



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

**CARLA BLANCO RENDEIRO**

**MOBILIDADE URBANA E FEDERALISMO: REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM  
MATÉRIA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO MUNICÍPIO DE BELÉM**

**BELÉM/PA**

**2015**

**CARLA BLANCO RENDEIRO**

**MOBILIDADE URBANA E FEDERALISMO: REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM  
MATÉRIA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO MUNICÍPIO DE BELÉM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, do Centro Universitário do Pará (CESUPA), como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito, na linha de pesquisa Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional, orientada pela Profa. Dra. Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski.

**BELÉM/PA**

**2015**

**MOBILIDADE URBANA E FEDERALISMO: REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM  
MATÉRIA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO MUNICÍPIO DE BELÉM**

por

**CARLA BLANCO RENDEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, do Centro Universitário do Pará (CESUPA), como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito, na linha de pesquisa Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Profa. Dr. Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski  
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

---

Membro Externo:

---

Membro Interno:  
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

Aprovado: \_\_\_\_\_

Belém, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2015.

À Maria Luíza.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha filha Maria Luíza, aos meus pais, Heralda e Carlos, e ao Arlen, pelo apoio e, principalmente, pela paciência.

À tia Vitória, por suas valiosas ideias e críticas ao trabalho, assim como pelas palavras de incentivo que foram decisivas para não desistir no meio do caminho.

À professora Maria Lúcia Melo, pela preciosa contribuição ao trabalho.

Aos colegas do curso, Adilon, Bernardo, Fabrício, Heleni, Lorena, Milena, Marcella, Priscilla, Simone e Thais que compartilharam as alegrias e as agruras do Mestrado, e à D. Socorro, sempre disposta a ajudar.

À professora Patricia Blagitz, pelo conhecimento repassado e por sua disposição em contribuir e tornar o trabalho possível.

Na cidade medieval, as classes superiores e as classes inferiores tinham-se amontoado juntas, na rua, no mercado, tal como o faziam na catedral [...] com o desenvolvimento da larga avenida, a dissociação entre as classes superiores e inferiores tomam forma na própria cidade. Os ricos conduzem; os pobres caminham. Os ricos rolam pelo eixo da grande avenida; os pobres estão afastados do centro, na sarjeta; e, finalmente, uma faixa especial é destinada ao pedestre comum, a calçada.

(LEWIS MUMFORD, 1982)

## RESUMO

O presente trabalho teve o objetivo analisar a repartição de competências entre os entes da Federação Brasileira, disposta na Constituição Federal de 1988, em especial das competências urbanísticas relacionadas à mobilidade urbana e aos transportes públicos coletivos, com intuito de demonstrar como a questão condiciona as ações conjuntas dos entes governamentais, nessas matérias, no Município de Belém. As ações que visam à efetivação da mobilidade nas cidades, em especial as voltadas para o incentivo ao uso do transporte público coletivo, são consideradas atividades urbanísticas e, como tal, são compreendidas como funções públicas. No exercício dessas funções, os entes governamentais devem identificar suas respectivas competências para legislar sobre a matéria e executar as ações necessárias para o desenvolvimento urbano, em observância às regras e princípios constitucionais e infraconstitucionais. Assim, buscou-se identificar, primeiramente, a origem do termo mobilidade urbana e o seu atual conceito, inserindo-o no contexto da urbanização e metropolização do país, demonstrando que a definição vigente, difundida no Brasil a partir de ações do Governo Federal, no ano de 2003, não se restringe ao conceito legal e está inserido em um contexto mais amplo, que exige a atuação do poder público no sentido de garantir que o deslocamento das pessoas e de bens ocorra de forma eficiente, segura, acessível fisicamente, financeiramente e sustentável, com vistas ao cumprimento da função social da cidade e, por conseguinte, de melhor qualidade de vida para a população. Foi realizada, ainda, uma análise do federalismo e da formação do Estado Federal brasileiro, com a intenção de identificar o quadro geral da repartição de competências dos entes federativos para em seguida especificar as competências em matéria urbanística e em transportes urbanos de cada um e a partir dessa análise, chegar ao diagnóstico da atuação dos governos municipal, estadual e federal no Município de Belém, enquanto sede de Região Metropolitana, nas ações que objetivam o melhoramento dos transportes urbanos e metropolitanos, cumprindo com a ordem constitucional no sentido de exercerem suas competências comuns e concorrentes de forma coordenada e cooperada.

**Palavras-chave:** Mobilidade urbana. Federalismo. Repartição de Competências. Município. Região Metropolitana.

## ABSTRACT

The present work aimed to analyze the distribution of competences between the entities of Brazilian federation arranged in the Federal constitution of 1988 in particular, the urban competences related to urban mobility and urban public transport, in order to demonstrate how the issue affects the joint actions of governmental entities in Belem township. The actions aimed the execution of mobility in the cities, especially those aimed at motivating the use of collective public transport, are understood as public functions. In the exercise of these functions, the governmental entities should identify their respective competences to legislate about the issue and implement the necessary actions for development observing the constitutional and infra-constitutional principles and rules. Thus, it was identified, first, the origin of the term urban mobility and its current concept, by inserting it in the context of urbanization and metropolization of the country, showing that the current definition widespread in Brazil from actions of the Federal government in 2003, is not restricted to the legal concept and it is inserted in a bigger context that requires the participation of the public power to ensure that the movement of people and goods occur efficiently, safely, physically accessible, financially and sustainable in order to provide the social function of the city and, therefore, a better quality of life for people. It was also done, an analysis of Federalism and about the formation of the Federal Brazilian state to identify the general situation of the distribution of competences in matter of urbanistic and in urban transport and, from this analysis, reach the diagnosis of the performance of municipal, state and federal governments in Belem township, while head of the metropolitan region in actions aimed at improving the urban and metropolitan transports, implementing the constitutional order to exercise their common and competitive competences in a coordinated and cooperative way.

**Key-words:** Urban mobility. Federalism. Distribution of competences. Township. Metropolitan region.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 A MOBILIDADE URBANA NO BRASIL.....</b>	<b>16</b>
1.1 CIDADE, URBANIZAÇÃO E MOBILIDADE URBANA.....	16
1.2 ORIGEM E CONCEITO DA MOBILIDADE URBANA.....	25
1.3 O DESENVOLVIMENTO DA MOBILIDADE URBANA NO BRASIL.....	30
1.4 A MOBILIDADE URBANA EFETIVADA PELO USO DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO.....	34
<b>2 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS EM MATÉRIA DE MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTES URBANOS.....</b>	<b>39</b>
2.1 A ORIGEM DO FEDERALISMO MODERNO.....	40
2.2 AS BASES HISTÓRICAS DO FEDERALISMO NO BRASIL E SUA PREVISÃO CONSTITUCIONAL.....	43
2.3 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	50
<b>2.3.1 O sistema atual de repartição de competências entre os entes da federação.....</b>	<b>54</b>
<b>2.3.2 A repartição de competências em matéria urbanística e em transportes urbanos.....</b>	<b>65</b>
2.4 MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO ORDENAMENTO INFRACONSTITUCIONAL EM VIGOR.....	71
<b>3 O PAPEL DO MUNICÍPIO NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS URBANAS EM REGIÕES METROPOLITANAS.....</b>	<b>77</b>
3.1 O MUNICÍPIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA AUTONOMIA MUNICIPAL.....	77
3.2 A IMPORTÂNCIA DO MUNICÍPIO NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS URBANAS E OS ENTRAVES PARA SUA ATUAÇÃO.....	83
3.3 A REGIÃO METROPOLITANA NO BRASIL.....	86
<b>3.3.1 Coordenação e cooperação federativa para implementação de funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas.....</b>	<b>94</b>
3.4 PRINCIPAL INSTRUMENTO NORMATIVO DE ATUAÇÃO MUNICIPAL NAS POLÍTICAS URBANAS: o plano diretor.....	101
<b>4 ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS EM TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO MUNICÍPIO DE BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA.....</b>	<b>105</b>
4.1 O MUNICÍPIO DE BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA:	

	aspectos históricos e socioespaciais.....	105
4.2	A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO EM BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA.....	111
4.3	ASPECTOS INSTITUCIONAIS E NORMATIVOS DA MOBILIDADE URBANA VOLTADA PARA O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO MUNICÍPIO DE BELÉM.....	114
a	<i>Constituição do Estado do Pará.....</i>	117
b	<i>Lei Orgânica Municipal.....</i>	119
c	<i>Plano Diretor Municipal.....</i>	121
4.4	ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS PARA O PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DO ATUAL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO MUNICÍPIO DE BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA.....	124
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>136</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>142</b>
	<b>APÊNDICE.....</b>	<b>157</b>
	<b>ANEXO.....</b>	<b>165</b>

## INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana está associada, em síntese, ao deslocamento das pessoas no espaço urbano. Em países em desenvolvimento como o Brasil, os habitantes das cidades realizam, em média, dois deslocamentos diários (CEPAL-IPEA, 2011), frequentemente em condições não satisfatórias, principalmente em relação ao tempo gasto nas viagens.

Assim, entre os problemas que dificultam a mobilidade urbana evidenciam-se, atualmente, a ineficiência dos sistemas de transportes públicos, o aumento do número de veículos automotores individuais em circulação, as calçadas irregulares, a falta de acessibilidade das vias para pessoas com dificuldade de locomoção, a irregularidade ou ausência de ciclovias. Tais fatores têm impacto negativo na qualidade de vida dos habitantes das cidades, tornando a mobilidade urbana um dos maiores desafios a serem resolvidos pelo poder público.

No Brasil, desde 2003, o Governo Federal, através do Ministério das Cidades, vem realizando estudos e planejamentos direcionados à matéria, buscando romper com o paradigma de políticas setoriais para o transporte urbano e fixando parâmetros para a abordagem da mobilidade urbana. Inserida nesse processo, foi promulgada a Lei Federal n. 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

A mobilidade urbana por envolver a satisfação de um conjunto de direitos sociais, especialmente o direito à circulação, deverá ser concretizada primordialmente por meio de políticas públicas, entre as quais as relacionadas ao transporte público coletivo, que exigem, por sua vez, a elaboração de planos urbanísticos pelo poder público municipal.

