

AS ATIVIDADES DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E A REGULAMENTAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

Paulo Fernandes Sanches Junior (CEFET)
sanchesjr@oi.com.br

Luciano dos Santos Diniz (PUC)
lucianodiniz80@hotmail.com

Emília Wanda Rutkowski (UNICAMP)
emilia@fec.unicamp.br

Orlando Fontes Lima Jr (UNICAMP)
oflimaj@fec.unicamp.br



O presente trabalho tem como escopo estudar os instrumentos de gestão e política urbana adotados pelo Poder Público nas cidades brasileiras e as atividades de circulação de mercadorias, .

Nessa vertente, desenvolve-se uma análise da ordem jurídica urbanística, a partir da promulgação da Constituição Federal/88 e do Projeto de Lei nº 1687/2007 que institui a política de mobilidade urbana, confrontando a ordem normativa com a realidade das atividades de circulação de mercadorias apresentada na pesquisa denominada Logística de Carga Urbana: uma análise da realidade brasileira realizada em 2007.

Conclui-se que os instrumentos normativos federais e municipais pertinentes à regularização da mobilidade nas cidades mostram-se deficitários e até mesmo omissos, por não incorporarem as atividades de circulação de mercadorias, que são impactantes, na implantação de qualquer política de mobilidade urbana que se pretenda sustentável. O transporte urbano não é feito apenas de passageiros, mas também de cargas e as políticas nacionais de mobilidade urbana deveriam abarcar os deslocamentos dos homens e das coisas que atendem às necessidades dos homens.

Palavras-chaves: Mobilidade, Política Pública, Logística

1. Introdução

O presente trabalho tem como escopo estudar os instrumentos de gestão e política urbana adotados pelo Poder Público nas cidades brasileiras, que objetivam a ordenação do processo da urbanização do território nacional, e como as atividades de circulação de mercadorias são regulamentadas por esses instrumentos.

Dentre os inúmeros temas envolvidos na gestão urbana, aprofunda-se o estudo sobre a ordem normativa atinente à quarta função básica da cidade: a mobilidade, por se tratar (1) de um fator essencial para todas as atividades humanas; (2) por ser um elemento determinante para o desenvolvimento econômico e para a qualidade de vida da população; e, (3) face ao importante papel desempenhado na inclusão social e na equidade na apropriação da cidade e de todos os serviços urbanos.

Nessa vertente, desenvolve-se uma análise da ordem jurídica urbanística, a partir da promulgação da Constituição Federal/88 e do Projeto de Lei nº 1687/2007 que institui a política de mobilidade urbana, confrontando a ordem normativa com a realidade das atividades de circulação de mercadorias apresentada na pesquisa denominada *Logística de Carga Urbana: uma análise da realidade brasileira* realizada em 2007.

2. Processo de Urbanização

O crescimento das áreas urbanas no Brasil, promovido principalmente a partir da década de 1930, quando se implementou o processo de industrialização no país, provocou violentas modificações nas antigas relações entre o meio rural e o meio urbano. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até 1950, apenas São Paulo e Rio de Janeiro possuíam mais de um milhão de habitantes. Entre os anos de 1973 e 1974, nove centros urbanos são decretados regiões metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Atualmente, o Brasil possui trinta e três metrópoles que abrigam cerca de 38,79% da população. A população urbana no Brasil representa, progressivamente, 32% em 1940, 45% em 1960, 50% em 1970, atingindo 70% em 1980 e 81,25% em 2000, representando 137 milhões de pessoas (IBGE). Consoante o XII Congresso ANTP (1999), a urbanização da população continua e estima-se que esta proporção deva atingir 90% em 2010, revelando a intensificação do gênero urbano, embora inicialmente prematuro e desordenado (MUKAI, 1988).

