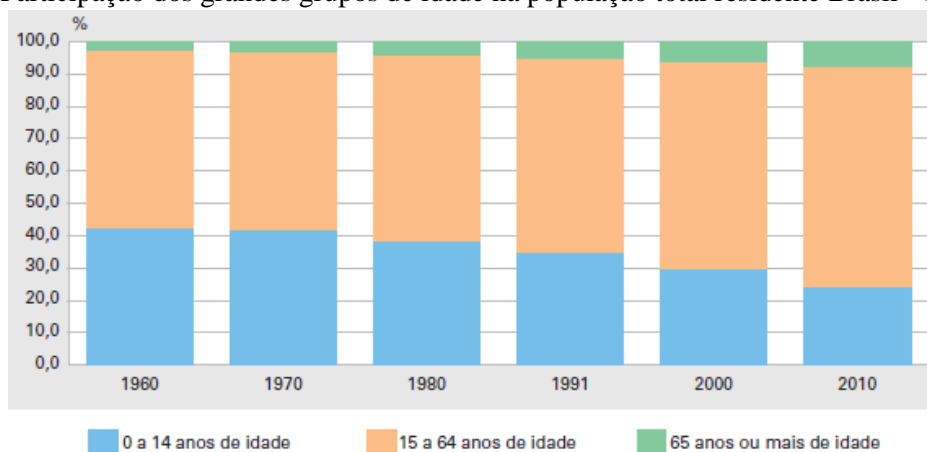
<sup>11</sup> A Região Centro-Oeste apresentou o menor Índice de ocupação subnormal (1,8% dos domicílios), bem como as melhores condições de infraestrutura do entorno dos domicílios. A cidade de Goiânia teve a melhor avaliação no Brasil. (IBGE, 2011).

<sup>12</sup> “O conceito de aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico 1991. Possui certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros”. (IBGE, 2011).

<sup>13</sup> Os resultados não incluem todos os domicílios de favelas, pois a pesquisa excluiu as “áreas sem ordenamento urbano regular”.

mercado de trabalho. A intensificação das atividades resultantes da reação dessas variáveis aumenta a necessidade de mobilidade da população no espaço urbano. (GONÇALVES, 2011). Ressalta-se, ainda, que a população até os 14 anos de idade frequenta o ensino fundamental. Conforme as diretrizes educacionais, a educação fundamental pública deve ser oferecida na comunidade/bairro o mais próximo da residência. Assim, após o ingresso no ensino médio, teoricamente a partir dos 15 anos de idade, aumenta-se a necessidade de deslocamento com o propósito de viagens para estudo fora dos limites do bairro, influenciando a oferta e demanda por serviços de transporte, sejam eles públicos ou privados.

**Figura 1** - Participação dos grandes grupos de idade na população total residente Brasil - 1960/2010



Fonte: IBGE (2012, apud: IBGE, Censo Demográfico 1960/2010, p.59).

## **5. Acessibilidade universal: o desafio da garantia do direito de ir e vir a todo cidadão nas cidades brasileiras do século XXI**

### **5.1. Mobilidade e acessibilidade no espaço urbano**

Vasconcelos (2001) define mobilidade urbana como a habilidade de atingir os destinos desejados, vencendo os espaços que os separa. A mobilidade é medida pelo número de viagens feitas por uma pessoa, em um dia. Para o autor, acessibilidade é o principal produto espacial gerado pelos meios de transporte, sendo definida como a facilidade com que as pessoas atingem os seus destinos, e não somente a capacidade de ultrapassar espaços. Acessibilidade reflete o ponto de vista do usuário em detrimento do foco espacial, como proposto pela análise da mobilidade estrita. Importante ressaltar que o foco da análise leva à abordagem e ao estudo de diferentes variáveis. Por exemplo, se o foco é vencer espaços, a variável principal é o estudo do tempo e as suas inter-relações. Para Vasconcelos (2001),

What matters is access and how transport may contribute to it, not mobility in itself; a consequent relevant question for policy purposes is actual versus potential accessibility. [Levando três pontos em consideração] [...] First, social, economic

and political differences deeply influence both mobility and accessibility conditions. Second, the relative importance of mobility and accessibility must be understood within the structural constraints of the development process. [...] Third, the analysis of mobility and accessibility conditions entails the discussion of equity issues and the welfare state in contemporary societies, [...] concerning how space is used by people.<sup>14</sup> (VASCONCELLOS, 2001, p. 54).