E nesse aspecto, salienta-se que a estrutura federativa do Estado, com seu mecanismo de repartição de competências, tem influência direta no direcionamento de planos e ações em mobilidade urbana e em transportes públicos.

A Constituição de 1988, em resposta a forte centralização, promovida pelo regime constitucional anterior, instituiu um modelo de descentralização com proposta diferente do que era previsto até então; fortaleceu a autonomia política e administrativa dos Estados e dos Municípios e previu a atuação conjunta dos entes federados.

O denominado federalismo cooperativo, já adotado em ordenamento constitucional anterior, foi o modelo de arranjo federativo seguido pela atual Constituição, por meio, entre

outros mecanismos, da previsão das competências concorrentes e comuns, indicando que o Estado brasileiro busca organizar-se de forma a distribuir o poder político entre as unidades federadas, preservando-lhes a autonomia, mas, ao mesmo tempo, exigindo-lhes ações integradas, principalmente na implementação de políticas públicas.

A cooperação e a coordenação intergovernamentais tornam-se essenciais na resolução dos problemas afetos à matéria urbanística, que exige o exercício de competências concorrentes, especialmente nas regiões metropolitanas, onde os grandes problemas urbanos dependem de gestão compartilhada. Soma-se a isso, o relevante papel conferido constitucionalmente ao Município, que teve a autonomia reforçada com a garantia de elaboração de sua lei orgânica, sendo-lhe atribuída a responsabilidade de executar as políticas urbanas, consubstanciadas, em alguns casos, obrigatoriamente, em um plano diretor.

Portanto, a mobilidade urbana, inserindo-se no elenco de questões urbanísticas que desafiam a sociedade atual, exige a interferência do poder público, quer atuando na edição de leis sobre o assunto, quer na elaboração e implementação de políticas públicas. Um avanço nesse sentido foi a edição da citada Lei n. 12.587/2012, que além de apresentar diretrizes, princípios e objetivos da política nacional direcionada à matéria, tornou obrigatória a elaboração de plano de mobilidade urbana em Municípios com mais de vinte mil habitantes e em todos os demais, obrigados a elaborar plano diretor.

O Município de Belém, com aproximadamente 1.393.399 habitantes (IBGE, 2010), compartilha dos mesmos problemas das demais metrópoles do país, oriundos de um processo desordenado de urbanização, com intensa transformação do espaço urbano. Agrava a situação o fato de Belém ser sede de Região Metropolitana, com cerca de 2,2 milhões de habitantes (IBGE, 2010) e composta hoje por mais seis municípios – Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal.

Pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles e pelo Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA) (Agosto/2011), fundamentada nos dados do Censo do IBGE de 2010, verificou que em Belém, Ananindeua e Marituba ocorreu o aumento da verticalização e da conversão de outros usos em habitação com característica urbana. Constatou, ainda, o aumento no nível de integração de todos os municípios periféricos da Região Metropolitana de Belém ao município-sede. Desse modo, a conclusão do estudo é que tais fatores geram a necessidade de políticas públicas, em especial as relativas à habitação e ao transporte.

Em relação ao transporte público coletivo, desde a década de 1970 foram elaborados diversos planos direcionados para a implantação de um sistema de transporte que atendesse aos Municípios da Região Metropolitana de Belém, contudo, não foram concretizados,

causando o agravamento das condições de mobilidade da população, sobretudo em relação aos deslocamentos na área de expansão (especialmente Ananindeua e Marituba).

Estudos indicam que o sistema de transporte por ônibus na Região Metropolitana de Belém atende em torno de 1,3 milhão de passageiros/dia e apresenta vários problemas, entre os quais, a forma radial em que está estruturado, com superposição de itinerários nos principais corredores viários, o que resulta em excesso de oferta, em elevação dos custos e da tarifa, grandes intervalos entre as viagens e alta taxa de ocupação dos veículos nas linhas que circulam em áreas mais distantes do centro (JICA, 1991 e 2001).

Atualmente, porém, constata-se que existem ações voltadas para atender à demanda por transporte público coletivo de qualidade em Belém e região metropolitana, com obras já iniciadas, pelo Governo do Estado e Prefeitura Municipal de Belém. Ambos os projetos possuem como principal objetivo a implantação de um sistema de transporte que funcionará por meio de corredores exclusivos de ônibus do tipo BRT (*Bus Rapid Transit*).

As ações nessa área, entretanto, até o ano de 2012, eram realizadas de forma desvinculada, mas em 14/05/2013 foi assinado Termo de Cooperação Técnica entre o Estado do Pará e o Município de Belém visando à integração do planejamento e da execução dos projetos. Nesse contexto, cumpre salientar que a ausência de articulação federativa macula o princípio federativo e inviabiliza a efetivação da mobilidade urbana e o cumprimento da função social da cidade.

Evidencia-se, assim, a relevância do estudo da mobilidade urbana no Município de Belém, que até o momento não conseguiu realizar ações que garantissem a prestação eficiente do serviço de transporte público coletivo oferecido à população, considerado um serviço de caráter essencial e que segundo orientações do Ministério das Cidades, deve ser priorizado por proporcionar o deslocamento de maior número de pessoas, reduzindo a ocupação do espaço das vias, além de reduzir a emissão de gases na atmosfera com custos individual e coletivo menores (PlanMob, 2015, p. 27).

Cabe esclarecer que a mobilidade urbana não se resume ao planejamento em transportes públicos coletivos, sendo este destacado no presente trabalho apenas para efeitos de análise do quadro de competências federativas quanto à matéria, assim como em razão de ser esse tipo de transporte considerado como prioritário pela Lei da Mobilidade Urbana e de caráter essencial pela Constituição Federal de 1988.

Assim, no presente trabalho propõe-se a seguinte questão central: **como se articulam as competências dos entes federativos em matéria de transporte público coletivo, com vistas à realização da mobilidade urbana no município de Belém, considerando a**

## **Constituição Federal de 1988 e a legislação aplicável à matéria, bem como a condição do município de sede de Região Metropolitana?**

A partir dessa questão norteadora, surgem outras questões:

- Como está sendo a atuação dos entes federativos no caso do atual projeto de sistema integrado de transporte urbano da Região Metropolitana de Belém em face das competências?
- Quais as competências específicas de cada ente federativo envolvido na matéria?
- A cooperação entre os entes está sendo realizada? De que forma (por meio de quais instrumentos)?

Para isso, o presente trabalho tem como objetivo principal – com fundamento na doutrina, na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional relacionada à matéria, além de planos, projetos e estatísticas sobre mobilidade urbana e transportes públicos no Município de Belém e Região Metropolitana – analisar a repartição de competências entre os entes da Federação, em especial das competências urbanísticas, estabelecidas pela Constituição de 1988, relacionando-as à mobilidade urbana e aos transportes públicos urbanos, buscando demonstrar como a questão afeta as ações conjuntas dos entes governamentais nessas matérias, no caso do Município de Belém.

A dissertação está dividida em quatro capítulos, com a finalidade de melhor esclarecer o tema em debate.

No primeiro capítulo é abordado o tema da mobilidade urbana, no contexto da urbanização e metropolização, buscando-se definir o seu conceito atual, bem como demonstrar o desenvolvimento da temática no Brasil e a associação entre mobilidade urbana e transportes urbanos coletivos.

O federalismo brasileiro é tratado no capítulo seguinte, com um breve relato histórico e as suas bases constitucionais, para depois dar destaque para o sistema de repartição de competências na Constituição Brasileira de 1988, em especial, das competências urbanísticas e em transportes urbanos. Por fim, é demonstrada a atuação de cada ente federativo em matéria de transporte público coletivo e mobilidade urbana, nos termos do ordenamento infraconstitucional.

O município é o assunto destacado no terceiro capítulo, buscando-se demonstrar algumas de suas características, a função que exerce no atual quadro federativo brasileiro e a sua importância para a realização das políticas de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, é feita a análise da região metropolitana no Brasil, com o objetivo de demonstrar como ocorre a cooperação e a coordenação dos entes federados nesse tipo de arranjo federativo, com vistas à

prestação de funções públicas de interesse comum. Por último, é apresentado o Plano Diretor como instrumento básico para a execução das políticas urbanas.

O quarto capítulo é dedicado à análise das competências dos entes federativos em transporte público coletivo, para efetivação da mobilidade urbana, no Município de Belém e Região Metropolitana. Para esse fim, serão mostrados os aspectos históricos e socioespaciais de Belém, a evolução dos transportes públicos, os aspectos normativos e institucionais da mobilidade urbana voltada para o transporte público coletivo, assim como o quadro atual do planejamento em transportes urbanos e metropolitanos para Belém e a sua Região Metropolitana.

A abordagem jurídica a respeito da mobilidade urbana ainda é rara no Brasil, sobretudo a que relaciona a matéria ao federalismo e à repartição de competências. Assim, o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas de contribuir para que o tema seja melhor desenvolvido em futuros estudos no campo do Direito e mais debatido pelo meio acadêmico e pela sociedade em geral.

## 1 MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

Associada ao deslocamento de pessoas e de bens no espaço urbano, a mobilidade costuma ser estudada por especialistas da área da geografia, da arquitetura e da engenharia. É assunto, entretanto, ainda pouco abordado sob o enfoque jurídico. Com o advento da Lei Federal n. 12.587/2012, em 03/01/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, faz-se necessária essa abordagem sob o ângulo do Direito, especialmente em relação ao aspecto da repartição de competências na matéria, assim como uma ampla discussão por parte das autoridades públicas e da sociedade em geral.

A nova lei estabelece diretrizes e princípios sobre a matéria, com vistas à satisfação do direito de circulação, de aproveitamento das funções urbanas e de acesso a outros direitos, como educação, saúde e trabalho. Apresenta, ainda, o conceito de mobilidade urbana, até então inexistente no ordenamento jurídico pátrio, definindo também as atribuições de cada ente federativo em relação às políticas de mobilidade urbana.

