

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL**

ALEXANDRE ABEL MARIOTTI

**A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL AO TRANSPORTE: A
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA
SUSTENTÁVEIS PELO USO DO MODAL BICICLETA**

Caxias do Sul
2018

ALEXANDRE ABEL MARIOTTI

**A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL AO TRANSPORTE: A
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA
SUSTENTÁVEIS PELO USO DO MODAL BICICLETA**

Dissertação para aprovação no Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado Acadêmico da Universidade de Caxias do Sul. Área de concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Orientador:

Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli

Caxias do Sul
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

M342j Mariotti, Alexandre Abel, 1971-
A judicialização do direito social ao transporte : a formulação de políticas públicas de mobilidade urbana sustentáveis pelo uso do modal bicicleta / Alexandre Abel Mariotti. – 2018.
119 f. : il. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.
Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli.

1. Direito ambiental. 2. Política pública. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Bicicletas. I. Lucinelli, Carlos Alberto, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito ambiental	349.6
2. Política pública	304.4
3. Desenvolvimento sustentável	502.131.1
4. Bicicletas	629.322

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Michele Fernanda Silveira da Silveira – CRB 10/2334



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

“A Judicialização do Direito Social ao Transporte: A Formulação de Políticas Públicas de Mobilidade Urbana Sustentáveis Pelo Uso do Modal Bicicleta.”

Alexandre Abel Mariotti

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Caxias do Sul, 09 de março de 2018.

Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Felipe Franz Wienke
Universidade Federal do Rio Grande

Profa. Dra. Cleide Calgaro
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Sergio Augustin
Universidade de Caxias do Sul

CAMPUS-SEDE

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone / Telefax (54) 3218.2100 – www.ucs.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530



Aos apaixonados por bicicleta

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação que custeou meus estudos.

Aos professores do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul, em especial ao Dr. Adir Ubaldino Rech, Dr. Carlos Alberto Lunelli, Dr.^a Caroline Ferri, Dr.^a Cleide Calgaro, Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, Dr. Jeferson Dytz Marin, Dr.^a Luciana Scur, Dr.^a Marcia Andrea Bühring, Dr.^a Neiva Senaide Petry Panozzo, Dr. Sérgio Augustin e Dr. Wilson Antônio Steinmetz pelas lições e retidão acadêmica. Da mesma forma, agradeço à Dr.^a Suzana Maria De Conto, professora no Programa de Mestrado em Turismo da Universidade de Caxias do Sul.

Aos colegas do Mestrado em Direito: Alexandre Cesar Toninelo, Álvaro Milani Samuel, André Luís Barp, Bruna Souza Fernandes, Carem Santos Paesi, Carolina Paz, Cristiane Velasque da Silva, Diego Coimbra Barcelos da Silva, Fernanda Aparecida Antunes Osorio, Filipe Rocha Ricardo, Gérson André Machado, Gustavo Luis Toigo, Jamile Brunie Biehl, Leo Evandro Figueiredo dos Santos, Louise Maria Rocha de Aguiar, Luiza Maria Oliboni, Marcelo Segala Constante, Maxlania Alves Seabra, Patrícia da Silva e Rodrigo Pinto Carvalho pela convivência, pelos ensinamentos, pela amizade e união, pelo amparo e almoços, cafés, churrascos (verduras e legumes) e muitas risadas. Guardarei todos os momentos com muito carinho e desejo que possamos nos encontrar para muitos outros. E não esqueçam: formigas alimentam-se de fungos.

Às queridas e prestativas Francielly Pattis e Tatiane da Silva Lourenço pelo auxílio sempre dispensado.

Aos meus queridos e amados pais, Dirceu e Carmen, pelo carinho, amor, incentivo e pela compreensão, minha eterna gratidão.

À minha amada irmã, Jaqueline, e ao meu amado sobrinho-irmão, Michell, pelo sempre valoroso apoio.

À Christel Haag pelo acolhimento e sempre ajuda de última hora.

À Célia Nickel pelo amor e incentivo, pela paciência e afago nos momentos mais difíceis. Grato por compreender minha ausência. Lembro que “Ela entrou e eu estava ali/Ou será que fui eu que ali entrei/Sem sequer pedir a menor licença?” (Ali-Skank)

E por fim, ao meu Mestre, amigo e orientador, Dr. Carlos Alberto Lunelli, pela direção nos caminhos do processo civil, pela serenidade, integridade e perspicácia com que sempre pautou suas orientações.

“E PUR SI MUOVE.”
[Entretanto, move-se.
(a Terra)].
(Galileu Galilei)

RESUMO

A mobilidade urbana constitui um dos desafios para o Direito Ambiental, nestes tempos em que o número de veículos automotores praticamente torna inviável a circulação nas cidades. O transporte motorizado privado predomina no sistema viário brasileiro, situação que se incompatibiliza com o Estado Socioambiental e com a própria Política Nacional de Mobilidade Urbana, que priorizam a sustentabilidade e os modos de transportes não motorizados sobre os motorizados. A ausência de ciclovias e ciclofaixas nas cidades, que também decorre da inação da administração pública, impede a construção de cidades sustentáveis. Considerando que a implementação de políticas públicas sustentáveis é um legado também para as gerações futuras, justifica-se a análise da viabilidade de judicialização para implantação de infraestruturas cicloviárias. Conquanto passível de discussões na doutrina e na jurisprudência, essa judicialização não encontra óbice na preservação da discricionariedade administrativa, nem interfere na divisão de funções, já que a proteção do bem ambiental constitui um dever também para a administração pública. A partir do método hermenêutico e da técnica de pesquisa bibliográfica, é possível concluir que a inatividade da administração pública autoriza a atuação do Poder Judiciário, pois tal conduta ofende o princípio da sustentabilidade – de valor supremo no Estado Socioambiental – que preza pela qualidade do ambiente e que, portanto, reclama atuações administrativas que operem no sentido de promover a preservação ambiental no espaço urbano.

Palavras-chave: Políticas públicas. Mobilidade urbana. Ciclovias e ciclofaixas. Sustentabilidade. Judicialização da política.

ABSTRACT

Urban mobility constitutes one of the challenges for environmental law, in times when the number of automobiles renders the circulation in the cities practically unfeasible. Individual motorized transport prevails on Brazilian streets and roads, a situation that is incompatible with the concept of the “Ecological State”, i. e. a state that takes on socio-environmental responsibility, as well as with the National Urban Mobility Policy, which give priority to sustainability and to forms of non-motorized transport. The lack of cycle lanes in the cities, also a consequence of the inaction of public administrations, impedes the construction of sustainable cities. Considering that the implementation of public sustainable policies is likewise a legacy for future generations, it is justified to analyse the viability of judicialization for the implementation of a network of cycle lanes. Although subject for debate in legal science and jurisprudence, this judicialization encounters no impediment in the maintenance of administrative discretion, nor does it interfere in the division of functions, since the protection of the environment also constitutes an obligation of the public administration. Applying the hermeneutic method and the technique of bibliographical research, it can be concluded that the inactivity of the public administration entitles the judiciary to take action, since such conduct offends the principle of sustainability – of paramount value in the Ecological State, which esteems the quality of the environment and, therefore, calls for administrative actions that have the effect of promoting the preservation of the environment in urban spaces.

Keywords: Public policy. Urban mobility. Cycle lanes. Sustainability. Judicialization of politics.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 AS CIDADES E A MOBILIDADE URBANA: UM DESAFIO NA CONTEMPORANEIDADE	12
2.1 TRANSPORTE E MOBILIDADE: DOS PASSOS DA HUMANIDADE AO CASO BRASILEIRO.....	13
2.2 A IMPORTAÇÃO DO MODELO INDIVIDUAL DE TRANSPORTES NORTE-AMERICANO E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A MOBILIDADE URBANA BRASILEIRA.....	22
2.3 CIDADES SUSTENTÁVEIS, MOBILIDADE E USO DA BICICLETA: UMA RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL.....	32
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE SUSTENTÁVEL E DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA	44
3.1 AS PREVISÕES LEGISLATIVAS QUE PERMITEM E JUSTIFICAM A IMPLEMENTAÇÃO DE CICLOVIAS E CICLOFAIXAS	45
3.2 PROGRAMAS E AÇÕES APRESENTADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO URBANO PARA TODOS	55
3.3 A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA IMPLANTAÇÃO DE UM MODAL DE TRANSPORTE AMBIENTALMENTE LIMPO: O PRESSUPOSTO DA SUSTENTABILIDADE COMO FINALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO	66
4 A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO A UM MODAL DE TRANSPORTE LIMPO.....	76
4.1 CICLOVIAS E CICLOFAIXAS: UMA QUESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA?	77
4.2 UM MODAL LIMPO: A INAPLICABILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL.....	85
4.3 A JUDICIALIZAÇÃO DE UM DIREITO SOCIAL: GARANTIA A UM MODAL DE TRANSPORTE SUSTENTÁVEL.....	93
5 CONCLUSÃO.....	108
REFERÊNCIAS	112

1 INTRODUÇÃO

A relevância que as cidades assumiram, no contexto do atual desenvolvimento sustentável, é manifesta e compreensível, pois dados coletados por inúmeros organismos internacionais e nacionais apontam uma crescente degradação ao meio ambiente por conta da expansão desenfreada e sem qualquer planejamento.

Tal fato repercute pelos diversos movimentos sociais constatados na esfera nacional, os quais pleiteiam melhores condições de habitação, saneamento básico e modos de transporte públicos. É a busca por políticas públicas que assegurem o direito à cidade.

Assim, mantendo o foco na noção da imprescindível tarefa de construção de espaços urbanos sustentáveis e cientes da necessidade de políticas públicas eficientes e eficazes – considerando os marcos normativos existentes – torna-se necessário um novo olhar para o modelo de gestão pública brasileira, incluindo-se a sustentabilidade ambiental como princípio fundamental para a tomada de decisões.

É nesse sentido que se fortalece a ideia de uma cidade com administradores públicos prospectivos que, pensando no bem-estar da população e almejando a concretização dos direitos fundamentais consagrados no Estado Socioambiental, unem a sustentabilidade a boas práticas administrativas.

Revela-se essencial, portanto, uma gestão administrativa que impulse o desenvolvimento sustentável nas cidades, para que se alcancem benefícios efetivos às presentes e futuras gerações. Para tanto, um olhar diverso sobre as políticas públicas há que se sobrelevar, uma vez que barreiras sociais e culturais deverão ser rompidas para a inserção desse novo modelo de configuração num espaço urbano que se pretende sustentável.

Da mesma forma, um novo enfoque na discricionariedade administrativa transita pela concepção de desenvolvimento sustentável, forçando o administrador público à realização de uma gestão que prime pela busca das melhores soluções e não na ideação do mero cumprimento de políticas públicas.

Defendem-se, aqui, políticas públicas obrigatoriamente pensadas e fundadas na sustentabilidade do espaço urbano e que, efetivamente, executem as políticas traçadas no texto constitucional. São protegidas, assim, políticas que concretizem os direitos sociais dispostos no art. 6º da Constituição Federal (CF/88), em especial, o direito ao transporte.

O princípio da sustentabilidade, assim, surge como possível elemento balizador de políticas públicas que pensam o meio ambiente urbano a partir de novos modos de transporte. E, nesse aspecto, relevante é considerar que uma infraestrutura adequada para o deslocamento

de pessoas e bens é fator preponderante para se alcançar a sustentabilidade, destacando-se, nesse caso, as ciclovias e ciclofaixas.

As cidades brasileiras estão em crise no setor da mobilidade urbana, circunstância oriunda, em grande parte, da ausência de planejamento que priorize o transporte coletivo sobre o transporte individual. Tal fato originou-se, a partir de meados da década de 50 do século passado, quando se incentivou a indústria automobilística.

Muito embora os equívocos passados, nas políticas públicas relativas a transportes, constata-se, ainda hoje, a manutenção da ideia de serem privilegiadas infraestruturas para os veículos motorizados individuais em desfavor dos veículos coletivos e dos veículos limpos, a exemplo dos Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs) e as bicicletas.

Apesar de a CF/88 dispor especificamente de um capítulo sobre a política urbana – que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar daqueles que a habitam (art. 182, da CF/88) – e de um capítulo próprio para o meio ambiente (art. 225, da CF/88), foram necessários 24 anos para que fosse sancionada a Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012.

Importante é ressaltar que essa lei dispõe de princípios, diretrizes e objetivos relacionados ao tema *sustentabilidade nas cidades*, balizas essas que fortalecem a finalidade legal de criar espaços voltados ao bem comum e que promovam qualidade ambiental.

O mesmo ocorre em relação ao Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 – instrumento fundamental para consolidar o direito à cidade, mas que, ainda hoje, não é executado como efetivamente deveria ser.

E aqui se encontra uma das questões que se pretende debater, ou seja, até que ponto está o administrador público liberto para, com fundamento nos critérios da oportunidade e conveniência, optar por implementar, ou não, a diretriz: priorização dos transportes não motorizados sobre os motorizados, quando, em verdade, detém um dever-poder de realizar a finalidade da lei que, em suma, está em ordenar o espaço urbano para assegurar qualidade de vida aos seus habitantes e, assim, garantir a todos o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Assim, embora a lei autorize o administrador público a realizar uma escolha por determinada infraestrutura de transporte, deverá, sempre, buscar aquela que seja mais adequada a esse novo paradigma que se apresenta: o da sustentabilidade.

Contudo, não é essa a realidade que se apresenta na grande maioria dos Municípios brasileiros, onde imperam infraestruturas para os transportes motorizados individuais ao invés

de infraestruturas que prezem este antigo modal de transporte – bicicleta – que ressurge por intermédio do conceito de mobilidade urbana sustentável.

A partir dessas questões, insere-se a discussão sobre a possibilidade de o Poder Judiciário analisar essa inexecução do Estado/administrador no cumprimento de políticas públicas relacionadas ao transporte, em especial, a execução de infraestrutura para o modal de transporte *bicicleta*.

Essa opção, ou inexecução, por parte do administrador, na implementação de estruturas cicloviárias, acaba por ofender a CF/88 e as demais leis ordinárias referentes ao tema da preservação ambiental, o que implica incluir, na análise judicial, a componente *sustentabilidade*.

Justifica-se, portanto, verificar, desse modo, se esse elemento pode servir de limitador da discricionariedade administrativa, fazendo com que o Judiciário seja um instrumento para garantir a edificação das propaladas cidades sustentáveis.

Pretende-se, assim, confirmar se a sustentabilidade pode ser um fator preponderante para a análise judicial da política pública de transportes, especificamente na implementação das ciclovias e ciclofaixas, sem que isso comprometa a tripartição de funções dos três Poderes do Estado.

Para tanto, aplicando-se o método hermenêutico e a pesquisa qualitativa sustentada pela pesquisa bibliográfica, o presente estudo está dividido em três capítulos: o primeiro realiza uma análise histórica das razões que impeliram os primeiros deslocamentos humanos pelo Planeta para, posteriormente, abordar os modos de transporte adotados nesses deslocamentos. Nesse contexto, cita-se a Revolução Industrial como o momento histórico na transformação dos modais de transporte no mundo para, posteriormente, abordar a revolução nos transportes a partir das ideias de Henri Ford com a produção, em massa, de veículos e sua repercussão no Brasil. Por fim, é abordado o conceito de sustentabilidade e sua inserção no tema: cidades sustentáveis para, finalizando, apontar uma possível solução, entre outras, para que haja uma mobilidade urbana sustentável.

Num segundo momento, são examinadas a legislação constitucional e a infraconstitucional atinentes à mobilidade urbana, estando aí inclusa a questão da repartição de competências no Estado Socioambiental e os instrumentos legais ordinários relacionados à mobilidade urbana. Em seguida, são analisados os programas e as ações governamentais que subsidiam os Municípios brasileiros na implementação do plano de mobilidade urbana por meio de bicicletas. Por fim, é abordada a discricionariedade administrativa para a execução, ou não, de ciclovias e ciclofaixas no contexto da sustentabilidade ambiental.

No terceiro capítulo, é realizada, primeiramente, uma análise do conceito de política pública como função atribuída ao Estado para, posteriormente, apresentar o tema Política Nacional de Mobilidade Urbana, que dispõe, especificamente, sobre uma estrutura para bicicletas. Na sequência, aborda-se a reserva do possível como argumento da inexecução de políticas públicas voltadas ao transporte e sua inaplicabilidade na condução de políticas que promovam a sustentabilidade no Estado Socioambiental. Por derradeiro, é apresentado um debate sobre o fenômeno da judicialização das políticas públicas relacionado aos transportes, especificamente na questão da implementação de infraestruturas cicloviárias para o modal *bicicletas*, acrescendo-se a esse debate a sustentabilidade como elemento de viabilidade de decisão a ser empreendida pelo Estado-juiz.

Dessa maneira, busca trazer à discussão uma possível judicialização das políticas públicas voltadas à concretização de um modal limpo, que é mais do que simplesmente exigir ciclovias e ciclofaixas; representa, antes disso, também debater a sustentabilidade como finalidade pública de todo ato administrativo.

2 AS CIDADES E A MOBILIDADE URBANA: UM DESAFIO NA CONTEMPORANEIDADE

Outrora concebidas como um lugar para sobrevivência humana, as cidades assumiram, com o decorrer dos tempos, uma diversidade de novas atribuições. E dentre esses novos papéis conferidos à cidade é a garantia da dignidade da pessoa humana, uma de suas principais obrigações, tanto que elevada a princípio fundante da República Federativa do Brasil, art. 1º, inciso III da CF/88.

Assim, o respeito à dignidade da pessoa humana representa, entre outras facetas, o direito de todos a usufruírem de uma cidade em que o Poder Público assegure um meio ambiente ecologicamente equilibrado e fundamental para alcançar-se a qualidade de vida.

No entanto, não é essa a realidade que se apresenta nas maiorias das cidades brasileiras, porquanto é conhecida a precariedade na prestação de serviços básicos oferecidos à população, tais como o fornecimento de água potável, rede de esgotos, serviços hospitalares, educação e, dentre outros, transportes públicos, situação que implica, diretamente, a qualidade do ambiente.

Com efeito, o caos na mobilidade urbana, vivenciado diariamente nas cidades, em vista ao crescente número de veículos particulares que rodam em uma infraestrutura incompatível, inadequada e escassa, demanda por soluções rápidas, eficientes e, acima de tudo, sustentáveis. E, nesse sentido, pensar na melhoria da mobilidade urbana é criar uma solução que seja sustentável, isto é, que possibilite a reflexão sobre a forma de deslocamentos das pessoas e de bens e o impacto disso na cidade.

Partindo desses argumentos, deve-se considerar que as pessoas exercem diversos papéis na forma como se deslocam nas cidades: ora como pedestres, como condutores de veículos – motorizados e não motorizados –, ora passageiros, dentre outras modalidades de se movimentarem pelos centros urbanos. Desse modo, é importante questionar se a forma e a infraestrutura, disponibilizadas às pessoas permitem alcançar a mobilidade urbana sustentável, na medida em que a limitação desses dois pontos representa um obstáculo à própria sustentabilidade.

A partir dessas noções, este capítulo está dividido em três itens, examinando o tema da mobilidade urbana pelo panorama histórico, do resultado da introdução estrangeira de um modelo insustentável e, por fim, da apresentação de uma opção para a mobilidade urbana brasileira.

No primeiro item, a proposta é abordar a evolução histórica dos motivos que levaram os homens a iniciarem os deslocamentos pelo Planeta para, assim, ingressar nas formas encontradas para essa mobilização. Na sequência, é examinado o momento histórico da Revolução Industrial e as implicações desse período no mundo e no Brasil. Por fim, são apresentadas a história dos transportes no Brasil e a escolha da mobilidade que hoje se apresenta.

No segundo item, retrata-se o modelo norte-americano de transporte – criado a partir das ideias de Henri Ford com a produção em massa de veículos – e sua repercussão naquele país e no mundo. Partindo dessa noção, é analisado o momento em que o governo brasileiro adotou as ideias estadunidenses e introduziu o transporte individual como sendo o principal modal para o deslocamento de pessoas e de bens, bem como as consequências da importação desse modelo de transporte para o Brasil.

Por fim, é exposto o tema da sustentabilidade e a introdução desse conceito à construção de cidades sustentáveis. Para tanto, são abordados alguns documentos internacionais e nacionais relacionados à sustentabilidade nas cidades, bem como relatadas medidas e estudos estrangeiros e nacionais que obtiveram êxito na busca pela idealização das cidades sustentáveis. No final, são apontadas possíveis soluções para a mobilidade urbana que certamente contribuiriam para a busca pela edificação das cidades sustentáveis.

Dessa maneira, apresentam-se um cenário sobre a mobilidade urbana nas cidades e a imprescindível necessidade de se buscarem soluções para que as cidades sejam espaços que proporcionem qualidade de vida para a convivência e o bem-estar de todos.

2.1 TRANSPORTE E MOBILIDADE: DOS PASSOS DA HUMANIDADE AO CASO BRASILEIRO

A vida no planeta Terra pode ser analisada pela coexistência de duas situações: deslocamento e imobilidade. E a oposição dessas circunstâncias é esclarecida pelo modo de vida dos seres, animais ou vegetais, uma vez que há aqueles que se adaptaram a uma posição fixa, enquanto outros se desprenderam de seus lugares. Segundo Mumford, “em todos os níveis da vida, troca-se a mobilidade pela segurança ou, ao contrário, a imobilidade pela aventura”.¹

¹ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965. p. 13-14. 1 v.

Dessa maneira, essa predisposição para imobilizar-se está intimamente ligada a uma busca por refúgio e subsistência, característica presente em diversas espécies que compõem o reino animal.²

É interessante notar que, ao contrário dos macacos e dos chimpanzés, a espécie humana não possui a tendência para a separação, tampouco convive em pequenos grupos, o que indica sua predisposição a “encontrar força na superioridade numérica e segurança na colaboração”.³

Mumford, ao discorrer sobre a origem das cidades, afirma que, anteriormente à sua formação, havia povoados. Antes disso, ainda, uma junção de pequenos grupos humanos, precedidos por algumas instalações provisórias e outrora pela vida em cavernas; mas, previamente a todos esses espaços, havia a propensão humana a socializar-se com outros seres da mesma espécie, bem como outras diversas espécies animais.⁴ Nesse sentido, pode-se intuir que a necessidade do homem pré-histórico de compartilhar proteção e alimentos foi o mote para que vivesse em bandos. Para saciar esse imperativo, era exigida constantemente a locomoção para diversos locais onde pudesse encontrar mantimentos.

Esse instinto gregário, por sua vez, acabou por transpassar os três momentos históricos da humanidade – estado selvagem, barbárie e, por fim, civilização – vindo a atingir seu ápice de (des)organização quando da construção das cidades e da constituição do Estado.⁵

Desse modo, quando os relatos históricos mencionam o deslocamento a pé dos seres humanos há que se ter presente que ele está intimamente relacionado à busca por alimento e abrigo, sendo somente utilizada a força animal para a mobilidade de pessoas e cargas no momento em que abandonaram sua vivência errante e fixaram-se às margens dos rios. Portanto, a história dos transportes vincula-se a esse período da humanidade, colocando-se entre uma das grandes idealizações do ser humano.⁶

Na verdade, a história revela que as mais importantes cidades da Antiguidade originaram-se e destacaram-se por estarem no caminho para o transporte de mercadorias entre a Mesopotâmia e o Mediterrâneo, evidenciando a importância do tema da mobilidade.⁷ Não por nada, uma infraestrutura adequada para o deslocamento de pessoas e bens é fator

² Ibidem, p. 14.

³ FERNÁNDEZ-ARRESTO, Felipe. **Então você pensa que é humano?:** uma breve história da humanidade. São Paulo: Cia. das Letras, 2007. p. 24.

⁴ MUMFORD, 1965, p. 13.

⁵ ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado:** trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. p. 21.

⁶ FERREIRA, Mariana; BASSI, Cristina Mantovani. **A história dos transportes no Brasil.** São Paulo: Horizonte, 2011. p. 13.

⁷ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável.** Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 257.

preponderante para a propalada sustentabilidade, fundada no tripé: crescimento econômico, social e ambiental.

Importante ressaltar – entre as grandes descobertas que impulsionaram a mobilidade humana por intermédio da utilização de um veículo por tração animal – a invenção da roda a qual, segundo os apontamentos históricos, teria sua origem aproximada no ano de 3.200 a.C. na Mesopotâmia.⁸ Essa criação, por certo, propiciou agilidade e simplicidade para o carregamento e ao deslocamento dos mais diversos objetos, bem como facilitou a mobilidade humana. Não se olvide, porém, que atrelado a essa notável possibilidade de se percorrer com maior rapidez longos percursos, surgiu a cobiça do homem por conquistar mais territórios os quais eram dominados mediante a instauração de conflitos armados.

De todo modo, foi com a possibilidade de locomoção por intermédio de um transporte com rodas que o mundo antigo, em especial o Império Romano, fortaleceu-se, uma vez que era necessário o desenvolvimento de um extenso sistema de estradas que permitisse a expansão e a conservação dos territórios conquistados.⁹

Desse legado pode-se extrair a lição de que, para um adequado e dinâmico deslocamento de pessoas e cargas, é imprescindível um planejamento pertinente às reais necessidades e que efetivamente cumpra sua finalidade. Assim não o fosse, provavelmente a humanidade estaria paralisada em estágio anterior às grandes conquistas romanas.

Em seguida às antigas tomadas territoriais, os homens lançaram-se às conquistas além-mar, vindo a desbravar terras até então desconhecidas, acontecimentos que propiciaram a expansão do comércio.¹⁰

Desde a descoberta do Brasil e o início da exploração do território pelos portugueses até a data da Independência em 1822, inexistiam estradas que pudessem auxiliar no escoamento dos recursos naturais espoliados, uma vez que a Coroa portuguesa não dispunha de uma política econômica voltada ao desenvolvimento da colônia, sendo sua única preocupação a exploração das riquezas brasileiras.¹¹

Somente em 1823, quando formada a primeira Assembleia Constituinte, surgiram os primeiros debates sobre os problemas que afetavam o País, destacando-se nessas discussões a necessidade de aberturas de estradas para o desenvolvimento do País.¹²

⁸ FERREIRA, 2011, p. 15.

⁹ Ibidem, p. 17.

¹⁰ Ibidem, p. 18-20.

¹¹ COIMBRA, Crésó. **Visão histórica e análise conceitual dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Cedop: 1974. p. 27-28.

¹² Ibidem, p. 45-46.

No entanto, as questões eminentemente políticas possuíam primazia aos assuntos relativos às políticas públicas, motivo que relegou a abertura de vias de transporte para um segundo momento.¹³ Esses dados evidenciam que as políticas públicas no Brasil para os transportes não estavam entre os principais pontos da agenda política, consequência que se constata na atualidade.

Com a Revolução Industrial, surgida na Inglaterra em meados do século XVIII e propagada no decorrer do século XIX aos demais países da Europa e América do Norte, houve uma ruptura nos modos de produção, transformando a economia desses países, pois abandonava-se o trabalho artesanal para se adentrar em uma escala industrial. Dentre as invenções que marcaram esse novo período da humanidade, máquina a vapor foi um dos instrumentos que revolucionou essa nova fase, uma vez que se destinava tanto à indústria como aos transportes.¹⁴

Com o capitalismo passando a ser o sistema econômico vigente e havendo o aumento no estoque de mercadorias mais rapidamente produzidas pelas indústrias, houve a necessidade de se expandir o mercado consumidor para além das fronteiras locais. Assim, diversos empresários ingleses patrocinaram os inventos da primeira locomotiva a vapor, dando início à construção de linhas férreas para escoamento da produção industrial e agrícola.¹⁵

Em meio a essas transformações socioeconômicas provocadas pela Revolução Industrial e com o advento das locomotivas a vapor, o Brasil, por obra de Irineu Evangelista de Sousa – o Barão de Mauá – teve inaugurado o primeiro trecho de estrada de ferro, no ano de 1854, no Estado do Rio de Janeiro, com 14 quilômetros, tendo a locomotiva do primeiro trem brasileiro percorrido essa distância em 23 minutos.¹⁶

Muito embora os anseios do Barão de Mauá, é fato que, em 1869, já se reconhecia que os planos para a implantação de uma extensa malha ferroviária brasileira apresentariam “resultados financeiros desalentadores”.¹⁷ Contudo, uma primeira fase concluía-se, sendo necessários novos incentivos e a regulamentação para continuidade da construção de uma rede ferroviária que fomentasse o desenvolvimento econômico do Brasil.

Desse modo, a partir de 1873 houve um vasto aumento na implantação de novos trechos, tendo em vista as novas concessões e subvenções às companhias que se propusessem a construir outros segmentos de ferrovias. Assim, 90% da rede ferroviária brasileira foram

¹³ COIMBRA, 1974, p. 45-46.

¹⁴ FERREIRA, 2011, p. 22-24.

¹⁵ Ibidem, p. 25.

¹⁶ Idem.

¹⁷ COIMBRA, 1974, p. 116.

construídos depois de 1873 e, apesar de estarem aquém do esperado, contribuíram para incrementar a economia.¹⁸

É adequado observar que ainda nessa quadra – século XIX – começavam a surgir, na Europa, as primeiras locomotivas movidas à eletricidade e a diesel, sendo importante destacar que, anteriormente, mais precisamente em 1771, fora construído o primeiro protótipo a vapor a preceder o automóvel, por obra da criação de um militar francês, Nicolas Joseph Cugnot.¹⁹

No entanto, anteriormente ao surgimento das locomotivas a vapor, por eletricidade e a diesel, houve a invenção de outro modal que revolucionou a maneira de locomoção humana, ou seja, a bicicleta, veículo mecânico que possibilitava o transporte individual de pessoas.

Muito embora a incerteza quanto à origem da bicicleta, levantamentos históricos apontam que próximo ao ano de 1790, o conde francês – Mede de Sivrac – montou um veículo em madeira, com duas rodas, que era impulsionado com os pés. Já no início do século XIX, um barão alemão – Karl Friederich Von Drais – produziu um novo modelo para a bicicleta, cuja roda dianteira direcionava a locomoção desse veículo. Em 1839, um ferreiro escocês – Kirkpatrick MacMillan – confeccionou um novo modelo para a bicicleta – conhecido como velocípede, vindo a acoplar uma biela na roda traseira. Por sua vez, o francês Pierre Michaux inovou o velocípede ao acoplar pedais à roda dianteira no ano de 1865. E, por volta de 1880, outro grande avanço foi realizado, inserindo-se uma corrente unida a um disco que se ligava aos pedais, que impulsionava a roda traseira da bicicleta, obra do inglês Lawson. Posteriormente, foram inseridas marchas e também pneus tubulares, criação de Michelin em 1891.²⁰

No contexto nacional não há dados seguros que possam afirmar o momento histórico em que a bicicleta apareceu, muito embora o Brasil detenha a terceira colocação no quesito produção mundial, isso no ano de 2007.²¹ Todavia, supõe-se que tenha surgido por volta de 1859 a 1870, no Rio de Janeiro, uma vez que ali se encontravam as classes mais abastadas do período imperial. E, presume-se, sua aparição tenha se difundido e conquistado novos usuários, principalmente entre a classe trabalhadora, no final do século XIX, por conta dos imigrantes europeus que aportavam no Brasil.²²

¹⁸ COIMBRA, 1974, p. 120.

¹⁹ FERREIRA, 2011, p. 25-26.

²⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Programa Bicicleta Brasil**: caderno de referência para elaboração de: plano de mobilidade por bicicleta nas cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2007.

²¹ BRASIL Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2015.

²² BRASIL. **Programa Bicicleta Brasil**, 2007, p. 24-25.

Conjectura-se, no entanto, que a bicicleta não era o transporte mais utilizado pela grande massa da população, uma vez que os transportes coletivos – além de atenderem a um número maior de pessoas – encontravam-se em larga ampliação, aliado ao fato de que as bicicletas chegaram ao Brasil posteriormente ao início da veiculação de transportes coletivos.

Ademais, deve-se considerar que poucas pessoas à época teriam condições de adquirir uma bicicleta, uma vez que esse produto não era produzido no nosso país. Portanto, estando o país em franca expansão nas cidades e havendo um incremento nos transportes coletivos, é razoável pressupor que essa era a forma mais usual de deslocamento das pessoas e dos bens.