Portanto, a promoção de políticas públicas para garantir o direito de ir e vir a todo cidadão deve compreender as variáveis que elucidam as condições socioeconômicas, culturais e de apropriação do espaço pela população e as suas inter-relações, de forma a incluir todo cidadão nas facilidades de acesso à cidade. (GONÇALVES, 2011).

Os números da demografia demonstram transformações significativas na estrutura etária da população brasileira, bem como nas condições socioeconômicas e nos hábitos de vida. (BRASIL. IBGE, 2011; 2012). Essas transformações devem ser o foco para as políticas públicas propostas para as cidades brasileiras, bem como para a abordagem de planejamento utilizada para dotar a cidade da infraestrutura adequada à acessibilidade da população à vida urbana, de forma a dar suporte ao desenvolvimento socioeconômico da população. (GONÇALVES, 2011).

O Censo 2010 vem em um momento muito oportuno para orientar os gestores públicos e os planejadores urbanos e de transporte no sentido do desenvolvimento de políticas públicas e do planejamento das cidades, de forma a promover a inclusão social e territorial de todo cidadão.

Os dados do Censo IBGE 2010 e as súmulas econômicas do Ministério da Fazenda (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2012) apontam crescimento econômico e transformações nos padrões de vida e da produção da sociedade brasileira. A estrutura etária da população, considerando o percentual significativo daqueles na faixa etária de 15 a 65 anos, é um forte indicador para o crescimento da demanda por viagens devido à dinâmica e à multiplicidade de atividades própria dos indivíduos em idade de formação profissional, e daqueles já integrados às bases de produção. A entrada de pessoas com melhor formação profissional e em maior número no mercado de trabalho tem dinamizado a produção e, conseqüentemente, a renda e o consumo, mudando os padrões de deslocamentos nas cidades. (GONÇALVES, 2011). A

---

<sup>14</sup> Em português: “O que de fato importa é o acesso e como o sistema de transportes pode contribuir para isso, e não a mobilidade por ela mesma. A conseqüente pergunta relevante para o propósito de políticas públicas é a acessibilidade real versus a acessibilidade potencial. [Levando três pontos em consideração]. Primeiro, diferenças sociais, econômicas e políticas influenciam profundamente ambas as condições de mobilidade e de acessibilidade. Segundo, a importância relativa da mobilidade e da acessibilidade deve ser entendida dentro das limitações do processo de desenvolvimento. Terceiro, a análise das condições de mobilidade e de acessibilidade envolve a discussão dos fatores de estado de bem-estar social e equidade nas sociedades contemporâneas relativas a como o espaço é usado pelas pessoas.” (tradução da autora).

elevação da renda está diretamente relacionada com a elevação da mobilidade da população.

Como escrito por Vasconcellos (2001, p. 167):

Within any specific society, mobility increases with income. This may be called a universal phenomenon, regardless of geography and social conditions. This means that in a particular city those with higher incomes will travel more than those with lower incomes [...].<sup>15</sup>

Portanto, a elevação de renda e a mobilidade social para as classes mais baixas elevam a demanda por viagens em sociedades com profundas diferenças de renda, como a brasileira, onde as pessoas também estão privadas dos serviços essenciais de transporte, o que exige políticas públicas e soluções para suprir essa demanda.