A mobilidade urbana, assim, surge como uma das questões urbanísticas mais complexas deste século. As cidades brasileiras enfrentam rotineiramente problemas que impedem ou dificultam o deslocamento de seus habitantes no espaço urbano, gerados por diversos fatores, entre eles a precariedade do sistema do transporte público coletivo, exigindo urgente atuação do Poder Público, sobretudo na implementação de políticas públicas mais eficientes.

Assim, pretende-se apresentar neste capítulo a definição de mobilidade urbana, relacionando-a com o processo de urbanização e com as funções sociais da cidade, bem como fazer um levantamento dos estudos, políticas, planejamentos e legislação a respeito, com destaque para a mobilidade proporcionada pelo uso do transporte público coletivo.

### 1.1 CIDADE, URBANIZAÇÃO E MOBILIDADE URBANA

A mobilidade urbana, como a expressão indica, é fenômeno essencialmente relacionado ao cotidiano das cidades. Estas, por sua vez, remetem à ideia de um lugar de concentração de pessoas, que ali moram, trabalham, estudam, convivem, transitam, realizam trocas, caracterizando-se tal lugar pelas grandes avenidas, praças, edificações, bairros, comércios, indústrias, escolas, hospitais, transportes.

Na introdução de seu livro *A Cidade*, Ana Fani A. Carlos (2011, p.11) pergunta sobre

o que seria a cidade. Uma localidade definida a partir de um determinado número de habitantes? A sede de um município? Indaga, ainda, quais palavras estão mais associadas à cidade, afirmando que, em mais de 80% dos casos, sejam: ruas, prédios, carros, congestionamento, multidão, gente.

Conclui Carlos (2011, p. 11-12 e 23) que o aspecto físico das cidades sempre fica mais evidente diante dos olhos da população. A forma predomina sobre as emoções e sentimentos das relações humanas. Além, disso, observa que o uso diferente da cidade demonstra como “[...] esse espaço se constrói e se reproduz de forma desigual e contraditória”. Assim, a paisagem urbana e a cidade permitem que possamos entender o urbano, a sociedade, e a dimensão social e histórica do espaço urbano.

Mas a cidade pode representar muito mais do que isso e ser compreendida a partir de fatores que vão além de seu aspecto físico e estrutural (exterior).

Carlos (2011, p. 40-41), analisando a questão da paisagem urbana, destaca dois elementos: o que denomina de espaço "construído" e o movimento da vida. O primeiro aspecto é evidenciado pelas construções e os serviços (meios de consumo coletivo) oferecidos na cidade. O segundo representa a cidade como o “[...] lócus dinâmico de atividades, exercidas por pessoas, de acordo com suas necessidades sociais, vinculadas diretamente ao processo de reprodução do capital”.

A cidade pode ser conceituada a partir de aspectos geográficos, econômicos, políticos, sociais ou jurídicos.

A *Carta Mundial do Direito à Cidade* dispõe sobre o conceito de cidade em duas acepções. Em seu artigo I, prevê:

[...] em seu aspecto físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semi-rural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral.

Percebe-se pela leitura da doutrina especializada que não é tarefa fácil fixar um conceito para cidade, embora, como assevera Silva (2012) tal definição seja de grande importância para o entendimento do urbanismo e de todas as suas manifestações, inclusive a jurídica. Observa que nem todo núcleo habitacional pode ser considerado urbano e nem todo núcleo urbano constitui uma cidade. Salaria que, sob o ponto de vista da sociologia urbana, destacam-se as concepções demográfica (considera relevante a densidade populacional),

econômica (ênfatiza a cidade enquanto local de trocas de mercado) e de subsistemas (a cidade como um conjunto de sistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais, que se relacionam). O autor conclui que, no entanto, as cidades brasileiras devem ser concebidas por um viés jurídico-político, que se aproxima do conceito de subsistemas. Nesse sentido é a definição de Silva (2012, p. 25):

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.

Não se pode desconsiderar, entretanto, o entendimento da cidade como produto humano, um espaço geográfico construído e transformado pela ação do homem, de acordo com o modo de produção de sua existência em cada período histórico. O direito, inclusive, também assim compreendido, terá que acompanhar as transformações históricas da sociedade.

Nesse sentido, Carlos (2011, p. 57):

Não podemos dizer que o espaço geográfico existe com o surgimento do homem no planeta; ao contrário, o espaço geográfico só se constitui enquanto produto humano, logo social, na medida em que o homem tem condições de, através de seu processo de trabalho, transformar a natureza e produzir algo diverso dela.

A dimensão histórica da cidade lhe garante um caráter dinâmico, de algo em constante mudança. “[...] A cidade é uma realização humana, uma criação que vai se constituindo ao longo do processo histórico e que ganha materialização concreta, diferenciada, em função de determinações históricas específicas” (CARLOS, 2011, p.57).

Por esse enfoque, configurando-se a cidade como um produto social e histórico, sua paisagem e suas funções irão modificar-se de acordo com o tempo e o lugar. Desse modo, ao longo da história da humanidade as cidades tiveram diferentes características, decorrentes dos mais diversos fatores de ordem política, social, cultural, econômica, destacando-se, aqui, com a finalidade de demonstrar a relação entre o espaço urbano e a mobilidade, o fenômeno da urbanização.

A formação dos grandes aglomerados urbanos tornou-se mais evidente a partir da Revolução Industrial, em virtude principalmente do êxodo rural, que transferiu a população do campo para as cidades onde a atividade industrial era exercida, em razão de falta de opção nas áreas rurais.

Hobsbawm (1977, p.218-219) assim expõe:

A cidade era sem dúvida o mais impressionante símbolo exterior do mundo industrial, exceção feita à estrada de ferro. [...] A urbanização cresceu rapidamente depois de 1850. A cidade industrial típica era neste período uma cidade de tamanho médio, mesmo por padrões atuais, embora, como ocorresse na Europa central e oriental, algumas cidades (que tendiam a ser muito grandes) também se tornaram centros maiores de produção – por exemplo, Berlim, Viena e São Petersburgo. Oldham tinha 83 mil habitantes em 1871, Barmen 75 mil, Roubaix 65 mil.

A partir de certa fase de seu desenvolvimento, a sociedade industrial gerou cidades cada vez mais populosas, metrópoles, que continuaram a atrair a população rural, agora motivada, também, pela busca de melhores empregos e de serviços como saúde e educação. A configuração básica, entretanto, do espaço urbano permaneceu como no início da industrialização: um espaço de segregação socioespacial, com o centro da cidade oferecendo as melhores condições em termos de habitação, saneamento, vias de circulação, transportes, saúde, educação, lazer etc., enquanto na periferia - área reservada para a população de baixa renda – tais serviços, quando existem, são de péssima qualidade<sup>1</sup>.

Tratando sobre o processo de urbanização e industrialização nos países subdesenvolvidos, Santos (1980, p.78) destaca que:

A criação de numerosas indústrias aumenta consideravelmente a procura de empregos nas cidades, onde a natalidade é pequena e a mortalidade mais elevada do que na zona rural. É a zona rural que, por intermédio de um exôdo maciço, participa da renovação e expansão das populações urbanas. Essa evolução que começou com a revolução industrial, mais tarde se fez acompanhar de um declínio do emprego agrícola.

É interessante a observação de Santos (1980), no sentido de que não é somente o nível de industrialização que indica a urbanização de uma localidade, existindo outros indicadores sócio-econômicos que interferem nesse processo, como o índice de escolarização, gastos de

---

<sup>1</sup>Relatando sobre período que antecedeu à era industrial, Mumford (1982, p. 376) destaca que entre os séculos XV e XVIII as cidades européias assumem novas formas e funções, com o crescimento da vida urbana. Surgia, assim, um novo padrão de existência, oriundo de novo modo de produção, “[...] a do capitalismo mercantilista; de uma nova estrutura política, principalmente a do despotismo ou da oligarquia centralizada, habitualmente personificada num Estado nacional [...]”. É interessante o relato que o autor faz de alguns traços das cidades desse período, que ele chama de cidade pós-medieval, destacando a função simbólica representada pelas avenidas e pelos meios de transportes. Assim, acentua Mumford (1982, p. 399 e 402): “[...] A avenida é o símbolo mais importante e o fato capital no que diz respeito à cidade barroca. Nem sempre era possível planejar toda uma cidade nova no estilo barroco, mas, no traçado de meia dúzia de novas avenidas ou de um bairro novo, seu caráter podia ser redefinido. Na evolução linear da planta da cidade, o movimento de veículos de roda desempenhou papel crítico; e a generalizada geometrização do espaço, tão característica do período, teria sido inteiramente sem função, não houvesse facilitado o movimento do tráfego e dos transportes, ao mesmo tempo que servia como manifestação do sentido dominante da vida [...] Na cidade medieval, as classes superiores e as classes inferiores tinham-se amontoado juntas, na rua, no mercado, tal como o faziam na catedral [...] com o desenvolvimento da larga avenida, a dissociação entre as classes superiores e inferiores tomam forma na própria cidade. Os ricos conduzem; os pobres caminham. Os ricos rolam pelo eixo da grande avenida; os pobres estão afastados do centro, na sarjeta; e, finalmente, uma faixa especial é destinada ao pedestre comum, a calçada [...]”.

consumo por habitantes, número de médicos por habitantes, rede de transportes e sua utilização.

Outro ponto importante destacado por Santos (1980, p. 97-98) no processo de urbanização dos países em desenvolvimento, refere-se à questão espacial. Ele afirma que a não integração do território, impedindo a livre circulação dos elementos da economia (homens, bens, capitais), impediria o desenvolvimento e, desse modo, as cidades localizadas nesses países passaram a buscar a conquista do espaço. E nesse aspecto, é relevante o papel desempenhado pelos transportes na transformação do espaço e no desenvolvimento econômico. Em países desenvolvidos, “[...] Os transportes chegaram a transformar a economia de regiões inteiras e, em alguns casos, a diferenciação das aptidões à industrialização foi talhada pela via férrea”, observa.