A contínua formação de centros urbanos, trazendo consigo graves problemas relacionados à ocupação desordenada de espaços habitáveis, à falta de planejamento das vias de circulação, à poluição ambiental, à convivência social, etc., passou a exigir a edição de normas técnicas de planejamento e construção de cidades, visando à melhoria das condições de vida da coletividade e dos cidadãos que às integram (HARADA, 2005). Meirelles (1993), reportando-se ao item 77 da Carta de Atenas (1933), afirma que as funções sociais da cidade são quatro: habitação, trabalho, circulação e recreação nas horas livres. Tal modelo influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em seu espaço físico-territorial durante mais de 50 anos, e teve como marco histórico a implantação do projeto de Lucio Costa em Brasília, a capital da República. A base desta conceituação urbanística assentava-se na idéia de embelezamento da cidade (*embelir la ville*), cujo sentido era fundamentalmente estético (CARVALHO FILHO, 2005), tentando-se substituir o tecido urbano tradicional por não-cidades de condomínios, com torres cercadas de grades ou superquadras, usos segregados,

vias expressas e, sobretudo, uma imprescindibilidade do transporte individual, criando um estranho espaço urbano na escala do automóvel, não do pedestre.

A questão sobre as funções sociais da cidade amplia-se na medida em que cada uma das situações enfrentadas pelo Poder Público para dar à cidade e ao território que a circunda a sua mais ampla funcionalidade promovem uma nova visão sobre o espaço urbano – não apenas o estrutural com suas ruas, avenidas, edifícios, meios de transporte, parques, praças, fábricas, casas de comércio, escritórios, colégios, universidade, igrejas, etc. –, exigindo a aplicação de instrumentos legais que buscam adequar o comportamento humano aos espaços habitáveis. Implementa-se a concepção social oriunda da escola inglesa, estabelecendo uma nova dimensão material da vida humana, a partir do desenvolvimento dos recursos que pudessem propiciar uma harmônica relação entre o homem e a natureza. Este novo direito, denominado direito urbanístico, de enfoque jurídico-constitucional e também social, é, no geral, “um conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados em torno da busca de uma melhor funcionalidade e adequação do comportamento humano aos espaços habitáveis” (MUKAI, 1988). Conforme salienta Carvalho Filho (2005) “é através das condutas urbanísticas que o Poder Público persegue um melhor meio de vida à coletividade, assegurando a todos que vivem na cidade melhores condições de desenvolvimento, de lazer, de trabalho, de conforto, de funcionalidade e de estética. Tais condições dificilmente seriam conseguidas pela auto-organização dos indivíduos, já que são grandes e muitas vezes incontornáveis os conflitos de interesses que os colocam em posições de franco e arraigado antagonismo. Com a intervenção do Estado, maior viabilidade se terá para alcançar aqueles objetivos e somente desse modo é que se poderá falar realmente em urbanismo”.

3. Legislação Urbana no Brasil

O acelerado processo de urbanização fez emergir o movimento pela reforma urbana, que se consolidou com o Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (PL 775/83), o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, finalmente, em 2001, o Estatuto da Cidade (MARICATO, 2001).

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, frutos de uma emenda de iniciativa popular, representam o reconhecimento pelo Poder Público do direito à cidade, que propicie a qualidade de vida e o bem-estar de seus habitantes, como um direito fundamental. Pela primeira vez na história constitucional pátria são fixados princípios constitucionais de política urbana e da função social da cidade, da propriedade, e a democratização da gestão urbana. Conforme ensinamentos de Silva (1999), o disposto nos artigos 182 e 183 da CF/88 fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é condicionada pelo Direito Urbanístico a fim de realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar moradia, condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana.

A partir da edição de normas gerais de urbanismo, o art. 182 da CF/88 atribui ao município, como o ente federativo responsável pela promoção da política urbana, o encargo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e garantir bem-estar de seus habitantes”. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana” (§ 1º) e que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, em consonância com as exigências fundamentais de ordenação expressa no Plano Diretor (§ 2º).