Adicionalmente, vale ressaltar que em torno de 23% da população brasileira possui algum tipo de deficiência<sup>16</sup>, sendo que a maior incidência de pessoas com deficiência tem relação com as áreas de maior vulnerabilidade econômico-social (BRASIL. IBGE, 2012). Somado a esses números, a população de 0 a 14 anos de idade representa aproximadamente 23% da população e aquela de 65 anos ou mais em torno de 8%. Desconsiderando as demais variáveis relacionadas à condição de capacidade de mobilidade especial ou reduzida (como a redução de capacidade de locomoção temporária, obesidade, período gestacional, por exemplo) e a sobreposição dos percentuais de pessoas com deficiência sobre os de crianças/adolescentes e idosos, pode-se tomar como base geral que mais de um terço da população apresenta condições especiais de locomoção e acessibilidade no espaço. Esses números são um forte indicador para a intensificação das políticas públicas voltadas ao planejamento e à implementação de infraestrutura para a construção do espaço urbano sem barreiras. (GONÇALVES, 2012). Além do que, uma cidade com um desenho urbano onde os espaços urbanos (privados ou particulares) são adequados para a circulação de todas as pessoas, torna-se mais atrativo devido ao conforto, à estética do ambiente, à segurança nos diversos aspectos, além de dar suporte à eficiência da cidade nas suas atividades e funções.

---

<sup>15</sup> Em português: “Em qualquer sociedade específica, a mobilidade se eleva com a renda. Isso pode ser considerado um fenômeno universal, independente das condições sociais ou geográficas. Significa que em uma sociedade específica, aqueles com as rendas mais altas irão se deslocar mais do que aqueles das faixas de rendas mais baixas.” (tradução da autora)

<sup>16</sup> Considera-se neste trabalho “pessoas com deficiência”, conforme o escrito pela metodologia do IBGE (2012): “[...] a abordagem da deficiência evoluiu do modelo médico – que considerava somente a patologia física e o sintoma associado que dava origem a uma incapacidade – para um sistema como a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde - CIF, divulgada pela Organização Mundial da Saúde - OMS (World Health Organization - WHO) em 2001, que entende a incapacidade como um resultado tanto da limitação das funções e estruturas do corpo quanto da influência de fatores sociais e ambientais sobre essa limitação.”

## **5.2. Da obrigação do Estado de instituir políticas públicas para garantir o direito de locomoção no espaço urbano brasileiro**

### **5.2.1. Da repartição de competências na constituição brasileira e o princípio da predominância de interesse**

A forma de Estado é definida pelo modo de exercício do poder político no território. Quando houver descentralização desse poder, repartindo-se no espaço territorial entre outras entidades, tratar-se-á de um Estado Federal. O Federalismo é caracterizado pela divisão do poder e autonomia dos entes que o compõe, preservando a harmonia e o equilíbrio entre eles. Assim, para que haja autonomia, é necessário a multiplicidade de entes políticos distintos em um mesmo território, dotados de competências específicas de auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno. Conforme nos ensina José Afonso da Silva (2004, p. 476), “[...] a autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal”.

O Estado brasileiro assumiu a forma federativa em 1889, com a proclamação da República, sendo mantido nas Constituições ulteriores. O Art. 1º da Constituição Federal de 1988 já preceitua: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aliaram-se numa união indissolúvel para a caracterização da forma federal. Além disso, a própria Carta Magna estabelece, em seu Art. 18, que a organização do Estado Brasileiro abrange, também, a União, que é resultante daquela união indissolúvel disposta no Art. 1º: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Destarte, a existência dessas quatro entidades estatais, com autonomia política e administrativa, traz consigo três níveis de governo no nosso Estado: o federal, o estadual (ou distrital) e o municipal. A União assume um duplo papel, sendo pessoa jurídica de direito público externo e pessoa jurídica de direito público interno. No primeiro caso, detém a soberania, com sua autodeterminação frente à ordem internacional. Já no segundo caso, detém a autonomia, submetendo-se às repartições constitucionais de competência.



Observa-se que a forma federativa de Estado e os direitos e garantias individuais constituem cláusula pétreia, não podendo ser abolidos do texto constitucional (Art. 60, § 4º, I e IV).