Porém, é interessante notar que o processo de desenvolvimento econômico brasileiro e de outros países nas mesmas condições de desenvolvimento, sempre esteve atrasado em relação às grandes nações industrializadas, ocasionado, assim, processos diferentes de expansão do capitalismo – e, por consequência, de urbanização –, orientados por interesses externos (dos países industrializados).

Diante desse quadro, conclui-se que o processo de urbanização ocorre quando a população urbana cresce em proporção superior à população rural, não se tratando "de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana" (SILVA, 2012, p. 26).

O processo acelerado de urbanização, na visão de Fernandes (2006, p. 3) pode ser considerado "[...] um dos maiores fenômenos globais do século XX" e que continuará ocorrendo no século XXI, uma vez que, segundo o autor, apesar do declínio das atividades industriais tradicionais, a cidade continuará tendo um papel de destaque no atual estágio da economia globalizada, sobretudo nos países em desenvolvimento.

O Brasil, que por um longo período da história caracterizou-se como um país de forte tradição agrária, ingressou em processo de urbanização, sobretudo a partir da década de 1940.

Destaca Santos (2005, p.31):

[...] Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia.

Dados apresentados pelo governo federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015), com base no Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que mais de 80% dos brasileiros viviam, na ocasião, em áreas urbanas dos 5.565 municípios, sendo que 29% da população total estava em 38 cidades com mais de 500 mil habitantes,

enquanto 608 municípios apresentavam população superior a 50 mil habitantes. A previsão do IBGE é de crescimento da população brasileira até 2042, quando então as taxas se tornarão decrescentes, com incremento da população urbana, em especial nas cidades de médio porte.

Outra informação apresentada no documento revela que a taxa de urbanização brasileira é superior à de países mais desenvolvidos, inclusive em relação aos demais países integrantes do bloco *BRICS*<sup>2</sup>, com percentual de urbanização inferior ao do Brasil. A Rússia possui 73% de sua população em áreas urbanas, a África do Sul, 61%, a China, 47%, e a Índia, apenas 30% (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015).

A concentração urbana, no entanto, quando ocorre de forma desordenada, gera inúmeros problemas que deterioram o ambiente urbano e, por consequência, a qualidade de vida de seus habitantes, como os relacionados ao saneamento básico, a habitação e aos transportes.

Na lição de Silva (2012, p. 27-34), o processo de degradação das cidades, ocorrido a partir do fenômeno da urbanização, gerou a necessidade de intervenção do Poder Público no sentido de solucionar os problemas e ordenar o espaço urbano. Esse processo de correção dos problemas gerados pela urbanização é chamado de urbanificação. O autor adverte, ainda, que a atividade urbanística deve ser realizada pelo Poder Público "[...] mediante intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações urbanas (e também no campo)". Trata-se de uma função pública.

Note-se que a questão urbanística ganhou relevância no Brasil a partir dos problemas gerados e/ou agravados pelo processo de industrialização do país, entre eles, uma urbanização rápida e sem planejamento, associada, entre outros, à segregação espacial e exclusão social. Foi tema levado ao debate por ocasião do processo constituinte de 1988, por meio de movimentos em defesa da reforma urbana, que buscavam a concretização do direito à cidade, com a garantia de habitação, saneamento, transportes e demais serviços públicos de qualidade, exigindo-se, ainda, uma gestão participativa e democrática das cidades.

A política de desenvolvimento urbano passou a integrar o ordenamento constitucional pátrio com o advento da Constituição Federal de 1988, incluída no capítulo II do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), sendo matéria posteriormente regulamentada pela Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. A partir de então,

---

<sup>2</sup> Mecanismo inter-regional (sic) de cooperação entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), países de economia emergente, cooperação esta que teve início em 2006, de maneira informal, com reunião de trabalho à margem da abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3672&catid=159&Itemid=436&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3672&catid=159&Itemid=436&lang=pt-BR)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

o tema passou a constar nas agendas políticas dos governos de forma mais sistematizada, respaldada por princípios e diretrizes contidos no texto constitucional e em leis infraconstitucionais.

A previsão constitucional e infraconstitucional, entretanto, não garantiu o ordenamento eficiente das cidades brasileiras, com o cumprimento de suas funções sociais.

Os problemas, gerados pela urbanização acelerada e desordenada nas cidades brasileiras, ao longo de mais de meio século, comprometem cada vez mais a qualidade de vida da população, nesses incluídos aqueles relacionados à circulação. Assim, nos grandes centros urbanos do país, questões afetas à mobilidade urbana, como os constantes congestionamentos, os acidentes de trânsito, a ineficiência dos transportes públicos, a poluição atmosférica e sonora oriunda dos automóveis, a falta de vagas para estacionamento, os veículos estacionados em calçadas, as calçadas irregulares e sem acesso adequado para os deficientes, são motivos de transtornos diários para a população<sup>3</sup>.

E esse cenário vem se agravando a cada dia, diante do aumento da frota de veículos automotores, de uso individual e, de outra banda, a falta de melhores condições nos transportes públicos disponibilizados para a população.

Segundo dados do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), o Brasil possui uma frota de veículos (caminhões, automóveis, motocicletas, ônibus etc.) superior a 84.000.000, sendo que desse total 46.633.635 são automóveis<sup>4</sup>. Isso significa que o Brasil já possui um automóvel para cada quatro habitantes. O Estado do Pará, por exemplo, segundo a mesma fonte, possui uma frota de veículos superior a 1.500.000, com 472.455 automóveis.

Em 2007, estudo realizado pelo Ministério das Cidades (2007, p. 39), constatou que:

[...] E, quanto maior a cidade, mais os seus habitantes dependem das redes de infraestrutura de circulação para ter pleno acesso às oportunidades de trabalho e de consumo nela concentradas. Porém, esta acessibilidade não é homogênea. O padrão desta urbanização, de baixa densidade e com expansão horizontal contínua, comandada pela especulação imobiliária, segrega a população de baixa renda em áreas cada vez mais inacessíveis, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura e de serviços, prejudicando o seu acesso a essas oportunidades, impedindo uma apropriação equitativa da própria cidade e agravando a desigualdade na distribuição

---

<sup>3</sup> Resta esclarecer que os problemas relacionados à mobilidade afetam várias cidades do mundo, sobretudo as localizadas em países em desenvolvimento. Assim observa Arrué (2009, tradução nossa), em relação à cidade de Lima, capital do Peru, afirmando que lá, como na maioria das cidades do mundo, a mobilidade das pessoas se converteu em um de seus principais problemas. As formas como se manifestam tais problemas são várias, entre elas: acidentes de trânsito, falta de respeito às normas e direitos dos cidadãos, ausência de autoridade, ansiedade constante do cidadão diante da incerteza cotidiana, sinalização confusa, vias mal estruturadas. Esse quadro, em regra, acarreta grandes custos para o Estado e para a sociedade. Enfatiza, ainda, que em uma visão geral da metrópole, descobre-se que são múltiplos os desafios associados a esse gravíssimo problema social e político, assim como são múltiplas as soluções para ele. No entanto, são comuns as soluções unilaterais, que não observam uma abordagem integral do assunto e reduzem o problema a somente um dos diversos fatores que o originam.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em: 07 ago. 2014.

da riqueza gerada na sociedade.

A referida pesquisa evidenciou que naquela ocasião já existiam políticas de mobilidade urbana no país, mas que não eram executadas de forma a contribuir para a melhoria da qualidade da vida urbana. Pelo contrário, passaram a representar "[...] um fator de sua deterioração, causando redução dos índices de mobilidade e acessibilidade". Entre as causas que contribuíram para esse quadro foi apontada uma em particular: as cidades brasileiras foram construídas e adaptadas para atenderem às necessidades de circulação de transporte motorizado, rodoviário e individual, em detrimento da valorização do transporte coletivo (MINISTÉRIO DAS CIDADES 2007, p. 39-40).

O economista Ladislau Dowbor<sup>5</sup>, do Núcleo de Estudos do Futuro, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, reforça esse entendimento, ao afirmar que a quantidade de carros circulando no país não é o principal problema de mobilidade urbana, e sim o modelo criado nas cidades para favorecer o transporte individual. Ele afirma que existem muitos países com uma densidade de automóveis por habitante maior que no caso brasileiro e onde a circulação ocorre normalmente: "[...] O problema no Brasil é que, por pressão política das empreiteiras e montadoras, se fez todas as infraestruturas para o automóvel, e não para o transporte coletivo."

Cabe ressaltar que entendendo a cidade como espaço de reprodução do sistema capitalista, e ocupando o Brasil uma posição de país em desenvolvimento, é fácil justificar o tipo de política urbana adotada ao longo dos anos, que prioriza, nesse caso, o automóvel, enquanto bem de consumo. Assim, ao longo da história, o governo brasileiro, atendendo aos interesses da indústria automobilística, realizou diversas ações nesse sentido, desde a construção do sistema viário próprio para esse tipo de transporte até, como recentemente ocorreu, os incentivos fiscais para compra de automóveis e motos<sup>6</sup>.

Em 2011, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), juntamente com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (VASCONCELLOS et al, 2011), publicou um estudo sobre o tema *Transporte e mobilidade urbana*, em que destaca

---

<sup>5</sup> Disponível em: < <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/03/com-aumento-da-frota-pais-tem-1-automovel-para-cada-4-habitantes.html>>. Acesso em: 07 ago. 2014.

<sup>6</sup> Conforme informações divulgadas em pesquisa do Ipea (*Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas - A Mobilidade no Brasil, 2011*), a transformação no perfil da mobilidade urbana brasileira, com a valorização do uso do transporte individual, foi acelerada por uma estratégia do governo federal de manter o crescimento econômico com o estímulo à indústria automobilística, em especial por meio da redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), o que já ocorria há muito tempo. Entre 1977 e 2005, segundo o relatório do Ipea, houve queda no uso do transporte público (de 68% para 51% do total de viagens motorizadas) e aumento no uso do automóvel (de 32% para 49%) nas grandes cidades brasileiras.

o tema da mobilidade sob o enfoque do tempo de deslocamento das pessoas no trânsito.