Desta forma ao instituir seu planejamento estratégico, o Município não pode ignorar as diretrizes gerais traçadas no art. 21, inciso XX, da CF/88, para o desenvolvimento urbano nas

áreas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

O Plano Diretor irá, portanto, definir a melhor função social de cada espaço da cidade, considerando as necessidades e especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais. O Plano deve ser um verdadeiro pacto sócio-territorial que de fato transforme a realidade da cidade, para tanto precisa estar articulado às políticas de educação, assistência social, saúde, lazer, transporte, segurança, preservação ambiental, emprego, trabalho, renda e desenvolvimento econômico do país, como forma de promover o direito à cidade e à moradia, à inclusão social, à mobilidade, o combate à violência e redução das desigualdades sociais, étnicas e regionais.

Embora o direito à cidade seja expressamente reconhecido na Constituição Federal/88, há uma grande distância entre a previsão normativa e sua aplicação à realidade, ou seja, a eficácia do direito depende, inequivocamente, do nível de compromisso entre Poder Público e comunidade no cumprimento e materialização do direito. Não por acaso, a maioria dos municípios brasileiros ou não implementaram seu Plano Diretor ou possuem “arremedos” de Plano, contribuindo para a desorganização dos centros urbanos e intensificando sobremaneira os impactos ao meio ambiente (ressalta-se, outrossim, a previsão de obrigatoriedade de instituição do Plano Diretor apenas para os Municípios com mais de vinte mil habitantes). Até outubro de 2006, 1.700 municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas precisavam elaborar ou rever o Plano Diretor, sob pena dos prefeitos incorrerem em improbidade administrativa, consoante disposto no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01. Contudo, segundo os dados do Ministério das Cidades (2007), os números obtidos após a campanha iniciada em 2005 em todos os estados do Brasil demonstraram que, em um universo de 1.683 municípios, 11,76% (ou 198 deles) ainda não possuem Plano Diretor; por outro lado, outros 73,92% (ou 1.244 deles) ainda estão com o projeto do respectivo Plano Diretor em andamento, por fim, tão somente 14,32% (ou 241 dos municípios) têm o principal instrumento de política urbana devidamente aprovado; apesar do art. 49, parágrafo único, do Estatuto da Cidade prever o prazo de até 5 anos, contados da publicação da norma em comento, para que os municípios enquadrados na Lei o aprovassem.

Por certo, as omissões continuamente perpetradas pelo Poder Público impedem que os cidadãos tenham o direito de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais, de participar da gestão da cidade, de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável (ROCHA, 1999). Pensar a cidade como viabilizadora dos direitos dos cidadãos e fazer com que estes direitos sejam efetivamente assegurados é o objetivo de quem busca a realização de uma política que proporcione pleno desenvolvimento urbano e ordene as funções sociais da cidade, com a finalidade de proporcionar o bem estar de seus habitantes. Esta é a essência da política urbana: viabilizar os direitos fundamentais dos cidadãos (BERNARDI, 2006).

4. Mobilidade Urbana: Função Social da Cidade

Passados mais de 70 anos da elaboração da Carta de Atenas, Colin (2004) afirma que o modelo de urbanismo modernista faliu. A divisão da cidade em zonas fez com que o homem gastasse grande parte do seu tempo em deslocamentos entre as zonas urbanas, reduzindo a eficiência de uma das funções básicas da cidade: a mobilidade. Nessas condições, ainda existentes, os espaços residenciais esvaziam-se durante o dia; os de trabalho, durante a noite; e os espaços comunitários ficam dominados pela marginalidade, pela falta de tempo de serem

utilizados, pelos demais cidadãos. (COLIN, 2004). Com uma política de uso do solo que não leva em conta a mobilidade urbana, um número cada vez maior de veículos particulares aparece nas ruas na tentativa de diminuir o tempo de deslocamento, agravando ainda mais os congestionamentos e gerando uma pressão política por maior capacidade de tráfego das avenidas, túneis e viadutos (Bergman e Rabi, 2005).