O princípio da predominância de interesse norteia a repartição de competências entre os entes federativos. Quando o interesse predominante for geral, nacional, a competência será da União. Citamos, por exemplo, a possibilidade de manter relações com Estados estrangeiros e participação de organizações internacionais (Art. 21, I, CF); de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Art. 21, XX, CF); de legislar sobre trânsito e transporte (Art. 22, XI); de estabelecer diretrizes da política nacional de transportes (Art. 22, IX); dentre outros dispositivos dos Arts. 21 e 22 da Magna Carta.

Quando o interesse predominante for regional, a matéria será disciplinada pelos Estados. É a chamada competência residual ou remanescente. Citamos, por exemplo, a possibilidade de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes (Art. 25, § 3º, CF).

E quando o interesse predominante for local, a matéria será disciplinada pelos Municípios, como, por exemplo: 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 (CF, art. 30, V); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, VIII); criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual (CF, art. 30, IV); podendo, ainda, legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (CF, art. 30, II).

Analisando as competências constitucionais, consoante à predominância do interesse dos entes federativos, e mais especificamente no caso de transportes públicos, percebe-se, a título de exemplo, que o legislador constituinte outorga à União explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (CF, art. 21, XII, e), sendo competência dos Municípios explorar os serviços de transporte intramunicipal (CF, art.30, V), restando aos Estados explorar o transporte intermunicipal, em virtude de sua competência residual (art. 25, § 1º).

Observa-se que a Lei Maior brasileira, em seu Art. 23, estipula competências comuns aos seus entes federativos, havendo necessidade de leis complementares que fixarão normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista

o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Art. 23. P.u. CF). Como exemplo de competência comum, temos a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Art. 23, IX, CF).

Outro ponto importante é a possibilidade de implantação de consórcios públicos. Os entes federativos poderão trabalhar conjuntamente, a fim de contribuir para uma melhor gestão e efetividade dos serviços públicos. Tal garantia está resguardada no Art. 241, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Assim, o governo federal promulgou, somente em 06 de abril de 2005, a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e todos os procedimentos, cláusulas necessárias e responsabilidades pertinentes à sua realização.

Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais (Art. 2º), podendo, para cumprimento de seus objetivos, firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo (Art. 2º, I).

Com a regulamentação dos consórcios públicos, evita-se o agravamento de problemas comuns da gestão dos Municípios que, por serem dotados de autonomia política, administrativa e financeira, respondem pela implementação de importantes políticas públicas, como transporte, saúde, habitação, segurança, dentre outras. Assim, firma-se esse consórcio como uma alternativa para garantir a efetividade dos serviços públicos e dos direitos fundamentais.

### **5.2.2. Das políticas públicas no espaço urbano**

As políticas públicas consistem em ações estatais que têm o escopo de adotar estratégias que visem à concretização de interesses públicos e à garantia dos direitos constitucionalmente amparados. São “[...] programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002, p. 241)”.

Algumas políticas são aplicadas em determinados espaços geográficos, como as políticas urbanas, que norteiam a convivência nas cidades.

O meio ambiente urbano envolve um sistema de objetos que evoluem no tempo e no espaço, de políticas de gerenciamento, de consumos e usos e de funcionamento de sistemas materiais (naturais, artificiais ou técnicos) e de noções de um espaço que é resultado de processo histórico territorial, resultantes tanto das maneiras de produzir (fabricar, tornar consumível) e de consumir (utilizar, transformar, degradar) as ‘coisas’ (os recursos naturais, mas também técnicos, sociais, jurídicos e culturais). (MELLO, 2003, p. 219).

A legislação urbanística estabelece limites às ações que vão contra direitos fundamentais, como moradia, educação, locomoção, qualidade de vida, e outras ações que interferem no espaço urbano.