O estudo revela que as pessoas deslocam-se no espaço das cidades em razão de necessidades sociais e econômicas. Esses deslocamentos podem ser feitos a pé ou por meio de veículos de transporte motorizados ou não motorizados. "[...] Em economias em desenvolvimento, como o Brasil, as pessoas que moram nas cidades realizam, em média, dois deslocamento por dia (média entre as que se deslocam e as que não se deslocam) [...]" (VASCONCELLOS et al, 2011, p. 8).

Dessa forma, o principal problema gerado pela ineficiência dos sistemas de mobilidade urbana nas grandes cidades é o aumento do tempo de deslocamento da população. Foi observada essa tendência nas principais metrópoles brasileiras, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Entre 1992 e 2008, o tempo médio de deslocamento casa-trabalho da população subiu aproximadamente 6%, a despeito dos investimentos realizados nos sistemas de mobilidade (VASCONCELLOS et al, 2011).

Destaca-se, ainda, na pesquisa, o fato desses deslocamentos resultarem em consumos de tempo, espaço, energia, recursos financeiros e geração de externalidades negativas, como a poluição do ar, os acidentes de trânsito e os congestionamentos. No caso do Brasil, o crescimento urbano, acentuado a partir da década de 1960, fez aumentar o número de veículos motorizados em circulação, resultando, em muitas cidades, em “[...] sistemas de mobilidade de baixa qualidade e de alto custo, com impactos negativos na vida das pessoas e nos custos econômicos e ambientais para a sociedade” (VASCONCELLOS et al, 2011, p. 8-9).

Os autores da pesquisa identificaram, ainda, que muitos investimentos foram feitos na melhoria dos sistemas de transportes e expansão dos sistemas ferroviários nas metrópoles brasileiras, não impedindo, porém, que a população sofresse os impactos negativos do aumento do tempo de deslocamento com o acirramento dos congestionamentos urbanos (VASCONCELLOS et al, 2011).

Há estudos, ainda, que associam a mobilidade urbana no Brasil às condições de desigualdade social e de segregação espacial, ocasionadas por interesses predominantemente econômicos, como a especulação imobiliária, aliada à políticas de incentivo à compra de veículos automotores individuais. Nesse sentido, o estudo realizado pelo IPEA sobre o tempo de deslocamento casa-trabalho, considerando níveis de renda e sexo aponta que (2013, p. 19-20):

[...] essa diferença de tempo de deslocamento entre pobres e ricos é muito maior em algumas regiões metropolitanas e quase nula em outras. Em Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, por exemplo, a diferença entre pobres e ricos é consideravelmente pequena, apesar das diferentes condições destes dois grupos em termos de capacidade de escolha do local de moradia e de dependência do transporte

público. Por outro lado, nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Curitiba e DF, o grupo mais pobre faz viagens casa-trabalho, respectivamente 40%, 61% e 75% mais demoradas do que os mais ricos. Estes resultados apontam para importância de futuros estudos que investiguem em que medida esta desigualdade nos tempos de viagens é resultado de diferentes níveis de segregação espacial e de acessibilidade dos bairros nas áreas metropolitanas brasileiras.

Em resposta a essa realidade, cobra-se do Poder Público medidas no sentido de implementar políticas que, no mínimo, reduzam as desigualdades sociais por meio do oferecimento de serviços de transportes públicos mais dignos e eficientes, aliadas a outras políticas urbanas essenciais – uma vez que a solução deve ser integrada –, como a de moradia e de saneamento básico.

## 1.2 ORIGEM E CONCEITO DA MOBILIDADE URBANA

Antes de tratar sobre o conceito de mobilidade urbana é necessário fazer uma análise da origem da expressão, assim como demonstrar a sua relação com a função social da circulação.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu ser de competência de cada Município executar a sua política de desenvolvimento urbano, sem perder de vista o cumprimento das funções sociais da cidade.

Na lição de Dias (2009, p. 31), as funções sociais de cidade podem ser compreendidas como o "[...] resultado da prestação dos serviços públicos necessários para que os cidadãos possam trabalhar, habitar, circular e desfrutar de atividades recreativas e de lazer nos espaços urbanos". Como visto, entre essas funções está a circulação que, segundo a autora (2009, p. 32):

[...] é função diretamente afeta à ordem urbanística, o que pressupõe a intervenção do Poder Público nos espaços urbanos por meio do planejamento para criar legislação urbanística e instrumentos de intervenção urbanística para propiciar a circulação, o direito de ir e vir dos cidadãos que habitam os espaços urbanos, em igualdade de condições.

Esse novo enfoque sobre a cidade<sup>7</sup>, a ser planejada e organizada, tendo em vista o atendimento de determinadas funções de cunho social, foi introduzido nos debates ocorridos no 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas, Grécia, em 1933. Naquela ocasião foi elaborado um documento, conhecido como a *Carta de Atenas*,

---

<sup>7</sup>Matiello (2006) destaca que essa abordagem foi introduzida na Constituição de 1988 através das reivindicações do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que conseguiu apresentar emenda à constituição (Emenda Popular de Reforma Urbana), solicitando o tratamento da gestão na cidade sob a ótica do cumprimento da função social.

em que foram estabelecidos critérios para organização e gestão das cidades e definidas as suas quatro funções primordiais: trabalho, habitação, lazer e circulação<sup>8</sup>.

Assim, constata-se que entre as funções sociais da cidade está a da circulação, identificada como aquela que visa **estabelecer o contato entre as diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma dessas organizações**. Mas é na *Nova Carta de Atenas* (NOVA CARTA DE ATENAS, 2003), baseada em uma proposta de **cidades coerentes**<sup>9</sup>, que se pode identificar com mais precisão aspectos relacionados à circulação e a sua associação aos modos de transportes e à mobilidade. Assim verifica-se:

**Fluxos e mobilidade.** Nas cidades europeias do futuro, os habitantes terão à sua disposição uma variedade de escolhas de modos de transporte, assim como redes de informação activas e acessíveis. Na Cidade coerente e no seu “hinterland” regional, o uso criativo de novas tecnologias permitirá oferecer uma variedade de sistemas de transporte para pessoas e bens, e para os fluxos dos mais variados tipos de informação. [...] À escala estratégica, as relações entre vizinhanças, cidades e regiões serão facilitadas pela evolução da Rede Europeia de Transporte que oferecerá ligações rápidas, agradáveis, sustentáveis e económicas entre os locais de trabalho, de educação, de habitação, de cultura e lazer. À escala das cidades organizadas em rede, será a melhoria das condições de troca entre os diferentes modos de transporte que facilitará a mobilidade. No entanto, a organização do espaço numa cidade coerente deve incluir a integração completa das políticas de transporte e das políticas urbanas.

Nesse sentido, Oliveira Júnior (2011) defende que o conceito de circulação introduzido na *Carta de Atenas* de 1933 está relacionado às redes de infraestruturas de transportes mencionadas na *Nova Carta* de 2003, assim como possui a mesma conceituação de mobilidade urbana. E complementa o raciocínio expondo a sua definição de mobilidade urbana:

[...] compreendida como a condição para acessar toda a cidade, de usufruir das suas funções urbanas e gozar dos direitos sociais positivados (por exemplo: educação, saúde, trabalho, lazer, moradia), pela utilização da infraestrutura e modalidades de transportes disponíveis ao conjunto da população.

---

<sup>8</sup>O item 77 das conclusões da *Carta* (LE COBUSIER, 1993) informa que: [...] O urbanismo tem quatro funções principais, que são: primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três, condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias a boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre as diversas organizações, mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções, que são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada a vida pública por uma técnica de ação.

<sup>9</sup>"A Cidade Coerente integra um conjunto variado de mecanismos de coerência e de interligação que actuam a diferentes escalas; incluem tanto elementos de coerência visual e material das construções, como os mecanismos de coerência entre as diversas funções urbanas, as redes de infraestruturas e a utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação" (NOVA CARTA DE ATENAS, 2003).

Garcias e Bernardi (2008) também compreendem a mobilidade urbana como a quarta função da cidade e a definem como um processo de fluxos de pessoas e bens, relacionado a todas as formas de deslocamentos dentro do ambiente urbano, como o transporte público coletivo, o transporte privado motorizado ou não, o deslocamento a pé, nos modos: rodoviário, ferroviário e hidroviário.

Entretanto, alguns doutrinadores entendem que o conceito atual de mobilidade urbana é mais amplo que o de circulação. Dias (2009, p. 34) afirma que o deslocamento das pessoas e dos bens no espaço urbano deve ocorrer de forma digna, e que, nesse sentido, o Município deve garantir a infraestrutura de veículos e de vias que "[...] possibilitem efetivamente o ir e vir com qualidade de vida e com segurança".

Azevedo Filho (2012) considera o conceito de mobilidade urbana como de difícil definição por representar os mais diferentes espaços geográficos, como municípios e aglomerados urbanos. Afirma, ainda, ser comum associar o conceito somente a circulação de automóveis e de transporte coletivo, em especial os motorizados, sem maiores preocupações com o deslocamento dos pedestres e com o planejamento de modos não motorizados (a pé/bicicleta).

Guimarães (2012, p. 91) concebe a mobilidade urbana como a "[...] facilidade real ou efetiva das condições de deslocamento, realizada por qualquer modo em via pública, que leva em conta as necessidades dos cidadãos", e observa que deve ser tratada como política pública prioritária a ser promovida por todos os meios possíveis para garantir os deslocamentos e a qualidade de vida nas cidades.

Cabe esclarecer, diante de tais definições, a associação da mobilidade ao direito de locomoção, relacionado, *a priori*, à liberdade de ir e vir, previsto na Constituição de 1988 como direito fundamental. Esclarecedor o ensinamento de Fonseca e Cichovski (2010, p. 50), que apontam a necessidade de compreender o direito de ir e vir não apenas sob uma perspectiva individual, mas também como um direito fundamental prestacional, essencial para o exercício de outros direitos. Nesse sentido:

No cenário do Estado Social e Democrático, comprometido por determinação constitucional com a erradicação da miséria e a atenuação das desigualdades sociais e regionais, indissociáveis das questões urbanas, o direito de ir e vir deve acompanhar o plano evolutivo dos direitos fundamentais e atender à complexidade social contemporânea, ao exigir soluções incomparavelmente mais criativas e reflexivas para assegurar a efetividade da mobilidade urbana e a inclusão social.