Como a urbanização é um processo de transformação contínuo das cidades, exige-se que as políticas urbanas implementadas pelo legislador e administrador público garantam, efetivamente, a melhoria da ordem urbanística e o direito fundamental das populações urbanas a cidades sustentáveis. Segundo esta ótica, o Estatuto da Cidade adotou o critério da infraestrutura como parâmetro para serem evitadas situações incompatíveis com o equilíbrio que deve permear a ordem urbanística (CARVALHO FILHO, 2005). Pela diretriz traçada no art. 2º, inciso VI, alínea “d”, da Lei nº 10.257/01, o administrador deve evitar “a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem previsão da infra-estrutura correspondente”. Nas cidades com maior densidade demográfica, um dos problemas mais graves no processo de urbanização reside na circulação de veículos, usualmente desordenada e incongruente com o número de vias terrestres, com a qualidade e largura das ruas e com a grande quantidade de pessoas que se deslocam nos centros urbanos. Ao planejar a política urbana que deve vigorar na cidade, deve o Poder Público atentar para esse fato urbano de relevantíssimas conseqüências para a população. Esse é o objetivo da situação prevista no dispositivo em foco. Só se deve permitir uma expansão dos movimentos circulatórios de veículos se houver uma infra-estrutura que a comporte e a acomode dentro de um equilíbrio urbanístico desejado pelos habitantes e usuários da cidade (CARVALHO FILHO, 2005).

A introdução do veículo privado na cidade constituiu fator determinante às maiores mudanças em sua organização, não só pelo fato de se tornar o principal meio de transporte motorizado, mas pelos requerimentos de sua circulação influenciarem a própria organização formal da cidade (VALLEJO, 2007). É nesse contexto que o art. 41, § 2º, da Lei nº 10.257/01, prevê que “no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido”, no sentido de minorar as agruras naturais daqueles que vivem em centros urbanos movimentados.

O Município, ao planificar o plano de transporte urbano, deve levar em conta o conjunto global urbanístico regulado no Plano Diretor, levando-se em consideração o transporte de mercadorias, o transporte de pessoas e a própria circulação de habitantes, principalmente por meio de veículos (que exige providências), a fim de que não se tornem excessivos diante da infra-estrutura da cidade. O direito à mobilidade das pessoas supõe, portanto, a necessária intervenção da Administração Pública no intuito de garantir espaços públicos adaptados a todas as formas de deslocamento, destacando Buchanan (1964) *apud* Vallejo (2007) que a finalidade da organização urbana não é o tráfego, mas a garantia de melhores condições de vida aos cidadãos. Nesse sentido, o tráfego urbano, dado ao aumento da demanda por mobilidade, deve estar ao serviço da cidade e não a cidade ao serviço do tráfego. Conforme salienta Gondim (2001), “as funções de cada via devem ser bem estabelecidas e as particularidades da locomoção de cada modalidade atendida, evitando-se acidentes e promovendo a fluidez da circulação”.

5. Restrição à Circulação da Carga Urbana

Na procura pela minimização dos custos totais de produção, bem como, da ampliação da

globalização econômica, Holguín-Veras e Thorson (2003) dizem que os sistemas de produção se tornarão cada vez mais dispersos geograficamente. O efeito da globalização econômica é a expansão geográfica dos sistemas de transporte de carga. Para Holguín-Veras e Thorson (2003), os sistemas de distribuição que eram frequentemente confinados nas limitações nacionais ou regionais, irão operar através de múltiplas nações em escala global, chegando ao ponto em que eles irão funcionar como se limites políticos não existissem. Como a economia das cidades depende da mobilidade urbana, surge a partir do início do século XXI, o interesse, principalmente por parte da Comunidade Européia, nas pesquisas das possíveis soluções ligadas à carga urbana.