As referências históricas apontam que a cidade do Rio de Janeiro foi a primeira a implantar um sistema de transportes coletivos, em 1837, transporte conhecido como *ônibus* – que nada mais era do que um veículo com quatro rodas, dois andares e tracionado por animal, sendo importado da França. Por sua vez, a Bahia, na cidade de Salvador, no ano de 1845, contou com o primeiro modo de transporte público – as *carruagens públicas* – posteriormente substituídas por bondes movidos à tração animal, em 1864, o qual era administrado pela iniciativa privada, sendo, posteriormente, substituídos por bondes elétricos em 1897.²³

Nessa sequência de acontecimentos, outras cidades em plena ascensão iniciaram a implementação de seus transportes coletivos, a exemplo de Porto Alegre, com sua *maxambomba*, veículo similar às carruagens que trafegava nas estradas de ferro, no ano de 1865, bem como São Paulo com os *tílburis*, veículos de duas rodas tracionados por um cavalo ou um coche tracionado por dois animais emparelhados, também no ano de 1865. Da mesma forma, a cidade de Joinville – SC iniciou as atividades de transporte coletivo, em 1887, por intermédio dos bondes tracionados por animais.²⁴

Pode-se conjecturar, por conseguinte, que durante muito tempo os deslocamentos por intermédio de um transporte sobre rodas, nas cidades brasileiras e entre elas, eram realizados com grandes dificuldades, pois inexistiam políticas públicas que incentivassem um planejamento para a construção de uma infraestrutura viária que atentasse para o escoamento de uma produção e mobilidade das pessoas.

Não à toa, o primeiro governo republicano do Brasil criou uma comissão para analisar e propor um projeto de viação federal que, apresentando um relatório no final de 1890, propôs a ampliação da rede ferroviária, bem como o incentivo à navegação nacional de longo curso e de cabotagem, sem, contudo, mencionar um plano para ampliação de rodovias.

²³ **100 ANOS do transporte urbano no Brasil.** Brasília: NTU, 1997. *Passim.*

²⁴ *Ibidem, passim.*

Tanto que somente em 1926 conheceram-se os primeiros planos rodoviários, evidenciando-se o plano Catramby (1926), o plano Schnoor (1927) e o plano da Comissão de Estradas de Rodagem Federais (1928).²⁵

A ausência de políticas públicas voltadas aos transportes estancou o desenvolvimento econômico do Brasil, uma vez que a circulação de riquezas está impreterivelmente associada à existência e à conservação de estradas. E, estando o mundo em franca modificação, não espanta as invenções que foram surgindo com o passar dos anos e que alteraram de forma substancial a forma de transportar as pessoas e os produtos, como se constata com a invenção do avião, dos trens, dos automóveis, bondes elétricos, caminhões, ônibus, dentre outros veículos.

Com a chegada do auto-ônibus movido à gasolina, a partir de 1908, no Rio de Janeiro – inovação que se estendeu às demais grandes cidades do País por volta dos anos de 1920, a exemplo de São Paulo, Porto Alegre, Joinville, Curitiba, Belo Horizonte, dentre outras – é que os bondes e demais meios de transportes foram perdendo seus usuários, muito embora a existência de uma deficiente estrutura viária nas cidades.²⁶

Para Vasconcellos,²⁷ o declínio da utilização dos bondes, iniciado em 1920, ocorreu não só pela concorrência com os ônibus que chegavam às cidades, mas também em vista da ausência de estrutura para os bondes em bairros onde somente aqueles veículos conseguiam chegar. Acresce, também, que o aumento do número de automóveis, nas grandes cidades, fez surgir os engarrafamentos no trânsito, motivo que influenciou a desarticulação do serviço de bondes.

Assim, com o surgimento do automóvel pode-se afirmar que o mundo contemporâneo deu um salto quanto à percepção acerca da possibilidade de se percorrer longas distâncias em um transporte individual sem a dependência de um transporte coletivo, podendo, desse modo, obter ganho no tempo e na comodidade nos trajetos.

No entanto, a par da diminuição do tempo e ganho em conforto com a era do automóvel, constata-se que a chegada dos veículos no Brasil não incrementou a inadequada e já precária infraestrutura viária do País, situação que se manteve até o final da Segunda Grande Guerra, que assolou o mundo. Em verdade, em virtude desse episódio de tão grandes proporções, o Brasil paralisou todos os projetos de implementação do transporte ferroviário,

²⁵ COIMBRA, 1974, p. 155-172.

²⁶ 100 ANOS, 1997, *passim*.

²⁷ VASCONCELLOS, Eduardo de A. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: Senac, 2012. p. 25.

rodoviário e marítimo, chegando ao final da grande guerra com um panorama “nada animador”.²⁸

Em todo caso, ao final desse conflito mundial, o Brasil percebeu a necessidade de construir um sistema de rodovias para o deslocamento de cargas e pessoas no interior do território, sendo assim aprovado o Plano Rodoviário Nacional que ligaria o Norte ao Sul ao tempo em que atravessaria o Brasil em outras direções.²⁹

Pode-se dizer que foi a partir da década de 40 que o transporte rodoviário brasileiro despontou para uma nova realidade, tanto que “entre 1948 e 1953, o movimento interestadual de carga transportada por rodovias aumentou 400%, enquanto o marítimo elevou-se de 50% e o ferroviário permaneceu estável”³⁰

A essa altura, o incremento para a utilização desse incipiente modelo rodoviário de transporte adotado no País, acabou por despertar a atenção para a criação de uma indústria nacional para a exploração do petróleo.

As referências históricas descrevem que o início da campanha para exploração e defesa do petróleo brasileiro foi marcada por pancadarias e prisões realizadas pela Polícia Especial, no dia 24 de setembro de 1948. Nesse dia, aconteceu a reunião na Associação Brasileira de Imprensa (ABI) que intentava promover a Convenção de Defesa do Petróleo, sendo a sessão composta por diversos setores da sociedade brasileira, incluindo militares, deputados e público em geral. De acordo com o chefe de polícia do Distrito Federal da ocasião, a invasão e o embate que se seguiram na ABI ocorreram por culpa de comunistas infiltrados em local próximo daquele, em evidente reunião não autorizada pelas autoridades.³¹

Por conta desses acontecimentos, a sociedade brasileira não só teve conhecimento dos fatos relacionados à campanha nacional do petróleo como também se conscientizou e aderiu à ideia de que a preservação de pelo menos 60% do capital das empresas exploradoras do petróleo fosse brasileira.³²

A partir de então, o petróleo passou a congregiar as forças políticas e sociais brasileiras que defendiam uma mudança dos rumos da então vigente economia nacional para um modelo de economia urbana com ênfase na indústria nacional. Ao mesmo tempo, o governo norte-americano defendia uma ideia diametralmente oposta a dos países latino-americanos, que propunham uma defesa para a industrialização de sua primária indústria do

²⁸ COIMBRA, 1974, p. 197.

²⁹ Idem.

³⁰ Ibidem, p. 203.

³¹ MOURA, Gerson. **A campanha do petróleo**. São Paulo: Brasiliense, 1986. *Passim*.

³² Idem.

petróleo para uma possível competição no mercado internacional. Os Estados Unidos, por sua vez, patrocinavam uma concepção menos restritiva de práticas comerciais com a extinção de ideias nacionalistas quanto à extração e à industrialização do petróleo para permitir a entrada de empresas estrangeiras privadas nos países latino-americanos.³³

No caso brasileiro, a campanha *O Petróleo é nosso!* incentivou a criação de uma indústria nacional – Petrobras – que resistiu à pressão do governo norte-americano de se introduzir na incipiente indústria do petróleo nacional e afastou a idealização de ditar os rumos da política econômica brasileira.³⁴

Assim, embalado por uma indústria petrolífera, o então Presidente da República, Juscelino Kubitschek, oficializou, no dia 18 de agosto de 1956, a criação do Grupo de Executivos da Indústria Automobilística (Geia), marco da fabricação de veículos no País. Conforme o anuário lançado em 2006, *Indústria Automobilística Brasileira – 50 anos*, o Presidente da República “certamente não teria como imaginar o vulto que aquela sua iniciativa acabaria adquirindo”.³⁵

Presume-se que, pela realidade que hoje se observa, Juscelino Kubitschek, não conjecturou que, ao optar pelo transporte individual, ao invés de fomentar a construção de estradas de ferro e incentivar outros modais coletivos de transporte, estaria inaugurando um novo período no País: o da multiplicação do automóvel e dependência dos brasileiros a esse modal.

Durante o regime militar, o Brasil vislumbrou um avanço na abertura de novas rotas, em especial na região amazônica, uma vez que, conforme o Governo Militar, fazia-se necessário que o Brasil crescesse. De acordo com Coimbra, a *Revolução de 64* representou um grande avanço ao Brasil na área dos transportes, constituindo-se “no mais notável conjunto de realizações já executado em nossa História dos Transportes”.³⁶

Embora eventuais avanços na infraestrutura rodoviária, ferroviária, hidroviária e aérea, o Brasil não alcançou um patamar que efetivamente impulsionasse de vez seu desenvolvimento econômico. Prova disso é o atual sucateamento do sistema ferroviário e rodoviário. No que concerne ao transporte hidroviário e ao aeroviário, não há como considerá-los ótimos, uma vez que os portos necessitam de uma melhor infraestrutura e os aeroportos não possuem o desempenho esperado.

³³ MOURA, 1986, *passim*.

³⁴ *Idem*.

³⁵ ANFAVEA. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. **Indústria Automobilística Brasileira – 50 anos**. 2006. p. 9. Disponível em: <http://www.virapagina.com.br/anfavea_50anos/>. Acesso em: 14 nov. 2016.

³⁶ COIMBRA, 1974, p. 297.

Com a crise do petróleo, na década de 70, a indústria nacional recebeu subsídios governamentais e iniciou a fabricação de ônibus elétricos, veículos com evidentes benefícios ao meio ambiente, mas que não passaram do ano de 2004.³⁷

Muito embora a indústria automobilística nacional exalte sua contribuição ao PIB, em vista ao excelente número de veículos anualmente vendidos no Brasil³⁸, é igualmente reconhecido pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) que, de fato, “os sistemas de transporte impulsionam também o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ao movimentar as riquezas nacionais, ligar áreas produtoras a mercados consumidores e facilitar as exportações brasileiras”.³⁹ É claro, pois, que a escolha brasileira por uma mobilidade urbana preponderantemente rodoviária mostrou-se desastrosa para a circulação de pessoas e de bens.

Nessa perspectiva, pode-se considerar que foi equivocada a importação de ideias para o atual tipo de transporte adotado no País. Basta ver as dificuldades que se instalaram nas cidades brasileiras.

2.2 A IMPORTAÇÃO DO MODELO INDIVIDUAL DE TRANSPORTES NORTE-AMERICANO E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A MOBILIDADE URBANA BRASILEIRA

A importação de ideias quanto às políticas públicas a serem executadas no Brasil, com raras exceções, é prática constante das correntes políticas que governam o País desde seu descobrimento. No que tange ao modal de transporte público, não foi outra a opção brasileira, uma vez que adotou em sua integralidade o sistema estadunidense de transporte individual, ou seja, os automóveis.

Foi a partir do início do século XX que o mundo passou a conhecer o propagado estilo de vida americano – *American way of life* – símbolo de ingerência na estruturação do capitalismo americano e fator de estímulo à formação de sua indústria, condição que influenciou na escolha da política pública que priorizou a mobilidade urbana por intermédio dos transportes individuais ao invés dos coletivos.

³⁷ VASCONCELOS, 2012, p. 22.

³⁸ ANFAVEA. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira**. 2017. p. 13. Disponível em: <<http://www.virapagina.com.br/anfavea2017/#13/z>>. Acesso em: 14 maio 2017.

³⁹ CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **Atlas do Transporte**. p. 3. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/Paginas/atlas-do-transporte>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

A opção política orientada para o transporte individual estimulou a indústria automotiva norte-americana, tendo sua maior expressão no modelo idealizado por Henry Ford à produção em massa do automóvel – Ford modelo T – que promoveu um consumo em grande escala e delineou “um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista”.⁴⁰

Apesar da crise econômica de 1929 – a Grande Depressão – que assolou a economia dos Estados Unidos e afetou a economia mundial, é fato que, naquele momento, delineava-se na vida do povo norte-americano a escolha pelo transporte individual, tanto que na década de 30, Robert Moses – mestre-construtor de Nova York – elaborou aquela que pode ser considerada a primeira autoestrada do mundo: Henry Hudson Parkway, localizada no lado oeste da ilha de Manhattan. Com as transformações promovidas por Ford na linha de produção do automóvel, essa nova modalidade de transporte tornou-se acessível a um número maior de pessoas, uma vez que, anteriormente à revolução fordista, o automóvel era privilégio de uma pequena camada da população.⁴¹

Na realidade, partiu do próprio governo norte-americano o incentivo para essa escolha pelo transporte individual, situação evidente não só na década de 20, mas principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando o então presidente General Dwight Eisenhower lançou o maior projeto de engenharia dos Estados Unidos, ou seja, o planejamento de 40 mil quilômetros de rotas de retirada na ocorrência de uma terceira grande guerra. Tais planos foram oriundos do Ato Federal de Financiamento de Autoestradas, de 1956, que acarretou o abandono dos centros urbanos e o fomento da urbanização dos arredores das cidades.⁴²

Atualmente, constata-se que cidades como Nova York possuem poucos lugares ociosos e o valor do espaço urbano é um dos mais elevados do mundo; portanto, alternativas foram promovidas para abarcar a quantidade de veículos que circulam pelas vias e que necessariamente carecem de locais para estacionamento. Como exemplo dessas alternativas, tem-se a implantação de plataformas hidráulicas para elevação dos veículos nos estacionamentos.⁴³

⁴⁰ HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. Trad. de Adail Ubirajara Sobral et al. 14. ed. São Paulo: Loyola, 2005. p. 121.

⁴¹ HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1995. *Passim*.

⁴² MACEDO, Joseli. A (in)sustentabilidade do desenvolvimento urbano nos Estados Unidos: o que as cidades brasileiras podem aprender com as americanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, 120, jan./jun. 2011. Curitiba: Iparides, 2011. p. 281.

⁴³ DUARTE, Fábio; LIBARDI, Rafaela; SANCHEZ, Karina. **Introdução à mobilidade urbana**. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012. p. 50.

Esse cenário é tão paradoxal e alarmante que a pressão por novas vagas para estacionamentos fez surgir uma nova tendência imobiliária: edifícios com três vagas de garagem por apartamento – “uma para o marido, outra para a mulher e uma média de uma vaga por apartamento para outros familiares ou visitantes”.⁴⁴

Sobre essa opção, Peter Hall refere que “os subúrbios construídos em função do automóvel estavam sendo conscientemente planejados, até mesmo em grande escala” e esses “subúrbios automotorizados” eram “urbanizações realizadas pela iniciativa privada objetivando o lucro”.⁴⁵

Essas circunstâncias, por certo, acabaram por encaminhar os norte-americanos a tornarem-se dependentes dos automóveis, cujo questionamento de Harvey repercute: “Como posso viver em Los Angeles sem me tornar um motorista de tal maneira frustrado que voto sempre pela construção de mais e mais super-rodovias?”⁴⁶ E o paradoxo do sistema rodoviário estadunidense chega a ponto de, para lidar com os congestionamentos de veículos, ter que elevar a velocidade nas vias, assim como alterar a direção das largas ruas para um único sentido, como é constatado em Manhattan. Essa alternativa resultou, entre outras decorrências, na diminuição do uso dos transportes coletivos, uma vez que os ônibus rodam na via em direção ao sul e depois na outra via em direção ao norte, o que força os passageiros a uma caminhada maior para pegarem o transporte.

Outra consequência foi o aumento de tempo para os pedestres cruzarem a via, tendo em vista a mudança nos cruzamentos dessas avenidas o que implica na redução do conforto dos pedestres. Igualmente, constatou-se uma diminuição na circulação de pedestres, afetando o comércio, pois torna o local menos aprazível, com um número menor de pessoas, além de inseguro.⁴⁷

No Brasil, o *lobby* da indústria automobilística e a adoção do modelo de transporte norte-americano por parte do governo brasileiro transformou o uso do transporte individual no principal modal, sendo hoje um dos grandes problemas referentes ao tema da mobilidade urbana no início do século XXI.

Mas esse excessivo número de veículos nas cidades brasileiras, provocado por incentivos governamentais e certa predileção do brasileiro por automóveis, já era tratado no final do século XX, tendo Lutzenberger pontuado o carro individual como um dos avanços

⁴⁴ JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: M. Fontes, 2003. p. 394.

⁴⁵ HALL, 1995, p. 336-338.

⁴⁶ HARVEY, David. **A liberdade da cidade**: cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013. p. 32-33.

⁴⁷ JACOBS, 2003, p. 392-393.

mais deslumbrantes para as pessoas, tanto que se transformou em uma “vaca santa”. Contudo, o autor questiona se seria um meio de transporte viável em longo prazo quando já se preconizava um desenvolvimento sustentável.⁴⁸

Desta forma, a preferência nacional pelo transporte individual coloca-o na categoria de “mercadoria-fetichê”⁴⁹ e equipara a escolha brasileira ao modelo norte-americano de mobilidade nas cidades, tanto que os engarrafamentos hoje noticiados no Brasil já eram visíveis em muitas cidades dos EUA no início da década de 20, onde inclusive aventava-se a hipótese de proibir o tráfego de automóveis nas ruas do centro das cidades.⁵⁰

Dados do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) apontam que, no ano de 1998, no Brasil, existiam 24.361.347 veículos⁵¹ emplacados, ao passo que, em outubro de 2016, a frota nacional chegou ao montante de 93.305.422 veículos, o que indica que o número de veículos quadruplicou em menos de vinte anos.⁵²

Amparado nos dados anteriormente apontados, o número de automóveis⁵³ emplacados no território brasileiro no ano de 1998 era de 17.056.413, enquanto que, em outubro de 2016, o número no território nacional passou para 51.017.596, conjuntura impulsionada pelo maciço incentivo governamental para a aquisição de automóveis particulares iniciado nos anos 2000 e pela anterior escolha de uma política econômica e de mobilidade urbana pautada no incentivo à instalação da indústria automobilística internacional no Brasil, a partir da metade do século XX.

O Gráfico 1, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), facilita a compreensão do que representou a escolha pelos veículos particulares em relação aos demais meios de transporte.⁵⁴

⁴⁸ LUTZENBERGER, José. **Crítica ecológica do pensamento econômico**. Porto Alegre: L&PM, 2012. p. 51.

⁴⁹ PESCHANSKI, João Alexandre. O transporte público gratuito, uma utopia real. **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013. p. 60.

⁵⁰ HALL, 1995, p. 329.

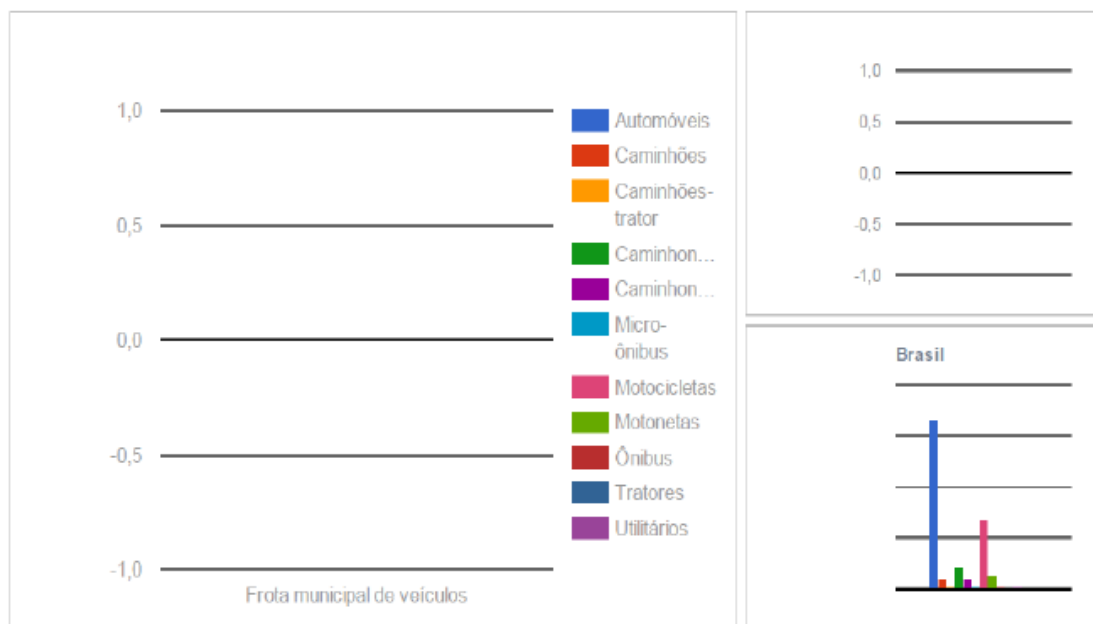
⁵¹ Conforme os dados extraídos do *site* do DENATRAM, a frota de veículos, por tipo e com placa, segundo as Unidades da Federação – 1998, são: automóvel; bonde; caminhão; Caminhão trator; caminhonete; camioneta; chassi; ciclomotor; micro-ônibus; motocicleta; motoneta; ônibus; quadriciclo; reboque; semirreboque; outros; trator esteira; trator Rodas e triciclo.

⁵² DENATRAM. Departamento Nacional de Trânsito. **Estatística frota de veículos**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/index.php/estatistica/237-frota-veiculos>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

⁵³ O Código de Trânsito Brasileiro – Lei 9.503/1997 – define *automóvel* como: veículo automotor destinado ao transporte de passageiros, com capacidade para até oito pessoas, exclusive o condutor.

⁵⁴ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. **Frota de veículos**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/frota.php>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

Gráfico 1 – Frota municipal de veículos



Fonte: IBGE (2016).

As referências acima demonstram, sem dúvida, que a opção governamental por esse tipo de modal foi equivocada e, certamente, coloca a sociedade brasileira como dependente desse modelo de transporte individual com diversas repercussões no meio ambiente e, por conseguinte, na sadia qualidade de vida da população.

A multiplicação da frota de veículos está causando um verdadeiro caos no trânsito das grandes e médias cidades brasileiras, inclusive nas de pequeno porte, onde o excessivo número de veículos contrasta com o reduzido crescimento da estrutura viária brasileira. Essa situação, além de acelerar os impactos negativos no meio ambiente, atinge diretamente a saúde humana, uma vez que amplia o número de pessoas com doenças respiratórias e eleva o índice de stress da população.⁵⁵

Segundo informação do IBGE o Brasil possui 5.570 Municípios⁵⁶, sendo que, conforme os dados do Censo de 2010, 84,4% da população residem na área urbana e 15,6% na área rural. Em 1960, a população urbana correspondia a 45,1%, enquanto a população rural representava 54,9%, ou seja, houve uma inversão alarmante em apenas 50 anos.⁵⁷

⁵⁵ MONTEIRO, André. Frota de veículos cresce mais rápido que a estrutura viária no país. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 ago. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/08/1503030-frota-de-veiculos-cresce-mais-rapido-que-a-estrutura-viaria-no-pais.shtml>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

⁵⁶ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 30 out. 2016.

⁵⁷ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>>. Acesso em: 30 out. 2016.

Essa situação demonstra que o número de veículos, principalmente no uso diário para o deslocamento urbano, está elevando a quantidade anual global de dióxido de carbono emitido, especialmente, pela queima de combustível fóssil. E de acordo com o Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade, essas emissões intensificam os fatores que contribuem para a mudança climática.⁵⁸

Consoante o Histórico Global do Desenvolvimento Sustentável, do Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global,

o nível global de dióxido de carbono chegou a 389 partes por milhão em 2010 e, na ausência de mudanças significativas nas políticas, está a caminho de ultrapassar 450 partes por milhão nas próximas décadas. Em seu Relatório das Disparidades nas Emissões de 2010, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) concluiu que os níveis de emissão atualmente previstos para 2020 coadunavam com trajetórias que levariam a um provável aumento da temperatura de 2,5 a 5°C até o final do século XXI, colocando milhões de vidas em risco por causa do aumento da desnutrição, doenças ou lesões causadas por ondas de calor e desastres meteorológicos e mudanças no alcance geográfico de alguns vetores de doenças infecciosas.⁵⁹

Embora os dados sejam alarmantes e mesmo sendo o Brasil signatário de diversos tratados acerca das mudanças climáticas, constata-se que a administração pública não adota as medidas de prevenção para mitigar as causas que contribuem para a mudança climática. É fácil alcançar tal constatação quando se verifica que o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas/2014 já aponta o crescimento no futuro – e com fortes evidências que estejam ocorrendo já no presente – dos desastres naturais provocados pelas mudanças climáticas.⁶⁰

Não foi à toa que a questão da modificação climática compôs a pauta de debates durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio/92 ou Cúpula da Terra, onde se produziram cinco importantes documentos: 1) Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; 2) Agenda 21; 3) Princípios para a Administração Sustentável das Florestas – PASF; 4) Convenção da Biodiversidade; e 5) Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).⁶¹

A abordagem central da Convenção UNFCCC é estabilizar a concentração dos gases que provocam o efeito estufa na atmosfera com o fim de impedir as mudanças no clima. Para

⁵⁸ ONU. Organização das Nações Unidas. Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global. **Povos resilientes, Planeta resiliente: um futuro digno de escolha**. Nova York: Nações Unidas, 2012. p. 32.

⁵⁹ Ibidem, p. 32.

⁶⁰ YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann Young; CASTRO, Bianca Scarpeline de. Mudanças climáticas, resiliência socioeconômica e coordenação de políticas públicas: desafios para os Municípios brasileiros **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano XVI, n. 2, p. 77-93, ago. 2015.

⁶¹ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1.591-1.600.

tanto, o patamar almejado deveria ser efetivado em espaço de tempo que propiciasse a natureza adaptar-se às mudanças, não perdendo de vista a manutenção da produção de alimentos e do desenvolvimento econômico de forma sustentável.⁶² Essa percepção acerca da correlação indissociável entre natureza e desenvolvimento econômico é imprescindível para a permanência e continuidade da vida na Terra. Nesse sentido, Shiva declarou: “O assunto ecologia não é um tema isolado. É um dos fundamentos da nossa existência e das nossas Economias.”⁶³

Em prosseguimento às tratativas para controle dos gases causadores do efeito estufa, foi criado o Protocolo de Quioto, em 1997, que complementou a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e definiu metas de redução para as emissões, e as 22 Conferências das Partes (COPs). Quase vinte anos depois, em 2015, ocorreu em Paris o COP 21, que envolveu 195 países-membros da Convenção do Clima da ONU e a União Europeia que vieram a ratificar o documento.⁶⁴

Em 2016, na cidade de Marrakesh, no Marrocos, diversos líderes mundiais comprometeram-se a implementar o Acordo de Paris, que entrou em vigor no início de novembro daquele ano, quando reunidos para a 22ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – COP 22.⁶⁵

Embora os diversos estudos ou fortes indícios apresentados por cientistas, a problemática referente à mudança climática, em grande parte provocada pelo aumento e uso excessivo de veículos movidos por combustível fóssil, é tema não assimilado pelas pessoas uma vez que lhes parece um assunto irreal. Ademais, há uma descrença da sociedade quanto às certezas e incertezas da mutabilidade dos estudos científicos, instabilidade motivada pela própria essência do pensamento científico direcionado para a solução dos problemas referentes às alterações climáticas.⁶⁶

⁶² MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. 2016a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

⁶³ SHIVA, Vandana. **Pomos da Terra**. Direção: Luis Ludmer. Produção executiva: Pedro Longhi. Produção: Michele Mastalir; Francisco de Azeredo. Planejamento cultural: Telos Empreendimentos Culturais. Fotografia: Lucifer. Câmera: Marcelo Allgayer. Edição e Mixagem de som: Luiz Alberto Montalvão. Trilha sonora: StudioClio. Pesquisa: Grupo de Pesquisa em Sustentabilidade e Inovação da UFRGS. Montagem: Laura Faerman. Brasil: Fronteiras do Pensamento, 2012. 1 DVD (45 min.).

⁶⁴ MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Quioto**. 2016b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

⁶⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração final da COP22**. 2016c. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/em-declaracao-final-da-cop22-paises-prometem-avancar-na-implementacao-do-acordo-de-paris/>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

⁶⁶ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 54-55.

Portanto, o estágio atual da mobilidade urbana brasileira, além de caótico, é extremamente preocupante, devido não só às certezas e incertezas científicas e a falta de opções de modais de transportes limpos à população, mas principalmente pela própria inação, em grande parte pelo “comprometimento econômico”⁶⁷ da maioria dos administradores públicos em adotarem políticas públicas em prol do meio ambiente e, por consequência, da população.

Por mais incoerente que esse cenário se apresente, causa perplexidade constatar que os brasileiros pagam para que novos automóveis particulares sejam despejados na já congestionada malha viária urbana, visto que, cada vez mais, a indústria automobilística pleiteia a redução de impostos e o incentivo de crédito aos consumidores para aquisição de novos carros. Tudo isso, é óbvio, sem arcar com os custos sociais advindos com essa produção.⁶⁸

Dito isso, é inevitável a constatação de que a hodierna quadra da mobilidade urbana brasileira iniciou sua derrocada no momento em que se institucionalizou, a partir da adoção do modelo norte-americano, pautado no transporte individual como o principal modal.

Exemplificando esse contexto, a assertiva de Jane Jacobs ajusta-se perfeitamente à escolha de mobilidade que predomina no Brasil: “atualmente, todos os que prezam as cidades estão incomodados com os automóveis”.⁶⁹ Apesar disso, o automóvel é objeto de desejo de grande parte da população brasileira, visto que transmite a ideia de conforto, rápida mobilidade, independência, além de propagar uma pseudo-imagem de prestígio social.

Aliado a isso, o *lobby* do setor automobilístico continua a seduzir a classe política quando publica seu faturamento anual, no caso em 2014, de 95,5 bilhões de dólares, com uma participação no PIB total de 4,1%, gerando 1,5 milhão de empregos diretos e indiretos.⁷⁰ Porém, o percentual do PIB ou Produto Nacional Bruto (PNB) apontado pela Anfavea não contabiliza os reais danos em termos ecológicos. Esse instrumento de medição e comparação usado pelos governos não diferencia uma atividade que produz benefícios ou malefícios. Em verdade, “o PNB em termos de progresso real não mede quase nada – só confunde”.⁷¹

Contudo, os prejuízos ambientais, sociais e econômicos provocados pelo crescente número de veículos nas cidades não entram na planilha do faturamento do setor automobilístico; são, em verdade, repartidos com toda sociedade.

⁶⁷ Conjuntura causada não só pela *Operação Lava-Jato*, que apresenta um quadro de comprometimento político com grandes empresas, como pelo sempre alegado desenvolvimento econômico sem os cuidados com a imprescindível conservação e preservação da natureza e as externalidades negativas.

⁶⁸ PESCHANSKI, 2013, p. 61.

⁶⁹ JACOBS, 2003, p. 377.

⁷⁰ ANFAVEA, 2016, p. 13.

⁷¹ LUTZENBERGER, 2012, p. 81.

O argumento das montadoras de que fomentam o aumento dos postos de trabalho não condiz com a realidade. Prova disso é o crescente número de greves, reduções na jornada de trabalho e férias coletivas junto ao setor, pois a cada dia estão “mais mecanizadas, precisam de muito menos operários para produzir carros, obtiveram generosos subsídios e preciosas reduções de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)”.⁷²

Diante desse contexto, delinea-se um novo desafio ao Poder Público: repensar e efetivamente aplicar um modo de transporte para mobilidade das pessoas, principalmente nas cidades, já que se trata de um dos fatores que afetam diretamente na busca por uma sadia qualidade de vida da população.

Na perspectiva de Jacobs,

o ponto de equilíbrio, onde quer que se encontre, está além do ponto em que são gerados problemas ainda mais graves do que os engarrafamentos de trânsito. Está além do ponto em que as pessoas que andam a pé nas ruas se sentem seguras em relação a outras pessoas. Está além do ponto em que a vida pública urbana é normal. Está bem além do ponto em que qualquer relação entre investimento e eficiência. Citando Salisbury⁷³ de novo: “O ruim é que, quanto mais espaço se dá aos automóveis, a galinha dos ovos de ouro acaba estrangulada. Áreas enormes são retiradas da receita tributária e se tornam imprestáveis para fins economicamente produtivos. Diminui a capacidade da coletividade de pagar os custos sempre crescentes das vias expressas [...]. Ao mesmo tempo, o fluxo do trânsito torna-se cada vez mais imprevisível [...]. É de Los Angeles que vêm os apelos mais angustiados para sair desse pesadelo sobre rodas. É Los Angeles que ameaça não licenciar novos carros sem equipamentos que evitem a descarga de partículas de hidrocarbonetos responsáveis pela poluição [...]. É em Los Angeles que as autoridades responsáveis dizem que o sistema está acabando com os elementos necessários à vida humana – terra, ar e água”.⁷⁴

Conforme o Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global,⁷⁵ citado anteriormente, o Planeta está sofrendo um aumento na temperatura em virtude da combustão de combustível produzida pelos veículos, fato que induz o poder público e a sociedade a refletir a relação com o modelo de transporte escolhido no Brasil, fazendo com se busque uma verdadeira “política desenvolvimentista que seja sustentável” e que, entre outros pontos, inicie-se pela troca do transporte dando-se “preferência à ferrovia, hidrovia e cabotagem para fretes, e transportes públicos nas cidades e entre cidades”.⁷⁶

⁷² TRIGUEIRO, André. **Mundo sustentável 2: novos rumos para um planeta em crise**. São Paulo: Globo, 2012. p. 103.