Por essa perspectiva, compreende-se o motivo de se exigir a atuação positiva do Poder Público para garantir a mobilidade urbana, seja no sentido de legislar sobre a matéria ou de

executar ações (prestação material).

Em relação à evolução teórica da matéria, Tobias (2005) alerta para o fato de a preocupação com o tema ter como enfoque inicial os estudos de mobilidade no tempo e no espaço, chamados pelos ingleses de *travel budgets analysis*, na década de 1960. E que nas décadas de 1970 e 1980, os estudos sobre mobilidade continuaram a ser realizados sob esse enfoque do tempo percorrido pela população em seus deslocamentos.

Tobias (2005) destaca, ainda, a opinião de Eduardo Vasconcellos, que durante os anos 90 tratou a mobilidade sob outra perspectiva, levando em consideração aspectos sociais. Assim, o autor citado apontou que qualquer tipo de análise que fosse feita sobre a mobilidade deveria ser fundamentada na conexão entre a oferta do sistema de circulação (vias e veículos) e a estrutura de circulação, assim como na conveniência do indivíduo e na sua acessibilidade econômica e física aos meios de circulação.

Percebe-se, assim, que os estudos e os planejamentos em mobilidade são realizados tradicionalmente por meio de uma abordagem quantitativa. Como assevera Alves (2014, p. 44), a matéria é tratada como "[...] os deslocamentos ou viagens que acontecem nas cidades, que têm como referência um local de origem e outro de destino, sendo que muitas vezes refere-se, tão somente, às viagens motorizadas". Observa, o autor, entretanto, que atualmente o conceito de mobilidade tornou-se mais complexo e a matéria é vista como um fenômeno multifacetado, com dimensões sociais, econômicas e políticas.

Hoje, se associa a mobilidade urbana, por exemplo, à questão da sustentabilidade. Leciona Tobias (2005) que esse tipo de abordagem surgiu na década de 1990, com os estudos de Gudmundsson e Hojer, que entendiam ser fundamental que as políticas de mobilidade considerassem o equilíbrio entre os modos de transportes e o incentivo aos modos não motorizados, assim como a integração com políticas de uso do solo.

Diante desse quadro de definições, constata-se que o termo mobilidade é oriundo de estudos realizados especialmente por engenheiros, no planejamento de sistemas de transportes, que se ocupavam em investigar a demanda, assim como o tempo gasto nas viagens e seus custos. Essa metodologia de planejamento em transportes, ao longo do tempo, demonstrou-se ineficiente e passou a ganhar novos elementos, exigindo um estudo multidisciplinar.

No Brasil, a questão da circulação de pessoas e de bens no espaço urbano que, conforme demonstrado, passou a ser compreendida com uma das funções sociais da cidade, é de observância fundamental no desenvolvimento das políticas urbanas brasileiras, nos termos

do artigo 182 da Constituição Federal. Com o advento da Lei Federal n. 12.587<sup>10</sup>, instituindo as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e integrando as disposições previstas no Estatuto da Cidade, a mobilidade urbana passou a ser definida legalmente, como **a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano**, nos termos do artigo 4º, inciso II.

Nesse cenário, surge o conceito de mobilidade urbana que atualmente predomina entre os estudiosos da matéria, sendo construído e difundido no Brasil sobretudo a partir de ações do Governo Federal. Assim, o Ministério das Cidades (2004, p. 13), em suas políticas, compreende a mobilidade urbana como:

[...] um atributo associado às pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas. Face à mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transportes coletivos ou motoristas; podem utilizar-se do seu esforço direto (deslocamento a pé) ou recorrer a meios de transporte não-motorizados (bicicletas, carroças, cavalos) e motorizados (coletivos e individuais).

Conclui-se, desse modo, que o conceito disposto na Lei nº 12.587 não consegue alcançar a dimensão defendida nos estudos e nos planos realizados pelo Governo Federal. A mobilidade urbana insere-se em um contexto mais amplo<sup>11</sup>, que exige a atuação do poder público no sentido de garantir que os deslocamentos das pessoas e de bens (com prioridade do pedestre e não dos veículos) ocorram de forma eficiente e segura, com condições de acessibilidade física e financeira, de modo sustentável, com vistas à promoção da inclusão social, e, conseqüentemente, ao cumprimento da função social da cidade, proporcionando melhor qualidade de vida para a população.

Apenas para efeito de demonstrar experiências que seguiram tais diretrizes e encontraram soluções eficientes para a mobilidade urbana, cabe citar os casos de Barcelona, na Espanha, e Amsterdã, na Holanda. Segundo matéria divulgada pelo Instituto ETHOS, assinada por Jorge Abrahão (2014), em 1998 Barcelona criou um Pacto de Mobilidade com o objetivo de promover a consulta à população e a participação conjunta entre setor público, associações e entidades civis no sentido de criar um modelo de mobilidade. O planejamento urbano da cidade é referência mundial, conhecido como Modelo Barcelona, e consiste em um

---

<sup>10</sup> Promulgada em 03/01/2012, com vigência a partir de 13/04/2012, e que será denominada no presente trabalho como Lei da Mobilidade Urbana.

<sup>11</sup> Nesse mesmo sentido, o ensinamento de Arrué (2009, sem paginação, tradução nossa) "O conceito de mobilidade urbana, diferente na noção de transporte urbano, não se centraliza meramente no sistema viário ou de trânsito, de modo que o principal interesse não recai sobre as unidades veiculares e os condutores, mas vincula esses aspectos próprios do tráfego de veículos à dinâmica urbana de constante mobilidade, em que o ser humano e, em particular, o pedestre é o verdadeiro protagonista através de suas interações".

planejamento que integra várias políticas urbanas e que na área da mobilidade realizou intervenções viárias e na infraestrutura de transporte público visando a melhoria do funcionamento da cidade, como a implantação do veículo leve sobre trilho (VLT).

Amsterdã, por outro, é uma cidade com características peculiares, que cresceu em torno do rio Amsted e por esse motivo passou por um processo de drenagem para que pudesse ser habitada. O planejamento em mobilidade urbana levou em consideração esse fator, além disso, não priorizou um meio de transporte em especial, mas buscou a integração entre eles no espaço público, de acordo com às diferentes funções da cidade.

Foi elaborado um plano local de mobilidade - que contou com a ação coordenada das secretarias de Transportes, Habitação e Meio Ambiente - por meio do qual foi buscada a categorização das ruas da cidade, "de forma a selecionar os meios de transporte a serem utilizados nas diferentes vias, de acordo com sua infraestrutura e com a função no território". Assim, as vias onde localizam-se os museus da cidade, por exemplo, têm indicação para o trajeto de bicicleta ou a pé, muito embora também sejam bem servidas por transporte público.

Constata-se, assim, que garantir uma mobilidade urbana eficiente e que proporcione qualidade de vida para os habitantes das cidades é uma questão inerente ao atual estágio de desenvolvimento da humanidade, caracterizado pela concentração das pessoas nos centros urbanos, que precisam conviver em espaços e vias por vezes já saturados, utilizando meios de transportes que também já não garantem deslocamentos com rapidez, conforto e qualidade. Entretanto, como nos exemplos anteriormente expostos, trata-se de um desafio possível de ser enfrentado, desde que o planejamento seja realizado com base em um novo enfoque sobre a mobilidade, ou seja, um planejamento em que ocorra a integração das políticas de mobilidade com outras políticas urbanas, assim como o esforço conjugado entre as autoridades públicas responsáveis e a participação da população interessada.

### 1.3 O DESENVOLVIMENTO DA MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

A mobilidade urbana no Brasil ganhou nova abordagem e passou a ser formulada como uma política de planejamento urbano relevante, após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, pelo governo federal, que buscava, assim, inserir-se em um contexto mundial de ações voltadas para solucionar problemas de mobilidade, presentes em cidades do mundo todo, mas que por fatores de várias ordens apresentam-se com mais intensidade nas

cidades de países em desenvolvimento<sup>12</sup>.

Isso não significa que no Brasil não existissem políticas e planos anteriores a essa data, mas eram direcionados especificamente a questões de trânsito, transportes públicos, construção e pavimentação de vias, realizados de forma setORIZADA, sem a visão do planejamento integrado e do desenvolvimento sustentável.

Para integrar as ações do governo federal direcionadas à matéria, foi elaborado o Plano Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, em 2004. No Plano fica evidenciado que, embora a mobilidade esteja associada à necessidade de deslocamento de pessoas e de bens, esta deve passar a ser compreendida não somente como a ação de ir e vir, mas a partir de um novo paradigma, relacionado, inclusive, à sustentabilidade. Nesse sentido, a mobilidade urbana sustentável é definida, em síntese, como o resultado das políticas de transporte e de circulação que buscam proporcionar o acesso amplo e democrático à cidade, através do estímulo ao uso de transportes não-motorizados e dos transportes coletivos, que "não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 14).

Ainda em continuidade às ações direcionadas à mobilidade urbana, em 2007, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, lançou um *Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana* (PLANMOB), com o objetivo de estimular e orientar os municípios do país no processo de elaboração de seus planos diretores de transporte e planos de mobilidade urbana, contendo novos conceitos e princípios relacionados ao planejamento urbano em mobilidade.