O transporte de carga surge por existirem empresas que o utilizam-no como input para o processo de produção ou como output no processo de distribuição de produto, ou ambos. Por isso, na definição clássica de Ogden (1992) o transporte de carga é uma derivação da demanda, não possuindo nenhum valor inerente a ele. O transporte da carga urbana é uma derivação da demanda do cliente final e acontece apenas para atender um desejo dos consumidores. Para Lima Junior (2003), o morador da cidade deseja o conforto de comprar pela internet, pelo telefone, utilizar os serviços de delivery, porém não admite conviver com um veículo de carga nas avenidas da sua cidade, emitindo ruídos e poluentes. O tráfego urbano de caminhões afeta o ambiente físico e social, gerando a poluição sonora, emissão de poluentes e vibrações (LIMA JUNIOR, 2003). A presença física dos caminhões em vias urbanas é, para muitos motoristas, motivo de desconforto e stress, já que o caminhão reduz a capacidade de tráfego dos automóveis em função da largura elevada e da aceleração mais lenta. Sanches Junior (2008) é enfático em afirmar que várias medidas vêm sendo impostas contra os veículos de cargas, como por exemplo: restrições de áreas para circulação, restrição de horários de acesso à região central, restrições à circulação em função do tipo de veículo de carga, criação de horários e áreas para carga e descarga. Entretanto, o problema da cidade não é o caminhão, mas o volume excessivo de automóveis privados que causam os congestionamentos e estrangulam a infra-estrutura viária da cidade (SANCHES JUNIOR, 2008).

Como o setor público tem interesse direto no desenvolvimento econômico da cidade, ele tem que dar condições para que os bens e serviços circulem dentro da área urbana. Além de implementar medidas para a produção e manutenção das redes urbanas de transporte e tráfego, cabe ao governo utilizar os instrumentos de controle do uso do solo, no sentido de localizar atividades geradoras de cargas (terminais de cargas, indústrias, comércio), definir os acessos urbanos, a provisão de facilidades para o transporte de cargas, os mecanismos necessários para a logística de distribuição, e para a segurança (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006). Há, ainda, toda a regulamentação do setor de transportes relativa à compatibilização desta atividade com as demais atividades e usos urbanos, tamanho e peso dos veículos, os níveis de segurança, de ruídos, de emissão de poluentes, a frequência do transporte, horários e locais de cargas e descargas. Essas medidas devem ser utilizadas levando-se em consideração os custos gerados pela aplicação de cada uma delas para que não se tornem contraproducentes ou prejudiciais à economia, uma vez que esses custos serão repassados às mercadorias (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

A necessidade de efetivar uma política urbana integrada para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, sob o princípio da cooperação federativa, sacramentou-se nas discussões promovidas pelo Ministério das Cidades, ao propor um projeto de lei para institucionalizar a política de mobilidade urbana no País, com fundamento nos arts. 21, inciso

XX, e 182 da Constituição Federal/88. A elaboração do mencionado projeto de lei restou marcada pela transparência e discussão com as entidades representativas do setor e da sociedade civil organizada (processo participativo), mediante a realização de 10 Seminários Regionais (caráter de audiência pública) entre novembro de 2005 e maio de 2006. O projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional, contendo as contribuições das discussões que ocorreram em todo território nacional, recebendo o nome de PL nº 1.687/2007.

Pode-se notar, entretanto que no Projeto de Lei n.º 1.687/2007 que institui a política de mobilidade urbana do país, a ênfase é basicamente para o deslocamento de pessoas, constituindo-se como seu objetivo geral o estabelecimento de princípios, diretrizes e instrumentos que possibilite aos municípios a implementação de uma política de mobilidade urbana que promova o acesso universal à cidade e às suas oportunidades, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável. O referido projeto tentou resgatar uma dívida com a sociedade brasileira, principalmente com as populações de baixa renda, que sofrem pela falta de condições de deslocamento, enfrentam sérias dificuldades para acesso a escolas, hospitais e demais serviços que as cidades oferecem, bem como a oportunidades de trabalho e lazer. Até os dias de hoje, o transporte coletivo, um serviço público essencial conforme define a Constituição Federal, não atende adequadamente àquelas populações, seja em razão das altas tarifas, incompatíveis com os rendimentos dos cidadãos, ou pela inadequação da oferta dos serviços, principalmente nas periferias das cidades. Tais situações contribuem para a perpetuação da pobreza urbana, da segregação residencial e da exclusão social.