A competência legislativa em matéria de direito urbanístico é concorrente, podendo ser exercida pela União, Estados e Distrito Federal. A União edita normas gerais para o desenvolvimento urbano e os Estados irão legislar sobre a regulamentação de regiões metropolitanas. Quanto aos Municípios, a Constituição Federal brasileira, em seu Art. 182, caput, dispõe que “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Então, caberá aos Municípios a efetivação da política urbana, e estes deverão observar as normas gerais editadas pela União e instituir o seu Plano Diretor Municipal, conforme o ordenamento previsto no Estatuto das Cidades.

### **5.2.3.O Estatuto das Cidades**

Em exercício à sua competência concorrente sobre direito urbanístico, a União promulgou o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), a fim de regular o disposto nos artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal. Através desse instrumento, torna-se obrigatório o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Essa lei federal estabelece diretrizes e normas de ordem pública e de interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Art. 1. p.u.). Seu objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Art. 2º, caput), dispondo várias diretrizes a serem observadas, incluindo a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Art. 2º, I); e a cooperação entre os governos, a iniciativa privada

e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (Art. 2º, III).

Lima & Santoro (2002) ressalta que “[...] o Estatuto das Cidades criou um ambiente favorável para que as cidades pudessem incluir ou atualizar o transporte público como instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana”. Porém, a proposição de políticas públicas pela governança municipal continuou esbarrando nas incongruências legais e político-administrativas da gestão do território, quando se trata da extrapolação dos limites territoriais, como as áreas de intensa conurbação nos aglomerados urbanos e as características da expansão urbana dos anos 90.

Conforme Gonçalves e Couto (2007, p. 6):

[...] vê-se nesses anos o aprofundamento do processo de urbanização, trazendo com isso muitos problemas sociais, como a segregação nas periferias, e também de caráter administrativo, pela falta de políticas adequadas, financiamento, entre outros amplamente discutidos por diversos autores. A cidade tornou-se um ambiente de alta complexidade, seja pelo crescimento desordenado e espontâneo (invasões), pela falta de políticas habitacionais, pelo não cumprimento dos planos diretores ou a falta deles, como também na gestão do território, pela formação dos aglomerados urbanos, envolvendo diversos núcleos de gestão em uma mesma área. Nesse sentido, torna-se impossível para um grande número de municípios brasileiros desenvolverem políticas voltadas unicamente para atender os limites do seu próprio território.

Assim, o pacto federativo em torno das proposições de uma gestão compartilhada ganha força nos anos 2000, com vistas a capacitar os governos municipais, estaduais e a União na proposição de políticas públicas, dar respostas à população no suprimento de serviços públicos e planejamento dos territórios, sem ferir os princípios constitucionais da autonomia dos entes federados. E a resposta veio com a chamada “Lei dos Consórcios Públicos”. E mais tarde, já em 2012, com as previsões da chamada Lei da Mobilidade Urbana, estabelecendo a possibilidade de delegação de poderes aos Municípios para a prestação de serviços de transporte público urbano, mesmo quando este ultrapassa os limites do seu território administrativo.

#### **5.2.4.O marco regulatório dos transportes e da mobilidade urbana**

Os anos 90 foram marcados por uma intensa discussão em torno dos instrumentos normativos e regulatórios do setor de transporte. Diversas leis foram aprovadas, além da alteração da estrutura administrativa do setor. CAVALCANTI (2002) aponta alguns desses instrumentos:

[...] as Leis nº 8.987 e nº 9.074, de 1995, disciplinaram as concessões de serviços públicos em geral. No tocante aos transportes, a Lei nº 9.277, de 1996, autorizou a União a delegar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a administração e

exploração de rodovias e portos federais. A promulgação desses direitos legais assinalou o início efetivo da implementação de uma nova política para o setor de transportes. Adicionalmente, o transporte multimodal de cargas, caracterizado por utilizar duas ou mais modalidades de transporte desde a origem até o destino, sob um único contrato, foi regulamentado pela Lei nº 9.611, de 1998, e pelo Decreto nº 3.411, de 2000.