⁷³ Harrison Salisbury escreveu no *New York Times*.

⁷⁴ JACOBS, 2003, p. 395.

⁷⁵ ONU. Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global. **Povos Resilientes, Planeta Resiliente: um Futuro Digno de Escolha**. Nova York: Nações Unidas, 2012.

⁷⁶ LUTZENBERGER, 2012, p. 131-132.

No mesmo sentido, é a visão de Trigueiro:

É urgente buscar saídas para essa situação. Investimentos maciços e progressivos em trilhos devem ser priorizados nos orçamentos municipal, estadual e federal, assegurando trens e metrô de qualidade para a população mais pobre, que não tem carro e é a maioria absoluta dos brasileiros. E mais: a expansão da malha cicloviária, permitindo o acesso ao trabalho por meio de bicicleta, com infraestrutura para banho e bicicletários; uma política agressiva de fiscalização visando à regulagem dos motores; o incremento do uso do gás natural e do álcool como combustíveis, inclusive para ônibus, em substituição ao diesel; e isenção de cobrança de pedágio para carros que circulem com mais de três pessoas, estimulando o transporte solidário (como já acontece em vários lugares do mundo, por exemplo, na Califórnia, Estados Unidos).⁷⁷

O problema é que cada governo que assume o poder no País tende a sempre executar as políticas que entende sejam necessárias, mas que, na realidade, apresentam-se apenas como propostas que chancelam o futuro das próximas eleições. Nunca, porém, é realizado o planejamento para o futuro, tanto que é comum que não se dê sequência aos projetos do governo antecessor.

Desse modo, as décadas vindouras serão fundamentais para o alicerce de novos paradigmas relacionados aos modais de transportes de pessoas e cargas no Brasil, havendo a necessidade de políticas e políticos arrojados. Haverá a exigência de importação de ideias exitosas, plausíveis, condizentes com a realidade do Brasil, que, de fato, sejam executadas sem fins eleitoreiros e que prezem pela sustentabilidade. Dentre algumas alternativas de transporte, as ciclovias e as ciclofaixas despontam como modelo a ser copiado e incentivado pela administração pública.

Assim, copiar modelos bem-sucedidos é essencial para a mudança de paradigmas na mobilidade urbana. Nesse cenário, a capital da Dinamarca, Copenhague, é referência para uma nova guinada. Reconhecida como uma das dez cidades no mundo com projetos sustentáveis lançou-se, mundialmente, por se tornar a primeira cidade a alcançar a marca de carbono neutro. Para tanto, adotou diversas medidas para reduzir a emissão de CO² nos próximos anos por meio das seguintes estratégias: consumo de energia, produção de energia, mobilidade e administração da cidade.⁷⁸

Copenhague é atualmente o desejo de cidade da maioria dos ciclistas, estando listada entre as dez cidades mais resilientes do mundo – ranking elaborado com cidades compostas por mais de 600 mil habitantes – onde 40% da população utiliza a bicicleta como meio de

⁷⁷ TRIGUEIRO, 2012, p. 104.

⁷⁸ BARBOSA, Vanessa. 10 cidades com projetos verdes inspiradores. **Exame.com**. São Paulo, 13 set. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/tecnologia/10-cidades-com-projetos-verdes-inspiradores/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

transporte. Não à toa essa relevância: é a única cidade do mundo a receber o maior escore no requisito “comprometimento político” no ano de 2011.⁷⁹

É certo que as bicicletas não foram o transporte individual adotado no Brasil, ao contrário de outros países onde esse modal é difundido e utilizado, a exemplo, também, do Japão, da Alemanha e Holanda onde o número desses veículos é superior ao número de automóveis. O mesmo panorama é encontrado no continente asiático, onde é usual encontrarem-se cidades cujo número de bicicletas encontra-se na relação de uma para cada habitante.⁸⁰

Contudo, se trata de “uma alternativa barata de transporte com benefícios aos cidadãos, ao trânsito e ao meio ambiente”.⁸¹ Ainda, do ponto de vista ambiental, é “o símbolo do transporte sustentável e acessível à grande parte da população, e necessita infraestrutura simples”.⁸²

Por tais considerações, é relevante refletir sobre o futuro da mobilidade urbana brasileira, devendo-se analisar novos parâmetros a serem importados se o objetivo for a construção de cidades sustentáveis.

2.3 CIDADES SUSTENTÁVEIS, MOBILIDADE E USO DA BICICLETA: UMA RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL

Conciliar ações que impliquem uma melhor qualidade de vida da população, ao tempo em que propicie a preservação do meio ambiente e fomenta o desenvolvimento econômico é o grande desafio do século XXI. A propósito disso, cabe ressaltar que muitas das cidades denominadas *sustentáveis* já incluíram essas proposições na pauta de sua agenda política.

Nessa perspectiva, a ONU divulgou recentemente, por intermédio do Centro Mundial de Desenvolvimento Sustentável do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), uma produção intitulada “Ferramentas de Planejamento para Sustentabilidade”, onde apresenta 50 iniciativas desenvolvidas por Municípios, ONGs, iniciativa privada,

⁷⁹ RYDLEWSKI, Carlos. As 10 cidades mais resilientes do Planeta. **Revista Época Negócios**, São Paulo, 22 set. 2011. Disponível em: <<http://colunas.revistaepocanegocios.globo.com/empresaverde/2011/09/22/as-10-cidades-mais-resilientes-do-planeta/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

⁸⁰ VASCONCELLOS, 2012, p. 19.

⁸¹ DUARTE, Fábio; LIBARDI, Rafaela; SANCHEZ, Karina. **Introdução à mobilidade urbana**. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012. p. 31.

⁸² Idem.

universidades, todas com o intuito de promover ideias para o desenvolvimento urbano sustentável.⁸³

Os projetos publicados servem para compartilhar os diversos temas que circundam o desenvolvimento econômico, social e ambiental nas cidades, tendo em vista que a maioria do PIB, bem como “mais da metade de todas as emissões globais de gases de efeito estufa e por 75% do consumo global de energia” é lá produzido.⁸⁴

No entanto, não há como afirmar que essas cidades sejam plenamente sustentáveis, uma vez que essa hipótese se mostra inverídica diante do impacto, em menor ou maior intensidade, provocado pela ação humana. Contudo, é inegável que para alcançarem essa qualificação – cidades sustentáveis – diversas delas desenvolveram práticas sustentáveis para reduzir os impactos ambientais negativos.

Dentre as iniciativas catalogadas pelo Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável do Pnud, diversas estratégias abrangem a questão dos transportes, pois o tema implica diretamente na qualidade de vida da população.

De acordo com o Anexo 2 da mencionada publicação, destaca-se, entre outros, o Programa Cidades Sustentáveis – que possui, entre seus eixos de ação, a mobilidade urbana –, a Calculadora de Pegada Ecológica para Cidades – que levou a cidade de Calgary, no Canadá, a investir no transporte público leve sobre trilhos; *Compact of Mayors* – ferramenta que exige das cidades um relatório sobre suas ações climáticas, permitindo o compartilhamento com outras cidades sobre suas atividades e resultados; Painel de Qualidade de Vida do Projeto Equinox – programa que monitora 15 indicadores que medem, entre qualidade do ar, energia, a questão do uso dos veículos elétricos e transporte; Siemens Cypt – ferramenta de desempenho das cidades, que auxilia as autoridades locais na introdução do uso de opções tecnológicas em transporte, edifícios e energia; Urban Sim e Urban Canvas, ferramenta que possibilita a tomada de decisões concernentes as políticas urbanas – dentre outros.⁸⁵

É fato que as cidades, na modernidade, transformaram-se em um “organismo vivo”⁸⁶ que atrai os mais diversos personagens com os mais variados interesses e necessidades, tendo seu acelerado crescimento ocasionado problemas de ordem ambiental, social e econômica em grande parte pela demanda por serviços públicos.

⁸³ ONU. Organização das Nações Unidas. **Ferramentas de Planejamento para Sustentabilidade. 2007.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/centro-da-onu-analisa-mais-de-50-iniciativas-sobre-desenvolvimento-urbano-sustentavel/>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

⁸⁴ Ibidem, p. 7.

⁸⁵ Ibidem, p. 39-61.

⁸⁶ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania.** Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012. p. 9.

Rech, ao discorrer sobre a origem das cidades, afirma que foram concebidas para coexistência entre os homens, tendo o papel de “converter o poder em forma, a energia em cultura, a matéria inanimada em símbolos vivos de arte, a reprodução biológica em criatividade social”.⁸⁷

É fato, porém, que a forma de urbanização das cidades, associada ao processo desenfreado de industrialização – que atrai muitas pessoas –, acrescido da má distribuição de renda e uma nefasta relação política que tende a privilegiar um mercado imobiliário com interesses unicamente financeiros, findou por acelerar as crescentes contradições sociais.

Por sua vez, essas contradições repercutem na qualidade de vida da população, uma vez que a qualidade do ambiente urbano está intimamente vinculada a uma organização social justa, onde os direitos sociais dispostos no art. 6º, da CF/88, devem ser efetivamente garantidos e, acima de tudo, executados.

Da mesma maneira, essa discrepância na questão social desencadeia a formação de comunidades que – carentes de serviços básicos, como água potável, coleta e tratamento de esgoto, coleta de lixo, entre outros – concorrem para o aumento dos problemas ambientais, afora as questões com a saúde pública, transporte público deficitário, violência e outras mazelas que atingem não só a população de baixa renda, mas também as classes econômicas mais elevadas.

Dessa forma, há que se reconhecer que o crescimento desordenado das cidades e a propensão do Poder Público, de consentir com a especulação do capital imobiliário, trouxeram “a exclusão social da maioria da população do bem-estar que deveria ser proporcionado pela cidade”.⁸⁸

Na realidade, tem-se que “a origem da cidade se confunde, portanto com a origem do binômio: diferenciação social/centralização do poder”.⁸⁹ E tal ideia perdurou no tempo, tanto que fica evidenciada e materializada na história brasileira no exemplo da construção de Brasília, onde se vislumbram os Poderes Executivo e Legislativo isolados das classes trabalhadoras que a ergueram. Não à toa, Brasília é uma cidade rodeada por cidades-satélites onde habitam grande parte dos candangos responsáveis por sua construção.⁹⁰

⁸⁷ RECH, Adir U. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 15.

⁸⁸ Ibidem, p. 21.

⁸⁹ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 21.

⁹⁰ RECH, 2016, p. 13.

E assim constata-se uma exclusão de grande parte da população a qual não cabe no universo concreto das cidades, sendo tais fatos impulsionados por um pernicioso sistema legislativo enredado com um ganancioso mercado imobiliário.⁹¹

No caso brasileiro, essa sórdida aliança político-privada transformou as cidades em verdadeiro caldeirão de desigualdades, onde o planejamento urbano não buscou a equanimidade dos direitos sociais dispostos no art. 6º da CF/88.

A respeito do tema, Séguin relembra que “as funções sociais da cidade” apresentam, dentre diversos direitos, os concernentes ao transporte público, habitação, saneamento básico, disponibilização de água potável, educação, distribuição de rede elétrica, segurança, cultura, creche, lazer, entre outros.⁹²

Nesse sentido, inserir a ideia da sustentabilidade na discussão “sobre o desenvolvimento das cidades exprime um duplo movimento de ‘ambientalização’ das políticas públicas e de introdução das questões urbanas no debate ambiental”.⁹³ É igualmente indispensável que a sociedade reveja seu modo de vida e desenvolvimento, adotando a sustentabilidade como norte.⁹⁴

Muito embora os direitos sociais sejam “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais”⁹⁵ e havendo outras leis, tais como Estatuto da Cidade e Plano Nacional de Mobilidade Urbana, que dispõem sobre os instrumentos para uma gestão urbana pautada no tripé da sustentabilidade – social, econômico e ambiental – extrai-se da realidade urbana que os direitos básicos de uma grande parcela da população não é tema relevante na agenda política.⁹⁶

E se o tema social é tratado de forma deficitária na agenda política, por certo que o tripé da sustentabilidade não poderá manter-se, na medida em que é imprescindível um equilíbrio entre o social, o econômico e o ambiental.

Saliente-se, ainda, que as desigualdades sociais e econômicas, além de segregarem grande parte da população urbana, acarretam o crescimento dos problemas ambientais, não só aos menos desfavorecidos – na medida em que o Estado é omissivo ao permitir construções em

⁹¹ ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 123.

⁹² SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.143.

⁹³ ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 21.

⁹⁴ BUTZKE, Alindo. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul: Educs, 2009. p. 15.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 288.

⁹⁶ ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000, p. 124.

locais de risco, como encostas de morro –, mas também aos demais atores sociais que dividem o espaço nas cidades.

Portanto, o grande desafio da atualidade é erigir cidades que não se circunscrevam “às concepções de um urbanismo ecologizado” para, fundada em uma pseudossustentabilidade, divulgar-se como uma cidade sustentável, mas antes de tudo pensar novos paradigmas para um desenvolvimento urbano que inclua todos os atores sociais, sem qualquer distinção de classes ou separação de território, em um projeto de cidade inclusiva, onde os espaços sejam ocupados pela população e que, sobretudo, possa ofertar o bem-estar e a qualidade de vida.⁹⁷

O tema da sustentabilidade das cidades, no entanto, não é recente. Já foi debatido na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – *Rio – 92*,⁹⁸ na medida em que os princípios elencados na Declaração dispuseram, dentre outras proposições o direito a uma vida saudável e produtiva, condições que são alcançadas nas cidades, bem como na primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente – em Estocolmo em 1972⁹⁹ – onde foi abordada a questão do controle da poluição do ar, uma das causas relacionadas às mudanças climáticas.

Dos intensos debates realizados nas conferências internacionais, foi na *Rio – 92* que a comunidade internacional idealizou e difundiu as ideias para uma cooperação internacional em favor do meio ambiente, tendo, dentre outros documentos produzidos, na Agenda 21 uma importante orientação aos países que se engajaram nessa nova visão mundial.

Assim, a preocupação com os impactos negativos dos transportes no meio ambiente esteve em pauta na *Rio – 92*, havendo acentuada discussão e enérgico alerta ao setor dos transportes para a implementação de tecnologias limpas.¹⁰⁰

A Agenda 21 apontou a necessidade da mudança de padrões no consumo, enfocando, entre outros pontos, a questão dos transportes com a adoção de medidas que reduzam as pressões ambientais e o desenvolvimento da compreensão e implementação de padrões sustentáveis de consumo. Da mesma forma, mostrou a indispensabilidade da proteção e promoção da saúde humana, tendo em vista que a poluição do meio ambiente é fruto, também, do padrão de consumo e estilo de vida e dos transportes. Ressalta, outrossim, a

⁹⁷ ACSELRAD, 2001, p. 23-24.

⁹⁸ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

⁹⁹ ONU. Organização das Nações Unidas. **Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano. 1972.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 15 nov. 2016.

¹⁰⁰ BRASIL. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**, 2015. p. 42.

premência da promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos com o planejamento de transportes urbanos eficientes e que sejam ambientalmente saudáveis, além do manejo de uma infraestrutura do tráfego.

Para tanto, deve-se estimular, dentre outras coisas, a utilização de transportes não motorizados com a construção de ciclovias. Igualmente, propõe a conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento econômico e social, tendo como uma das bases o sistema de transporte mais eficaz e menos poluente.¹⁰¹

Essas diretrizes, por certo, apontam um dos caminhos para a implantação de cidades sustentáveis, na medida em que a forma de deslocamento de pessoas e produtos nos centros urbanos está intimamente ligada à qualidade de vida.

Complementando essa noção acerca da sustentabilidade das cidades, Rech e Rech afirmam que “a forma organizada, a rapidez e a facilidade que uma cidade oferece de acessibilidade e mobilidade urbana tem um papel significativo na garantia da sustentabilidade social e econômica de uma cidade”.¹⁰²

Somado a esses esforços para a edificação da sustentabilidade das cidades, a ONU aprovou a Agenda 2030 – “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” –, construída a partir da Rio+20 e adotada formalmente na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada na sede da ONU em Nova York, em setembro de 2015. Foram traçados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, tendo o Objetivo 11 o mote de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” e o Objetivo 12 com a proposta de “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”. Essa Agenda constitui-se num documento fundamental para os próximos anos, em razão das ações que se pretende implementar.¹⁰³

Dentre as ações elencadas, destaca-se a proposta para um sistema de transporte que seja seguro, acessível, sustentável e de baixo custo para toda população, aperfeiçoando a segurança e ampliando os transportes públicos – Objetivo 11.2.¹⁰⁴

¹⁰¹ ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 21**. 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

¹⁰² RECH; RECH, 2016, p. 49.

¹⁰³ ONU 2015b. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

¹⁰⁴ ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

Importante, ainda, que se saliente a disposição de “até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza” – Objetivo 12.8.¹⁰⁵

Assim, para ascender-se à concepção de cidades sustentáveis é relevante o cumprimento de uma sistematização de etapas que aglutinem as dimensões social, econômica e ambiental: a formação de zoneamento ambiental – sustentabilidade ambiental; zoneamentos urbanísticos e parcelamento do solo – sustentabilidade social e econômica; hierarquização do sistema viário; acessibilidade e mobilidades urbanas – sustentabilidade social e econômica e, por fim, um plano de ocupação e desenvolvimento econômico.¹⁰⁶

Dessas diretrizes deriva o entendimento de que um planejamento ambiental para as cidades sustentáveis é essencial para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações e passa, necessariamente, por um equilíbrio entre as perspectivas social, econômica e ambiental. Ao discorrer sobre o tema da sustentabilidade urbana, Acsehrad destaca que “a noção de ‘cidade sustentável’ instaura uma nova cena de enunciação, onde uma trama de múltiplos personagens e falas entrecruzadas reelabora as representações da cidade”.¹⁰⁷

Assim, no ano 2000, o Ministério do Meio Ambiente, diversos integrantes governo e da sociedade produziram o documento *Cidades Sustentáveis*, desenvolvido pelo Consórcio *Parceria 21* que objetiva auxiliar na formulação da Agenda 21 brasileira, com propostas que incorporem o aspecto ambiental as políticas urbanas. Para compor esse documento foram selecionados seis pontos essenciais: a) agricultura sustentável, b) cidades sustentáveis, c) infraestrutura e integração regional, d) gestão de recursos naturais, e) redução das desigualdades sociais; e f) ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável. Incluso no documento, apresentam-se premissas que orientam o trabalho, com posterior apresentação de diagnósticos para identificação de pontos críticos que barram o desenvolvimento urbano sustentável e apontamento de estratégias para a sustentabilidade, onde proposições foram apresentadas para sedimentar essas estratégias.

Dentre as propostas inseridas nas quatro estratégias descritas, duas referem-se à melhoria da qualidade ambiental das cidades, com ações relativas ao transporte e trânsito (*estratégia 1* – que trata da regulamentação do uso e da ocupação do solo e do ordenamento do território) e outra, concernente ao transporte e trânsito, relacionada à gestão e operação dos

¹⁰⁵ ONU, 2015b.

¹⁰⁶ RECH; RECH, 2016, p. 48-49.

¹⁰⁷ ACSELRAD, 2001, p. 49.

sistemas (*estratégia 2* – voltada ao desenvolvimento institucional e para o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão ambiental urbana).¹⁰⁸

No ano de 2004, o Ministério do Meio Ambiente apresentou a segunda edição da *Agenda 21 brasileira – ações prioritárias*, a qual reafirma os compromissos assumidos na Rio – 92 e na Conferência de Johannesburgo, alterando a qualificação de ação para programa no Plano Plurianual de Governo (PPA, 2004-2007), pois sua finalidade alcança questões essenciais para um desenvolvimento sustentável, cujas discussões e soluções devem ser realizadas de forma harmoniosa na medida em que exigem um maior tempo para sua concretização. Dentre os temas relacionados, está a implementação de estratégia para a sustentabilidade urbana e rural, constando no “Objetivo 14 – Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável”.¹⁰⁹

Enquanto a *Agenda 21 brasileira – ações prioritárias* – “enumera os desafios emergenciais a serem enfrentados pela sociedade brasileira rumo a um novo desenvolvimento”, onde são apresentadas 21 ações, outro documento restou confeccionado pelo MMA: a *Agenda 21 brasileira – resultado da consulta nacional* que é a coleta de todas as sugestões apresentadas nos debates ocorridos em todo país quando da formulação da Agenda 21. Desse documento extrai-se que, para a obtenção da qualidade de vida das populações urbanas, é fundamental, dentre outras questões como saneamento básico, saúde, etc., tratar-se o tema dos transportes públicos. Para tanto, recomenda-se o estímulo de novos hábitos de transporte nas cidades, tais como o incentivo ao uso da bicicleta.¹¹⁰

Dentre as estratégias apresentadas para a “produção e consumo”, que são aquelas que incentivam “mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis”, destaca-se o item 3.12, como se lê:

Combater as deseconomias e os agravos ambientais causados pela baixa eficiência operacional nos sistemas de transporte e trânsito nas cidades, reduzindo o desperdício de energia e tempo, melhorando a qualidade do ar, além de contribuir simultaneamente para a redução do uso de combustíveis fósseis e do efeito estufa e dando ênfase ao transporte coletivo de qualidade e à construção de ciclovias.¹¹¹

¹⁰⁸ MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades sustentáveis**: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. 2000. Disponível em: <<http://www.sinduscondf.org.br/portal/arquivos/cidadessustentaveismma.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.

¹⁰⁹ MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira**: ações prioritárias. 2. ed. 2012. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>>. Acesso em: 10 maio 2017.

¹¹⁰ MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira**: resultado da consulta nacional 2. ed. 2004. p. 5. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/consulta2edicao.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 104.

Desse modo, para a concretização de cidades sustentáveis é necessário, dentre outros temas, tratar a questão dos transportes limpos, onde a inclusão da bicicleta – com espaços delimitados para a construção de ciclovias e ciclofaixas – introduz-se como uma das alternativas.

Em estudo recente, a empresa *Urban Systems* elaborou um ranking – *Ranking Connected Smart Cities 2017* – das cem cidades brasileiras mais inteligentes e conectadas. O estudo é composto por 70 indicadores – que retratam inteligência, conexão e sustentabilidade – divididos em 11 setores: mobilidade, urbanismo, meio ambiente, energia, tecnologia e inovação, economia, educação, saúde, segurança, empreendedorismo e governança. O estudo apontou indicadores que contribuem para a formação das cidades sustentáveis, na medida em que os setores selecionados são relevantes para a estruturação do tripé: ambiental, social e econômico.

Os indicadores de mobilidade e acessibilidade dividiram-se em: a) proporção de ônibus por automóveis, analisando a proporção de veículos disponíveis para transporte coletivo em relação à proporção de veículos individuais privados; b) idade média da frota de veículos – analisou a idade média dos veículos emplacados, dado ligado à qualidade e velocidade da mobilidade e também à questão da saúde, tendo em vista que os veículos mais antigos poluem mais que os novos; c) ônibus por habitante – analisou a quantidade de ônibus em relação à quantidade de habitantes; d) outros modais de transporte coletivos – analisou individualmente as cidades para verificar as que possuem outros modelos que não os transportes coletivos; e) ciclovias – analisou a quantidade de quilômetros de ciclovias; f) rampa para cadeirantes – analisou a quantidade de domicílios que possuem rampas de acessibilidade em seu entorno; g) número de voos semanais – analisou a diversidade de destinos regulares semanais nos aeroportos, verificando a conectividade dos Municípios e, por fim; e h) transporte rodoviário – analisou a conectividade do transporte rodoviário.¹¹²

O estudo elaborado serviu para apontar alguns dos indicadores que poderão contribuir para a melhoria da mobilidade urbana nas cidades, podendo ser analisados os impactos das políticas públicas na qualidade de vida da população.

Sem dúvida, a política de mobilidade urbana, na grande maioria das cidades brasileiras, é hoje um problema não só pertinente à forma de deslocamento e acessibilidade da população, mas também uma perturbação na qualidade do ambiente e, por consequência, na

¹¹² URBAN SYSTEMS. **Ranking Connected Smart Cities 2017**. São Paulo, 23 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.urbansystems.com.br/reports/ler/conheca-o-estudo-completo-do-ranking-connected-smart-cities-2017>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

vida das pessoas, porquanto o aumento de veículos implica congestionamentos que acarretam perda de tempo com elevação no nível de estresse, aliado ao crescimento no número de mortes no trânsito.¹¹³ Assim, urge a busca por alternativas sustentáveis para uma mobilidade urbana que incite o espírito humano e democrático e permita uma locomoção com facilidade, segurança e qualidade do ar – um ideal compartilhado na atualidade.

Não à toa, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) publicou a norma ABNT NBR ISO 37120:2017 – *Desenvolvimento sustentável de comunidades*: indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida –, que contempla diversos indicadores para o fim de analisar o desempenho dos serviços urbanos e qualidade de vida. Essa norma possibilitará aos diversos atores sociais a possibilidade de colocarem em prática as “políticas que promovam a habitabilidade, tolerância, inclusão, sustentabilidade e resiliência, tornando as cidades economicamente atrativas e prósperas globalmente”.¹¹⁴

Desse modo, uma das opções na construção de cidades sustentáveis está na adoção da bicicleta, pois é benéfica à população, na medida em que se trata de um veículo de “baixa perturbação ambiental”, saudável e barato.¹¹⁵

É, na verdade, uma opção de transporte acessível à grande massa da população, tendo em vista seu baixo custo, além de acarretar inúmeras vantagens às pessoas, ao fluxo viário de nossas cidades e ao próprio meio ambiente. Portanto, representa um transporte ecologicamente sustentável que requer uma infraestrutura descomplicada, módica e de pouco impacto.¹¹⁶

Nesse contexto, o Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta reconhece o crescente aumento da utilização da bicicleta como meio de transporte e lazer. No entanto, dispõe que “tais usos necessitam de tratamentos adequados, além de exigirem políticas públicas específicas, diante do papel que a bicicleta desempenha nos deslocamentos urbanos de milhões de pessoas”. Importa salientar que o presente programa discorre sobre a necessidade de inserir a bicicleta sob o prisma do conceito de *Mobilidade Urbana Sustentável* a ser adotado e incrementado pelos administradores públicos.¹¹⁷

Mas a implementação de ciclovias e ciclofaixas requer políticos arrojados e engajados com o tema da sustentabilidade na medida em que não se trata de uma decisão

¹¹³ BRASIL. Ministério das Cidades, 2015, p. 39-40.

¹¹⁴ ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Desenvolvimento sustentável de comunidades**. Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/noticias/5103-desenvolvimento-sustentavel-de-comunidades>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

¹¹⁵ BRASIL. Ministério das Cidades, 2007, p. 57.

¹¹⁶ DUARTE; LIBARDI; SANCHEZ, 2012, p. 31.

¹¹⁷ BRASIL. Ministério das Cidades, 2007, p. 18.

unicamente técnica, mas, acima de tudo, uma decisão política;¹¹⁸ contudo, uma decisão política que pense uma mobilidade urbana alicerçada na sustentabilidade das cidades.

Assim, a mobilidade urbana sustentável pode ser entendida como a “capacidade de fazer as viagens necessárias para a realização de seus direitos básicos de cidadão, com o menor gasto de energia possível e menor impacto no meio ambiente, tornando-se ecologicamente sustentável”.¹¹⁹

Logo, é apropriado assentir que a elaboração de pretensas cidades sustentáveis, a se concretizarem, também, por intermédio de uma mobilidade urbana, é oriunda de políticas públicas que possibilitem a circulação democrática e irrestrita a todo “espaço humano, priorizem os modos coletivos e não motorizados de transporte, eliminem ou reduzam a segregação espacial, contribuam para a inclusão social e favoreçam a sustentabilidade ambiental”.¹²⁰

Pode-se afirmar que a estrutura viária das cidades notabiliza-se por ser uma das ferramentas que assegura a construção de cidades sustentáveis, uma vez que permite a livre circulação de pessoas e veículos.¹²¹ E, nesse cenário, a inclusão da bicicleta é uma das alternativas – e aqui se enquadra a implantação de ciclovias e ciclofaixas – a orientar a construção de cidades sustentáveis que sejam mais humanas, que valorizem a qualidade de vida e proporcionem um ambiente equilibrado e sadio.

Contudo, para a incorporação da bicicleta como meio de transporte é essencial, além de incentivar a utilização desse modal e possibilitar a opção por esse veículo por parte da população, propiciar efetividade e legitimidade às normas jurídicas existentes.

No caso brasileiro, a profusão de normas ambientais a partir da década de 80 enunciou uma certeza: o Brasil é detentor de uma quantidade prodigiosa de legislação ambiental; contudo, essa abundante legislação não indica “necessariamente que estejamos mais próximos do equilíbrio entre as relações coletividade/ambiente ou de um caminho para a sustentabilidade”.¹²² É fato, porém, que caberá à lei, por meio de suas normas em vigor,

¹¹⁸ PEÑALOSA, Enrique. **Pomos da Terra**. Direção: Luis Ludmer. Produção executiva: Pedro Longhi. Produção: Michele Mastalir; Francisco de Azeredo. Planejamento cultural: Telos Empreendimentos Culturais. Fotografia: Lucifer. Câmera: Marcelo Allgayer. Edição e Mixagem de som: Luiz Alberto Montalvão. Trilha sonora: StudioClio. Pesquisa: Grupo de Pesquisa em Sustentabilidade e Inovação da UFRGS. Montagem: Laura Faerman. Brasil: Fronteiras do Pensamento, 2012. 1 DVD (45 min.).

¹¹⁹ BOARETO, Renato. A mobilidade urbana sustentável. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo: ANTP, n. 70, p. 49, 2003.

¹²⁰ BRASIL. Ministério das Cidades, 2015, p. 42.

¹²¹ RECH; RECH, 2016, p. 257.

¹²² MARTINS, Sérgio Roberto; SOLER, Antônio Carlos Porciúncula; SOARES, Alexandre Melo. Instrumentos tecnológicos e jurídicos para a construção da sociedade sustentável. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo. **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 166.

“ganhar importância, constituir-se em instrumento de planejamento e de segurança jurídica”.¹²³

Portanto, é essencial a regulação legal nas cidades para que se possa alcançar uma gestão que prime pela sustentabilidade, pois esse é um dos caminhos para o pleno desenvolvimento dos seres humanos.

¹²³ RECH; RECH, 2016, p. 511.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE SUSTENTÁVEL E DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

A qualidade de vida nas cidades e, por consequência, a questão da mobilidade urbana é assunto constante no âmbito nacional e internacional, frequentemente abordado nas Conferências Mundiais sobre o Meio Ambiente, que forçaram os ordenamentos internos dos países a promover a criação de legislação capaz de promover esse desiderato.

Nessa toada, em nível de Brasil, o Ministério das Cidades, instituindo a Política Nacional de Mobilidade Urbana adotou as diretrizes traçadas pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – *Rio – 92* e pela *Rio+10* para o estabelecimento dessa legislação.

A atual compreensão dessa questão implica o dever dos entes federados em tratar a mobilidade urbana por bicicletas como política de estado, porquanto o Brasil é signatário de diversos Tratados Internacionais sobre Meio Ambiente. Aliado a isso, tem-se no texto constitucional brasileiro, além da atribuição de competências as entidades federativas, diretrizes para o desenvolvimento urbano que, reforçadas pela legislação infraconstitucional, instituíram o Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta.

Nessa sequência, busca-se realizar a análise sobre a legislação constitucional e infraconstitucional relacionada à mobilidade urbana, uma vez que o tema reflete sobre o desenvolvimento urbano, assim como examina os programas e ações governamentais para uma mobilidade urbana sustentável. Por fim, se aborda a questão do ato administrativo discricionário no atual Estado Socioambiental.

Deste modo, o primeiro tópico aborda os aspectos legais relacionados a infraestrutura cicloviária no espaço urbano, porquanto se trata de atribuição do Poder Público. Para tanto, parte-se da análise da repartição das competências traçadas pela Constituição Federal para, posteriormente, examinar os instrumentos legais instituídos pelo legislador ordinário. Nessa linha, é apresentado o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001; a Política Nacional de Mobilidade Urbana -Lei 12.587/2012 e o Estatuto da Metrópole Lei 13.089/2015.