O referido *Caderno* (2007, p. 15) informa que algumas orientações apresentadas são genéricas, de modo a serem adaptadas, conforme a realidade de cada município. Adverte, contudo, que um aspecto da nova abordagem para a gestão das políticas de mobilidade urbana deve ser seguido por todas as cidades do país, independente de seu tamanho, de sua localização geográfica ou da dinâmica de sua economia: a política deve ser orientada para as

---

<sup>12</sup> Por iniciativa do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), foi criado o primeiro Observatório de Mobilidade Urbana (OMU) latino americano, com a inclusão de 15 das principais cidades da região, entre elas Rio de Janeiro, São Paulo, Caracas, Lima e Buenos Aires. O OMU tem como objetivo principal fornecer informações relevantes para o planejamento de políticas públicas eficazes e para a gestão efetiva dos sistemas de transporte público das cidades. Assim, elaborou documento (BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA, 2010, p. 3 - tradução nossa) em que apresenta como uma das justificativas para tal iniciativa o fato de os sistemas de transporte público configurarem-se como um dos elementos centrais para definição das dinâmicas de desenvolvimento urbano na região. Define a mobilidade urbana como fator determinante para a produtividade econômica da cidade e para a qualidade de vida de seus cidadãos, assim como para o acesso a serviços básicos de saúde e educação. E conclui que os sistemas de transporte urbano de massa na América Latina proporcionam avanços importantes na redução de emissões que contribuem para o efeito estufa e, portanto, são um aspecto importante da luta global contra as mudanças climáticas.

pessoas. Por isso, o destaque para temas, como: a inclusão social, a sustentabilidade ambiental, a equidade na apropriação dos espaços públicos e a gestão democrática.

Essas ações ganharam respaldo jurídico com a promulgação da Lei n. 12.587/2012, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, que passa a orientar a elaboração das políticas de mobilidade urbana no país a partir de então, sob um novo enfoque, que afasta o planejamento realizado de forma setorializada. É nesse sentido os esclarecimentos do Ministério das Cidades (2015, p. 28):

As proposições da PNMU orientam no sentido de fomentar o planejamento urbano, sem perder de vista que todos os atores são fundamentais ao processo e beneficiários de uma cidade mais humana e acessível aos cidadãos, indistintamente. Todas as esferas do Poder Público têm hoje como grande desafio integrar as políticas urbanas que por décadas foram tratadas de forma setorializada e segmentada. A qualidade do deslocamento depende de que o sistema urbano tenha seus elementos urbanos integrados e planejados de forma a minimizar os deslocamentos, otimizando tempo e espaço a fim de promover a economicidade e um padrão de vida urbano satisfatório.

Diante de um novo contexto, em que a sociedade brasileira passou a demonstrar nas ruas (sobretudo através de protestos que se intensificaram em junho de 2013) sua insatisfação com a situação precária dos transportes públicos do país, o Ministério das Cidades lançou em 2015 novo Caderno de Referência (PLANMOB 2015), adaptando-o aos comandos da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana e atualizando algumas informações, como as relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>13</sup>.

Conclui-se, desse modo, que a mobilidade urbana, embora o termo não conste expressamente no texto constitucional de 1988, está relacionada às funções sociais da cidade – especificamente a da circulação –, que são reconhecidas no artigo 182 da atual Constituição como orientadoras da política de desenvolvimento urbano do país. Está associada, ainda, aos dispositivos constitucionais que tratam sobre os transportes. Além do que, mereceu tratamento especial pelo legislador federal, que instituiu lei para tratar especificamente sobre as políticas de mobilidade urbana.

Alguns estudiosos, como Oliveira Júnior (2011) e Guimarães (2012), defendem, inclusive, que a mobilidade urbana deve ser compreendida como um direito social e/ou fundamental, uma vez que, por meio dela, pode-se ter acesso a outros direitos sociais, como:

---

<sup>13</sup> Na introdução do guia, o Ministro das Cidades justifica que "[...] A melhoria da mobilidade nas cidades é um enorme desafio aos governantes e uma reivindicação da sociedade. Em junho de 2013, milhares de pessoas foram às ruas demandar dos governantes a prestação de serviços de transporte público coletivo com qualidade, conforto, pontualidade e preço justo. Face às reivindicações, foram revogados reajustes tarifários em grandes cidades, concedidos benefícios tributários, dentre outras medidas. Além disso, a discussão da mobilidade urbana entrou na pauta da sociedade definitivamente, favorecendo as ações institucionais do governo federal, já em execução, para a capacitação dos municípios, a elaboração do Sistema Nacional de Informações de Mobilidade Urbana e outras, em cumprimento à Política Nacional de Mobilidade Urbana".

saúde, educação e lazer. Guimarães (2012, p. 89) observa, ainda, que a própria Constituição, em seu artigo 30, inciso V, define o transporte público coletivo como um serviço de caráter essencial e assevera que a mobilidade urbana, através do transporte coletivo, deve ser entendida, no mínimo como um "[...] meio assecuratório da efetividade de direitos fundamentais, se, numa visão ainda mais vanguardista, não for, no sentido do étimo, encarado ou arrolado como um deles".

Oliveira Júnior (2011, p. 66) vai além e defende que a mobilidade urbana seja positivada como um direito, que corresponderia à segunda dimensão do conceito de ir e vir, afastando-se da compreensão relacionada ao poder do Estado de impedir o deslocamento, a entrada e a permanência de um indivíduo no território nacional. Segundo o autor, com base nessa nova interpretação o Estado teria outras obrigações:

[...] o Estado seria instado a não obstar o deslocamento das pessoas na cidade devido à omissão de dever, em razão da falta de infraestrutura adequada à mobilidade urbana, assim como pelo não atendimento ao mínimo vital para determinado conjunto de pessoas excluídas dos benefícios de se viver em sociedade ou negando ao cidadão a garantia constitucional da dignidade da pessoa humana e o acesso e fruição aos seus direitos sociais, em particular, pelo estabelecimento de tarifa pública acessível aos cidadãos de menor nível de renda.

Embora tais abordagens ainda não estejam firmadas pela doutrina jurídica pátria e a mobilidade urbana nem mesmo seja considerada como um direito, a realidade atual das grandes cidades, no aspecto, sobretudo do trânsito e dos transportes públicos, demonstra a importância e a necessidade de ações que facilitem a circulação das pessoas nos centros urbanos. Assim, é imprescindível que os governos se organizem no sentido de elaborarem e implantarem políticas de mobilidade urbana nas cidades.

Verifica-se, entretanto que esse novo entendimento sobre a mobilidade urbana e o advento de legislação específica, embora já tenha servido para respaldar determinadas ações e políticas na área, sobretudo por parte do Governo Federal, como o PAC da Mobilidade, que vem financiando obras viárias e de implantação de sistemas de transportes, com destaque para o *Bus Rapid Transit*(BRT), não foram suficientes até o momento para resolver a questão.

Como se trata de uma matéria complexa, fatores que não estão diretamente relacionados à circulação e aos meios de transportes influenciam e dificultam a mobilidade nas cidades, como o uso e a ocupação desordenados do solo, assim como a falta de integração entre as políticas de desenvolvimento urbano em geral (habitação, saneamento etc.).

A arquiteta e urbanista Ermínia Maricato<sup>14</sup>, em recente seminário sobre mobilidade

---

<sup>14</sup>Disponível em *Portal Brasil*, publicado em 12/08/2014. Acesso em: 15 ago. 2014.

urbana, afirma que o direito à cidade está intrinsecamente ligado a fatores, como: a especulação imobiliária e a falta de planejamento, apesar das “boas leis existentes no setor”. No mesmo evento, representantes do governo federal apontaram para as dificuldades relacionadas à definição das responsabilidades de cada ente da União na implementação das políticas públicas do setor e ressaltaram a necessidade de fortalecer o Pacto Federativo, para elaboração e execução de um plano nacional sobre o tema.

Desse modo, evidencia-se a conexão entre a mobilidade urbana e as ações dos entes federativos, em especial as direcionadas ao planejamento e execução dos serviços de transportes urbanos, e como as competências de cada um devem estar bem definidas para que a atuação ocorra de forma efetiva e, ao mesmo tempo, com coordenação e cooperação.

Porém, antes de adentrarmos nessa questão específica, é necessário localizar o transporte público coletivo no ordenamento jurídico pátrio, discorrer sobre sua condição de serviço público essencial e apresentar a sua importância para a efetivação da mobilidade urbana.

#### 1.4 A MOBILIDADE URBANA EFETIVADA PELO USO DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

A essencialidade do transporte público coletivo é prevista no artigo 30, inciso V da Constituição Federal, ao dispor sobre a competência municipal para organização e prestação do serviço. O caráter essencial desse tipo de transporte indica, assim, que deve ser prestado diretamente pelo poder público ou, por delegação deste (sob regime de concessão ou permissão), por particulares.

No entanto, se verifica ao longo do processo histórico é que as políticas voltadas para trânsito e transporte no Brasil priorizaram o uso do automóvel em detrimento de outros modos de transportes, inclusive no planejamento da infraestrutura viária do país.

Conforme já mencionado, ações do governo federal há muito incentivam a compra de automóveis, colocando mais carros nas ruas das cidades brasileiras e, conseqüentemente, trazendo obstáculos para a mobilidade urbana. Segundo pesquisa realizada pelo IPEA (Mobilidade Urbana no Brasil, 2011, p. 22):

Uma das causas para o crescimento do transporte individual no Brasil são as políticas públicas de incentivos ou subsídios desbalanceados entre os diferentes modais, priorizando frequentemente o transporte por automóveis e motocicletas. Muitas vezes, essas políticas não são percebidas claramente pela população por envolver omissão do poder público, quando, por exemplo, este abre mão de taxar

áreas públicas para estacionamento privado ou adota medidas de renúncia fiscal para beneficiar determinada categoria.

A mencionada pesquisa (p. 23-24) aponta que entre os subsídios diretos oferecidos pelo governo federal está a redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a aquisição de veículos novos de baixa cilindrada, e, pelos governos estaduais, o baixo preço do licenciamento e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Outra política apontada como incentivadora do uso do transporte individual é a de combustíveis, "[...] que promoveu o encarecimento do preço do diesel em relação ao preço da gasolina, desde a quebra do monopólio estatal sobre a exploração e a venda de petróleo e derivados no fim da década passada".