Desse modo o Projeto de Lei nº 1.687/2007 visa proporcionar as bases para a racionalização do uso dos veículos particulares motorizados, especialmente nos grandes centros urbanos, através de instrumentos de mitigação das externalidades negativas, como congestionamentos, poluição, acidentes e ocupação desigual do espaço público de circulação. Nos fundamentos da proposta da lei, os veículos urbanos de carga são colocados na mesma categoria dos veículos particulares, ressaltando que os meios privativos de transporte motorizados são os principais responsáveis pelo acesso desigual ao sistema de transporte.

Segundo dados da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), aproximadamente 20% da população das grandes cidades, detentora dos meios motorizados privados de transporte (de automóveis, sobretudo), ocupa quase 80% das vias públicas (Exposição de Motivos do Projeto de Lei 1.687/2007). Isso significa que o excesso de veículos particulares (política da ênfase ao transporte individual) é um problema tanto para a implantação de uma política de transporte coletivo, quanto para a correta gestão da mobilidade da carga dentro da cidade. Para Bergaman e Rabi (2005), do ponto de vista da gestão pública, é preciso deixar claras as prioridades e, tomar atitudes coerentes com essas prioridades estabelecidas. Assim, por exemplo, se a prioridade é o incentivo ao transporte público eficiente e a melhoria da circulação no centro, poderá ser necessário o desestímulo à circulação de automóveis em áreas centrais. Contudo, o que se observa na prática é que o desestímulo ocorre somente para a circulação dos veículos de carga.

Na pesquisa *Logística de Carga Urbana: uma análise da realidade brasileira* realizada no ano de 2007 (SANCHES JUNIOR, 2008), onde foram aplicados questionários aos responsáveis (administradores públicos) pela elaboração das políticas de trânsito de 20 metrópoles brasileiras (que corresponderam a 18% da população do país), observou-se em mais de 70% das respostas que os administradores públicos acreditam que: (1) faltam terminais/depósitos/armazéns para atividades de consolidação de carga urbana, transbordo de mercadorias e concentração de operadores logísticos; (2) as atividades da logística urbana de

carga geram danos na superfície e na infra-estrutura das cidades; (3) existem conflitos com outros usuários (pedestres, ciclistas, automóveis) durante operações logísticas de carga urbana; (5) faltam informações sobre os operadores logísticos que atuam na cidade; (6) faltam informações sobre os tipos e os volumes de carga que circulam na cidade; (7) faltam informações sobre a origem e destino das cargas nas cidades; e (8) faltam informações sobre o fluxo da carga na cidade.

Segundo Sanches Junior (2008), algumas soluções para a carga urbana passam necessariamente por adequações na infra-estrutura da cidade e nas legislações sobre o uso e ocupação do solo. Para 85% dos entrevistados, o trânsito, a infra-estrutura e as restrições de acesso da cidade deveriam ser adequados de acordo com os padrões necessários para o desenvolvimento econômico da cidade, porque, afinal de contas, o caminhão não é o único e nem mesmo o principal vilão da mobilidade urbana (SANCHES JUNIOR, 2008). Na verdade, se existisse uma previsão no Plano Diretor exigindo que as novas construções incorporassem as áreas necessárias para as atividades logísticas e uma correta política de desestímulo ao transporte individual, a competição por espaço entre carga urbana versus usuários do sistema de transporte seria sensivelmente reduzida. Entretanto, segundo a pesquisa, as soluções para a circulação dos veículos de carga urbana no Brasil sequer são planejadas e dizem respeito a duas categorias: (1) restrição de acesso do veículo de carga a determinada zona da cidade ou em determinado horário e (2) aumento do número de áreas de estacionamento para os veículos de carga em detrimento a outros tipos de usuários (SANCHES JUNIOR, 2008). A pesquisa demonstrou que 90% das cidades implementam suas soluções sem pesquisas que poderiam auxiliar nas ações a serem realizadas. Além disso, uma vez implementada a solução, não existe nenhum tipo de verificação sobre a efetividade da solução adotada. Outro fato observado é que a maioria dos projetos foi implantado na década de 90 e a realidade das metrópoles nos dias atuais é bem diferente da década passada. Isso contribui para as percepções dos administradores públicos municipais de que as atividades de carga urbana são prejudiciais à mobilidade urbana, à infra-estrutura e à superfície da cidade. Contudo, reconhecem que essa atividade, de fato, não é planejada.