Com a criação do Ministério das Cidades as políticas públicas relacionadas ao trânsito, transporte urbano e a mobilidade urbana passaram para sua alçada. Assim, neste segundo tópico são abordados os programas e ações governamentais criados pelo ministério que servem de subsídio aos administradores públicos no desenvolvimento e execução do plano de mobilidade urbana por meio de bicicletas.

Por fim, no terceiro tópico é analisado o tema da discricionariedade do administrador público, na eleição da forma de condução das políticas públicas. Nessa perspectiva, debate-se a possibilidade do administrador de decidir pela implementação ou não de uma mobilidade urbana por intermédio de um transporte limpo – como é a bicicleta – tendo em vista o dever constitucional de assegurar a sustentabilidade no espaço urbano.

3.1 AS PREVISÕES LEGISLATIVAS QUE PERMITEM E JUSTIFICAM A IMPLEMENTAÇÃO DE CICLOVIAS E CICLOFAIXAS

A regulamentação legal para circulação de pessoas e mercadorias no espaço urbano e rural é fenômeno presente em todo o mundo, uma vez que necessário para o estabelecimento da sistematização no trânsito, cada vez mais problemático nas concentrações urbanas.

No cenário brasileiro outra não é a situação: o País é detentor de um amplo catálogo de leis e regulamentos relacionados ao tema da movimentação de pedestres e bens, seja no setor terrestre, marítimo e aéreo.

A sistematização viária é premissa para o desempenho da atividade estatal de possibilitar o deslocamento da população e das mercadorias, dentro e fora do espaço urbano. E nesse sentido destacam-se dois enfoques a serem analisados no que refere ao sistema viário: i) estático, relativo à infraestrutura viária; e ii) dinâmico, relativo aos transportes.¹²⁴

A proposta que se apresenta compreende o estudo da infraestrutura cicloviária nas cidades para o modal de transporte bicicletas, tendo em vista a atribuição do Poder Público de conceber espaços urbanos para à circulação desse modal. Portanto, o sistema cicloviário representa a ordenação urbana a ser elaborada pelo Poder Público, a fim de possibilitar o deslocamento por meio de bicicletas, circunstância que contribui para o alcance de cidades sustentáveis.

O problema atual das cidades brasileiras não está na ausência de legislação, uma vez que essa é abrangente em relação ao assunto. Em verdade, a principal falha nas cidades contemporâneas “é que a falta de previsão de um sistema viário adequado, para o transporte de bens e pessoas, tem obrigado os administradores a retirarem os espaços destinados à convivência do homem, prejudicando a qualidade de vida”.¹²⁵

Tal circunstância incide diretamente sobre a questão da sustentabilidade nas cidades. No caso brasileiro, dispõe-se de uma vasta legislação no tema ambiental e viário que auxilia na implantação de transportes limpos, porém priorizam-se espaços para a circulação daquele

¹²⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 178-179.

¹²⁵ RECH; RECH, 2016, p. 258.

que é um dos principais óbices para alcançar a mobilidade sustentável das cidades: o automóvel.

A prática administrativa brasileira apenas reforça que a percepção que se tem da deficiente infraestrutura cicloviária, nos diversos Municípios, está diretamente relacionada à inexistência de planejamento adequado para a concretização de espaços urbanos que prezem por um ambiente sadio.

Planejar devidamente os espaços públicos é analisar alternativas factíveis para a mobilidade urbana sustentável de pessoas e mercadorias, destacando-se nesse contexto a elaboração de infraestrutura cicloviária em virtude das diretrizes já fixadas para sua apropriada implementação.

Muito embora o sistema viário seja o instrumento que concretize “o direito à circulação, que é a manifestação mais característica do *direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar* (estacionar, parar), assegurado na Constituição Federal”,¹²⁶ mais uma vez esbarra-se nas escolhas mal sucedidas de administrações temerosas e subordinadas ao capital financeiro do setor automobilístico.

Apesar disso, a regulamentação legal, de ordem constitucional e infralegal, é essencial para balizar a direção que deve ser adotada pelo Poder Público no que refere ao tema dos transportes.

A Emenda Constitucional 90/2015 inseriu o transporte no *caput* do art. 6º, da CF/88, assumindo esse o *status* de direito social. Portanto, como direito fundamental de segunda geração passa a ter a aplicabilidade imediata. Acerca desses direitos de segunda geração, o entendimento de Bonavides:

De tal sorte que os direitos fundamentais da segunda geração tendem a tornar-se tão justiciáveis quanto os da primeira; pelo menos está é a regra que já não poderá ser descumprida ou ter sua eficácia recusada com aquela facilidade de argumentação arrimada no caráter programático da norma.¹²⁷

A partir do disposto no art. 18 da Constituição Federal brasileira que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são entes autônomos que compõe a organização político-administrativa da República Federativa. E, em relação específica aos Municípios essa autonomia inclui, entre outras competências, a de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, inciso VIII do art. 30.

¹²⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 178-19.

¹²⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 579.

Assim, a repartição de competências atribui a cada ente federado “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, suas tarefas, prestar serviços”.¹²⁸

Seguindo nessa linha, Silva leciona que a repartição de competência entre os entes é matéria intrincada no sistema brasileiro, baseando-se num esquema que relaciona os poderes da União (arts. 21 e 22, CF/88), com poderes residuais aos Estados (art. 25, § 1º, CF/88) e poderes determinados aos Municípios (arts. 29 e 30, CF/88); ao tempo em que compatibiliza essa matéria reservada com outras competências em comum, em concorrência e suplementar.¹²⁹

No que toca ao tema ambiental outra não é a situação: o constituinte originário fragmentou a competência ambiental entre as entidades federativas para que essas cumprissem com o dever de defender e preservar o meio ambiente.

Nessa perspectiva, pode-se classificar a competência ambiental constitucional a partir de dois enfoques: natureza e extensão. O primeiro distribui-se em competências executivas, administrativas e legislativas, enquanto o segundo divide-se em exclusivas, privativas, comuns e suplementares.¹³⁰

Leciona Ferreira que a competência executiva concede o direito do ente para criar e executar diretivas, modos e políticas relativas ao bem ambiental, ao passo que a competência administrativa estabelece o direito de implementar fiscalizar a proteção do meio ambiente e, por fim, a competência legislativa que garante a atividade legiferante no tema ambiental.¹³¹

Partindo-se destas noções tem-se que as competências constitucionais, em matéria ambiental, podem ser assim distribuídas: i) Competência exclusiva da União – art. 21, incisos IX, XVIII, XIX, XX e XXII; dos Estados – art. 25, §§1º, 2º e 3º; dos Municípios – art. 30, incisos VIII e IX; ii) Competência administrativa comum dos entes federados – art. 23, incisos III, IV, VI, VII e XI; iii) Competência legislativa: a) privativa da União – art. 22, incisos IV, XII e XXVI; b) exclusiva dos Estados – art. 25, §§ 1º e 3º, dos Municípios – art.

¹²⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 74.

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ FERREIRA, Helene Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato; ARAGÃO, Alexandra (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 4. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 228-229.

¹³¹ Idem.

30, I; c) concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal – art. 24, incisos VI, VII e VIII; e, por fim, d) complementar dos Municípios – art. 30, II.¹³²

Nesse viés estabelece o art. 21, inciso XX, da CF/88 que compete à União, exclusivamente, a atribuição para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive para o tema dos transportes urbanos, bem como determina no inciso XX, do referido artigo, a competência para o estabelecimento de princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.

Por outro lado, o art. 182 da CF/88 estipula que a execução da política de desenvolvimento urbano é uma incumbência do Poder Público municipal, direcionada ao aprimoramento das funções sociais da cidade e para a preservação do bem-estar de seus habitantes, tendo, para tanto, instituído alguns instrumentos para a garantia da efetivação do direito à cidade, a exemplo da disposição sobre o Plano Diretor (§ 1º), do mencionado artigo.

Em vista disso, depreende-se que o meio ambiente artificial obteve uma abordagem destacada, “não só no artigo 182 e segs. da CF, não desvinculado sua interpretação do artigo 225, deste mesmo diploma, mas também no art. 21, inciso XX, no art. 5º, XXIII, entre outros”.¹³³

Essa inferência, portanto, resulta em legitimar a noção de que a cidade, meio ambiente artificial que é, está associada à disposição constitucional prevista no art. 225 de que todos detêm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que seja benéfico à vida. Dessa maneira, passa a ser um dever do administrador público a busca por um espaço urbano sustentável, para as gerações presentes e futuras.

Entre outros instrumentos legais criados pelo legislador ordinário para o cumprimento do disposto no art. 182 da nossa Constituição destaca-se a Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – norma encarregada pela execução da política urbana; a Lei 12.587/2012, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), e a Lei 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole.

Percebe-se que existe farta previsão legal de instrumentos que viabiliza e assegura a realização de uma mobilidade urbana sustentável, declarando-se, nesse ponto, a bicicleta como um dos modais apto a edificação das cidades sustentáveis. Cabe, assim, ao Poder Público cumprir com a incumbência de desenvolver plenamente as atribuições sociais da

¹³² FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato; ARAGÃO, Alexandra (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 4. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 229-230.

¹³³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: M. Limonad, 1999. p. 64.

cidade e assegurar o bem-estar da população, nos exatos termos do art. 182 da nossa Carta Magna.

Os Municípios exercem uma função destacada no tema relacionado ao desenvolvimento sustentável, basta lembrar as chamadas “cidades verdes” que irrompem no cenário mundial, segundo o Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global.¹³⁴

Pelo que até aqui foi exposto, denota-se que a bicicleta é um meio de transporte sustentável, tanto de pessoas como mercadorias, na medida em que diminui os impactos ambientais na cidade e proporciona uma melhor qualidade de vida à população.

No Código de Trânsito Brasileiro (CTB) – Lei 9.503/2007 (a bicicleta é considerada um veículo de passageiros – art. 96, inciso II, alínea “a”, número 1) que possui preferência sobre os demais veículos automotores que trafegam pelas vias urbanas e rurais quando ausentes as ciclovias, ciclofaixas ou acostamento, conforme disposto no art. 58.

De acordo com o Anexo I do CTB a ciclovia e ciclofaixa são assim definidas: “CICLOFAIXA – parte da pista de rolamento destinada à circulação exclusiva de ciclos, delimitada por sinalização específica. CICLOVIA – Pista própria destinada à circulação de ciclos, separada fisicamente do tráfego comum”.¹³⁵

Assim, o planejamento urbano viário não deve apenas contemplar espaços para os veículos automotores – a exemplo dos automóveis, ônibus, caminhões, motocicletas, dentre outros –, mas reconhecer e organizar as vias para os demais veículos de tração diversa¹³⁶ – tais como a bicicleta.

Admitir e ordenar o sistema viário de modo a contemplar todos os tipos de veículos é, além de regulamentar o uso e ocupação adequada do solo, um mecanismo de efetivação da política de desenvolvimento urbano, fixada no art. 182 da nossa Constituição.

É corriqueiro, nos centros urbanos, que as administrações públicas utilizem soluções insuficientes, inadequadas, quando não paliativas para tratarem do caos na malha viária das diversas cidades brasileiras. As soluções que se apresentam, embora amenizem ainda que temporariamente o fluxo de veículos (como o estabelecimento de sentido único, a proibição

¹³⁴ ONU. Organização das Nações Unidas. **Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global**: povos resilientes, planeta resiliente: um futuro digno de escolha. Nova York: Nações Unidas, 2012. p. 105.

¹³⁵ BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Código de Trânsito Brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9503Compilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

¹³⁶ Dentre outras classificações, o CTB dispõe, no art. 96, que, quanto à tração, os veículos podem ser assim relacionados: Art. 96. Os veículos classificam-se em: I - quanto à tração: a) automotor; b) elétrico; c) de propulsão humana; d) de tração animal; e) reboque ou semirreboque.

de parada e estacionamento em determinadas vias) acabam por estabelecer outras medidas que infringem o direito de ir e vir dos proprietários de veículos. E, como exemplo disso, cita-se o rodízio de placas em determinados dias da semana, a proibição de circulação de caminhões nos horários de pico em determinadas áreas das cidades, etc.¹³⁷

Para fortalecer a previsão da bicicleta como veículo titular de infraestrutura exclusiva e própria para circulação, o Governo Federal sancionou a Lei 12.587/2012 – PNMU – que igualmente reconhece as ciclovias como o espaço para o tráfego desse modal de transporte – art. 3º, § 3º, inciso I – do mesmo modo que o define como um transporte não motorizado – art. 4º, inciso V.

E de acordo com seu art. 1º a política de mobilidade urbana vem a ser um instrumento da política de desenvolvimento urbano – de competência federal – que é cumprida na esfera municipal com o propósito de reunir as diferentes modalidades de transporte público e facilitar a acessibilidade de locomoção das pessoas e coisas no espaço municipal.

Além disso, estende-se como uma política que visa ao atendimento dos critérios de integração e complementação das atividades urbanas e rurais estabelecidas no art. 2º, inciso VII do Estatuto da Cidade, a fim de possibilitar o desenvolvimento socioeconômico municipal. Concomitantemente, atende a previsão de aproveitar o Plano Diretor – que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana previsto no parágrafo 2º, do art. 40 do Estatuto da Cidade – para abranger todo o território do Município, nos termos do que dispõe o seu parágrafo único, art. 1º, da PNMU.

Acerca do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor assinala Clamber:

O primeiro fundamento constitucional do Estatuto da Cidade, portanto, exsurge do princípio da legalidade, na medida em que o texto constitucional utiliza da técnica remissiva à legislação municipal e elege o Plano Diretor e a legislação municipal como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º, da CF/88).¹³⁸

Igualmente, incluem-se entre os objetivos da PNMU a viabilidade de proporcionar um amplo acesso à cidade e promover a execução dos princípios, finalidades e orientações da política de desenvolvimento urbano, por intermédio da ordenação e do gerenciamento do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana – art. 2º da lei.

¹³⁷ BRASIL. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2015. p. 72.

¹³⁸ CLAMBER, Everaldo Augusto. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 353.

Em vista disso, é preciso reconhecer que as ciclovias, como parte integrante do sistema de infraestrutura de mobilidade urbana, garantem o desenvolvimento das funções sociais e ambientais das cidades, outorgando aos seus habitantes a possibilidade de desfrutarem de um espaço sustentável e planejado, onde o transporte atenda efetivamente aos interesses da população e no qual haja uma gestão do solo que impossibilite a poluição e a degradação do ambiente, conforme disposto no art. 2º, incisos I, IV, V e alínea “g” do inciso VI, do Estatuto da Cidade.

Tais diretivas, por certo, indicam que um modal limpo, como é a bicicleta, viabiliza a edificação de cidades mais humanizadas, democráticas e sadias, o que só contribui para o bem-estar ambiental, social e econômico das presentes e futuras gerações.

Não sem razão, sete dos nove princípios que fundamentam a Política Nacional de Mobilidade Urbana, todos dispostos no art. 5º, estão intimamente relacionados com o uso da bicicleta: i) desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais I; ii) eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; iii) gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; iv) segurança nos deslocamentos das pessoas; v) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; vi) equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e vii) eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Do mesmo modo, importante é frisar que a PNMU orienta-se, entre outras diretrizes, pela integração com a política de desenvolvimento urbano e demais políticas setoriais, tais como: habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; pela priorização dos modos de transportes não motorizados, por exemplo, a bicicleta, sobre os demais transportes motorizados; pela integração entre os modos e serviços de transporte urbano e pela redução dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade, conforme estabelecido no art. 6º, incisos I, II, III e IV, respectivamente.

Nesse contexto, um planejamento adequado para a implantação de ciclovias e ciclofaixas é essencial para o processo de sustentabilidade urbana, fator que se harmoniza com os objetivos de diminuição das desigualdades sociais e aumento da inclusão social; propicia a melhora nas condições urbanas da população no quesito acessibilidade e mobilidade; favorece o desenvolvimento sustentável com a redução dos custos ambientais e socioeconômicos de locomoção das pessoas e coisas, fortalecendo a gestão democrática como

mecanismo de aperfeiçoamento da mobilidade nas cidades e atendendo a previsão do art. 7º, incisos I, III, IV e IV da PNMU.

Da mesma forma, o Estatuto da Metrópole – Lei Federal 13.089/2015 – veio estabelecer diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, instituindo normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, realizando ações para o desenvolvimento urbano, nos termos do art. 1º, da mencionada lei.

A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas deverá pautar-se, entre outros princípios, pela busca do desenvolvimento sustentável – art. 6º, inciso VII, do Estatuto da Metrópole. Tal princípio é essencial no tema da implementação das ciclovias e ciclofaixas, o que só reforça a necessidade de um planejamento para essas infraestruturas no espaço urbano e também metropolitano.

Não à toa, o Estatuto da Metrópole acolhe as diretrizes gerais dispostas no art. 2º do Estatuto da Cidade, como dispõe de diretrizes específicas, destacando-se a prevista no inciso I, do art. 7º: implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum.

É imprescindível compatibilizar os princípios, diretrizes e objetivos da PNMU e do Estatuto da Metrópole com o Estatuto da Cidade, que é um instrumento que rompeu com o modo de administração dos Municípios uma vez que “fundamenta toda sua ordenação a partir do cidadão, a partir do direito a cidades sustentáveis, por ele criado e cuja satisfação é a razão da política urbana, que é o conjunto de medidas do Poder Público para a garantia deste direito”.¹³⁹

É o Estatuto da Cidade a norma que veio a regulamentar os arts. 182 e 183 da CF/88 e estabelecer “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.¹⁴⁰ Portanto, além de ser uma lei que estabelece as diretrizes da política urbana, editando assim normas ao direito urbanístico, acaba igualmente editando normas direcionadas ao direito ambiental.¹⁴¹

Considerando que o estatuto dispõe de normas relacionadas ao direito urbanístico e ambiental, torna-se incompreensível que a administração pública aja em desacordo com as

¹³⁹ FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001. p. 5.

¹⁴⁰ Parágrafo único, do art. 1º, da Lei 10.257/2001.

¹⁴¹ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10-7-2001**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 3.

diretrizes legais e ao invés de direcionar as verbas públicas para a garantia de transportes sustentáveis, insista em investir esses recursos ao benefício dos transportes motorizados individuais.

É importante mencionar a inclusão do art. 42-B, no Estatuto da Cidade, realizada pela Lei 12.608/2012 – que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: desse dispositivo extrai-se a determinação aos Municípios que intentam estender o seu perímetro urbano para que elaborem projeto específico que disponha, no mínimo, da “definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais” (inciso III, do referido artigo). Contudo, essa não é a realidade na maioria das cidades brasileiras, o que não causa nenhuma surpresa se for considerado que 50% dos Municípios sequer têm Plano Diretor.¹⁴²

O Plano Diretor, segundo Mukai, “é um instrumento legal que visa a propiciar o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixando diretrizes objetivas (metas), programas e projetos para tanto, em um horizonte de tempo determinado”.¹⁴³ Esse instrumento é obrigatório aos Municípios com mais de 20 mil habitantes, que componham regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ou onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos dispostos no § 4º, do art. 182, da CF/88, ou que sejam integrantes de áreas de especial interesse turístico, situados em áreas de influência de empreendimentos, ou ainda têm atividades com significativo impacto ambiental, ou estejam incluídos no cadastro nacional que mapeou áreas suscetíveis de riscos e desastres.¹⁴⁴

É fundamentalmente um conjunto de normas que busca ordenar o espaço urbano a fim de assegurar simultaneamente o bem-estar de seus habitantes e garantir a proteção do meio ambiente artificial às presentes e futuras gerações.

O legislador relacionou algumas condutas no Estatuto da Cidade que penalizam o administrador público por atos de improbidade administrativa – art. 52 – tendo em vista que diversos Municípios ampliam seu espaço sem qualquer planejamento. Tal conduta motivou o legislador a “tornar obrigatório que os atos do administrador municipal sejam pautados de forma a perseverar na busca de uma cidade sustentável, conforme é objetivo do próprio Estatuto da Cidade”.¹⁴⁵

¹⁴² De acordo com pesquisa realizada pelo IBGE, no ano de 2015, foi aferido que 50% dos Municípios brasileiros tinham Plano Diretor, número superior se comparado com o ano de 2005 quando foi constatado que apenas 14,5% deles tinham Plano Diretor. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

¹⁴³ MUKAI, 2008, p. 37.

¹⁴⁴ Art. 41, incisos I a VII, do Estatuto da Cidade.

¹⁴⁵ RECH; RECH, 2016, p. 505.

De outro modo, há que se ter presente que para a elaboração do Plano Diretor deve ser assegurada a participação de todos os atores sociais, por intermédio das audiências públicas, bem como da garantia de publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos, segundo estabelecido no § 4º, do art. 40 do Estatuto da Cidade.

É relevante, além desse elo entre participação pública e Poder Público, que se informe e capacite os cidadãos a realizarem, dentre outros pontos, escolhas por transportes sustentáveis em seus deslocamentos diários. No entanto, de nada adianta habilitar a sociedade a optar por transportes limpos se não houver a disponibilidade dessas alternativas.

A importância de um comportamento sustentável está entre os propósitos da Organização das Nações Unidas:

Quanto mais influência tivermos na sociedade, maior será o impacto potencial sobre o planeta e maior será a nossa responsabilidade de comportarmo-nos de maneira sustentável – hoje mais do que nunca, quando a globalização e as limitações dos nossos recursos naturais significam que as escolhas individuais podem ter consequências globais. Para muitos de nós, entretanto, o problema não é apenas a realização de escolhas insustentáveis, mas principalmente a falta de escolhas.¹⁴⁶

A escolha por transportes sustentáveis pode acontecer quando existem opções sustentáveis; por dedução, a escolha por bicicletas como transporte de deslocamento dos cidadãos somente se efetivará quando a administração pública incluir na malha viária urbana as ciclovias e ciclofaixas interligadas com os demais modos de transporte.

O meio ambiente artificial congrega alguns dos maiores obstáculos para a efetivação do direito constitucional a um transporte sustentável, tendo em vista o crescimento da malha viária urbana para atender um número crescente de automóveis. Todavia, a construção de ciclovias e de ciclofaixas apresenta-se como uma solução financeiramente acessível aos cofres municipais, aliado ao fato de exigir uma infraestrutura diminuta, se comparada aos demais tipos de transportes.

A inserção da bicicleta, como meio de transporte, passa por um planejamento municipal que concilie a teoria com a prática procurando educar todos os cidadãos – pedestres, usuários e condutores de veículos – para a mudança de comportamento em relação a esse modal.

¹⁴⁶ ONU. Organização das Nações Unidas. **Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global: povos resilientes, planeta resiliente: um futuro digno de escolha.** Nova York: Nações Unidas, 2012. p. 47.

Nessa perspectiva, o Ministério das Cidades elaborou o Plano de mobilidade urbana – Construindo cidades sustentáveis (PlanMob) –, onde recomenda um novo olhar dos Planos Diretores para a questão da mobilidade urbana.

Ensina o PlanMob:

Os Planos Diretores de Mobilidade Urbana devem tratar da circulação de pessoas e bens e não só dos veículos, priorizando o pedestre e o transporte coletivo e não o automóvel e administrando todo o sistema viário e não apenas a pista de rolamento. O planejamento viário deve estar acompanhado e intimamente ligado ao planejamento e às políticas urbanas, envolvendo os instrumentos de regulação urbanística, as preocupações ambientais e os princípios da acessibilidade universal.¹⁴⁷

Considerando que a política urbana é de responsabilidade dos Municípios que tem como escopo assegurar as funções sociais das cidades e o desenvolvimento de seus habitantes, resta à administração pública a execução dos atos necessários para o alcance dos fins dispostos na legislação, a partir do sentimento social, como assinala Barroso:

De outra parte, é certo que o Direito se forma com elementos colhidos na realidade e seria condenada ao insucesso a legislação que não tivesse ressonância no sentimento social. O equilíbrio entre esses dois extremos é que conduz a um ordenamento jurídico socialmente eficaz.¹⁴⁸

Nesse norte, o Ministério das Cidades tem disponibilizado orientações aos Municípios para o desenvolvimento de ações que possam contribuir para a reconstrução do planejamento viário no espaço urbano.

Dessa forma, além da necessária legislação concernente ao tema da infraestrutura cicloviária o governo federal dispôs de programas e ações que servem de parâmetro ao administrador público municipal para a construção de cidades ambientalmente sustentáveis.

3.2 PROGRAMAS E AÇÕES APRESENTADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO URBANO PARA TODOS

O acentuado aumento populacional no espaço urbano brasileiro nas últimas décadas demonstra que as cidades assumiram um importante papel na defesa e preservação do meio ambiente. Tal fato, naturalmente, foi responsável pela edição de normas que regulamentassem a convivência dos habitantes nos Municípios.

¹⁴⁷ BRASIL Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2015. p. 70.

¹⁴⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 60.

No momento presente, constata-se que diversas cidades enfrentam uma grave crise urbana, originária de um modelo ultrapassado e ilógico, perceptível na forma como os espaços urbanos foram ocupados. Somado a isso há um visível embate entre acumulação de capital de alguns em oposição a um vertiginoso decréscimo de direitos sociais.¹⁴⁹

Por isso, transformar concretamente as cidades em locais ambientalmente sustentáveis para o deslocamento das pessoas e mercadorias implica reconhecer à necessidade de conciliar o espaço viário onde transitam os veículos motorizados com novos espaços para veículos que contenham um eixo de sustentabilidade, a exemplo do espaço destinado às ciclovias e ciclofaixas para circulação de bicicletas.

Desde 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a questão da política urbana e o rumo das cidades estão em pauta na esfera federal. Para tanto, coube a esse ministério agrupar todas as políticas públicas relacionadas ao trânsito, ao transporte urbano e a mobilidade urbana.¹⁵⁰

Como resultado desse expediente obtém-se uma convergência de condutas entre os entes federados para a efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana que alcance o objetivo de integrar “os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município”.¹⁵¹

Nesse sentido, definir política pública não é assunto simples na medida em que se trata de “uma locução polissêmica cuja conceituação só pode ser estipulativa”, portanto, “é um construto social e um construto de pesquisa”.¹⁵²

Contudo, explica Bucci que as

políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.¹⁵³

Revela-se, portanto, como um conjunto de diretrizes e instrumentos a serem utilizados pelos entes políticos para o planejamento e implantação de medidas que possam

¹⁴⁹ ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 9.

¹⁵⁰ BRASIL Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2015. p. 19-20.

¹⁵¹ Art. 1º, da Lei 12.587/2012.

¹⁵² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 251.

¹⁵³ Ibidem, p. 241.

proporcionar uma melhor qualidade de vida para a população, promovendo o desenvolvimento econômico e assegurando a ampliação da inclusão social.

E dentro dessa dinâmica é essencial a interação entre o Estado, a sociedade e as organizações privadas que, conjuntamente, concorrem para o incremento das atividades em prol da coletividade por intermédio de um organizado sistema político e econômico.

Tem-se com essa noção uma exigência maior por parte do Estado-administrador – “verdadeiro cérebro do organismo social”¹⁵⁴ – na construção e implementação das políticas públicas, uma vez que o obriga ao planejamento das prioridades para o fim de realização do bem comum. Saliente-se que essa exigência ocorre em vista ao atual papel do Estado Socioambiental de sempre tomar decisões com ponderação na sustentabilidade.

Nessa lógica, Bucci destaca que para o direito “as políticas são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by Law*”. Por conseguinte, as políticas públicas seriam um avanço em relação a noção de lei no sentido formal na medida em que transmite a ideia de “programa de ação” destinado ao cumprimento de determinadas finalidades.¹⁵⁵

No mesmo sentido, Comparato reconhece que “a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”.¹⁵⁶

Por essa perspectiva, supera-se a noção de um direito fundado exclusivamente em regras para abarcar os princípios e objetivos constituídos para atender um propósito determinado. Dessa maneira, a definição de políticas públicas como programa a ser executado pelo Estado/administrador acaba sendo inserido no contexto do direito público.¹⁵⁷

E é com suporte na obra de Canotilho¹⁵⁸ que se abre espaço para um direito público administrativo que execute, por intermédio da Administração Pública, as normas programáticas dispostas na Constituição Federal e, por corolário, as ações voltadas as políticas públicas. Nesse sentido, Bucci destaca a importância da lição defendida por Canotilho na referida obra:

Assim como Canotilho trata da cooperação do legislador infraconstitucional na “determinação” e “conformação material” da Constituição, o enfoque das políticas públicas destaca o papel da Administração na “determinação e conformação”

¹⁵⁴ COMPARATO, 1997. p. 348.

¹⁵⁵ BUCCI, Maria P. D. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 252-253.

¹⁵⁶ COMPARATO, 1997, p. 347.

¹⁵⁷ BUCCI, 2002, p. 253.

¹⁵⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra, 1994.

material das leis e das decisões políticas a serem executadas no nível administrativo.¹⁵⁹

A esse propósito, cabe colacionar a concepção elaborada por Dworkin acerca de seu entendimento sobre a distinção entre política¹⁶⁰ e princípio:

Denomino “política” aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que estado atual deve se protegido contra mudanças adversas). Denomino “princípio” um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade. Assim, o padrão que estabelece que os acidentes automobilísticos devem ser reduzidos é uma política e padrão segundo o qual nenhum homem deve beneficiar-se de seus próprios delitos é um princípio.¹⁶¹

Analisando os conceitos anunciados por Dworkin, assevera Comparato “que as argumentações jurídicas de princípios tendem a estabelecer um direito individual, enquanto as argumentações jurídicas de políticas visam estabelecer uma meta ou finalidade coletiva”.¹⁶²

Por sua vez, ao analisar os atos administrativos, Fagundes apresenta três gradações: i) ato administrativo, gênero do qual se extrai; ii) o ato político como espécie; e iii) ato exclusivamente político como subespécie. Em suma, apresenta como elementos para sua determinação: i) a finalidade – quando atende ao fim ao qual se prestar, v.g., um ato administrativo será político, se política for sua finalidade – e ii) o conteúdo – quando afeta direitos subjetivos.¹⁶³

Dessa maneira, para o administrador o ato estritamente político é de fácil constatação, pois tendo finalidade política e não afetando direitos subjetivos não estaria adstrito ao controle judicial, enquanto o exclusivamente político, muito embora não afete de pronto direitos subjetivos, pode, em certas circunstâncias repercutir sobre eles, permitindo a análise judicial. Salienta o autor que “acontece, no entanto, que, se o ato exclusivamente

¹⁵⁹ BUCCI, Maria P.D. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 248-249.

¹⁶⁰ Segundo o tradutor da obra: Policy – traduzimos na maior parte dos casos por “política” (e eventualmente por “política pública”. Refere-se tanto aos princípios gerais que orientam um governo na condução dos assuntos públicos, como aos programas e ações governamentais orientadas por esses princípios. Neste último caso, fala-se, por exemplo, de política econômica, social trabalhista, etc. (DWORKIN, Ronald William. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. Trad. de Nelson Boeira. São Paulo: WMF; M. Fontes, 2010. p. XVI).

¹⁶¹ DWORKIN, Ronald William. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: WMF; M. Fontes, 2010. p. 36.

¹⁶² COMPARATO, 1997, p. 351.

¹⁶³ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 162-165.

político não afeta, de imediato, direitos subjetivos, pode, em certos casos, implicar na prática de outros com repercussão sobre tais direitos”.¹⁶⁴

Neste momento, importa referir que um projeto viário sustentável é obrigação e propósito a ser perseguido pela administração pública, tendo em vista a regulamentação legal desses espaços para, além das pessoas, os transportes. Todavia, mais do que editar leis, é imprescindível a fiscalização e a orientação para o concreto cumprimento dos objetivos, das finalidades e das diretrizes traçadas pelas legislações concernentes aos transportes limpos.

Interessante apontar aqui a crítica de Bucci, para quem uma das disfunções do Estado está no distanciamento entre a legislação e a ação administrativa, tendo em vista a excessiva atividade normativa do Executivo e de seus órgãos e agências, bem como as ditas normatizações “de conjuntura, isto é, as normas que visam a disciplinar ou explicitar os modos da ação administrativa”, v.g., as medidas provisórias emanadas do Presidente da República.¹⁶⁵

Muito embora as críticas lançadas por Bucci acerca dessa intensa profusão de normas e a ofensa que isso representa para as escolhas políticas locais em seu campo de discricionariedade, é necessária a normatização e a estruturação básica de algumas condutas administrativas a fim de uniformizar nacionalmente as políticas públicas, respeitadas as peculiaridades locais.