Somado a isso, vieram as privatizações, as concessões nos transportes ferroviários de cargas e passageiros; a criação das agências reguladoras, como a dos transportes terrestres, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), no âmbito do Ministério dos Transportes; o programa de concessões de diversas rodovias, entre outros.

Considerando o transporte e o trânsito urbanos, o marco mais importante dos anos 90 foi a aprovação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), com a Lei nº 9.505, de 23 de setembro de 1997, entrando em vigor em fevereiro de 1998.

Esse movimento positivo em torno do marco regulatório dos transportes surge como um esforço em resposta às intensas mudanças ocorridas nos anos 90 e, que vem se aprofundando nos dias atuais, no ambiente econômico, político e social em nível mundial e local. (GONÇALVES; COUTO, 2007, p. 6).

No entanto, a discussão em torno do estabelecimento das diretrizes da política da mobilidade urbana se prolongou até 03 de janeiro de 2012, quando foi promulgada a Lei 12.587/12, que tem como objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que ajudam na 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, *caput*).

A Lei de mobilidade urbana é uma lei ordinária, criada com base nos Arts. 21, XX, e 182 da Constituição Federal, não existindo, portanto, uma hierarquia com relação às demais leis aplicadas à matéria, como, por exemplo, o Estatuto das Cidades ou a Lei de licitações. O objetivo é orientar a política nacional de mobilidade urbana, propondo diretrizes como a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e da mobilidade das pessoas e cargas no Município (Art. 1º, *caput*). Prioriza os meios de transporte de serviço público coletivo e de transportes não motorizados, prevendo, por exemplo, restrição, pelos entes federativos, de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados (Art. 23, I); garante aos usuários o direito de serem informados nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, gratuita e acessivelmente, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais (Art. 14, III). Os Municípios deverão efetivar o disposto nessa legislação, sob pena de terem os repasses federais a título de política de mobilidade urbana suspensos.

A lei da mobilidade urbana estabeleceu as diretrizes e os conceitos básicos para o desenvolvimento de políticas públicas, bem como as principais atribuições para os três níveis de governo. À União compete, por exemplo, a assistência técnica e financeira a projetos estruturantes, a capacitação, a agentes e entidades públicas, podendo, também, delegar aos Estados e aos Municípios os serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de passageiros de caráter urbano. Aos Estados compete propor políticas de incentivos tributários e desenvolver a integração dos serviços nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Finalmente, aos Municípios compete planejar e executar a política nacional da mobilidade urbana, prestar direta ou indiretamente os serviços de transporte público local e, mediante delegação de poderes pela União ou pelos Estados, a administração e a prestação de serviços intermunicipal, interestadual e internacional, no que couber.

### **Considerações finais**

É inegável que existe forte conexão entre a garantia dos direitos fundamentais e as políticas públicas. A (des)organização do espaço urbano e a falta da efetivação de políticas de ordenamento do espaço produz limitações no ir e vir do cidadão e, por consequência, o cerceamento ao seu livre desenvolvimento.

O processo de transição da sociedade rural, centralizada, para a sociedade urbana, descentralizada, global produziu espaços segregados nas cidades brasileiras, conforme apontam os dados do Censo IBGE 2010, onde aproximadamente 6% da população vivem em aglomerados subnormais, sem o devido ordenamento do espaço habitável e o fornecimento dos serviços públicos essenciais, como o de transporte. Ademais, a cidade planejada, regularizada, também produz espaços segregados, sejam pelas áreas habitacionais nas chamadas “comunidades entre muros”, seja pela privatização dos espaços públicos.

Além disso, como escrito por Ribbeck (2005), a intensa movimentação de pessoas nos aglomerados urbanos sob a égide das cidades do mundo globalizado, gera uma demanda por transportes que não pode ser atendida somente dentro dos limites administrativos do Município. Portanto, políticas públicas voltadas ao planejamento e à gestão da mobilidade de forma conjunta pelos Municípios são prementes, de forma a garantir o direito de ir e vir das pessoas e, consequentemente, o desenvolvimento regional.