Por parte do legislador, as atividades inerentes ao transporte de mercadorias também não foram contempladas como se pode observar no art. 6º do Projeto de Lei n.º 1.687/2007 que elenca as diretrizes que orientam a política de mobilidade urbana, quais sejam: (1) integração com as políticas de uso do solo e de desenvolvimento urbano; (2) prioridade dos meios não-motorizados sobre os motorizados, e dos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado; (3) complementaridade entre meios de mobilidade urbana e serviços de transporte urbano; (4) mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens na cidade; (5) incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e não-poluentes; e (6) priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado. Embora tais diretrizes não tenham (ainda) força de lei, por certo, sinalizam a priorização do homem em relação ao veículo e em relação aos bens, assim como objetivam a racionalização, qualidade e justiça social no deslocamento do cidadão, no espaço urbano (MUKAI et. al. 2007).

Pode-se notar, portanto, como será difícil ao governo brasileiro colocar em prática qualquer política nacional de mobilidade urbana sustentável, uma vez que as atividades responsáveis pela vitalidade econômica das cidades não estão sendo nem planejadas pelo poder executivo e nem contempladas pelo poder legislativo. Isso coloca em risco o próprio conceito de

transporte sustentável, já que as políticas públicas deveriam criar condições para permitir o acesso básico e o desenvolvimento das necessidades dos indivíduos, empresas e sociedade de modo seguro e consistente com a saúde humana e do ecossistema, prometendo equidade para as gerações atuais e futuras; ser capaz de operar eficientemente, oferecendo opções modais de transporte e dar suporte para a competição econômica assim como o desenvolvimento regional equilibrado; limitar as emissões de poluentes e resíduos que o planeta tem capacidade de absorver, usando recursos renováveis dentro de suas capacidades de regeneração e/ou recursos não renováveis dentro das taxas de desenvolvimento de recursos renováveis substitutos e minimizar o impacto no uso do solo e na geração de barulho.

6. Conclusão

O desordenado processo de urbanização das cidades brasileiras, associado à histórica dificuldade de incorporar a idéia de mobilidade ao planejamento urbano e regional, é relevante fator da crise de qualidade das cidades brasileiras, contribuindo fortemente para a geração dos cenários atuais onde se constata cidades insustentáveis do ponto de vista ambiental e econômico.

Nesse sentido, elaborou-se o Projeto de Lei n.º 1.687/2007, que institui a política de mobilidade urbana nacional, visando criar instrumentos que estruturam a expansão urbana para garantir as necessidades fundamentais do homem, por meio das quatro funções-chave das cidades - habitação, trabalho, recreação e, sobretudo, circulação, a qual caberá estabelecer uma comunicação proveitosa entre as outras três, de forma a assegurar plenamente o direito constitucional de ir e vir, possibilitando deslocamentos ágeis, seguros, confortáveis, confiáveis e econômicos.

No Projeto de Lei n.º 1.687/2007 tentou-se estabelecer as bases para uma agenda federativa cooperativa, mormente se considerado que a sustentabilidade da mobilidade urbana depende da gestão compartilhada dos serviços que estão sob a responsabilidade de diferentes governos em um mesmo território, favorecendo a sua integração e o equilíbrio de uso dos diferentes modos de transporte. Pretendia-se coordenar, sob diretrizes nacionais, a articulação da gestão e da prestação de serviços que estão sob a responsabilidade de diferentes entes num mesmo território.

