

**TRANSPORTE PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO URBANO: ASPECTOS JURÍDICOS  
DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE**

---

*Thiago Marrara*

Professor de Direito Administrativo da USP (FDRP); Livre-docente em Direito Administrativo pela USP (FD);  
Doutor pela Universidade de Munique (LMU); Advogado-consultor

**Introdução. 1. O retrocesso da mobilidade nas cidades brasileiras: três fatores. 2. Eis que se edita a Lei de Mobilidade... 3. O peculiar “serviço de interesse público” de transporte individual. 4. Transporte público coletivo. 5. Três desafios do transporte público: financiamento, qualidade e acessibilidade. Conclusão. Referências.**

**INTRODUÇÃO**

Nem tudo que cresce se desenvolve. E crescer desordenadamente, sem planejamento, sem rumo, sem proporcionar ganhos de qualidade de vida é um dos problemas centrais das cidades brasileiras. Espaços urbanos expandem-se territorialmente, tornam-se mais densos em termos demográficos, mas o bem-estar dos cidadãos urbanos com frequência se reduz, encolhe, degrada-se em vez de aumentar. Esse fenômeno ilustra a inexistência de uma associação necessária entre crescimento e desenvolvimento, processos aqui aplicados às cidades.

Enquanto o crescimento assume caráter marcadamente quantitativo, o desenvolvimento representa uma marcha qualitativa. Daí porque nem todas as cidades que crescem automaticamente se desenvolvem, e nem todas as que se reduzem, em termos populacionais, espaciais ou econômicos, estão em retrocesso. Além disso, é

possível que o desenvolvimento urbano ocorra sem que haja qualquer alteração quantitativa do espaço urbano, da população ou da economia local. Tal constatação novamente evidencia que desenvolvimento e crescimento são processos que se influenciam negativa ou positivamente, mas, em essência, são distintos.

Referida premissa não passou despercebida pelo legislador no momento da elaboração do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Nele, o desenvolvimento é traduzido na função social da cidade que, segundo o art. 2º, inc. I, impõe a concretização do

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.

Dessa diretriz central da política urbana brasileira, extrai-se uma conclusão simples: o desenvolvimento se constata na medida em que

avança o grau de concretização de direitos fundamentais das mais diversas ordens no cenário urbano. Quanto mais direitos a cidade viabilizar, mais intensamente ela cumprirá sua função social. Desenvolvimento urbano, portanto, é processo histórico pelo qual se ampliam as condições de execução de direitos fundamentais pelos cidadãos urbanos. E nesse pacote de condições incluem-se tanto serviços quanto infraestruturas, recursos naturais, recursos financeiros, atividades econômicas e os devidos limites à liberdade e à propriedade privada e estatal.

A política de transporte, nesse contexto, representa uma das ferramentas de ampliação da mobilidade urbana, a qual também se insere como condição essencial para a viabilização da função social da cidade, ou seja, do desenvolvimento urbano. Por isso, nas linhas seguintes, pretende-se evidenciar com mais detalhes como se estabelece a relação entre transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano; como a legislação interfere nessa relação mediante a criação de uma disciplina normativa para o transporte urbano, quer na modalidade pública e coletiva, quer na modalidade de interesse público e atendimento privativo. Ademais, serão destacados alguns desafios da política de transporte urbano, quais sejam: do financiamento, da qualidade e da universalidade (ou igualdade), buscando-se ressaltar o papel do Direito em sua superação.

### 1. O RETROCESSO DA MOBILIDADE NAS CIDADES BRASILEIRAS: TRÊS FATORES

Em poucas palavras, mobilidade indica a possibilidade de locomoção e seu grau ou intensidade.<sup>1</sup> Mobilidade urbana, por conseguinte, designa o grau de movimento possível na cidade, ou melhor, a facilidade com a qual pessoas se locomovem e cargas são transportadas no tecido urbano. Quanto maior a mobilidade, mais simples e rápida se supõe que seja a movimentação de pessoas e objetos.

Sob o prisma jurídico, a mobilidade ganhou enorme espaço nas últimas décadas. Inúmeros países passaram a elaborar políticas públicas

para promovê-la, inclusive por meio de lei. A ciência jurídica, por sua vez, intensificou seu interesse sobre o assunto, o que multiplicou estudos na área.<sup>2</sup> Diante desses fenômenos, a pergunta inicial que se põe aos juristas é evidente: por que o ordenamento disciplina a mobilidade? Por que o Legislativo cria políticas de mobilidade e determina à Administração Pública a execução de planos e outras medidas restritivas e prestativas nesse campo? Enfim, por que o Direito e sua ciência se interessam pelo assunto?

Para todas essas indagações, há respostas com uma mesma raiz. Todas remetem o jurista novamente ao desenvolvimento urbano e à função social da cidade.

A mobilidade constitui uma das principais condições materiais para que a cidade cumpra suas funções. O motivo pelo qual o ser humano se reúne em aglomerações urbanas – espaços marcados por culturas, atividades econômicas, instituições e características geográficas próprias que as distinguem do mundo rural – está no fato de que o espaço urbano propicia intensas trocas. Não se está a falar apenas de trocas no sentido jurídico de permuta, de dar um objeto não pecuniário para receber outro. Troca, aqui, é substantivo usado em sentido amplo. A cidade facilita trocas de objetos e também de sentimentos, de informações, de cultura, de prazer, bem como da força de trabalho por remuneração, salário, vencimentos. O espaço urbano é um espaço de trocas, o que pressupõe contatos e fluxos.<sup>3</sup>

Como espaço de contatos, de fluxos, de trocas, a capacidade de os cidadãos urbanos satisfazerem suas necessidades depende de um fator essencial: a mobilidade! É a capacidade de se deslocar pelo tecido urbano com facilidade, velocidade, segurança e a um custo razoável que permite ao cidadão extrair das cidades os benefícios que elas, em sua essência, devem oferecer à coletividade. A mobilidade, a possibilidade real e plena de locomoção de pessoas e de movimentação de cargas, pelos mais diversos meios de transporte, é instrumento pelo qual a cidade

1. Sobre a problemática, MAGAGNIN; SILVA, 2008.

2. Cf., entre outros, GUIMARÃES, 2012.

3. Cf. SANTOS, 2001.