Partindo desse pressuposto de que o espaço é produzido e reproduzido pelas atividades e os regulamentos humanos, e da assunção de que não existe um “espaço natural”

predeterminado, onde a gestão das atividades do homem pode ser totalmente gerida, e, ainda, considerando a forma de organização do Estado brasileiro, baseado na autonomia política e administrativa dos Municípios, a gestão compartilhada através da cooperação e dos consórcios públicos entre os entes federados apresenta-se como uma solução para os aglomerados urbanos. A dinamicidade desses espaços impossibilita ao gestor público a proposição de políticas públicas voltadas somente para os espaços administrativos pré-estabelecidos pelos limites de cada Município.

Os investimentos locais no transporte urbano podem ter sua efetividade comprometida se não houver um planejamento regional e um pacto institucional de gestão dos serviços devido ao descompasso entre as diretrizes político-administrativas de transporte urbano local e regional. Dentre muitos exemplos ao longo do território brasileiro, cita-se:

A cidade de Criciúma, situada ao Sul do Estado de Santa Catarina, que decidiu, a partir do ano de 1994, pelo investimento no setor transporte. Implantou o Sistema Integrado de Transportes em 1996, alcançando resultados técnicos e sociais de considerável importância para a cidade. Porém, a partir da reforma administrativa do final do ano de 1996, deixou uma lacuna com relação ao escopo jurídico, administrativo e da gestão do sistema. Assim, nos cinco anos seguintes muitos problemas de garantia da estabilidade e da evolução do sistema vieram à tona, seja pela impossibilidade de aplicar o devido controle e fiscalização, ou ainda, pela possibilidade de propor a complementação da rede de serviços. Desta forma, o transporte ilegal se instalou e as discussões relativas à gestão regional não puderam avançar. (GONÇALVES; COUTO, 2007, p. 7).

Buscando a reorganização do sistema de transportes na cidade de Criciúma, foi aprovada lei municipal com o devido reordenamento jurídico e o estabelecimento das competências e diretrizes para o cumprimento dos dispositivos da CF/88 e das demais leis correlatas. Foi criado o órgão gestor municipal em 2002 com capacitação administrativa, financeira e técnica para a implementação plena das políticas públicas na área da mobilidade urbana e com competência para atuar na gestão, planejamento e desenvolvimento da infraestrutura para a promoção da acessibilidade das pessoas e a movimentação de cargas em todo o território municipal, e, ainda, apoiados na emenda constitucional nº 19 e nas disposições do Código de Trânsito Brasileiro, com a autorização legislativa para estabelecer convênios de cooperação técnica e gestão compartilhada com os demais entes federados, mesmo antes da promulgação da lei dos consórcios públicos ou da lei da mobilidade urbana.

A criação desse órgão de gerência capacitou o Município a se integrar ao Sistema Nacional de Trânsito, a implementar as políticas públicas e a exercer em plenitude a gestão, o planejamento da mobilidade e a fiscalização dos serviços prestados e do trânsito no território da cidade de Criciúma.

Baseando-se nessas experiências, bem como na sua fundamentação a partir do exposto acima, destaca-se a importância do marco institucional para a dotação da capacidade do Estado ao planejamento e à implementação das políticas públicas, mormente as que concernem à liberdade de ir e vir.

A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo uma profunda transformação político-social-econômica no Direito brasileiro. Paulatinamente, legislações específicas foram promulgadas a fim de corroborar e complementar os direitos constitucionalmente amparados.

No intuito de garantir uma melhor efetivação desses direitos, faz-se necessário conhecer as realidades locais, motivo pelo qual são de relevante importância o Censo e as pesquisas realizadas pelo IBGE e outros órgãos e entidades, que, ao fornecer dados verídicos, elucidam, também, os impactos do desenvolvimento urbano em determinada localidade, em comparação às pesquisas anteriores, e auxilia na implementação de políticas públicas.