Assim, no esforço de concretização dessa regulamentação, o Governo Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, têm desenvolvido programas e ações voltados ao estabelecimento de políticas públicas. O Ministério das Cidades assim define programas e ações:

Programas são o principal instrumento que o governo utiliza para concretizar políticas públicas e otimizar seus recursos, sejam eles financeiros, humanos, logísticos ou materiais.

Ação é o conjunto de operações cujos produtos contribuem para os objetivos do programa governamental. A ação pode ser um projeto, atividade ou operação especial.¹⁶⁶

Os programas e ações governamentais foram divididos pelo Ministério das Cidades em quatro áreas: desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade urbana e saneamento. Para o atendimento dessas áreas, o Governo Federal criou secretarias específicas: Secretaria

¹⁶⁴ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 165-168.

¹⁶⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 39.

¹⁶⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. **Ações e programas**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/acoes-e-programas>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

Nacional de Desenvolvimento Urbano; Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.¹⁶⁷

A Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana (SeMob), criada para o desenvolvimento e execução da política de mobilidade urbana sustentável, possui a função de promover o acesso irrestrito, sustentável e social de todos as pessoas na cidade.

De acordo com o caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana,

a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob foi instituída no Ministério das Cidades com a finalidade de formular e implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, entendida como “a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”.¹⁶⁸

Após a implantação dessa Secretaria foram lançadas diversas publicações relacionadas ao tema da mobilidade urbana, divididas nos seguintes temas: i) Planos de Mobilidade Urbana; ii) Cadernos Técnicos para Projetos de Mobilidade Urbana; iii) Bicycletas; iv) BRT; v) Sustentabilidade Ambiental, vi) Tráfego; e vii) Cadernos do Programa Brasil Acessível.¹⁶⁹

Incorporado a esses temas, a SeMob editou inúmeros documentos que subsidiam a questão da mobilidade urbana. Assim, foram publicados cadernos referenciais e técnicos para elaboração de planos e projetos de mobilidade urbana; cartilhas para o uso de determinados modais; manuais e formulários.

Pela análise dessas publicações infere-se que o objetivo está em propor aos administradores públicos municipais um novo olhar sobre a mobilidade urbana, fornecendo suporte para o planejamento do espaço viário a fim de tornar a cidade um local acessível para todas as pessoas, considerando suas mais diversas necessidades de deslocamento, bem como os diferentes modos motorizados e não motorizados de transportes, contribuindo, assim, para a construção das cidades sustentáveis.

Partindo dessa concepção, a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana é o órgão que servirá de ligação entre os Municípios e o Ministério das Cidades, a fim

¹⁶⁷ BRASIL. **Ministério das Cidades**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

¹⁶⁸ BRASIL Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2015. p. 21.

¹⁶⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Publicações SeMob**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/publicacoes-semob>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

de assessorar aqueles na elaboração e execução dos projetos para as ciclovias e ciclofaixas, dentre outros temas relacionados à mobilidade urbana local.

A tarefa da SeMob – fornecer os subsídios ao administrador público para a implementação de um plano para a mobilidade sustentável, e no caso específico de criação de uma malha cicloviária nas cidades – representa a materialização da garantia de acesso a todos os usuários à malha viária urbana, independentemente do modal de transporte que se utilizem nos deslocamentos diários.

Essa garantia caracteriza também a democratização do espaço urbano ao mesmo tempo em que atende ao princípio da sustentabilidade, bem como afirma o direito de toda população ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que é um bem de uso comum do povo e fundamental à sadia qualidade de vida, conforme disposto no art. 225 da Constituição Federal.

No entanto, como advertem Rech e Rech, a efetividade de um plano de mobilidade urbana não se limita unicamente a alongar avenidas para a circulação de veículos motorizados, tampouco a aplicar políticas públicas pontuais ou privilegiar os transportes coletivos e bicicletas.

Segundo os autores,

localmente, há a necessidade de um Plano de Mobilidade Urbana, que envolva dezenas de providências conjugadas, como, por exemplo, a obrigatoriedade de um zoneamento que distribua de forma sustentável as várias atividades; a definição de índices construtivos que organizem melhor a ocupação humana; a adoção de estruturas viárias compatíveis e o seu uso racional, a implantação e diversificação de um sistema de transporte coletivo de qualidade e integrado; a limitação do acesso de determinados veículos aos centros urbanos; a racionalização da ocupação das estruturas viárias por atividades em diferentes horários.¹⁷⁰

Apesar de sancionado o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, assim como instituída a SeMob para formulação e implementação dessa política urbana sustentável, dados colhidos em 2017 apontam a existência de 3.009 km de ciclovias nas capitais brasileiras. O levantamento indicou que o número de quilômetros de ciclovias equivale a 2,8% da estrutura viária das capitais do País.¹⁷¹

¹⁷⁰ RECH, Adir Ubaldino; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 278-279.

¹⁷¹ VELASCO, Clara; REIS, Thiago. Em 3 anos, malha cicloviária mais que dobra de tamanho nas capitais do país. **G1, Globo.com.** São Paulo, 18 fev. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/em-3-anos-malha-cicloviaria-mais-que-dobra-de-tamanho-nas-capitais-do-pais.ghtml>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

Esse cenário de descaso com a infraestrutura para bicicletas indica o desprezo político em efetivar integralmente a política de mobilidade urbana, situação que contraria a busca pelas cidades sustentáveis.

No momento atual o processo de planejamento deixou de ser um instrumento técnico que dependia da vontade da administração pública. Tornou-se, antes “um mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social.”¹⁷²

O debate sobre a inserção de uma malha cicloviária nas cidades pressupõe uma administração que seja pautada efetivamente nas diretrizes, princípios e finalidades da Política de Mobilidade Urbana e que, com o suporte nos programas governamentais, cumpra com essa política pública para, assim, consolidar a função social da cidade.

Isso implicará o fortalecimento do vínculo das cidades com seus habitantes e na promoção da atuação da própria comunidade na administração da mobilidade urbana, condições que acarretam na melhora da qualidade de vida dos cidadãos.¹⁷³

Dentre as diversas publicações realizadas pela SeMob, anteriormente relacionadas, destacam-se o Caderno de Referência PlanMob que serve como baliza aos Municípios e Estados na construção de uma mobilidade urbana sustentável. Seu grupo-alvo envolve técnicos e administradores públicos, políticos e sociedade civil, uma vez que se propõe a realizar a construção democrática de espaços para a mobilidade urbana.

O caderno é material oportuno para uma gestão que se pretende sustentável, uma vez que considera os diversos aspectos da questão ambiental no espaço urbano. Nesse sentido, apresenta informações relevantes para serem aplicadas nas cidades, levando em conta o porte de cada município ao tempo em que expõe e orienta os processos para a elaboração do plano de mobilidade urbana.

Segundo o art. 24 da Política de Mobilidade Urbana, um plano de mobilidade deverá considerar, dentre outros, o tema dos serviços de transporte público coletivo; a circulação viária; a infraestrutura do sistema de mobilidade urbana; a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; a operação e a disciplina do transporte de carga na infraestrutura viária; os polos geradores de viagens; as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos; as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou

¹⁷² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 87-88.

¹⁷³ BRASIL. Ministério das Cidades. **Orientações para o Plano de Mobilidade Urbana**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4096>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

controlada; os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana.

É pertinente, nesse viés, que se compatibilize o Plano Diretor dos Municípios com um apropriado Plano de Mobilidade Urbana, uma vez que um adequado projeto de mobilidade influencia diretamente no desenvolvimento social, econômico e ambiental das diversas áreas zoneadas das cidades.

Os Planos Diretores, tradicionalmente, estabelecem diretrizes para a expansão/adequação do sistema viário e para o sistema de transporte público. Incorporar a mobilidade urbana no Plano Diretor é priorizar, no conjunto de políticas de transporte e circulação, a mobilidade das pessoas e não dos veículos, o acesso amplo e democrático ao espaço urbano e os meios não motorizados de transporte. [...] O deslocamento de pessoas e mercadorias influencia fortemente os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento urbano, sendo a maior ou menor necessidade de deslocamentos definida pela localização das atividades na área urbana. A grande dificuldade de incorporar a ideia de mobilidade ao planejamento urbano e regional contribuiu, ao longo dos anos, para a produção de cidades cada vez mais excludentes e insustentáveis do ponto de vista ambiental e econômico.¹⁷⁴

A dificuldade de conciliar a ideia de mobilidade urbana por bicicleta nos Planos Diretores é oriunda da política de transportes adotada no Brasil, que privilegia os automóveis particulares.

Pensar a revisão dos planos diretores para incluir de fato o deslocamento de pessoas por ciclovias e ciclofaixas é, sem dúvida, promover a inclusão social, ambiental e econômica no espaço urbano, porquanto repercute na qualidade de vida da população.

No entanto, a inserção de uma malha cicloviária nas cidades brasileiras não se apresenta como uma tarefa fácil, ao contrário dos países europeus, onde “o papel do ciclista (e de pedestre) é aceito como parte da cidadania, usufruindo do direito correspondente de usar as vias com segurança e conforto.”¹⁷⁵

Ademais, cada Município dispõe de uma estrutura populacional, financeira, social, geográfica e topográfica diferente, condições que devem ser consideradas quando da elaboração do plano de mobilidade urbana por ciclovias e ciclofaixas. Porém, os programas e ações originados pelo Ministério das Cidades podem subsidiar e alterar a realidade vivenciada

¹⁷⁴ BRASIL Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2015, p. 107.

¹⁷⁵ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012. p. 163.

na grande maioria das cidades brasileiras onde o automóvel detém, ainda, a prioridade sobre a malha viária.

Interessante é observar que os programas governamentais, ao tratarem dos modos de transporte urbano não o fazem de forma isolada, ao contrário, analisam a gestão integrada de todos os modos e serviços de transporte. Como exemplo, cite-se o Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana – *Implantação de Sistemas de Transportes Acessíveis* – que ao abordar a questão da infraestrutura para cadeirantes refere à possibilidade dos projetos de ciclovias considerarem o aproveitamento por aqueles usuários. Para tanto, descreve que “os acessos devem ser rebaixados, permitindo deslocamento, mesmo que em distâncias curtas, com o usuário em sua própria cadeira, mesmo que esta não seja motorizada”.¹⁷⁶

Essas ações garantem o acesso de todos ao espaço urbano, integrando os diversos modais de transporte por intermédio de um planejamento que contempla uma mobilidade inclusiva que agrega as diversas necessidades populacionais e que não pensa exclusivamente no fluxo viário dos transportes motorizados, cenário que oportuniza uma convivência pacífica nos diversos deslocamentos de pessoas e coisas.

Portanto, tais programas visam romper com o paradigma viário existente nas cidades acerca da prevalência do transporte motorizado, circunstâncias que se fortaleceu com a publicação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, sancionada em 2012, que privilegia o transporte não motorizado em detrimento do motorizado e o público coletivo em detrimento do individual motorizado – art. 6º, II, da PNMU.

Considerando o uso crescente da bicicleta como veículo de transporte nas cidades brasileiras, a SeMob lançou, em 2007, o Caderno de Referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades com o intuito de fornecer subsídios para que os Municípios possam executar os planos para uma mobilidade por bicicleta.

Nesse sentido, a SeMob, em 2007, iniciou a gestão de três programas para o desenvolvimento da malha cicloviária, encaminhando recursos financeiros para o projeto e obras:

- i) Programa de Mobilidade Urbana, através da ação *Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não Motorizados*, com recursos do Orçamento Geral da União – OGU;
- ii) Programa de Infraestrutura para Mobilidade Urbana – Pró-Mob, através de modalidades que apoiam a circulação não-motorizada (bicicleta e pedestre), para financiamento com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);

¹⁷⁶ HERMONT, Liliana Delgado; RIBEIRO, Renato Guimarães. **Implantação de sistemas de transporte acessíveis**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2006. p. 58.

- iii) Pró-Transporte para financiamento de infraestrutura para o transporte coletivo urbano com recursos do FGTS que atende, além dos órgãos gestores de Municípios e Estados, a empresas concessionárias.¹⁷⁷

Uma vez lançado esses programas, o Ministério das Cidades, no intuito de manter o fomento à mobilidade nas cidades, regulamentou, recentemente, a reformulação do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – Pró-Transporte – por meio da Instrução Normativa 27/2017.¹⁷⁸

Esse programa objetiva o aprimoramento da mobilidade urbana, da acessibilidade de todos na cidade, assim como a melhora na qualidade de vida e do acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais nas cidades brasileiras, fazendo-o por meio de recursos financeiros a fim de favorecer a infraestrutura de transporte público coletivo e os não motorizados, respeitada as peculiaridades de cada local.¹⁷⁹

No mesmo sentido, a idealização do Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana, que tenciona o favorecimento na circulação das pessoas no espaço urbano por meio do “financiamento de ações de mobilidade urbana voltadas à qualificação viária, ao transporte público coletivo sobre pneus, ao transporte não motorizado (transporte ativo) e à elaboração de planos de mobilidade urbana e de projetos executivos”.¹⁸⁰

O propósito do Ministério das Cidades, para o fomento e custeio do transporte por bicicleta está pautado nos impactos ambientais negativos causados pelo crescente aumento do transporte motorizado, não só no Brasil, mas também no cenário internacional. Essa situação afeta não apenas o aspecto ambiental como também a esfera social, na medida em que promove a exclusão social nos espaços urbanos e atinge o aspecto econômico, pois compromete os orçamentos municipais com a destinação constante de verbas para restaurar e ampliar a malha viária.

É imprescindível uma mudança de paradigma em relação ao uso da bicicleta como meio de transporte no espaço urbano; contudo desafios se fazem presentes nas cidades e têm de ser afastados ou contornados. Nesse contexto, o Caderno de Referência para a elaboração

¹⁷⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Programa Bicicleta Brasil**: caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade por bicicleta nas cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2007. p. 17.

¹⁷⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa 27/2017**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/IN-27-80140.000291.2017-27-Regulamenta-a-reformulacao-do-ProTransporte-CONSOLIDADA-08.11.2017.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

¹⁷⁹ Idem, Anexo I.

¹⁸⁰ RODRIGUES, Marcos Roberto Alves. Avançar Cidades – Mobilidade Urbana. **Ministério das Cidades**. Brasília, 22 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/publicacoes-semob/226-secretaria-nacional-de-transporte-e-da-mobilidade/informativos-semob/5277-avancar-cidades-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

do plano de mobilidade por bicicleta detalha três aspectos que inibem a inserção da bicicleta nas cidades: i) o crescimento desordenado dos Municípios; ii) a cultura do automóvel como sinônimo de status; e iii) o desafio para a gestão pública de não omitir-se na tarefa de implementação da malha cicloviária.¹⁸¹

Fato é que os episódios cotidianos têm atestado que o homem é modelado pela sociedade onde vive, porém como protagonista desta mesma sociedade pode alterá-la, uma vez que possui capacidade de compreensão e avaliação dos fatos e atos que se apresentam numa constante assimilação do conhecimento.¹⁸²

Desse modo, a sociedade deve exigir o cumprimento, pela administração pública, do ato de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana por bicicleta nas cidades, não pelo simples fundamento de sua obrigatoriedade legal – art. 24 da PNMU, mas principalmente pelo fato de tornar as cidades um espaço ambientalmente sustentável para circulação de pessoas e ciclistas.

3.3 A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA IMPLANTAÇÃO DE UM MODAL DE TRANSPORTE AMBIENTALMENTE LIMPO: O PRESSUPOSTO DA SUSTENTABILIDADE COMO FINALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

É inarredável, na atualidade, o reconhecimento do direito fundamental da coletividade em viver em cidades sustentáveis, estando incluindo entre os eixos para a construção dessas cidades, dentre outros, o tema da escolha de um modal de transporte limpo, como é a bicicleta. Portanto, a questão que se apresenta é quanto a oportunidade e conveniência da administração pública na reserva, ou não, de espaço para ciclovias e ciclofaixas, uma vez as cidades sustentáveis priorizam modais de transportes limpos.

Inicialmente, cabe trazer à baila a visão de Di Pietro acerca da discricionariedade do juiz e do administrador. Segundo a autora, a liberdade do juiz difere da liberdade do administrador para, no caso concreto, deliberar de forma discricionária, na medida em que o juiz interpretaria a norma, enquanto o administrador adotaria os critérios da oportunidade e conveniência. Diz a autora, com fundamento na lição de Stassinopoulos que

por isso mesmo, ele entende, com razão que a aparente liberdade do juiz para aplicar a lei ao caso concreto, não se confunde com a liberdade da Administração de decidir discricionariamente. O juiz tem de “interpretar” a norma jurídica, extraindo do ordenamento o seu sentido preciso, como se fosse o próprio legislador; a

¹⁸¹ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Programa bicicleta Brasil**: caderno de referência para elaboração de: plano de mobilidade por bicicleta nas cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2007, p. 68-71.

¹⁸² SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental**: nossa casa planetária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 287-288.

Administração Pública, na atividade discricionária, pode escolher entre duas ou mais soluções, consideradas válidas pelo direito, sendo a opção feita segundo critérios de oportunidade e conveniência não outorgados ao Poder Judiciário, no exercício da função tipicamente jurisdicional.¹⁸³

De todo modo, o tema da discricionariedade administrativa na literatura jurídica nacional é controverso quanto a sua conceituação, porquanto uma parcela dos autores a vê como um poder, outros como espécie do ato administrativo e, ainda, como um dever do administrador.¹⁸⁴ Fato, porém, é que a finalidade do ato é sempre, em atenção à lei, voltado aos interesses da coletividade.

No entanto, adotam-se, neste trabalho, as lições de Mello dado que os fundamentos lançados acerca da atividade administrativa como função acarretam ao administrador um *dever-poder*¹⁸⁵ e não um *poder-dever* de atingir a finalidade estabelecida em lei, o que se apresenta como mais adequado ao posicionamento que ora se defende sobre a necessidade de decisões administrativas fundadas na sustentabilidade.

Por certo que ao se adotar a definição de Melo não se descarta os valiosos ensinamentos de outros renomados autores, tais como Meirelles, o qual presta oportuna lição sobre a atividade do administrador público. Segundo Meirelles, “a atividade do administrador público – vinculada ou discricionária – há de estar sempre dirigida para o fim legal, que, em última análise, colima o bem comum”.¹⁸⁶

E nessa medida, Mello define a discricionariedade como

a margem de “liberdade” que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.¹⁸⁷

Daí se extrai que o administrador detém um espaço, porém limitada pela lei - na medida em que o ato deve obedecer à competência, a forma e a finalidade legal – para optar por uma, entre outras, conduta que seja prudente e que se adeque satisfatoriamente a finalidade disposta na lei para melhor atender ao interesse coletivo.

¹⁸³ DI PIETRO, 1991, p. 86.

¹⁸⁴ AUGUSTIN, Sergio. A problemática dos conceitos indeterminados e da discricionariedade técnica. **Revista Juris Plenum**, Caxias do Sul: Plenum, ano II, n. 7, p. 155, jul./set. 2015.

¹⁸⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 53.

¹⁸⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 21. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 153.

¹⁸⁷ MELLO, 1993, p. 48.

Portanto, embora a lei autorize uma dentre outras escolhas cabíveis e adequadas para a finalidade legal, ao contrário do ato vinculado – o qual determina um único proceder -, essa possibilidade de escolha deve estar sempre direcionada para a solução mais vantajosa ao interesse público e não aos interesses políticos do administrador.

Nesse sentido, Di Pietro ressalta que a base da discricionariedade está no ordenamento jurídico, uma vez que permite a avaliação da conduta a ser adotada pelo administrador, destacando que “longe está o tempo em que a discricionariedade era vista como poder puramente político”.¹⁸⁸

Trata-se, em verdade, da faculdade disposta em lei a possibilitar a Administração Pública uma atuação voltada a tutelar o interesse público de maneira justa e eficaz objetivando a “gestão dos interesses sociais” não servindo como “instrumento legal que se concede ao administrador para fazer o que imponha o seu capricho”.¹⁸⁹

Não sem razão, destaca-se na Administração Pública brasileira uma dupla posição, ou seja: “de um lado, a Administração Pública que personifica o poder, dotado de prerrogativas de autoridade e, de outro lado, a Administração Pública que personifica um sujeito de direito subordinado à lei e ao controle judicial”.¹⁹⁰ Assim, para balizar essa configuração surge a discricionariedade como um fator de estabilidade dessa relação entre as prerrogativas da administração e os direitos dos cidadãos.¹⁹¹

Não se olvide que a Administração Pública está adstrita aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do *caput* do art. 37 do nosso Diploma Legal, circunstância que exige uma atuação

de acordo com a legislação vigente, diga-se legislação constitucional vigente, com obediência à ética, à honestidade e às regras de boa administração, sem efetuar qualquer distinção entre os administrados, nem obter vantagem pessoal, concedendo ao ato sua finalidade. Ademais de ser legal, moral e impessoal, o ato da Administração deve ter um resultado positivo, satisfatório, e estar ao conhecimento da sociedade.¹⁹²

Acerca das práticas de boa administração cabe igualmente transcrever o entendimento de Nascimento Neto e de Ruthes:

¹⁸⁸ DI PIETRO, 1991, p. 47.

¹⁸⁹ MEIRELLES, 1996, p. 151-152.

¹⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Discricionariedade administrativa**: na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991. p. 9.

¹⁹¹ *Ibidem*, p.10.

¹⁹² AUGUSTIN, 2015, p. 154-155.

O direito fundamental à boa administração estará a exigir, para alcançar sua plena potencialidade em favor da sociedade, uma abertura de informações, uma confiança recíproca entre Estado planejador e sociedade, que se traduzirá na explicitação das políticas públicas, e na abertura intelectual para debatê-las à exaustão, de molde a extrair de cada qual, o máximo de aprendizado.¹⁹³

À vista disso, mais do que nunca o administrador público deverá adotar um “comportamento ótimo”¹⁹⁴ quando a lei permite a discricionariedade, devendo, pois, buscar sempre a melhor solução para o tipo de situação que o legislador não conseguiu prever em lei. Significa, assim, o dever do administrador de adotar a melhor solução juntamente com a noção das boas práticas administrativas.

E acaso essa conduta administrativa “não atingir de modo preciso e excelente a finalidade legal, não é aquela pretendida pela regra de Direito”. Portanto, passível de invalidade na medida em que promovida de forma diversa da finalidade prevista na norma legal.¹⁹⁵

Logo, “a discricionariedade corresponde, então, ao poder do administrador público de optar entre alternativas legalmente admitidas”,¹⁹⁶ mas tendo presente o dever de adotar a melhor solução no caso em concreto.

Claro que ao propor-se uma variedade de soluções legais está-se reconhecendo que algumas são apropriadas para algumas situações, o que não implica em reconhecer sejam apropriadas para outras situações.

Logo, lembra Mello que

em sendo verdadeira esta afirmação, em sendo corretas – como certamente o são – as lições de Guido Falzone, segundo quem existe um dever jurídico de boa administração e não apenas um dever moral ou da Ciência da Administração, porque a norma só quer a solução excelente, *se não for esta a adotada haverá pura e simplesmente violação da norma de Direito, o que enseja correção jurisdicional, dado terá havido vício de legitimidade.*¹⁹⁷ (Grifo do autor)

Meirelles destaca que a liberdade oportunizada ao administrador decorre do fato de que somente ele tem contato com a realidade concreta, circunstância que o autoriza a verificar acerca da conveniência e oportunidade de determinadas condutas, o que não se compatibiliza

¹⁹³ NASCIMENTO NETO, José Osório do; RUTHES, Igor Fernando. Governança e sustentabilidade: pontos e contrapontos da Política Nacional da Biodiversidade. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin da; WANDSCHEER, Clarissa Bueno (Org.). **Biodiversidade, espaços protegidos e populações tradicionais**. Curitiba: Letra da Lei, 2013. p. 198-199.

¹⁹⁴ MELLO, 1993, p. 32.

¹⁹⁵ Ibidem, p. 36.

¹⁹⁶ DI PIETRO, 1991, p. 12.

¹⁹⁷ MELLO, 1993, p. 37.

com a função do legislador que apenas prevê as situações abstratas da lei. Realça, ainda, que somente o executor da norma encerra a possibilidade de analisar se alguma conduta se presta ou não ao interesse da coletividade. E que, nessa suposição, acaba por executar a lei de forma vinculada, no que refere aos elementos que ela dispôs, e de forma discricionária nas possibilidades que ela propicia.¹⁹⁸

Por fim, ressalta que “mesmo quanto aos elementos discricionários do ato há limitações, impostas pelos princípios gerais do Direito e pelas regras da boa administração, que, em última análise, são preceitos de moralidade administrativa”.¹⁹⁹

Deduz-se, assim, que embora o administrador tenha essa liberdade de escolha entre uma ou outra conduta, o ato deve estar relacionado com as variáveis fáticas dispostas na lei e estar em acordo com a finalidade, a qual sempre obedecerá à moralidade administrativa. E segundo Meirelles a moralidade administrativa é “pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública”, donde não deverá o agente administrativo apenas decidir sobre a conveniência ou não do ato, do justo ou injusto, mas igualmente decidir “entre honesto e o desonesto”.²⁰⁰

E após pontua que

desenvolvendo o mesmo conceito, em estudo posterior, Welter insiste em que “a moralidade administrativista não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre Bem e Mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa.”²⁰¹

Diante disso, há um “dever de boa administração” que é em verdade um “dever jurídico, porque quando não há a boa administração, não há satisfação da finalidade legal” e, por conseguinte, inexistente será o cumprimento da regra de Direito, bem como violada estará essa regra a qual está submetida a finalidade.²⁰²

A finalidade, como bem observa Mello,²⁰³ está em diversos momentos implícita na norma quando não evidenciada em conceitos fluidos, no entanto sempre é um norte ao intérprete na medida em que a finalidade é o intuito almejado pela norma jurídica.

Embora a existência de divergência na literatura jurídica acerca do pressuposto da finalidade, é fato que todos os autores concordam que o administrador está vinculado à busca

¹⁹⁸ MEIRELLES, 1996, p. 104.

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ Ibidem, p. 83.

²⁰¹ Ibidem, p. 83-84.

²⁰² MELLO, 1993, p. 45.

²⁰³ Idem.

pelo interesse público; com a diferença de que para alguns o ato é vinculado quanto aos fins almejados pela norma, enquanto que para outros há uma discricionariedade na medida em que a norma não apresenta os parâmetros para caracterizar o que é o interesse público.²⁰⁴

Em qualquer caso, pacífico que a discricionariedade não implica em liberdade total ao administrador para escolher, entre diversas opções abstratamente dispostos na lei, optar por qualquer delas no caso em concreto. Está-se, assim, reconhecendo que a liberdade administrativa é ampla na norma de Direito e reduzida na situação concreta.²⁰⁵ Reconhecido, no entanto, que o administrador vincula-se ao interesse público como finalidade.

Nesse ponto, a lição de Di Pietro para quem

a lei não predetermina a conduta que a Administração deve adotar num caso concreto, para atingir determinados objetivos de interesse público; a autoridade é que deverá decidir entre agir ou não agir, agir por uma ou outra forma. Mas, além desse sentido amplo em que se pode considerar a finalidade do ato, existe outro, mais restrito, que designa o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido na lei; nesse sentido se diz que a finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícito ou implicitamente da lei.²⁰⁶

De posse dessas observações destaca-se que o sentido reduzido da finalidade do ato administrativo discricionário, ou seja, o resultado específico do ato – que aqui envolve a conduta administrativa embasada na sustentabilidade para a implementação da infraestrutura de mobilidade para o modal *bicicleta* pelo administrador público – resulta de uma análise expressa do *caput* do disposto no art. 225, da CF/88, em específico a referência de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e “essencial à sadia qualidade de vida”.

É sabido que o ambiente onde se vive, seja para fins de moradia, local de trabalho ou lazer, é crucial para a qualidade de vida da população, não sendo inútil o reconhecimento, pelo constituinte originário, da obrigatoriedade do Poder Público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.²⁰⁷

Em vista disso, compreende-se a relevância dessa imprescindível tarefa imposta ao Poder Público e a sociedade em garantir um bem-estar à pessoa humana por intermédio da preservação do meio ambiente de saudável.

²⁰⁴ DI PIETRO, 1991, p. 55.

²⁰⁵ MELLO, 1993, p. 36.

²⁰⁶ DI PIETRO, 1991, p. 56.

²⁰⁷ SILVA, José A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 24-25.

Contudo, para alcançar-se essa determinação, o texto constitucional suscita “a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, que possui um regime jurídico especial que exorbita o direito comum”.²⁰⁸

Canotilho, ao discorrer sobre a juridicidade ambiental reconhece que a Constituição não é a norma legal apta a “fixar concretamente os instrumentos políticos, económicos, jurídicos, técnicos e científicos indispensáveis à solução dos problemas ecológicos-ambientais, sejam eles da primeira ou da segunda geração”.²⁰⁹ Para tanto, afirma que a Constituição portuguesa é uma norma aberta que reconhece diversos instrumentos direcionáveis como orientadores e que tal situação permite identificar dois modelos que oscilam:

(1) o paradigma da flexibilização dos modos, formas e procedimentos julgados adequados à defesa e proteção do ambiente; (2) o paradigma do planejamento orientador e directivo, preocupado, nos últimos tempos, com o défice de comando e eficácia dos instrumentos de flexibilização jurídico-ambiental.²¹⁰

No que refere ao segundo paradigma, o autor português esclarece que seu surgimento ocorre como um esforço para fazer ressurgir a “ideia de *comando e direção* considerada como indispensável à prossecução da tarefa básica do novo século: a sustentabilidade ecológico-ambiental.”²¹¹

Nessa ordem de ideias, Canotilho realça que essa extensão da juridicidade ambiental pode ser sintetizada em quatro dimensões:

- a) Dimensão garantístico-defensiva, no sentido de direito de defesa contra ingerências ou intervenções do Estado e demais poderes públicos;
- b) dimensão positivo-prestacional, pois cumpre ao Estado e a todas as entidades públicas assegurar a organização, procedimento e processo de realização do direito ao ambiente;
- c) dimensão jurídica irradiante para todo o ordenamento, vinculando as entidades privadas ao respeito do direito dos particulares ao ambiente;
- d) dimensão jurídico-participativa, impondo e permitindo aos cidadãos e à sociedade civil o dever de defender os bens e direitos ambientais.²¹²

²⁰⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 826.

²⁰⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato; ARAGÃO, Alexandra (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 4. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 23.

²¹⁰ Idem.

²¹¹ Idem.

²¹² Ibidem, p. 24-25.

A análise de tais ideias permite formular a compreensão que um texto constitucional que disponha sobre a proteção do bem ambiental só se realizará se o Estado, por meio de seus três poderes, e a coletividade reconhecerem e apropriarem-se da imprescindibilidade de defesa do meio ambiente, bem como dos direitos ambientais de que são destinatários.

Nessa linha, extrai-se que ao Poder Judiciário cabe a missão de, ante a omissão dos demais poderes, assegurar a realização do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado com base numa nova perspectiva: o da tomada de decisões com fundamento na sustentabilidade.

A este propósito, deve-se ter presente que a decisão administrativa para a implementação da infraestrutura cicloviária deve ter como finalidade a sustentabilidade, sendo que “os propósitos da sustentabilidade implicam a reconstrução do mundo a partir dos diversos projetos de civilização que foram construídos e sedimentados na história”.²¹³ É, atualmente, repensar o espaço urbano para as pessoas; repensar a malha viária construída para o transporte motorizado particular para reconstruir a malha viária para inserir uma infraestrutura para um dos modais de transporte sustentável: a bicicleta.

Há que se considerar, portanto, que a sustentabilidade não dá margem ao cronograma eleitoral, mas impõe acima de tudo uma governança que se perpetue no tempo, ou seja, a concretização de boas políticas públicas que não venham a garantir apenas as próximas eleições, mas sim que assegurem resultados práticos para o bem-estar material e imaterial dos cidadãos fazendo valer o comando constitucional para preservação da vida.

É, por conseguinte, pensar o ato administrativo discricionário como um ato limitado na lei, com diversas opções de concretização, porém, com a obrigação do administrador em optar pela melhor escolha, que no caso deverá estar sempre baseada na sustentabilidade do espaço urbano. Não sem razão, Acsehrad defende a ideia de que a cidade é o “espaço de legitimação das políticas públicas.”²¹⁴

É pensar que a discricionariedade administrativa implica num dever-poder de eleger uma conduta efetivamente voltada a finalidade legal, que no atual Estado-socioambiental está focada na garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Consoante Derani,

o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental, porque é uma prerrogativa individual prevista constitucionalmente, cuja realização envolve uma série de atividades públicas e privadas, produzindo não só a sua

²¹³ LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 3. ed., rev. e aum. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 405.