Entretanto, nota-se que o legislador não foi capaz de abarcar as atividades de circulação de mercadorias dentro do referido projeto de lei, embora tais atividades sejam consideradas vitais ao desenvolvimento socioeconômico das cidades e representem, de há muito, um problema para a mobilidade nos centros urbanos. A movimentação de mercadorias nos centros urbanos não é uma atividade fim, sendo na verdade, uma consequência física de um processo econômico global, nacional e local de movimentação de mercadorias e a pesquisa demonstrou que as cidades brasileiras não estão preparadas para acomodar as atividades derivadas desse processo. Observou-se que as soluções para o transporte de carga urbana são na sua maioria paliativas e não enfrentam de fato os problemas estruturais existentes, restando ao administrador público municipal a alternativa de restringir a circulação dos caminhões para que mais carros possam circular.

Assim sendo, conclui-se que os instrumentos normativos federais e municipais pertinentes à regularização da mobilidade nas cidades mostram-se deficitários e até mesmo omissos, por não incorporarem as atividades de circulação de mercadorias, que são impactantes, na implantação de qualquer política de mobilidade urbana que se pretenda sustentável. O transporte urbano não é feito apenas de passageiros, mas também de cargas e as políticas

nacionais de mobilidade urbana deveriam abarcar os deslocamentos dos homens e das coisas que atendem às necessidades dos homens.

Recomenda-se, assim, que sejam realizados estudos pertinentes à movimentação de mercadorias nos centros urbanos, objetivando fomentar o legislador com informações suficientes para a elaboração de uma efetiva política de mobilidade urbana, que seja capaz de não gerar segregação espacial, que promova a inclusão social e seja ecologicamente sustentável.

Referências

BERGMAN, Lia; RABI, Nidia Inês. *Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada*. Rio de Janeiro: IBAM; Ministério das Cidades, 2005.

BERNARDI, Jorge Luiz. *Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006.

BRASIL. *Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. *Curso Gestão Integrada da Mobilidade Urbana*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso: em 18/04/2005

BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 10 de dezembro de 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Exposição de Motivos Interministerial do Projeto de Lei da Mobilidade Urbana*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 22 de novembro de 2007

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

COLIN, Silvio. *Pós-modernismo: repensando a arquitetura*. Rio de Janeiro, Uapê, 2004.

CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTES E TRÂNSITO, XII, 1999, Olinda. *O Transporte na Cidade do Século XXI*. São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos, 1999.

GONDIM, Mônica Fiúza. *Transporte não motorizado na legislação urbana no Brasil*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

HARADA, Kiyoshi. *Direito urbanístico: estatuto da cidade : plano diretor estratégico*. São Paulo: NDJ, 2005.

HOLGUÍN-VERAS, J.; THORSON, E. *Modeling commercial vehicle empty trips with a first order trip chain model*. Transportation Research Part B, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Banco de Dados*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso: março 2007.

LIMA JUNIOR, O. *A carga na cidade: hoje a amanhã*. Disponível em <www.fec.unicamp.br/~lalt> Acesso: novembro 2003.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MUKAI, H., FEIBER, F.; DIAS, S.; TABOADA, C. M. *Logística Urbana*. In: XXVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção (ENESEP), 2007, Foz do Iguaçu. Anais ENSEP 2007.

MUKAI Toshio. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil: história teoria, prática*. São Paulo: Saraiva, 1988.

OGDEN, K.W. *Urban Goods Movement: A Guide to Policy and Planning*. England: Ashgate, 1992.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

SANCHES JUNIOR, P. F. *Logística de carga urbana: uma análise da realidade brasileira.* Campinas, SP: UNICAMP, 2008.

SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 16 ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

VALLEJO, Manuel Herce. *O direito à mobilidade e à adaptação do espaço público.* in Textos para Discussão, Metrôpoles – América Latina & Caribe, Belo Horizonte, 2007.