A rápida urbanização e o avanço tecnológico no século XXI requerem uma maior atenção do Estado. Conforme visto anteriormente, questões como as formas de ocupação e apropriação dos espaços, a garantia de direitos fundamentais, (des)integração social, impactos ambientais e sustentabilidade, apresentam-se como um desafio da atualidade.

Assim, o Estado não só pode, mas deve valer-se de meios para garantir investimentos na mobilidade urbana sustentada, na garantia do direito de ir e vir e na promoção das condições ao pleno desenvolvimento de todo e qualquer cidadão.

## **Referências**

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. De Mário da Gama Kury. Editora Universidade de Brasília. Brasília: 1985.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**: regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística (IBGE). **Censo 2010**: Características da população e dos domicílios; resultados do universo. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf) 2011. (acesso em 27 de julho de 2012).

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística (IBGE). **Censo 2010**: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência . Disponível em:



[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Caracteristicas\\_Gerais\\_Religiao\\_Deficiencia/caracteristicas\\_religiao\\_deficiencia.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_Religiao_Deficiencia/caracteristicas_religiao_deficiencia.pdf) . 2012. (acesso em 27 de julho de 2012).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**: dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 de abril de 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da educação superior 2010**: resumo técnico. Brasília: 2012. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf) . (Acesso em: 28 julho 2012).

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Economia Brasileira em Perspectiva**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Economia-Brasileira-Em-Perspectiva-14Ed.EspecialFev2012.pdf> . (Acesso em: 28 julho 2012).

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Declaração dos Direitos Universais**. 1948. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm) (acesso em 21 de julho de 2012).

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) (acesso em 20 de julho de 2012).

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**: Código Tributário Nacional. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). (acesso em 30 de julho de 2012).

BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2000.

CANOTILHO, J.J. GOMES. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedida. 1993.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reformas e políticas regulatórias na área de transportes. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...** Lisboa: Portugal. 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Natália Martins. Bus Rapid Transit: level of service analysis of pedestrian itinerary and the BRT station towards user-friendly accessibility and universal design In: 13th. Conference on Mobility and Transport for Elderly and Disable Persons (TRANSED 2012). **Proceedings...** New Delhi. 2012.

GONÇALVES, Natália Martins. Planejamento do transporte urbano nas cidades europeias e latino-americanas. **Programa Em Movimento**. Entrevistador: José Márcio Mendonça. São Paulo. ANTP TV. Entrevista. 19 de maio 2011. (60 min.) Disponível em: <http://www.antptv.com.br/>. (acesso em 02 julho de 2012).

GONÇALVES, Natália M. ANACLETO, Mônica de O. MORATO, Randy S. A abertura da economia brasileira nos anos 1990 e seus impactos no direito fundamental ao trabalho e na demografia: o caso da cidade de Criciúma, Santa Catarina. In: IX Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. **Anais...** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

GONÇALVES, Natalia M.; COUTO, L. Claudia. Gestão compartilhada: uma análise à luz da lei dos consórcios públicos. In: 16º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. **Anais...** ANTP. Maceió, 2007. Disponível em: [http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp\\_16congr/resumos/arquivos/antp2007\\_212.pdf](http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp_16congr/resumos/arquivos/antp2007_212.pdf) (acesso em 27 de julho de 2012).

LIMA, Iêda M. O.; SANTORO, Roberto D. Controle das externalidades negativas do transporte e trânsito por meio da gestão do crescimento urbano. In: Terceiro Simpósio sobre Desenvolvimento Urbano e Redução da Pobreza. **Anais....** 2002.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Martins, 1960.

RIBBECK, Eckhart. **Die Welt wird Stadt**: Stadtbilder aus Asien, Afrika, Lateinamerika. Berlin: Ed. Jovis Verlag, 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

VASCONCELLOS, Eduardo A. **Urban transport, environment and equity**: the case for developing countries. London: Earthscan, 2001.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. Tradução Waltensir Dutra. 5ª Ed. (Reimpr.). Rio de Janeiro: LTC, 2010.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. Vol. 1. São Paulo: Editora Ática, 2009.