²¹⁴ ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 45.

consolidação no mundo da vida como trazendo, em decorrência disto, uma melhora das condições de desenvolvimento das potencialidades individuais, bem como uma ordem social livre.²¹⁵

O ideal, assim, é que a representação política administrativa atue com fundamento na busca pela sustentabilidade, ou seja, calcada no tripé econômico, social e ambiental, refletindo, assim, os interesses gerais da sociedade na construção de uma cidade sustentável.

A discricionariedade é idealizada para gerenciar os interesses da e para a sociedade, onde “a norma legislativa que autoriza a discricionariedade é que especifica quais devem ser os interesses públicos protegidos pela autoridade administrativa; a esta cabe escolher os meios mais adequados para atingir aqueles fins”.²¹⁶

No caso, a norma constitucional especifica a garantia de todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”²¹⁷ que deve ser defendido e preservado para as presentes e futuras gerações, estando entre os meios adequados para atingir esse fim a implementação do disposto no inciso I, do § 3º, do art. 3º da Lei 12.587/2012, ou seja, a construção, dentre outras infraestruturas, de ciclovias.

Nessa perspectiva, ao deparar-se com diversas opções legais o administrador público deverá optar por aquela que assegure a sustentabilidade propiciando uma melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Leff, no texto *Habitat/Habitar* enuncia:

A crise ambiental mostra a necessidade de revalorizar o fato urbano a partir da racionalidade ambiental; de romper a inércia crescente de urbanização e repensar as funções atribuídas à vida urbana. A sustentabilidade global obriga a pensar o substrato ecológico onde se assenta a cidade, a encará-la como um processo entrópico; a relacionar a construção do urbano (habitação, transporte, etc.) em função da qualidade do ambiente que ele gera e de seu impacto na degradação do ambiente pelo consumo de recursos; a considerar o fato urbano em sua dimensão territorial como um sistema de assentamentos em relação com seu ordenamento ecológico e com o ambiente global; a conceber o contínuo urbano-regional como uma conjunção de funções produtivas e de consumo, política e culturais.²¹⁸

O administrador público tem o dever constitucional de eleger, dentre as diversas opções no caso concreto, a solução que melhor atenda a finalidade disposta na norma e que

²¹⁵ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 207.

²¹⁶ DI PIETRO, 1991, p. 42.

²¹⁷ Art. 225 da Constituição Federal de 1988. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²¹⁸ LEFF, 2004, p. 290-291.

satisfaça e assegure os interesses da coletividade a viver com uma melhor qualidade ambiental.

E nesse sentido, o Judiciário não pode ficar inerte aos desmandos políticos de órgãos institucionais que transgridam a Constituição brasileira, sob pena de perpetuar-se o arbítrio político em favor de seus interesses ao invés do cumprimento das demandas e dos direitos sociais.

4 A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO A UM MODAL DE TRANSPORTE LIMPO

A nova ordem constitucional introduzida pela Constituição Federal de 1988 trouxe consigo um evento difundido nos demais países do Ocidente após a Segunda Guerra Mundial: a apreciação pelo Judiciário de temas, a princípio, reservados aos demais poderes da República, fenômeno que se denominou *judicialização da política*.

Muito embora as divergências existentes sobre o assunto, é fato que o Judiciário adentra cada vez mais no espaço destinado ao Executivo e Legislativo, inclusive pela omissão ou inércia desses em implementarem as normas dispostas na CF/88, quando não sancionadas em leis ordinárias, circunstância que contribui para a concretização dos direitos dispostos na nossa Constituição.

Nesse sentido, apresentam-se as considerações para à análise pelo Poder Judiciário no tema relacionado a um modal de transporte limpo que promove o intento global pelas cidades sustentáveis. Nessa perspectiva, defende-se a atuação judicial para a implementação de um dever constitucional atribuído ao Estado-legislador e administrador de assegurar a sustentabilidade dos espaços urbanos.

Apoiado nessas diretrizes discorre-se acerca do tema em três itens, sendo examinado inicialmente a questão: i) das ciclovias e ciclofaixas como políticas públicas; ii) da reserva do possível e a limitação da discricionariedade pública na implementação de um modal sustentável e, por fim, iii) a análise da judicialização da política pública para a execução de infraestrutura de um modal de transporte limpo.

No primeiro ponto é abordado o tema da política pública como função atribuída ao Estado que, em diversos momentos, omite-se em sua efetivação. Assim, delimitando-se o tema da política pública como programa de ação governamental apresenta-se a questão relacionada a Política Nacional de Mobilidade Urbana que dispõe acerca da infraestrutura para bicicletas.

No segundo ponto, é desenvolvida a noção acerca dos recursos financeiros indispensáveis para efetivar as políticas públicas, analisando-se o regular emprego pelo administrador público da expressão “reserva do possível” para isentar-se dessa efetivação. A partir disso, discorre-se sobre a inaplicabilidade dessa alegação de insuficiência financeira na condução das políticas públicas que promovam a sustentabilidade no atual modelo de Estado Socioambiental.

Por fim, é discutido o fenômeno da judicialização das políticas públicas, no caso em debate sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, especificamente na questão da

implementação de infraestruturas cicloviárias. Nesse contexto, acresce-se novo componente na análise a ser empreendido pelo Estado-juiz, ou seja, a sustentabilidade como valor proeminente no Estado Socioambiental.

Desta maneira, debate-se a afirmação de que o Judiciário ao adentrar em tema relacionado a execução da política pública de mobilidade urbana não interfere na competência dos demais poderes, uma vez que atua no intuito de concretizar um dos objetivos do Estado Socioambiental de promover o bem-estar da coletividade ante a inércia do administrador em efetivar políticas que garantem a sustentabilidade ambiental.

4.1 CICLOVIAS E CICLOFAIXAS: UMA QUESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA?

É corriqueira e verdadeira a assertiva de que a separação dos poderes é vital para o salutar funcionamento do Estado, tendo-se presente que atualmente a literatura jurídica discorre sobre “compartilhamento de atribuições” com a existência de “três departamentos independentes e harmônicos entre si [...] objetivando a autonomia dos indivíduos através da tripartição de funções”²¹⁹; todavia, não há como negar que os três poderes constituídos fazem parte de um só ente – o Estado. Portanto, para o adequado desempenho do todo devem as partes cumprir com a atribuição constitucional que lhe foi imposta, bem como verdadeiro que “apenas um sistema equilibrado de controles recíprocos pode, sem perigo para a liberdade, fazer coexistir um legislativo *forte* com um executivo *forte* e um judiciário *forte*”.²²⁰

É fato, porém, que todos os poderes falham no cumprimento de seus deveres, um legislando em demasia ou afrontando a Constituição Federal, ou em diversos momentos omitindo-se na tarefa legiferante; outro, deixando de cumprir e executar o que a lei determina, enquanto o terceiro retarda a análise dos casos que lhe são confiados, quando não aquiesce com as ilegalidades sob o sofismático fundamento da impossibilidade de adentrar em matéria que não é da sua competência.

Em vista disso, observa-se um desordenado e disforme cenário judicial provocado em sua maioria pelo próprio Estado, pelos demais entes políticos e órgãos integrantes de sua estrutura como se constata pelos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça por intermédio do relatório intitulado *100 Maiores Litigantes*.²²¹

²¹⁹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria do Estado**. 5.ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 181-182.

²²⁰ CAPPELLETI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: S. Fabris, 1993. p. 54.

²²¹ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 13 out. 2017.

De acordo com o referido relatório, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) encabeça a lista dos 100 maiores litigantes no ano de 2011, no 1º Grau (Justiça Comum), bem como nos processos relacionados aos Juizados Especiais. Na terceira até a sexta colocação, referente aos processos ingressados na Justiça Comum, aparecem o Município de Manaus, Fazenda Nacional, o Estado do Rio Grande do Sul e a União, respectivamente, enquanto nos Juizados Especiais destaca-se a União ocupando a terceira posição.²²²

Tal panorama indica a incoerência do Estado brasileiro, por intermédio de seus três poderes, os quais ainda que atuem de forma separada e independente, compõe um ente único que deve, antes de tudo, atuar em prol do interesse público. No entanto, ao se deparar com a grande maioria de litígios envolvendo o Estado é acertada a noção de que este habitualmente atua como transgressor da lei e das próprias decisões judiciais, quando lhe são desfavoráveis.

Muito embora os direitos sociais (especificamente o transporte, como direito fundamental de segunda geração), gozem de aplicabilidade imediata, portanto, dispensam uma posterior manifestação do legislador,²²³ o ente político, em qualquer das esferas do Estado, descumpre e em diversas oportunidades omite-se na efetivação das normas constitucionais ao argumento de uma alegada aplicabilidade mediata.

Não obstante, constata-se no cenário legislativo que o legislador ordinário já dispôs especificamente sobre o tema da mobilidade urbana – Lei 12.587/2012, tratando essa norma sobre a integração entre os diversos modos de transportes e o aperfeiçoamento do acesso e mobilidades de pessoas e cargas nos Municípios, o que só reforça a ideia da omissão/inexecução de políticas públicas.

Portanto, a omissão ou inexecução do Estado/administrador na efetivação das políticas públicas cria condições para a busca do Poder Judiciário, fazendo com esse determine o cumprimento das necessidades sociais. Assim, o controle judicial das políticas públicas pode ser compreendido como um mecanismo que concretiza a vontade popular, que anseia por programas e ações públicas direcionadas a realização dos direitos sociais dispostos na nossa Constituição.

No entanto, a interferência do Judiciário em questões que envolvem as políticas públicas nem sempre é vista com bons olhos, pois os eventuais proveitos imediatos que podem advir com a chancela dos juízes não compensariam os prejuízos ocasionados a

²²² CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 13 out. 2017. p. 15-24.

²²³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 578-579.

democracia representativa. Para tanto, a lição de Canotilho que, ao abordar a recorrente busca pelo Judiciário para sanar questões envolvendo políticas públicas, tece críticas ao que chama de “activismo judiciário”:

Temos manifestado as mais sérias reticências a esse activismo, por mais nobre que seja a sua intencionalidade solidária. Além de se limitarem a sentenças casuísticas – sobretudo no âmbito de prestações de saúde – falta-lhes legitimidade para a apreciação político-judicial das desconformidades constitucionais das políticas públicas.²²⁴

Igualmente avesso às intervenções do Poder Judiciário, a lição de Marin que, ao discorrer sobre a crise jurisdicional e funcional do Estado/administrador, em vista à “inércia/ausência” de atuação estatal em matéria de sua competência, alerta sobre a invasão daquele poder na discricionariedade administrativa, *in verbis*:

O Judiciário encontra nicho de atuação delimitado, qual seja, como corretor das ilegalidades e imoralidades praticadas pelo Executivo e Legislativo. Entretanto, no afã de cumprir – e evocar para si – o papel de agente público imanente ao Executivo, face à inércia/ausência deste poder, por vezes, acaba por adentrar na seara da discricionariedade administrativa.²²⁵

A questão, assim, é definir o que seriam políticas públicas no estágio atual do Estado Socioambiental,²²⁶ que não deixa de ser um Estado de Direito, o que se mostra extremamente relevante na esfera prática na medida em que remove eventual noção de um Estado arbitrário que, em favor do meio ambiente, infringe os direitos e as garantias dispostos na CF/88.²²⁷

Segundo Canotilho, o que permite a denominação desse Estado como “Estado ambiental” é a sua vocação expressa em duas dimensões jurídico-políticas:

A primeira é a obrigação de o Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras. O “Estado ambiental” estrutura-a, como já se sugeriu, e, termos de Estado de direito e em termos democráticos. Estado de direito do ambiente quer dizer indispensabilidade das regras e princípios do Estado de direito para se enfrentarem os desafios impostos pelos desafios da sustentabilidade ambiental.²²⁸

²²⁴ CANOTILHO J. J. G.; CORREIA, Marcus Gonçalves; CORREIA, Erica Barcha. **Direitos fundamentais sociais**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 35.

²²⁵ MARIN, Jeferson Dytz. **Crise da jurisdição e decisionismo em Alexy: prisioneiros da liberdade**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 129.

²²⁶ Essa terminologia é adotada por Sarlet e Fensterseifer (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 28-32). De acordo com os autores, “o Estado Socioambiental cumpre um papel ativo e promocional dos direitos fundamentais especialmente no que tange à tutela ambiental”.

²²⁷ CANOTILHO, José Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Fundação Mário Soares Grávida, 1999. p. 43.

²²⁸ *Ibidem*, p. 44.

Desse modo, a afirmação do jurista português aponta para um comportamento do Estado e dos demais atores sociais – sociedade civil, associações, empresas – em prol da sustentabilidade, onde a preservação da qualidade de vida e do meio ambiente saudável deve antes de tudo ser uma obrigação que alcance as gerações presentes e futuras. Portanto, pensar políticas públicas a partir da sustentabilidade.

Um dos mais renomados juristas brasileiros, Rui Barbosa, assevera que o Poder Judiciário não está autorizado a imiscuir-se em temas da política, no entanto, sustenta que há a possibilidade de um controle quando proposta uma ação judicial para defesa de matéria constitucional, passando a questão política a ser tratada como uma questão judicial. Diz Barbosa:

Uma questão pode ser distintamente política, altamente política, segundo alguns, até puramente política fora dos domínios da justiça, e, contudo, em revestindo a forma de um pleito, estar na competência dos tribunais, desde que o ato, executivo ou legislativo, contra o qual se demanda, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nela consagrado.²²⁹

Desse modo, no entendimento do jurista, nenhum dos poderes da República está isento do controle judicial quando seus atos puderem violar os direitos e garantias dispostos na nossa Carta Magna.

Para o autor,

a violação de garantias individuais, perpetradas à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes compete sempre verificar se a atribuição política, invocada pelo excepcionante, abrange em seus limites a faculdade exercida.²³⁰

Abordar o tema da política, Barbosa não está a tratar da política partidária, mas da política como exercício de administração e organização dos entes políticos.

Extrai-se do excerto que, embora o princípio da separação dos poderes encontre-se expresso na Constituição Federal – o que implica reconhecer uma nítida divisão de competência entre os poderes – algumas matérias políticas atribuídas aos Poderes Executivo e Legislativo podem passar pelo crivo do Judiciário sem que isso adentre na competência dos demais poderes.

Muito embora a alegação judicial dos entes federados seja a i) violação do princípio da separação dos poderes e a ii) desconsideração do Judiciário sobre a função exclusiva da Administração, que é definir as políticas públicas, situação que caracteriza indevida

²²⁹ BARBOSA, Rui. O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional. In: BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura; Fundação Casa de Rui Barbosa, 1910. 1983. p. 129. t. V. v. XXXVII,

²³⁰ Ibidem, p. 132.

ingerência desse poder nas diretrizes de políticas públicas, o Poder Judiciário tem acolhido os pedidos judiciais relacionados à saúde.²³¹

A evidência de tais argumentações pode ser percebida no Agravo Regimental interposto pela União para o Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) contra a decisão da presidência do STF que indeferiu o pedido de Suspensão de Tutela Antecipada 175, formulado pela União contra acórdão proferido pela 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos autos da Apelação Cível 408.729/CE.²³²

No caso, a pretensão da União era suspender a decisão que determinava o fornecimento de medicamentos em favor de paciente portadora de doença neurodegenerativa rara, tendo o ministro relator indeferido o pedido com fundamento na ausência de elementos fáticos e normativos, que comprovassem lesão grave à ordem, à economia e à segurança pública.

Outrossim, o relator fundamentou sua decisão em laudo médico que atestou ser o medicamento imprescindível para o aumento de sobrevida e qualidade de vida da paciente, ressaltando a necessária concretização do direito fundamental à saúde a ser prestada pelo Poder Público.

A partir dessas balizas o Pleno do STF passou a uma análise mais abrangente sobre o art. 196 da Constituição Federal²³³, sendo relevante o destaque da saúde como política pública.

Do voto do relator extrai-se, em linhas gerais, que os direitos fundamentais não gozam unicamente de uma proibição de intervenção, mas igualmente dispõe de um pressuposto de proteção por parte do Estado. Acresce, ainda, que dentro dessa perspectiva objetiva dos direitos fundamentais há o aspecto de outros direitos necessários, ou seja, à organização e ao procedimento que são indispensáveis à efetivação daqueles direitos

²³¹ BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. **Ementa:** Suspensão de Segurança. Agravo Regimental. Saúde pública. Direitos fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde - SUS. Políticas públicas. Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde. Fornecimento de medicamento: Zavesca (miglustat). Fármaco registrado na Anvisa. Não comprovação de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança públicas. Possibilidade de ocorrência de dano inverso. Agravo regimental a que se nega provimento. STA175 – Suspensão de Tutela Antecipada. Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada. Requerente: União. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de março de 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28STA%24%2ESCLA%2E+E+175%2ENUME%2E%29+OU+%28STA%2EACMS%2E+ADJ2+175%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bblsmom>>. Acesso em: 15 out. 2016.

²³² Idem.

²³³ Art. 196. “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

fundamentais. E nesse sentido, destaca os custos públicos para a efetivação desses direitos, onde surge o tema da “reserva do possível” para a alocação dos recursos. Para tanto, destaca a expressão de Stephen Holmes e Cass Sustein de “que levar a sério os direitos significa levar a sério a escassez”.²³⁴

Alicerçado no art. 196 da Constituição Federal brasileira, o relator analisa, ainda, o artigo em comento pelos elementos que o compõe: i) direitos de todos; ii) dever do Estado; iii) garantido mediante políticas sociais e econômicas; iv) que visem à redução do risco de doença e de outros agravos; v) regido pelo princípio do acesso universal e igualitário; e vi) às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.²³⁵

E conclui em seu voto que não há intromissão do Judiciário em esfera da competência dos demais poderes, uma vez que a determinação para fornecimento do medicamento representa uma prestação do direito à saúde da paciente e não a implementação de uma política pública para a saúde. Ademais, salienta que as decisões relacionadas ao fornecimento de medicamentos ocorrem caso a caso, o que afasta a alegação da criação de precedente com possibilidade de acarretar o efeito amplificador de demandas.

Nesse sentido, infere-se dessa última parte do voto do ministro-presidente que a decisão assegurou o direito subjetivo do cidadão e não determinou que a União implementasse a política pública de saúde. Contudo, o que parece é que houve aquilo que Fagundes²³⁶ referiu, ou seja, a omissão/inexecução da decisão política que negou o fornecimento do medicamento, embasada na “reserva do possível”, que findou por repercutir na esfera do direito subjetivo e como tal pode ser analisada pelo Judiciário.

Importa, ainda, ressaltar as considerações do voto do ministro Celso de Mello quanto à dimensão política da jurisdição constitucional deferida ao STF, o qual não pode omitir-se de sua incumbência de “tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais que se identificam – enquanto direitos de segunda geração – com as liberdades positivas, reais ou concretas”.²³⁷

Segundo o ministro, é função do Poder Legislativo e do Poder Executivo a criação e a implementação das políticas públicas. Todavia, em não havendo o adimplemento das atribuições constitucionais dos referidos poderes (o que implica verdadeiro comprometimento da “eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos”) pode o Judiciário, de

²³⁴ BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal, STA 175, p. 78-79.

²³⁵ Ibidem, p. 84.

²³⁶ FAGUNDES, 1967, p. 163.

²³⁷ BRASÍLIA, STA 175, p. 108.

forma excepcional, determinar a implementação das políticas públicas embasadas no texto constitucional.²³⁸

Destaca ainda o ministro que é legítima a atuação judicial em favor da “decisão política fundamental que o legislador constituinte adotou” na questão do resguardo ao direito dos direitos sociais, no caso do acórdão a saúde, principalmente quando o Estado/administrador furtar-se ao cumprimento, situação que não acarreta na invasão das atribuições dos demais poderes. Além do mais, adverte que a cláusula da “reserva do possível” não pode servir de fundamento para o Estado livrar-se e até tornar inexistentes os direitos constitucionais imbuídos de uma carga de fundamentalidade, salvo uma justa razão que se mostre efetivamente comprovada.²³⁹

Em grande parte da literatura jurídica é assente a afirmação de que os direitos sociais dependem de uma legislação ordinária para configuração e execução, argumento que implica afirmar que a disposição constitucional sobre os direitos sociais nada garante. Tal construção ocorre com fundamento nas questões econômico-financeiras alegadas pelo Estado, uma vez que os direitos de liberdade, ao contrário dos direitos sociais, não acarretam um dispêndio financeiro volumoso.²⁴⁰

Em vista disso, propalou-se rapidamente a concepção de que os direitos sociais só concretizarão se existir a viabilidade financeira que, como refere Canotilho, findou na “construção dogmática da reserva do possível (Vorbehalt des Möglichen) para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos”.²⁴¹

O argumento defendido pelos entes políticos para afastar eventual manejo e decisões desfavoráveis de ações perante o Poder Judiciário está, também, fundado na alegação de que tal comportamento viola a separação dos poderes, assim como despreza a atribuição exclusiva do administrador público para determinar as políticas públicas que entendem oportunas e convenientes, evidenciando-se a análise judicial como indevida intervenção nas diretivas de políticas públicas de competência reservada à administração.

Embora parte da doutrina sustente a visão política e entenda inviável a análise de implementação das políticas públicas aos entes federados, sob a alegação de subordinação das decisões administrativas as reservas financeiras e a necessidade de manutenção da separação de

²³⁸ BRASÍLIA, STA 175, p. 110.

²³⁹ *Ibidem*, p. 111-114.

²⁴⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 470-471.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 471.

poderes (além da circunstância de que alocar verbas para, em diversos casos privilegiar um cidadão ao invés da coletividade), é igualmente um fato que o Poder Judiciário detém essa competência para, num juízo de ponderação, analisar e garantir no caso concreto, seja individual ou universal, a efetivação dos direitos sociais dispostos na Constituição brasileira.

E, a par de eventual entendimento de que os direitos sociais, no caso específico os transportes, seriam normas programáticas, o que não mais se sustenta na medida em que o legislador já dispôs sobre a mobilidade urbana por lei específica, a comprovação de tais decisões judiciais está na jurisprudência dos diversos tribunais do Brasil naquilo que se denominou de judicialização da política.

Para consolidar essa questão tem-se, ainda, a disposição do art. 225 da nossa Constituição²⁴² que estabelece que o 1) Poder Público e a coletividade são obrigados a 2) defender e 3) preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, sendo um 4) direito de todos que ele seja ecologicamente equilibrado e fundamental para uma salutar qualidade de vida.

Nesse cenário, deduz-se dos elementos elencados que: 1) o Poder Público tem o dever constitucional, portanto, uma determinação mandatória do constituinte originário de 2) defender o meio ambiente, o que implica em dizer que se obriga a atuar contra atos que sejam lesivos ao meio ambiente e de 3) preservá-lo, o que, entre outras atribuições, está a desenvolver políticas públicas em prol de sua preservação para que, assim, assegure uma qualidade de vida para todos, inclusive essa geração e as próximas.

Desse modo, o conteúdo dessa análise dissertativa para o caso brasileiro evidencia que os problemas relacionados à ausência de estruturas cicloviárias está adstrito à inexecução por parte da administração e não à ausência de legislação específica. Tal afirmação resulta em reconhecer a necessidade dos entes federados de contemplarem verbas para custear a política pública para os transportes.

Trata-se, portanto, de atuar de maneira responsável e com eleição de prioridades para o bom desempenho das disposições constitucionais sobre as garantias dos direitos sociais que efetivamente atendam aos interesses da sociedade.

Para isso, Bucci considera que “as políticas públicas devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”.²⁴³

²⁴² Art. 225. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

²⁴³ BUCCI, 2002, p. 264.

As políticas públicas de mobilidade urbana, especificamente as infraestruturas para a circulação do modal ora analisado – bicicletas – deverão de ser direcionadas a apoiar os projetos de sistemas para circulação de transportes não motorizados e sua integração com os sistemas de transporte coletivo, objetivando, assim, a melhoria na qualidade de vida urbana e endossando a busca pela sustentabilidade ambiental, social e econômica.²⁴⁴

Não há como considerar que o Poder Judiciário esteja interferindo na esfera de competência dos demais poderes, tampouco adentrando na discricionariedade do administrador, pois está apenas determinando o cumprimento de uma política pública já existente, caracterizando-se essa situação como um aspecto limitador da discricionariedade ao tempo em que está vinculando a autoridade administrativa.

4.2 UM MODAL LIMPO: A INAPLICABILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL

O legislador primou pela obediência ao princípio da finalidade pública quando da elaboração das normas que asseguram o transporte público, circunstância que resulta na vinculação do administrador público no momento de garantir esse direito, ou seja, quando da execução de obras voltadas ao fim visado pelo legislador.

E nesse sentido, a garantia ao transporte está associada a outro elemento imprescindível e constitucionalmente previsto: a sustentabilidade do espaço urbano para assim concretizar-se a preservação do meio ambiente para garantia de uma sadia qualidade de vida.

O Direito, então, passa a ser um instrumento garantidor e construtor de cidades eficientes, sadias, que permitam uma inclusão social e democrática da população, sempre com foco na sustentabilidade do espaço urbano.

Mais do que uma extensa legislação para proteção do bem ambiental, comum no cenário legislativo brasileiro, é também elementar uma mudança comportamental de todos os atores sociais – entes políticos, pessoas jurídicas públicas e privadas, comunidade, ONGs – seja na utilização e uso dos recursos naturais ou na forma de consumir os bens e produtos. Na realidade, um amplo espectro normativo não conduz a uma concreta proteção do meio ambiente, apenas indica uma maneira para a salvaguarda ambiental.

²⁴⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2007. p. 19-21.

Nesse contexto, a lição de Lunelli:

Inclusive, ao analisar a questão a partir da experiência brasileira, acostumada à profusão legislativa, é possível confirmar que a simples edição de legislação não se revela suficiente para a proteção ambiental. Uma vasta legislação ambiental, desde a raiz constitucional até as normativas dos órgãos executivos, não é suficiente para a efetiva e segura tutela do bem ambiental. A edição da legislação de proteção ambiental é o meio do caminho para a efetiva proteção desse bem.²⁴⁵

Hoje vivencia-se um momento onde o conteúdo dos direitos fundamentais preponderam sobre as leis oferecendo “diretrizes para a aplicação de todo o direito infraconstitucional”, havendo uma fusão entre os diversos ramos do direito e que agora passam a ser “influenciados pela Constituição e pela referida dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que não atinge unicamente a esfera do Judiciário, mas sim vincula a todas as funções do Estado”.²⁴⁶

Alicerçado em princípios e adotando-se novos conceitos, especialmente relacionados à Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012, o administrador público terá suporte para assegurar e consumir as diretrizes necessárias para o cumprimento de uma política de mobilidade urbana orientada as pessoas.

E, para a sustentação desse incipiente modelo de mobilidade, é necessário um pacto entre o Estado Socioambiental e a sociedade, onde a *responsividade*²⁴⁷ deverá efetivar-se a partir de resultados práticos para além de meramente elaborar leis que não se concretizam. Desvela-se, no caso, mais que uma obrigação legalmente imposta ao Estado para tornar-se, antes de tudo, uma obrigação social daquele a quem foi exigido o dever constitucional de salvaguardar e garantir um meio ambiente não só ecologicamente equilibrado, mas sadio.²⁴⁸

Trata-se de reiterar a noção de que a atuação pública no Estado de Direito Constitucional e no Estado Socioambiental está juridicamente adstrita às disposições constitucionais, o que não significa afirmar que o agir do administrador já esteja rigidamente

²⁴⁵ LUNELLI, Carlos Alberto. **Jurisdição italiana, ideologia e tutela ambiental**. Caxias do Sul: Educ, 2017. p. 47. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-jurisdicao-italiana_2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

²⁴⁶ LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática – uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 68-69.

²⁴⁷ De acordo com Alves, “responsividade tem o significado de dar resposta. Essa categoria que surge a partir da composição de sua raiz latina *responsivu* (responder) com o sufixo *dade* (modo de ser) é usualmente utilizada na Ciência Política para caracterizar o dever estatal de responder à Sociedade sobre uma tarefa a ser cumprida, um dever, uma atribuição ou a exposição do resultado.” (ALVES, Elizete Lanzoni. Elementos de responsividade ambiental estatal no enfrentamento dos danos ambientais. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 2, n. 1, 2012).

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 15.

fixado. No entanto, traduz a noção de que tudo que a Constituição previu deverá ser prezado e executado por todos os poderes da República.²⁴⁹

Apesar disso, diversos dispositivos da CF/88 não são cumpridos, ora por disporem de situações irrealizáveis, ora por impedimento do próprio poder constituído, quando não frustrados por interesses econômicos e políticos.²⁵⁰

As normas somente se concretizarão se efetivamente existir uma conjuntura material e financeira para fornecer-lhes o suporte. Nesse sentido, Barcellos adverte que “se definitivamente não houver recursos, as formas textuais mais claras e precisas não serão capazes de superar essa realidade fática: serão normas irrealizáveis”.²⁵¹

Sem embargo da asserção anterior, é usual o administrador público servir-se do argumento da ausência de recursos financeiros para se esquivar da implementação de políticas públicas, justificativa que não mais se sustenta ante o atual modelo de Estado vigente: o Estado Socioambiental encarregado da proteção dos direitos fundamentais, em especial a salvaguarda do meio ambiente.

Desse modo, a escusa da ausência de recursos financeiros não pode servir de obstáculo a implementação dos direitos sociais, no caso específico, para construção de ciclovias e ciclofaixas para a utilização de um transporte sustentável na medida em que tal estrutura viária implica diretamente na qualidade de vida da população.

Não se desconhece que os direitos individuais, sociais e políticos implicam em gastos financeiros ao Estado, todavia, a alegação não serve de obstáculo a análise judicial. Nessa linha, a visão de Sarlet, Marinoni e Mitidiero

Conquanto se reconheça que todos os direitos sempre acarretam “custos” para sua efetivação e proteção, sejam direitos civis, sejam direitos políticos ou sociais, o fato é que, em termos de exigibilidade judicial, o apontado “fator custo” nunca consistiu elemento impeditivo de efetivação da dimensão negativa (função de defesa) dos direitos sociais, pelo menos não no sentido de se advogar a impossibilidade de provimento judicial com base nos direitos civis e políticos, pelo menos quando não em causa prestações de objeto positivo, ou seja, implicando prestações estatais.²⁵²

A alegação de que os direitos sociais demandam recursos, enquanto os individuais e políticos não representariam uma parcela muito grande, não se mantém, pois todos demandam valores por parte do ente político, a questão é numérica, e não, quanto à natureza. Da mesma

²⁴⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 282.

²⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 61.

²⁵¹ BARCELLOS, 2011. p. 275.

²⁵² SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2013, p. 573.

forma, não vinga o argumento da escassez relativa dos recursos e as escolhas trágicas a serem realizadas pelo Estado, na medida em que em países como o Brasil, onde a carga tributária é elevada, há possibilidade de, ainda, ampliar as receitas com aumento de tributos – v.g. imposto sobre grandes fortunas, e, quiçá, deixando de conceder, momentaneamente, isenção e subsídios para setores que de que deles não necessitam.²⁵³

Além de suportar sua estrutura material e financeira para um bom funcionamento, o Estado deve dispor de recursos a serem investidos em favor da coletividade e não investir majoritariamente em setores privados²⁵⁴ que garantirão sua receita para manutenção de sua folha de pagamentos. Assim, fica claro que “com muita maior razão, também o conteúdo das despesas haverá de estar vinculado juridicamente às prioridades eleitas pelo constituinte originário”.²⁵⁵

Se o Estado deixa de destinar recursos financeiros para o cumprimento dos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, e no caso em debate para o cumprimento da política nacional da mobilidade urbana, é porque esses recursos estão sendo usados em outras áreas que não necessariamente sejam prioritárias.

Como referido anteriormente, O Estado despense recursos financeiros para assegurar os direitos individuais e políticos da sociedade, tanto que verbas são constantemente enviadas para manter a estrutura, por exemplo, do Poder Judiciário. Portanto, recursos haverão de ser direcionados para assegurar os direitos sociais, em especial quando relacionarem-se ao tema dos transportes sustentáveis, pois esses repercutem na qualidade de vida de toda a sociedade.

Ademais, havendo pelo constituinte originário a estipulação de diretrizes e de objetivos fundamentais a serem cumpridos pelos entes políticos, o que se faz por meio das despesas públicas,²⁵⁶ com maior razão, cabe a atuação do Judiciário para atingir as metas estipuladas pela Constituição, em especial quando tratar-se de tema relacionado ao estímulo de soluções que contribuam para a construção de cidades sustentáveis.

Portanto, a não efetivação de norma constitucional, já sancionada por lei específica – Lei 12.587/2012 – representa verdadeiro descaso com a nossa Carta Maior e por via de

²⁵³ BARCELLOS, 2011, p. 280-281.

²⁵⁴ A referência a que se faz é quanto aos incentivos fiscais concedidos, em especial, ao setor automobilístico, fato que gerou queixas da União Europeia e Japão junto a Organização Mundial do Comércio (OMC). Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/omc-recomenda-que-brasil- retire-subsidios-industriais-em-ate-90-dias.ghtml>>. Acesso em: 2 set. 2017.

²⁵⁵ BARCELLOS, 2011, p. 282-283.

²⁵⁶ Ibidem, p. 283.

consequência com a própria sociedade, ofendendo outra baliza constitucional que deve ser considerada, que é o princípio da proibição do retrocesso.²⁵⁷

A sustentabilidade é antes de tudo uma tarefa a ser buscada pelo Estado, circunstância que redimensiona o Direito Administrativo a uma nova ordem que reflete na compreensão e atuação dos “administradores e os reguladores” para trabalharem na correção das falhas de governo e do próprio mercado, “seja na execução e na conformação das políticas de assento constitucional, sem invocação ladina e escapista da ‘reserva do possível’ ou de realismo distópico”.²⁵⁸

A origem da expressão *reserva do possível*, no Brasil, é atribuída ao julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45,²⁵⁹ na qual se discutia o veto presidencial a artigo de lei que tratava da destinação de verbas para a saúde. Particularmente, defende-se a ideia de que a reserva do possível compreende três enfoques: i) a concreta disponibilidade de recursos para o cumprimento dos direitos fundamentais; ii) a disponibilidade jurídica de recursos materiais e humanos (relacionada com a distribuição de

²⁵⁷ Sarlet e Fensterseifer ao analisarem o princípio da proibição do retrocesso defendem a ampliação do instituto para incluir, além dos direitos sociais, os direitos fundamentais, no caso o meio ambiente. Assim, para além do “dever de progressiva realização” (p. 194) deve ser inserido o dever de “progressiva implantação de tais direitos” (p. 194). Portanto, a proibição de retrocesso deve abarcar a salvaguarda do meio ambiente – seja pela via constitucional e infraconstitucional – não se admitindo a diminuição normativa e fática da proteção hoje existente. Para tanto, são apresentadas diversas normas que mencionam a necessidade de melhoria da qualidade do ambiente, sempre pautadas num avanço das práticas ambientais, a exemplo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, as leis da PNMA, de Saneamento básico e a PNMC. Por fim, fica evidente que o princípio da proibição do retrocesso tornou-se um princípio geral do Direito Ambiental, devendo ser invocado quando forem sugeridas propostas para redução da qualidade, da melhoria e preservação do meio ambiente. Assim, atua como um princípio que limita o Poder Público, ao tempo em autoriza sua atuação nos casos em que houver retrocesso, seja pela via administrativa ou judicial. Contudo, não há como tornar absoluta a ideia de que o princípio não poderia em nenhuma hipótese diminuir eventual regressão na medida em que não há como se “impedir ajustes e mesmo restrições”. (p. 200). Mas sempre tendo presente que estes ajustes e restrições não poderão acarretar num retrocesso, situação que redundaria na possibilidade de um controle judicial de eventual inconstitucionalidade praticada pelo legislador. (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 193-203).

²⁵⁸ FREITAS, Juarez. Direito Administrativo e Estado sustentável. **Revista Direito à Sustentabilidade**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 7-19, 2014.

²⁵⁹ BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. **Ementa**: Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da “reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). ADPF 45 - Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 de maio de 2004. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=84&dataPublicacaoDj=04/05/2004&incidente=3737704&codCapitulo=6&numMateria=61&codMateria=2>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas); e iii) a existência de proporcionalidade, exigibilidade e razoabilidade da prestação a ser exigida.²⁶⁰

Segundo Barcellos, “a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas”.²⁶¹

De acordo com a autora duas espécies distintas da reserva do possível evidenciam-se: a primeira, reserva do possível fática que estaria vinculada à existência efetiva de recursos. A outra, a reserva do possível jurídica que não estaria ligada a ideia de esgotamento de recursos, mas relacionada à previsão orçamentária para as despesas.²⁶²

Sobre o tema a doutrina brasileira já tem se debruçado, havendo afirmações de que o preceito não pode ser utilizado como justificativa genérica pelo Estado no intuito de descumprir os direitos fundamentais e impedir a análise pela via judicial.²⁶³ É, assim, imprescindível que o ente político demonstre eventual indisponibilidade para a efetivação desses direitos.

Fonseca acresce que,

além disso, argumentos acerca da reserva do possível, escassez de recursos e reserva orçamentária precisam também considerar que o Estado brasileiro revela seu descaso em relação a muitos direitos fundamentais também através do descumprimento do orçamento. [...] As exigências constitucionais para a elaboração do orçamento são respeitadas, mas o seu descumprimento, pelo fato de que o orçamento é, em regra, meramente autorizativo (e não vinculativo), é usual.²⁶⁴

Em vista disso, é possível a defesa de uma obrigação estatal para a maximização dos recursos e redução do impacto da reserva do possível, no ponto em que obstaculiza a execução dos direitos sociais.²⁶⁵

Com as considerações até aqui apresentadas acerca da reserva do possível infere-se que, no caso brasileiro, esta cláusula está associada a disponibilidade ou indisponibilidade de recursos financeiros necessário para a efetivação dos direitos sociais. E tal dedução advém da perspectiva econômica até o momento defendida pela doutrina e jurisprudência nacionais.

O Poder Judiciário de hoje é o palco de disputas de uma sociedade que anseia pela efetivação de políticas públicas asseguradas pelo constituinte originário, bem como pelo

²⁶⁰ FONSECA, Juliana Pondé. **O (des)controle do Estado no Judiciário brasileiro: direito e política em processo**. 2015. 274 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 45-46.

²⁶¹ BARCELLOS, 2011, p. 277.

²⁶² Ibidem, p. 277-278.

²⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 356.

²⁶⁴ FONSECA, 2015, p. 47.

²⁶⁵ SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2013, p. 575-576.

legislador ordinário. Assim, cabe a esse poder afastar a propalada reserva do possível, argumento, esse, em diversas oportunidades, levantado pelo administrador público “e que muitas vezes esconde a distorção de prioridades na aplicação dos recursos” e, por via de consequência, viola o intuito do Direito que “é alterar a realidade, de modo que lhe cabe dispor que seja justamente aquilo que ainda não é;”²⁶⁶ do contrário, se estará legitimando a reprodução de uma política que amplia as desigualdades sociais, afetando, diretamente, a sadia qualidade de vida.

Válida, assim, a constatação de Barroso que infere não ser racional a publicação de uma lei, de ordem constitucional ou infraconstitucional, para no fim deixar de ser cumprida.²⁶⁷ E no caso brasileiro constata-se a imensa gama de leis que, como diz o dito popular “essa lei não pegou”. Frise-se, porém, que tal ditado não cabe exclusivamente à sociedade, mas principalmente ao Estado que sabidamente é um dos maiores descumpridor das leis, fato mencionado anteriormente.²⁶⁸

O ministro Celso de Mello, relator da ADPF 45, assentou que apesar dos direitos sociais dependerem da alocação de recursos financeiros para a concretização das políticas públicas, não há como o administrador e o legislador limitarem os direitos sociais a “promessas constitucionais inconsequentes”.

É interessante colacionar a passagem do voto do ministro relator:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.²⁶⁹

Contudo, há que se atentar que os recursos financeiros para a garantia dos direitos sociais deverão ser utilizados de maneira razoável, uma vez que efetivamente impossível ao Estado o cumprimento de todo e qualquer direito fundamental, especialmente os individuais.

²⁶⁶ BARCELLOS, 2011, p. 276.

²⁶⁷ BARROSO, 2000, p. 60.

²⁶⁸ Ver item 4.1.

²⁶⁹ STF, ADPF 45, Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/bu3e9ae>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

No entanto, razoável afastar a reserva do possível quando o tema envolve a construção de cidades sustentáveis, uma vez que o tema reflete em todo corpo social.

Barcellos leciona que o objetivo das Constituições atuais, inclusa a brasileira de 1988, está voltado à realização do bem-estar do homem e à salvaguarda dos direitos individuais e de obrigações que garantam um mínimo existencial. E nesse intuito de garantia de um mínimo existencial já se baliza o que seriam, portanto, as metas prioritárias. Assim, ao atingir essas prioridades o restante deverá ser investido nos demais programas, o que implica reconhecer que o “mínimo existencial associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível”.²⁷⁰

O mínimo existencial independe de mediação legislativa ordinária, uma vez que a Constituição já delimitou seu conteúdo e nesse ponto o Judiciário pode e deve determinar seu cumprimento.²⁷¹ Todavia, a implementação de ciclovias e ciclofaixas não se trata exatamente de mínimo existencial, porém é inegável que o tema engloba a sustentabilidade ambiental do espaço urbano, além de estar disposto em lei específica – Política Nacional da Mobilidade Urbana.

Partindo dessas noções pode-se inferir que o administrador público deve priorizar por espaços que priorizem a qualidade de vida e assegurem o bem-estar da população. Tais condições implicam reconhecer a obrigação constitucional de garantir a sustentabilidade, estando, entre uma das opções, a garantia de um transporte público sustentável.

O administrador público detém a discricionariedade para alocar recursos financeiros de acordo com as prioridades apresentadas em seus planos de governo apresentados à sociedade que o elegeu. Contudo, haverá de atuar de forma limitada, devendo optar pela finalidade da lei – ou seja, alcançar a sustentabilidade do espaço público, o que se faz com a garantia, dentre outras formas, com a implantação de uma infraestrutura para um modal de transporte sustentável – e ao atendimento dos princípios da administração pública, dispostos no art. 37 da nossa Constituição e, no atual estágio do Estado, em obediência ao princípio da sustentabilidade.

Reitere-se, assim, que a reserva do possível como argumento para a inexecução de direitos sociais a serem cumpridos pelos entes federados não têm encontrado respaldo na jurisprudência do STF, conforme precedente anteriormente transcrito. Contudo, o acolhimento da alegação encontra guarida quando houver efetivamente a prova da insuficiência financeira por parte do ente federativo que o invocou.

²⁷⁰ BARCELLOS, 2011 p. 287-288.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 320.

Nesse ponto é interessante destacar a decisão do STF para o pedido de intervenção federal no Estado de São Paulo – IF 470/SP²⁷² – onde o argumento defendido por esse Estado fundava-se na reserva do possível para justificar o inadimplemento dos precatórios.

No caso, os ministros acolheram a tese arguida pelo Estado e afastaram o pedido de intervenção federal, reconhecendo a escassez de recursos de maneira diversa dos casos que envolvem o direito à saúde. Para sustentar seu voto o relator para o Acórdão, Ministro Gilmar Mendes, declara que à “reserva do financeiramente possível” é fundamento para afastar o pedido de intervenção federal.

Sem embargo, admite-se que a utilização da reserva do possível não se caracteriza de fato como uma “presunção absoluta (ou mesmo relativa) de inexistência de dinheiro, nem fundamento autônomo de discricionariedade administrativa e/ou legislativa capaz de justificar a omissão ou adimplemento defeituoso de direitos fundamentais”.²⁷³

Assim, a reserva do possível é tema que na atual discussão da proteção ambiental está intimamente ligado à execução e à inexecução da infraestrutura para a mobilidade urbana sustentável por intermédio de um modal limpo, como é a bicicleta. É desta maneira, possível o exame da questão pelo Poder Judiciário.

4.3 A JUDICIALIZAÇÃO DE UM DIREITO SOCIAL: GARANTIA A UM MODAL DE TRANSPORTE SUSTENTÁVEL

O fenômeno da judicialização não é assunto unânime no âmbito jurídico, mormente pelo argumento da ausência de legitimidade política do Poder Judiciário para operar em matéria de competência dos outros dois Poderes da República – Executivo e Legislativo – estes eleitos legitimamente.

Tem-se estabelecido constitucionalmente que a Poder Executivo e ao Poder Legislativo cabe a criação legislativa para assegurar os direitos sociais dispostos no *caput* do

²⁷² BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. **Ementa:** INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido. IF 470/SP- Intervenção Federal. Relator Min. Marco Aurélio. Relator para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 26 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28IF%24%2ESCLA%2E+E+470%2ENUM%2E%29+OU+%28IF%2EACMS%2E+ADJ2+470%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lwsy9mn>>. Acesso em: 20 out. 2017.

²⁷³ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 92.

art. 6º da CF/88. Contudo, embora a materialização desses direitos sociais, tais como a disposição sobre o Sistema Único de Saúde e a lei sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, é comum e reiterada a omissão do Estado na efetivação das políticas públicas já regulamentadas pelo legislador ordinário.

Nesse sentido, é habitual encontrar-se nos Tribunais de Justiça dos Estados e Tribunais Regionais Federais uma expressiva quantidade de processos envolvendo o tema dos direitos sociais que não são implementados pelos entes políticos. Em geral verifica-se que o recurso ao Judiciário apresenta-se não só como uma saída para a efetivação de direitos sociais individuais não prestados pelo Estado, a exemplo das questões relacionadas à saúde de pessoa específica, seja através do pedido de remédios ou por pedido de intervenção cirúrgica²⁷⁴, mas pela execução de direitos sociais coletivos e difusos, a exemplo, entre outros, da regularização de loteamento destinado a moradias.²⁷⁵

²⁷⁴ AGRADO DE INSTRUMENTO. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E MUNICÍPIO DE PELOTAS. FORNECIMENTO DE CIRURGIA. TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA EM SEDE RECURSAL. O Direito à Saúde, consolidado na Ordem Constitucional Vigente como Direito Social - Direito Fundamental de Segunda Dimensão -, ganha especial relevo quando se identifica, in concreto, com o núcleo garantidor do mínimo existencial. De forma que, por critério de inafastável razoabilidade, exige dos órgãos estatais responsáveis pela realização das políticas públicas positivas a mitigação da cláusula da reserva do possível, preservando-se, em favor dos administrados, a intangibilidade do direito à vida digna. Sendo o caso de irrazoável omissão estatal à garantia da preservação do mínimo existencial, legítima é a intervenção e o controle pelo Poder Judiciário, conforme já assentado no julgamento da ADPF nº 45, pelo STF. Demonstradas as parcas condições financeiras da parte agravante e a necessidade de realização da cirurgia postulada, não obtida na via administrativa, para a evitação da piora do quadro de doença que a acomete, razões que, por si só, evidenciam a urgência da medida. Presentes, no caso concreto, os requisitos elencados no art. 300 do Código de Processo Civil de 2015, deve ser deferida a tutela de urgência postulada. AGRADO DE INSTRUMENTO PROVIDO, POR MAIORIA, VENCIDA A RELATORA QUE O DESPROVIA. (Agravo de Instrumento Nº 71007203722, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Rosane Ramos de Oliveira Michels, Redator: Mauro Caum Gonçalves, Julgado em 13/12/2017). Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fno_me_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D71007203722%26num_processo%3D71007203722%26cod_Ementa%3D7600632+pol%3%ADticas+e+p%3%BAblicas+e+sa%3%BAde+e+cirurgia+++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=71007203722&comarca=Comarca%20de%20Pelotas&dtJulg=13/12/2017&relator=Rosane%20Ramos%20de%20Oliveira%20Michels&aba=juris>. Acesso em: 15 dez. 2017.

²⁷⁵ APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMINATÓRIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. PRELIMINARES REJEITADAS. LOTEAMENTO IRREGULAR. 1) Inexiste a inépcia da petição inicial, quando referida peça narra os fatos, expõe os fundamentos de fato e de direito e traz pedidos possíveis e compatíveis entre si. 2) O Ministério Público tem legitimidade para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses coletivos ou individuais homogêneos, visando à regularização de empreendimento imobiliário, convertido em loteamento destinado à moradia. 3) O Ministério Público possui legítimo interesse para propor a ação, em face dos interesses sociais atingidos. Ademais, a fiscalização do cumprimento da lei é uma das suas atribuições, conforme dispõe o artigo 82 e seguintes do CPC, bem como os artigos 127 e 129, III, da CF/88. 4) O réu é parte legítima no processo uma vez que admitiu a venda de imóvel herdado em glebas, sem inventário, e por ter sido o beneficiário de tal ato. 5) Quanto ao chamamento ao processo, verifica-se que o réu fora intimado para que indicasse os chamados ao processo, tendo transcorrido o prazo sem a referida indicação, estando preclusa a matéria. REJEITARAM AS PRELIMINARES. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. (Apelação Cível Nº 70021263223, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 24/10/2007). Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fno>

Os direitos sociais encontram-se dentro dos chamados direitos fundamentais, valendo para esses, portanto, a determinação contida no § 1º, do art. 5º da CF/88, ou seja, devem ter aplicação imediata, muito embora parte da doutrina e jurisprudência assim não entenda.²⁷⁶

Nesse cenário de indefinições, o Judiciário assumiu um papel fundamental a partir da Constituição Federal de 1988 estando em maior visibilidade ante as decisões exaradas em desfavor do Poder Executivo na medida em que determinou a esse poder o rígido cumprimento à ordem constitucional. E nessa defesa dos valores constitucionais inclui-se o enfrentamento de uma sociedade em constante transformação, marcada por desigualdades sociais e econômicas, pautada por divergências políticas, ao tempo em que se encontra ávida pela garantia de seus direitos sociais e exigente da proteção dos interesses metaindividuais.²⁷⁷

Assim, diante dessas novas posturas o Judiciário viu-se na obrigação de reavaliar sua função e forma de atuação, passando a decidir os conflitos judiciais não mais apenas com a aplicação de normas gerais e abstratas,

mas explorando todas as possibilidades hermenêuticas propiciadas por normas de “textura aberta”, como as normas-objetivo, as normas programáticas e as normas que se caracterizam por conceitos indeterminados, o Judiciário se viu obrigado a dar respostas para demandas para as quais não tem nem experiência acumulada nem jurisprudência firmada.²⁷⁸

Constata-se, então, um Judiciário avocando para si funções até anteriormente não adotadas e implementadas, transitando por temas de ordem política, social, econômica e ambiental que exigem do magistrado uma percepção pautada principalmente no bem comum. Nesse sentido, a questão atual da judicialização está na análise de um novo componente que se desenha no cenário mundial: o da sustentabilidade.

Em verdade, o momento atual exige o aparecimento do magistrado “ideologicamente comprometido com a salvaguarda da natureza, ideologia em função da qual se preserva, entre outras coisas, a possibilidade de existência das gerações futuras.” E tal compromisso passa

me_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70021263223%26num_processo%3D70021263223%26cod Ementa%3D2105587+70021263223++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-

8&numProcesso=70021263223&comarca=Comarca%20de%20Santa%20Maria&dtJulg=24/10/2007&relator=Francisco%20Jos%C3%A9%20Moesch&aba=juris.> Acesso em: 15 dez. 2017.

²⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013 p. 562.

²⁷⁷ FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 52.

²⁷⁸ Ibidem, p. 52-53.

pela noção “do valor ‘meio ambiente’ como invariável para o futuro, mas ameaçado em sua dimensão física pelo presente”.²⁷⁹

Por conseguinte, a tomada de decisão pelo Judiciário no tema a princípio destinado ao administrador público, em vista o seu “dever-poder”²⁸⁰ discricionário, vai além de um protagonismo ou interferência judicial em matéria a qual não está afeto para, assim, consolidar um dever constitucional de validação do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e fundamental à sadia qualidade de vida, dever, frise-se, a ser observado pelo Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) como um todo.

Vê-se, com isso, um Judiciário liberto das vinculações de um normativismo técnico que o desperta para uma visão mais humana e social de suas funções e, ciente de uma nova realidade social, econômica e ambiental, vem aplicar às questões postas em juízo um novo olhar, mas agora fundado nos princípios de uma justiça social e ambiental.

De acordo com Canotilho, “num Estado de direito pertence aos tribunais, através de juízes independentes, *dizer o direito*. Num Estado de direito democrático cabe aos magistrados judiciais *dizer o direito em nome do povo*”.²⁸¹

Muito embora Canotilho seja contrário ao que denomina de “ativismo judiciário”²⁸² - o que no caso brasileiro, diz o renomado jurista, permite que o cidadão recorra as últimas instâncias do Poder Judiciário para pleitear o direito ao medicamento Viagra, tudo em nome do princípio da dignidade da pessoa humana – não deixa de ser pertinente a observação sobre a possibilidade dos cidadãos recorrerem ao Judiciário para que o juiz diga “o direito em nome do povo”.

Dessa maneira, espera-se dos juízes uma atitude ativa, diligente e em prol da sociedade, principalmente se essa função for desempenhada com fundamento na proteção da vida e embasada nos valores atinentes à dignidade da pessoa humana, princípio fundamental no Estado de Direito (Social, Democrático e Ambiental) que, juntamente com outros valores constitucionalmente previstos, assegure a proteção e pleno desenvolvimento humano. E, além

²⁷⁹ LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson Dytz (Org.). **Ambiente, políticas públicas e jurisdição**. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 16. Disponível em: <<https://ucsvirtual.ucs.br/startservico/PEA/>>. Acesso em: 15 set. 2016.

²⁸⁰ Para Mello o administrador é dotado de “deveres-poderes” e não “poderes-deveres”, na medida em que a atividade administrativa é grafada pela noção de função, no caso função administrativa. Portanto, o administrador ao exercer essa função o faz como um dever recebido pela ordem jurídica de atingir a finalidade já estabelecida, sendo que os poderes de que dispõe nada mais são do que meios conhecidos (instrumentos) para cumprir com a finalidade justificadora da atribuição. (MELLO, C. A. B. de, **Discricionabilidade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 53.

²⁸¹ CANOTILHO, José J. G. **Estado de Direito**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1999. p. 69.

²⁸² CANOTILHO José J. G.; CORREIA, Marcus Gonçalves; CORREIA, Erica Barcha. **Direitos fundamentais sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 35.

dessa dimensão social, a decisão judicial com base nesse princípio venha a contemplar sua dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, a qual abarca “a ideia em torno de um bem-estar ambiental (assim como de um bem-estar individual e social) indispensável a uma vida digna, saudável e segura”.²⁸³

É, portanto, reconhecer que o tema ambiental é essencial à coletividade e que ante a inércia do Poder Legislativo acaba por compelir o Judiciário a assumir um compromisso em prol da questão ambiental.

No que toca ao Legislativo e ao Executivo, a princípio, poderia dizer-se que a esses poderes caberia a concretização das normas constitucionais. Todavia isso não representa uma solução adequada ao caso, uma vez que a Constituição não é um texto esvaziado de sentido e conteúdo que deva ser preenchido pelo legislador infraconstitucional.

De acordo com Barcellos,

Imaginar que cabe à ordem infraconstitucional preencher de sentido as disposições constitucionais, em toda sua extensão, como se a Carta Magna fosse formada por um conjunto de cláusulas vazias e o legislador ou o administrador pudessem livremente dispor a respeito do seu conteúdo, subverte a relação hierárquica existente entre a Constituição e a ordem jurídica em geral.²⁸⁴

Não se desconhece a necessidade do legislador infraconstitucional e administrador público de, respectivamente, criar e executar o sentido e conteúdo de algumas normas, no caso específico do direito social ao transporte, tal como disposto no art. 6º, da nossa Constituição. Mas é essencial que atingidos esses resultados, ou seja, sancionada a Lei da Mobilidade Urbana com dispositivo específico sobre a infraestrutura cicloviária, ao administrador caberá cumprir o direito fundamental ao transporte com a implementação das ciclovias e ciclofaixas, por intermédio de medidas concretas, tais como, reserva financeira específica para a construção de infraestruturas voltadas para o uso de bicicletas. Existentes a previsão constitucional e legislação infraconstitucional, mais compreensível e eficaz torna-se a busca pelo Poder Judiciário para a determinação judicial para a edificação da malha cicloviária, em especial no atual estágio do Estado Socioambiental.

Com isso não se está tentando afastar o papel fundamental dos demais poderes, em especial do Legislativo.

²⁸³ SARLET; FENSTERSEIFER, 2014. p. 48.

²⁸⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 241-242.

É inquestionável a força desse poder, como bem destaca Comparato:

Este, além de ser “o poder supremo da comunidade”, é também “um poder sagrado e inalterável nas mãos daquele a quem a comunidade o confiou; nem pode edito algum de qualquer órgão, seja qual for a forma em que é concebido, ou o poder em que se funde, ter a força e obrigatoriedade de uma lei, se não for sancionado pelo legislativo, que o público escolheu e elegeu”.²⁸⁵ (Grifo do autor)

Porém, a eventual restrição ou descumprimento da norma constitucional e infraconstitucional por parte do administrador acerca da implementação das infraestruturas para um modal limpo, como são as ciclovias e ciclofaixas, implica admitir que o administrador público não está vinculado à Constituição Federal, tampouco a execução das leis infraconstitucionais criadas pelo Legislativo e sancionadas pelo Executivo. E a predominar tal postulado estar-se-ia não só autorizando o administrador ao descumprimento das normas, mas consentindo com o retrocesso e inocuidade do direito social ao transporte e da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Já analisado anteriormente que tanto o constituinte originário quanto o legislador ordinário produziram normas relacionadas ao transporte, inclusive quanto ao modal ora em análise. E tal constatação não implica em sedimentar a ideia de uma imutável criação legislativa onde ao Judiciário caberá simplesmente aplicar a lei sem qualquer possibilidade de apreciação, no caso específico, quanto à eventual estrutura de modal a ser ou não implementada pelo administrador público. Em verdade, o reconhecimento equivocado dessa ideia firmou a inadequada posição “da doutrina de ‘separação de poderes’, quando praticada com o extremado exagero com que nós a praticamos”.²⁸⁶

Nesse sentido, há que se ter presente que ao juiz é permitida a criação, a partir da lei, o que não se confunde com abuso judicial uma vez que o ato emanado do magistrado desfruta de uma “natural discricionariedade” que, consideradas algumas medidas, coíbem que aquele ato converta-se num ato arbitrário”,²⁸⁷ tendo-se presente que “discrção é liberdade de ação dentro dos limites legais; arbtrio é ação contrária ou excedente da lei”.²⁸⁸

Di Pietro ao abordar os valores expressos no preâmbulo da Constituição – (*liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça*) dispôs que esses “são

²⁸⁵ COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas pública. In: MELLO, C. Antônio Bandeira de (Org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 343. v. 2.

²⁸⁶ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Jurisdição, Direito Material e processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 147.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 139.

²⁸⁸ MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 21. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 151.

dirigidos ao legislador, ao magistrado e ao administrador público”.²⁸⁹ Realça, ainda, que “a discricionariedade administrativa - como poder jurídico que é – não é limitada só pela lei, em sentido formal, mas pela ideia de justiça, com todos os valores que lhe são inerentes, declarados a partir do preâmbulo da Constituição”.²⁹⁰

E quando se menciona o tema justiça na seara processual cabe trazer à baila a ideia de Baptista de que a justiça deve ser buscada caso a caso e que o Direito deve oferecer “instrumentos e as condições concretas que possam contribuir para a realização de uma sociedade que se aproxime do ideal de justiça”.²⁹¹

Assim, Baptista vê o processo civil como um instrumento para garantir a efetividade das normas materiais, destacando que sua análise quanto ao sistema processual civil origina-se do “princípio que o processualista, especialmente o processualista enquanto legislador, seja alguém cuja função é produzir instrumentos”.²⁹²

Para tanto, tece críticas ao paradigma racionalista e salienta que a norma jurídica não pode ser vista como um enunciado matemático, portanto sem possibilidade de que “tenha ‘duas vontades’; que possa permitir a seus aplicadores uma dose, mínima que seja, de *discricionariedade*”.²⁹³

Assim, o debate judicial que se sugere é não quanto à omissão do legislador em criar as normas legais, uma vez que existentes, mas discutir a omissão do administrador em implementar a política fixada para a mobilidade urbana por intermédio da infraestrutura cicloviária. Tal omissão, certamente, autoriza o cumprimento pela via judicial, especialmente pela obrigação administrativa de subsunção a norma legal e por um novo componente constitucionalmente assegurado: o da sustentabilidade.

Acerca desse nexo de subsunção do administrador e a lei, leciona Mello:

Isto permite dizer, sem nenhum receio de equívoco, que a atividade administrativa é fundamental e essencialmente uma atividade sublegal, infralegal. [...] A atividade administrativa é uma atividade muito mais assujeitada a um quadro normativo constritor do que a atividade dos particulares. [...] A relação existente entre a Administração e a lei, é não apenas uma relação de não contradição, mas é *também uma relação de subsunção*.²⁹⁴ (Grifo do autor)

Deve-se, assim, ter presente que a conduta omissiva do Estado-administrador não pode acarretar danos às presentes e futuras gerações, portanto é seu dever-poder considerar a

²⁸⁹ DI PIETRO, 1991, p. 34.

²⁹⁰ Idem.

²⁹¹ SILVA, 2008, p. 139.

²⁹² Ibidem, p. 34.

²⁹³ Ibidem, p. 17.

²⁹⁴ MELLO, 1993, p. 12-13.

sustentabilidade nas decisões administrativas para cumprimento das políticas públicas, especialmente quando dispostas na nossa Carta Maior e em lei específica, como é a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Tal ocorre em vista ao dever de assegurar um bem-estar, seja de cunho material ou imaterial, aos administrados da atual e das futuras gerações.

É dever do Estado Socioambiental conciliar os ideais econômicos do País com o desenvolvimento sustentável de maneira “que a ‘mão invisível’ do mercado seja substituída necessariamente pela ‘mão visível’ do Direito”²⁹⁵, no caso por intermédio do Estado-Juiz, principalmente quando o Estado-administrador deixa de concretizar as políticas públicas que propiciam uma melhora na qualidade de vida dos administrados.

Importa, hoje, que a omissão de decisão administrativa na implementação da infraestrutura para um modal de transporte limpo é passível de análise judicial sem que isso interfira na esfera de competência de qualquer dos poderes, uma vez que a Constituição Federal impõe sua fiel observância, principalmente em questões que envolvam o meio ambiente. Portanto, a decisão do administrador deve considerar os impactos sociais, econômicos e ambientais, tendo em vista que o ato administrativo comissivo ou omissivo produz consequências que afetam a coletividade.

A princípio, o juiz não detém a legitimidade representativa para, em nome da vontade popular, decidir pela oportunidade e conveniência de determinadas ações adstritas a competência do administrador público, contudo, não lhe é vedada a análise do atendimento da finalidade legal do ato administrativo, ou seja, de atender o interesse público e buscar a solução excelente disposta na norma, em especial a prevista na CF/88 de garantir a sustentabilidade, no caso, do espaço urbano.

Não obstante a ausência de legitimidade representativa do Judiciário tem-se, hoje, nova visão sobre a imprescindível tarefa atribuída ao juiz que, outrora, restringia-se à simples e genuína função de aplicar a lei no caso concreto e, agora, amplia-se para o ofício de criar o direito.²⁹⁶ Contudo, essa criação não se confunde com dizer que o intérprete possui uma autonomia absoluta ou uma discricionariedade total.

Nesse sentido, Cappelletti esclarece que “discricionariedade não quer dizer necessariamente arbitrariedade, e o juiz, embora inevitavelmente criador do direito, não é necessariamente um criador completamente livre de vínculos”.²⁹⁷

²⁹⁵ SARLET, FENSTERSEIFER, 2014. p. 32.

²⁹⁶ DI PIETRO, 1991, p. 172.

²⁹⁷ CAPPELLETI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: S. Fabris, 1993. p. 23-24.

Pensar que o Direito pode ser exercido unicamente pelo legislador resulta em “tornar os juízes e, de um modo geral, os juristas, além de irresponsáveis, uma espécie de braço mecânico do Poder”.²⁹⁸

É possível afirmar que o juiz não é um mero aplicador da lei, mas sim um verdadeiro “criador” do Direito, do contrário estaríamos transformando o Juiz num “burocrata”²⁹⁹ da lei. E, no que concerne à interpretação pelos juízes acerca das normas ambientais, é vital que ela ocorra com fundamento na

hermenêutica material, capaz de evidenciar e acomodar os interesses em questão, desfazendo o jogo ideológico, de modo a prevalecer, em última instância, o direito fundamental da pessoa humana ao ambiente ecologicamente equilibrado, condição para sua vida histórico-cultural e sobrevivência.³⁰⁰

Ao concluir sua obra sobre o tema da discricionariedade administrativa na visão da Constituição, Di Pietro elenca diversos princípios que ampliam a possibilidade de controle por parte do Poder Judiciário: i) o princípio da razoabilidade; ii) da moralidade administrativa; iii) os princípios gerais de direito e iv) o princípio da supremacia do interesse público.³⁰¹

E nessa variedade de princípios é essencial incluir o “princípio do desenvolvimento sustentável (ou simplesmente sustentabilidade)”, na medida em que se encontra associado à noção de proteção e recuperação do meio ambiente, bem como à ideia de utilização racional dos recursos naturais com o fim de manter sua qualidade e afastar possível perecimento. Trata-se, igualmente, de conciliar a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico para a manutenção dos recursos ambientais para atender as gerações presentes e futuras.³⁰²

Ao Estado Socioambiental, representado pelo Estado-Juiz, cabe a fiscalização do cumprimento dos princípios dispostos na CF/88, dentre eles o da sustentabilidade, permitindo-se, assim, o controle judicial de políticas públicas que devem assegurar a preservação do ambiente para uma sadia qualidade de vida.

Tal contexto evidencia a necessidade de

uma jurisdição atuante, capaz de assegurar a observância à Constituição, ainda que precise impor isso ao Estado. A própria eficácia das normas constitucionais reclama uma atuação mais incisiva do Judiciário, sob pena de termos uma Constituição

²⁹⁸ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Processo e ideologia:** o paradigma racionalista. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 2.

²⁹⁹ *Ibidem*, *passim*.

³⁰⁰ LUNELLI; MARIN, 2012. p. 17.

³⁰¹ DI PIETRO, 1991, p. 172-173.

³⁰² SARLET, 2014, p. 90-91.

repleta de direitos, mas que são negados a todo tempo pelo Poder que deveria assegurá-los.³⁰³

Diversamente dos outros dois Poderes, o Judiciário não atua de forma espontânea, senão quando instado a manifestar-se. Daí tem-se que, uma vez provocado em questões que envolvam políticas públicas, não pode omitir-se em prestar a jurisdição, conforme disposição constitucional – art. 5º, inciso XXXV.³⁰⁴

Nesse sentido a lição de Sarlet, que refuta o argumento da impossibilidade do controle judicial das políticas públicas sob o fundamento de que embora existente a discricionariedade administrativa, com seus critérios de conveniência e oportunidade, prevalece a “garantia fundamental da inafastabilidade da jurisdição (CF, at. 5º, XXXV)”, o que “por si só bastaria para fragilizar o argumento da inviabilidade de controle judicial das políticas públicas, mais ainda quando se trata de dar eficácia e efetividade à perspectiva objetiva dos direitos sociais”.³⁰⁵

Não obstante esse entendimento, uma das críticas que se faz à atuação do Judiciário está no fato de que ao analisar as demandas individuais – v.g. pedido de remédios – estaria ele praticando uma microjustiça no caso em concreto, sem atentar, no entanto, para o fato da repercussão que aquela decisão poderá acarretar a toda comunidade,³⁰⁶ uma vez que a implementação dos direitos sociais exige por parte do Estado um planejamento financeiro para alocar esses recursos.

Todavia, o princípio da sustentabilidade detém maior importância³⁰⁷ do que as regras que prevejam eventual controle financeiro dos entes políticos (reserva do possível) situação que implica em reconhecer que ao decidir sobre a determinação de construção de ciclovias e ciclofaixas os juízes poderão e deverão dar um peso maior ao referido princípio, tendo presente que a decisão acarretará um bem-estar a toda comunidade e não apenas a uma parcela.

Não pode ser esquecido o dever constitucional do Estado, composto pelos três poderes, de defender e preservar o meio ambiente garantindo uma sadia qualidade de vida

³⁰³ GERVASONI, Tássia Aparecida; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Judicialização da política e ativismo judicial na perspectiva do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Multideia, 2013. p. 87-88.

³⁰⁴ 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: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” [...]

³⁰⁵ SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2013, p. 576.

³⁰⁶ AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 32.

³⁰⁷ DWORKIN, 2010, p. 42-43, ao analisar a diferença entre regras e princípios destaca a dimensão do peso ou importância que os princípios possuem, ao contrário das regras, as quais não possuem essa dimensão.

para as gerações presentes e futuras, ordem que repercute na adoção de um sistema de modal de transporte que seja sustentável.

Nessa perspectiva, o Judiciário, que até então era considerado um poder onde a função do juiz estaria adstrita a ser uma “mera e passiva inanimada boca da lei”,³⁰⁸ emerge para, sem adentrar na competência dos demais poderes, determinar a realização das diretrizes constitucionalmente traçadas e não cumpridas pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Interessante é observar que o Estado admite que a bicicleta é um elemento essencial para o reconhecimento de uma mobilidade urbana sustentável, e que tal veículo conduz à edificação de cidades sustentáveis, uma vez que minimiza a degradação do meio ambiente e melhora a qualidade de vida nos centros urbanos.³⁰⁹ Contudo, não cumpre com as normas editadas e desconsidera a própria sustentabilidade propiciada por esse modal.

Da mesma forma, o Estado assume que ao criar o Ministério das Cidades visava fortalecer a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, tendo como “objetivo último, a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, a diminuição da desigualdade social e a garantia da sustentabilidade ambiental, social e econômica”.³¹⁰ Mas, embora reconheça e disponha acerca do tema, omite-se na execução de tais tarefas.

Logo, nessa omissão executória do Estado, desponta o Judiciário como transformador dos direitos sociais não cumpridos pelo Estado-administrador, sendo forçoso admitir que acaso “provocado adequadamente, pode ser um poderoso instrumento de formação de políticas públicas”³¹¹. Entretanto, é crucial que

Para que efetivamente se fale em políticas públicas, que haja iniciativas de caráter menos particularmente reivindicantes e mais sociais, como nas defesas de interesses difusos antes que de interesses individuais homogêneos, conforme se diz na moderna processualística.³¹²

Nesse caso, é necessário que os Poderes componentes do Estado ultrapassem aquela vetusta ideia do processo individualista, que protege unicamente o bem individual do cidadão, ou seja, sua extensa faixa de terras ao invés de proteger-se o bem coletivo, qual seja, a mata nativa que circunda aquela propriedade. Dessa maneira, deslocar o objeto de proteção do

³⁰⁸ CAPPELETTI, 1993. p. 32.

³⁰⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Programa Bicicleta Brasil**: caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade por bicicleta nas cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2007. *Passim*.

³¹⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2015. p. 19.

³¹¹ FARIA, 1988, p. 136.

³¹² Idem.

direito individual para o direito da coletividade é o maior desafio na contemporaneidade, uma vez que o direito do indivíduo não pode sobrepor-se ao direito de todos.

A inatividade estatal, portanto, traz como corolário a atuação do Judiciário no espaço que deveria ter sido ocupado por aqueles que deveriam legislar e ou executar, na situação em análise, as políticas públicas. Mas essa atuação jurisdicional se dá com fundamento na interpretação e na aplicação da Constituição Federal.

Nessa perspectiva, a lição de Motta:

Disso resulta que a inércia do Executivo e a falta de atuação do Legislativo passam a poder ser supridas pelo Judiciário, justamente mediante a utilização dos mecanismos jurídicos previstos na Constituição que o estabeleceu o Estado Democrático de Direito. É a judicialização da política, que se dá de forma contingencial. Essa atuação do Poder Judiciário, contudo, deve ser sempre compatível com um “sentido” da (e de) Constituição (entendida como topo normativo e interpretativo) que lhe legitimou a intervir. Nesta conformidade, qualquer ato judicial deverá ser compreendido como um ato de jurisdição constitucional.³¹³

Não sem razão, o STF tem analisado constantemente as questões relacionadas a essa inércia do Estado na execução das políticas públicas, em especial a questão do direito à saúde. De acordo com o STF não há que se conceber como uma ingerência do Judiciário para que o ente político formule as políticas públicas, mas sim uma determinação de cumprimento de políticas já previstas anteriormente.

Para tanto, extrai-se parte do voto do ministro Gilmar Mendes:

Na maioria dos casos, a intervenção judicial não ocorre em razão de uma omissão absoluta em matéria de políticas públicas voltadas à proteção do direito à saúde, mas tendo em vista uma necessária determinação judicial para o cumprimento de políticas já estabelecidas. Portanto, não se cogita do problema da interferência judicial em âmbitos de livre apreciação ou de ampla discricionariedade de outros Poderes quanto à formulação de políticas públicas.³¹⁴

Cabe ao Judiciário, por meio da prestação jurisdicional, determinar ao ente político a obrigação de implantar a infraestrutura de mobilidade urbana para bicicletas (ciclovias e ciclofaixas), na medida em que o transporte é um direito social constitucionalmente previsto, acrescido a já instituída Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012, que expressamente dispõe acerca dessa infraestrutura – art. 3º, § 3º, inciso I. Aliado a essas disposições deve ser considerado outro atributo para essa atuação judicial, qual seja, a sustentabilidade ambiental que essas infraestruturas representam à coletividade.

³¹³ MOTTA, Francisco José Borges. **Levando o direito a sério**: uma crítica hermenêutica ao protagonismo judicial. São José: Conceito, 2010. p. 211.

³¹⁴ BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal, STA 175, p. 91-92.

Na prática, a criação jurisprudencial proclama a ideia defendida por Lunelli de que a norma não é autônoma, sendo necessária sua interpretação e aplicação dentro de uma conjuntura histórico-social.

Escreveu o autor:

Assim, o texto legal não é autossuficiente, mas somente alcança a completude a partir da interpretação e aplicação. A aplicação tolhe a abstração da norma e a insere no contexto histórico-social. A aplicação é que faz o sentido da interpretação, ao aproximar a norma do fato. Assim, a ciência jurídica é compreensão, interpretação e aplicação, em momentos indissociáveis no processo de produção do direito.³¹⁵

Do ponto de vista ambiental e pelas vantagens advindas do uso desse modal – dentre outros, aumento na qualidade de vida da população; redução da poluição sonora e atmosférica; distribuição equitativa da ocupação do espaço urbano para a circulação com outros modais de transporte; aumento do espaço público para o lazer, etc. – há fundamentos suficientes para uma tomada de postura “criativa e dinâmica”³¹⁶ por parte do Judiciário, tudo em prol do interesse público, representando essa conduta judicial como uma verdadeira atuação jurisdicional constitucional.

À vista disso, não condiz com o Estado Democrático de Direito a impossibilidade de controle judicial das políticas públicas, porquanto essa conduta resultaria numa autonomia ilimitada ao administrador público situação que extrapolaria a preconizada independência e harmonia dos poderes – art. 2º, da CF/88. Logo, as políticas públicas ficariam a mercê dos interesses do administrador e não dos interesses da coletividade.

Não se olvide que a discricionariedade administrativa, embora contenha a oportunidade e conveniência como critérios fundamentadores, não autoriza o administrador a escolher as suas prioridades.

Em estudo sobre a responsabilidade do administrador e do Ministério Público frente às políticas públicas, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen concluiu pela inexistência de uma deliberação incondicional do administrador, uma vez que existente anterior determinação pelo Constituinte e pelo legislador ordinário.

³¹⁵ LUNELLI, Carlos Alberto. **Jurisdição italiana, ideologia e tutela ambiental**. Caxias do Sul: Educus, 2017. p. 64. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-jurisdiacao-italiana_2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

³¹⁶ Os adjetivos são oriundos da ideia de Cappelletti que para diferenciar o bom juiz do juiz ruim, assim expõe: “O bom juiz bem pode ser criativo, dinâmico e “ativista” e como tal manifestar-se; no entanto, apenas o juiz ruim agiria com as formas e as modalidades do legislador, pois, a meu entender, se assim agisse deixaria simplesmente de ser juiz.” (CAPPELLETTI, 1993, p. 74).

A autora esclarece:

Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração.³¹⁷

Desse modo, remove-se a ideia de que o juiz é um mero prestador de serviço público que simplesmente declara o que a lei dispõe para assumir a posição de um autêntico intérprete e criador do direito, na medida em que “a interpretação sempre implica certo grau de discricionariedade e escolha e, portanto, de criatividade, um grau que é particularmente elevado em alguns domínios, como a justiça constitucional e a proteção judiciária de direitos sociais e interesses difusos”.³¹⁸

E no que concerne à emergência do tema da proteção do meio ambiente e da vida com um todo, torna-se convincente a concepção da impreterível função interpretativa e criativa do juiz, sem que isso afete a discricionariedade do administrador público, tendo em vista o dever constitucional de preservação do meio ambiente.

O regime de constitucionalização da proteção do meio ambiente estabelecido pelo Constituinte originário de 1988, do qual não pode desvincular-se o administrador público deve estar presente. Portanto, um dever vinculante e inarredável que afasta a discricionariedade estatal.

Nessa linha, a lição é de Lunelli e Marin:

Ao destacar os benefícios da constitucionalização da proteção do meio ambiente, Benjamin, diz que o primeiro aspecto positivo que se observa nos vários regimes constitucionais do meio ambiente (inclusive o brasileiro) é o estabelecimento de um inequívoco dever de não degradar, contraposto ao direito de explorar inerente ao Direito de Propriedade clássico, previsto no artigo 5º, da Constituição Federal de 1988. **Trata-se de dever com força vinculante plena e inafastável, não sujeito à discricionariedade estatal ou à livre opção do indivíduo. Sendo de ordem pública, não cabe escolha entre respeitá-lo ou desconsiderá-lo**, abrindo-se, nesta última hipótese, a avenida dos instrumentos reparatórios e sancionatórios, postos à disposição do Estado e das vítimas.³¹⁹ (Grifo nosso).

Para que o Judiciário mantenha sua importância num universo social multifacetado e desigual, deverá alterar “suas funções jurisdicionais tradicionais, que o restringem somente à

³¹⁷ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público**. São Paulo: M. Limonad, 2000. p. 95.

³¹⁸ CAPPELETTI, 1993. p. 129.

³¹⁹ LUNELLI; MARIN, 2012. p. 22.

subsunção dos fatos às normas de conduta unívocas por meio de métodos exclusivamente formais e caráter lógico, sistemático e dedutivo”.³²⁰

Enfim, é fundamental que o Judiciário perceba que, sem sua participação, a retomada das políticas públicas imprescindíveis para o atual momento do Estado Socioambiental não se concretizarão. Em vista disso, deve despertar da visão liberal que protege a propriedade privada e emergir para a proteção de um bem maior: o da sustentabilidade ambiental que preserva a coletividade.

³²⁰ FARIA, 1998, p. 65.

5 CONCLUSÃO

A sociedade clama, e o Planeta exige ações sustentáveis. E, assim, o espaço urbano dominado pelo homem passa a ser um dos lugares adequados para a aplicação de ideias que propiciem melhoras na qualidade de vida.

Não por acaso, as inúmeras conferências mundiais realizadas a partir de 1972, quando aconteceu a Conferência de Estocolmo, defendem a importância do compromisso a ser assumido pelas cidades na preservação e conservação da natureza. Contudo, mais do que assumir promessas, as cidades precisam agir na obtenção de resultados benéficos ao meio ambiente e, por consequência, às presentes e futuras gerações que habitam e habitarão o planeta Terra.

Assim, enfrentar antigos paradigmas é a meta para a criação e o desenvolvimento de cidades sustentáveis. A utilização racional dos recursos naturais e as inovações tecnológicas são caminhos para se alcançar a sustentabilidade.

No caso brasileiro, os diversos acordos internacionais assumidos, bem como as disposições constitucionais, a legislação infraconstitucional e os demais atos emanados na esfera de competência dos entes federados e dos órgãos que compõem sua estrutura, norteiam o tema *ambiente* e apontam às diretrizes para a concretização do bem-estar da população no espaço urbano.

Partindo-se desse entendimento, advém ao administrador público a obrigação de implementar políticas públicas ambientais que promovam a qualidade de vida, ampliem a inclusão social e assegurem o desenvolvimento econômico nas cidades.

Tratar o tema *mobilidade urbana* é um dos paradigmas que devem ser enfrentados na medida em que representa, na atualidade, um dos elementos que caracterizam a baixa qualidade de vida na grande maioria das cidades brasileiras. E, nesse sentido, um dos aspectos que despontam, nessa mobilidade, é a questão dos transportes.

Não sem razão, um planejamento adequado e uma gestão eficaz do sistema viário são fundamentais aos deslocamentos de pessoas e mercadorias, circunstâncias que implicam diretamente os desenvolvimentos econômico, social e ambiental de qualquer cidade.

Apesar do reconhecimento de tais formulações, é comum o administrador público desviar-se da formulação de políticas públicas voltadas à questão relativa a transportes sustentáveis, dando ênfase, em geral, aos transportes motorizados individuais.

Muito embora as diversas normas que determinam e orientam o administrador público para a convergência na atuação da construção de espaços para os modais limpos, argumentos financeiros e interesses políticos preponderaram na inexecução de políticas de mobilidade urbana sustentável.

No entanto, tais condutas ofendem o princípio da sustentabilidade – de valor supremo no Estado Socioambiental – que preza pela qualidade do ambiente e que, portanto, não autoriza decisões administrativas que atentem contra a preservação ambiental no espaço urbano.

Ao contrário, o princípio fortalece a ideia de possibilidade de controle da sustentabilidade dos atos administrativos que, com base no argumento da discricionariedade administrativa, negam a adoção de políticas públicas em prol do bem comum.

O princípio da sustentabilidade, desse modo, incute no administrador público a obrigatoriedade de planejar políticas públicas ambientais nas cidades, a fim de promover a qualidade de vida de seus atuais e futuros habitantes. Portanto, induz à adoção de novas formas de melhorar a mobilidade urbana e, no que diz respeito ao aspecto *transportes*, inserir modais que reflitam essa sustentabilidade na cidade.

A inexecução/omissão do administrador público em estabelecer uma política de mobilidade urbana que considere a construção de ciclovias e ciclofaixas é conduta que fere o princípio da sustentabilidade e atenta contra o Estado Socioambiental.

A Constituição Federal estabelece o transporte como um direito social, reconhecidamente incluso como um direito fundamental, portanto de aplicação imediata. Outrossim, o legislador ordinário, de modo a regulamentar a política de desenvolvimento urbano, dispôs acerca do Estatuto da Cidade, instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana e o Estatuto da Metrópole, todos instrumentos que definem normas, princípios e políticas públicas para concretização no âmbito municipal.

Nesse cenário, há uma incumbência a ser cumprida pelo administrador público municipal, qual seja a de aprimorar as funções sociais da cidade e preservar o bem-estar de seus habitantes, no estudo específico, implantando a infraestrutura necessária para ciclovias e ciclofaixas a serem inseridas na malha viária, haja vista a possibilidade de interligação com os demais meios de transporte que trafegam no espaço urbano.

O fator sustentabilidade obriga uma transformação no paradigma do Direito Administrativo que, com fundamento nos critérios *oportunidade* e *conveniência*, autorizava (e ainda autoriza) a escolha administrativa na condução de políticas públicas. O Estado-administrador detém um dever-poder de buscar a finalidade disposta na lei que, no atual

Estado Socioambiental, está na prevalência da qualidade de vida dos administrados com a preservação e conservação do ambiente.

A discricionariedade administrativa transita pela concepção de desenvolvimento sustentável, forçando o administrador público à realização de uma gestão que prime pela busca das melhores soluções e não na ideação do mero cumprimento de políticas públicas. Assim sendo, os critérios de oportunidade e conveniência do ato administrativo estão na escolha do local e no momento da execução e não na impossibilidade de implementação, uma vez que a finalidade do ato está direcionada à construção de cidades sustentáveis.

Não obstante a Política Nacional de Mobilidade Urbana dispor sobre o princípio do desenvolvimento sustentável das cidades (inc. II, do art. 5º) e dispor como diretriz a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados (inc. II, art. 6º), bem como objetive a promoção do desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades (inc. IV, do art. 7º), até o momento poucos são os administradores públicos que efetivamente cumprem com essas disposições legais.

Esse aspecto abre espaço à análise judicial, uma vez que a inexecução/omissão administrativa atinge, de pronto, a determinação legal para a implementação de políticas públicas sustentáveis relacionadas ao direito social ao transporte, no caso, a um modal sustentável. O controle judicial das políticas públicas atua como um mecanismo que concretiza os anseios da população por programas e ações públicas sustentáveis já regulamentados, mas carentes de execução.

Embora as divergências sobre a impossibilidade de atuação judicial em esfera de competência do administrador, o estudo indicou que prepondera, sobre a discricionariedade administrativa, o fator *sustentabilidade* para o sistema viário do espaço urbano e, por consequência, para a construção de cidades sustentáveis. A razão para a atuação está, assim, no fato de que a finalidade última da norma, no Estado Socioambiental, é assegurar um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado no território municipal.

A implementação de ciclovias e ciclofaixas representa um indicativo de garantia da sustentabilidade na cidade, dever estatal a ser prezado e cumprido pelo administrador.

Não se constata, dessa maneira, uma ingerência do Judiciário no tema reservado ao Estado-administrador, na medida em que sua atuação visa a efetivar um dos objetivos do Estado Socioambiental que é a promoção do bem-estar da coletividade ante a inércia do administrador em concretizar o dever de promover políticas que assegurem a sustentabilidade ambiental.

O Judiciário, no panorama atual, está compromissado com os ditames do Estado Socioambiental, portanto, imbuído da função de tutelar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Tal circunstância apenas reafirma o dever constitucional do juiz, que é o de legitimar o direito da sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Surge, assim, um Judiciário consciente do seu dever ambiental de fazer cumprir as proposições governamentais do Estado-legislador no sentido de efetivar políticas públicas para um modal sustentável, como é o caso das bicicletas, essas não executadas pelo Estado-administrador.

Essa inexecução administrativa autoriza o cumprimento, pela via judicial, uma vez que a conduta estatal omissiva acarreta danos às presentes e às futuras gerações, deixando de considerar o aspecto da sustentabilidade no cumprimento de políticas públicas disposto na Constituição Federal brasileira de 1988 e na Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A exigência judicial de uma malha cicloviária nas cidades consolida a fiel observância do texto constitucional que, expressamente, dispõe sobre o dever de preservação e conservação do meio ambiente, e o Judiciário assume um novo papel no Estado Socioambiental, deixando de unicamente analisar os fatos, para aplicar a norma, no sentido de que, efetivamente, se transforme num poder que interpreta as normas constitucionais, vinculando-se ao princípio do desenvolvimento sustentável e operando na preservação da vida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **100 ANOS do transporte urbano no Brasil**. Brasília: NTU, 1997.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Desenvolvimento sustentável de comunidades**. Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/noticias/5103-desenvolvimento-sustentavel-de-comunidades>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ANFAVEA. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. **Indústria automobilística brasileira: 50 anos**. 2006. Disponível em: <http://www.virapagina.com.br/anfavea_50anos/>. Acesso em: 14 nov. 2016.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

AUGUSTIN, Sergio. A problemática dos conceitos indeterminados e da discricionariedade técnica. **Revista Juris Plenum**, Caxias do Sul: Plenum, ano II, n. 7, jul./set. 2015.

BARBOSA, Rui. O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional. In: BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura; Fundação Casa de Rui Barbosa, 1983. p. 65-83. v. XXXVII. t. v.

BARBOSA, Vanessa. Dez cidades com projetos verdes inspiradores. **Exame.com**. São Paulo, 13 set. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/tecnologia/10-cidades-com-projetos-verdes-inspiradores/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BOARETO, Renato. A mobilidade urbana sustentável. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo: ANTP, n. 70, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BÖLTER, Serli Genz; NAUJORKS, Carlos José. Movimento ambientalista: novos movimentos sociais e judicialização dos conflitos ambientais. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 111-127, jul./dez. 2011.

BRANDELLI, Ailor Carlos. A previsão orçamentária para execução de políticas públicas municipais voltadas ao meio ambiente e o controle pelo Tribunal de Contas estadual. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 115-139, jan./jun. 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Programa Bicicleta Brasil**: caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade por bicicleta nas cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2007.

BRASIL. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Ações e programas**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/acoes-e-programas>>. Acesso em: 15 ago. 2017 .

BRASIL. **Ministério das Cidades**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Publicações SeMob**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/publicacoes-semob>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Orientações para o Plano de Mobilidade Urbana**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4096>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa 27/2017**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/IN-27-80140.000291.2017-27-Regulamenta-a-reformulacao-do-ProTransporte-CONSOLIDADA-08.11.2017.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUTZKE, Alindo. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul: Educ, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato; ARAGÃO, Alexandra (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 4. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Estado de Direito**. Lisboa: Fundação Mário Soares; Grávida, 1999.

_____. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra, Coimbra, 1994.

_____. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

_____; CORREIA, Marcus Gonçalves; CORREIA, Erica Barcha. **Direitos fundamentais sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAPPELETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: S. Fabris, 1993. iro: Cedoc, 1974.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CLAMBER, Everaldo Augusto. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 343-363.

COIMBRA, Crésio. **Visão histórica e análise conceitual dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Cedop, 1974.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas pública. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 39-48. v. 2.

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **Atlas do transporte**. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/paginas/atlas-do-transporte>>. acesso em: 15 mar. 2017.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 13 out. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DENATRAN. Departamento Nacional de Trânsito. **Estatística frota de veículos**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/index.php/estatistica/237-frota-veiculos>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE, Fábio; LIBARDI, Rafaela; SANCHEZ, Karina. **Introdução à mobilidade urbana**. Curitiba: Juruá, 2012.

DWORKIN, Ronald William. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: WMF; M. Fontes, 2010.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**: trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1998.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FERNÁNDEZ-ARMESTO, Felipe. **Então você pensa que é humano?** Uma breve história da humanidade. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

FERREIRA, Mariana; BASSI, Cristina Mantovani. **A história dos transportes no Brasil**. São Paulo: Horizonte, 2011.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato; ARAGÃO, Alexandra (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 4. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 227-241.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: M. Limonad, 1999.

FONSECA, Juliana Pondé. **O (des)controle do Estado no Judiciário brasileiro**: direito e política em processo. 2015. 274 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

FREITAS, Juarez. Direito Administrativo e Estado sustentável. **Revista Direito à Sustentabilidade**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 7-19, 2014.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o ministério público. São Paulo: M. Limonad, 2000

GERVASONI, Tássia Aparecida; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Judicialização da política e ativismo judicial na perspectiva do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Multideia, 2013.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Trad. de Adail Ubirajara Sobral et al. 14. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade**: cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

HERMONT, Liliana Delgado; RIBEIRO, Renato Guimarães. **Implantação de sistemas de transporte acessíveis**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2006,

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>>. Acesso em: 30 out. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Frota veículos**. 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/frota.php>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: M. Fontes, 2003.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática: uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 3. ed., rev. e aum. Petrópolis: Vozes, 2004.

LUNELLI, Carlos Alberto. **Jurisdição italiana, ideologia e tutela ambiental**. Caxias do Sul: Educs, 2017. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-jurisdicao-italiana_2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____; MARIN, Jeferson Dytz (Org.). **Ambiente, políticas públicas e jurisdição**. Caxias do Sul: Educs, 2012. Disponível em: <<https://ucsvirtual.ucs.br/startservico/PEA/>>. Acesso em: 15 set. 2016.

LUTZENBERGER, José. **Crítica ecológica do pensamento econômico**. Porto Alegre: L&PM, 2012.

MACEDO, Joseli. A (in)sustentabilidade do desenvolvimento urbano nos Estados Unidos: o que as cidades brasileiras podem aprender com as americanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: Ipardes, n.120, jan./jun. 2011.

MARIN, Jeferson Dytz. **Crise da jurisdição e decisionismo em Alexy: prisioneiros da liberdade**. Curitiba: Juruá, 2015.

MARTINS, Sérgio Roberto; SOLER, Antônio Carlos Porciúncula; SOARES, Alexandre Melo. Instrumentos tecnológicos e jurídicos para a construção da sociedade sustentável. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Org.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 158-180.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 21. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MONTEIRO, André. Frota de veículos cresce mais rápido que a estrutura viária no País. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 ago. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/08/1503030-frota-de-veiculos-cresce-mais-rapido-que-a-estrutura-viaria-no-pais.shtml>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

MOTTA, Francisco José Borges. **Levando o Direito a sério: uma crítica hermenêutica ao protagonismo judicial**. São José: Conceito, 2010.

MOURA, Gerson. **A campanha do petróleo**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. 2000. Disponível em: <<http://www.sinduscondf.org.br/portal/arquivos/cidadessustentaveismma.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias**. 2. ed. 2004. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>>. Acesso em: 10 maio 2017.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional**. 2. ed. 2004. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf>. Acesso em: 10 maio 2017.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima**, 2016a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Quioto**, 2016b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei n.10.257, de 10-7-2001. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NASCIMENTO NETO, José Osório do; RUTHES, Igor Fernando. Governança e Sustentabilidade: pontos e contrapontos da Política Nacional da Biodiversidade. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin da; WANDSCHEER, Clarissa Bueno (Org.). **Biodiversidade, espaços protegidos e populações tradicionais**. Curitiba: Letra da Lei, 2013. p. 190-217.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global**: povos resilientes, Planeta resiliente: um futuro digno de escolha. Nova York: Nações Unidas, 2012.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 21**. 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável**. 2015b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração final da COP22**. 2016c. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/em-declaracao-final-da-cop22-paises-prometem-avancar-na-implementacao-do-acordo-de-paris/>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Ferramentas de planejamento para sustentabilidade**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/centro-da-onu-analisa-mais-de-50-iniciativas-sobre-desenvolvimento-urbano-sustentavel/>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

PEÑALOSA, Enrique. **Pomos da Terra**. Direção: Luis Ludmer. Produção executiva: Pedro Longhi. Produção: Michele Mastalir; Francisco de Azeredo. Planejamento cultural: Telos Empreendimentos Culturais. Fotografia: Lucifer. Câmera: Marcelo Allgayer. Edição e Mixagem de som: Luiz Alberto Montalvão. Trilha sonora: StudioClio. Pesquisa: Grupo de

Pesquisa em Sustentabilidade e Inovação da UFRGS. Montagem: Laura Faerman. Brasil: Fronteiras do Pensamento, 2012. 1 DVD (45 min).

PESCHANSKI, João Alexandre. O transporte público gratuito, uma utopia real. **Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: EducS, 2013.

_____. **Cidade sustentável**. Caxias do Sul: EducS, 2016.

_____. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo Direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: EducS, 2007.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RODRIGUES, Marcos Roberto Alves. **Avançar cidades**: mobilidade urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 22 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/publicacoes-semob/226-secretaria-nacional-de-transporte-e-da-mobilidade/informativos-semob/5277-avancar-cidades-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

RYDLEWSKI, Carlos. As 10 cidades mais resilientes do Planeta. **Revista Época Negócios**, São Paulo, 22 set. 2011. Disponível em: <<http://colunas.revistaepocanegocios.globo.com/empresaverde/2011/09/22/as-10-cidades-mais-resilientes-do-planeta/>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. **O Direito Ambiental**: nossa casa planetária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SHIVA, Vandana. **Pomos da Terra**. Direção: Luis Ludmer. Produção executiva: Pedro Longhi. Produção: Michele Mastalir; Francisco de Azeredo. Planejamento cultural: Telos Empreendimentos Culturais. Fotografia: Lucifer. Câmera: Marcelo Allgayer. Edição e Mixagem de som: Luiz Alberto Montalvão. Trilha sonora: StudioClio. Pesquisa: Grupo de Pesquisa em Sustentabilidade e Inovação da UFRGS. Montagem: Laura Faerman. Brasil: Fronteiras do Pensamento, 2012. 1 DVD (45 min.).

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Jurisdição, Direito Material e processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. **Processo e ideologia: o paradigma racionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria do Estado**. 5. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TRIGUEIRO, André. **Mundo sustentável 2: novos rumos para um Planeta em crise**. São Paulo: Globo, 2012.

URBAN SYSTEMS. **Ranking Connected Smart Cities**. São Paulo, 23 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.urbansystems.com.br/reports/ler/conheca-o-estudo-completo-do-ranking-connected-smart-cities-2017>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012.

VELASCO, Clara; REIS, Thiago. Em 3 anos, malha cicloviária mais que dobra de tamanho nas capitais do País. **G1, Globo.com**. São Paulo, 18 fev. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/em-3-anos-malha-cicloviaria-mais-que-dobra-de-tamanho-nas-capitais-do-pais.ghtml>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; CASTRO, Bianca Scarpeline de. Mudanças climáticas, resiliência socioeconômica e coordenação de políticas públicas: desafios para os Municípios brasileiros **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano XVI, n. 2, p. 77-93, ago. 2015.