Ao tecerem comentários sobre a importância da Lei da Mobilidade Urbana, sobretudo na promoção da redução das desigualdades sociais e da melhoria de vida nas cidades, Kässmayer e Zugman (2012, p. 233) observam que sua instituição ocorreu em um momento em que o trânsito e o deslocamento nas metrópoles estavam saturados pelo uso exagerado do automóvel, cuja opção é decorrente, entre outros: da má qualidade do transporte coletivo, da insegurança, da falta de estímulo ao uso da bicicleta e dos pacotes fiscais e econômicos que viabilizam a compra do automóvel.

Em relação à qualidade (ou falta dela) dos transportes públicos coletivos do país, os mesmos autores (2012, p. 218) destacam que atualmente existe uma forte demanda pela melhoria desse meio de transporte, o que, segundo os especialistas, significa atender a determinados requisitos, tais como: conforto, pontualidade, frequência e cobertura do trajeto aliados a uma tarifa condizente. Sem essas condições, a população opta pelo uso do transporte individual.

Vasconcellos (2012, p. 14-15) leciona que os automóveis ganham destaque a partir do momento em que o desenvolvimento econômico diversifica as atividades e gera novas classes médias ávidas por mobilidade social, o que ocorreu no Brasil a partir de 1970, em razão da modernização econômica que reorganizou o espaço urbano do país. Afirma, ainda, que as frequentes crises econômicas e os regimes políticos autoritários geraram uma política de transporte que reafirmava as desigualdades. Nesse sentido:

[...] os sistemas de ônibus permaneceram imersos em crises permanentes e os automóveis ocuparam parcelas crescentes do espaço disponível à circulação, gerando diferenças profundas com relação às condições de transporte e acessibilidade, entre aqueles com e sem acesso ao transporte particular.

Apesar desse contexto, as políticas atuais direcionadas para a mobilidade urbana, assim como os projetos já implantados ou em andamento, evidenciam o uso do transporte

público coletivo como prioridade, ações que por vezes denotam a contradição das políticas do governo federal, que incentiva a mobilidade urbana através do acesso ao transporte coletivo, mas ao mesmo tempo continua fornecendo incentivos para compra de veículos individuais (carros e motos).

A Lei da Mobilidade Urbana dispõe sobre o transporte público coletivo em vários dispositivos. Define-o como serviço público de transporte de passageiros acessível a toda população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público (artigo 4º, inciso VI).

O texto legal também inclui entre as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana a prevalência do uso do transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (artigo 6º, inciso II), assim como está fundamentada em princípios como o da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo (artigo 5º, inciso III).

Fica claro na lei a importância que o transporte público coletivo deve merecer dos gestores municipais no planejamento dos sistemas de transportes, não somente para facilitar os deslocamentos, mas visando também uma mobilidade que se realize de forma acessível e sustentável.

Nesse sentido, destacamos o ensinamento de Costa et al (2014, p. 28):

A mobilidade urbana é questão essencial para a qualidade de vida da população, e a Lei de Mobilidade Urbana deve impactar diretamente sobre o bem-estar das pessoas, ampliando a qualidade do transporte urbano e, conseqüentemente, contribuindo para o acesso universal à cidade. Ao fomentar o transporte público e o uso de veículos não motorizados, a lei privilegia instrumentos que vão ao encontro da necessidade de transformação das nossas cidades em cidades sustentáveis.

Ao estudar o tema da mobilidade urbana, Guimarães (2012, p. 18), também confere relevo ao transporte coletivo urbano, afirmando tratar-se do único serviço público<sup>15</sup> que a Constituição Federal de 1988 classificou como de caráter essencial. Ilustra com o exemplo de uma greve no setor, que inviabiliza a prestação de vários outros serviços, prejudicando a população em geral.

Ensina Meirelles (1998, p. 331-332) que o transporte coletivo urbano e rural é de exclusiva competência do Município – matéria que será tratada no próximo capítulo –, desde que limitado ao seu território, tratando-se de um serviço público de caráter essencial, nos

---

<sup>15</sup> O mesmo autor, após analisar diversos conceitos sobre serviço público, apresenta uma definição própria (que ele chama de conceito finalístico) para a expressão: "[...] é a atividade imprescindível do Estado, diretamente prestada ou por quem lhe faça às vezes, cuja finalidade é a satisfação do interesse público (orientado e modulado pela dignidade humana) no atendimento das necessidades, utilidades ou comodidades individuais e coletivas da sociedade" (SILVA, 2012, p. 30).

termos do artigo 30, inciso V da Constituição de 1988. E complementa afirmando que tal serviço pode ser prestado diretamente pela Prefeitura, por entidade paraestatal municipal ou por particulares, mediante concessão ou permissão (formas estas previstas no texto constitucional), ou, ainda, por autorização (sendo que esta modalidade não tem previsão constitucional, mas o autor entende ser possível a sua utilização em certos casos). Com efeito, adverte:

O Sistema Nacional de Transportes não retirou a competência do Município para o transporte coletivo local, apenas o integrou no Plano Nacional de Viação, ao lado do intermunicipal, que é da jurisdição do Estado-membro, e do interestadual e internacional, sujeitos à competência da União. Essa política visa à integração dos transportes coletivos terrestres numa só rede, o que já vem sendo posto em prática na área urbana da Capital de São Paulo com a integração metrô-ônibus, em que o mesmo bilhete de passagem vale para os dois meios de transporte nas linhas integradas, facilitando enormemente a circulação dos usuários.

Ao tratar sobre a ordenação jurídica do sistema viário, Silva (2012, p. 178-179) assevera que o sistema viário é "condição necessária ao exercício da função urbana de circular". Em seu aspecto dinâmico, o sistema viário envolve "[...] o conjunto de meios e atividade estatais, exercidos em cada modalidade de transporte, necessário e suficiente ao uso adequado da infraestrutura viária". Em resumo, trata-se do sistema de transportes.

Assevera o autor que uma das funções da atividade urbanística do Poder Público é proporcionar a circulação e, portanto, é através do sistema viário que "[...] se realiza 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)".

Em relação ao sistema de transporte urbano, matéria que interessa ao presente trabalho, Silva (2012, p. 229) afirma ser o "[...] conjunto de meios e atividades destinados a conduzir pessoas e coisas de um ponto a outro dentro do perímetro urbano ou metropolitano e sua extensão suburbana". Tal sistema é formado por transportes públicos e privados, assim como por transportes coletivos e individuais.

Nesse contexto, Silva (2012) adverte que o problema dos transportes urbanos, compreendido enquanto sistema, deve ser considerado também como um problema de uso do solo<sup>16</sup>, com profunda influência sobre o ambiente urbano em geral, inclusive em relação à poluição sonora, do ar, da água etc., caracterizando-se como um assunto urbanístico

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, leciona Litman (2015, p. 2 - tradução nossa) que decisões de planejamento de transporte influenciam diretamente o uso e ocupação do solo, afetando a quantidade de solo utilizada para servir aos meios de transporte, e indiretamente, afetam a concepção de desenvolvimento. Por exemplo, a expansão de vias urbanas aumenta a área pavimentada e incentiva mais dispersão, assim como estimula o desenvolvimento orientado para o automóvel (expansão), enquanto que um planejamento que estimule a caminhada, o ciclismo e o transporte público proporciona o crescimento compacto e inteligente das cidades.

fundamental.

Guimarães (2012, p. 87), ao tratar da essencialidade do serviço de transporte público coletivo, observa que o constituinte de 1988 não deu o mesmo tratamento ao transporte individual de passageiros, como o táxi, uma vez que esse modo de transporte contribui de maneira menos significativa para a locomoção das pessoas. E conclui que a essencialidade do transporte coletivo reside na circulação efetiva e fácil que proporciona aos habitantes da cidade, favorecendo a mobilidade urbana.

Cumprido, por fim, registrar que o transporte coletivo de passageiros no Brasil é realizado predominantemente por ônibus, havendo cidades em que o serviço é prestado também por meio de trens e metrô. A atual frota de ônibus do Brasil é de 107.000 veículos, que transportam 40 milhões de passageiros diariamente, atendendo 87% da demanda de transporte público coletivo, conforme levantamento da Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (NTU)<sup>17</sup>.

Diante do que foi aqui analisado, fica evidente que o transporte público coletivo, como disposto claramente na Constituição Federal, é um serviço público de caráter essencial. Sendo assim, essa essencialidade demonstra tratar-se de um serviço público fundamental para a concretização das funções sociais da cidade, sobretudo a da circulação. Nesse sentido, deve o poder público municipal, detentor da competência para a prestação do serviço no âmbito de seu território (ou o Estado, no caso de transporte urbano intermunicipal ou metropolitano), implementar políticas que garantam a toda a população utilizar transportes públicos eficientes, acessíveis financeiramente e de boa qualidade.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/novo/AreasInternas.aspx?idArea=7>>. Acesso em: 12 de jun. 2015.

## **2 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS EM MATÉRIA DE MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTES URBANOS**

Ao refletir sobre a mobilidade urbana no Brasil, em especial sobre a prestação do serviço de transporte público coletivo, considerado como um serviço público essencial que deve ser planejado e executado pelo poder público, surge a necessidade de analisar o quadro de repartição de competências em relação à matéria e, por consequência, a organização federativa do Estado brasileiro.

No Brasil, a adoção do Estado Federal ocorreu no período republicano, institucionalizado a partir da Constituição de 1891. Embora inspirado no modelo norte-americano, dele se diferenciou em razão das especificidades históricas das duas nações.

A Federação dos Estados Unidos da América foi formada a partir da união de Estados soberanos, que abdicaram dessa soberania para formar novas entidades político-territoriais (União e Estados-Membros), caracterizando uma forma centrípeta de federação, originada, assim, da agregação das partes. O Estado Federal brasileiro surgiu a partir de um Estado unitário, ocorrendo a transformação das antigas províncias (unidades administrativas) em Estados dotados de autonomia política, vislumbrando-se, assim, a sua formação por processocentrífugo, originado da segregação do Estado.

Entretanto, no ensinamento de Magalhães (2000, p. 18):

[...] A Constituição de 1891 construiu um modelo federal altamente descentralizado, mas artificial, pois não houve União de Estados soberanos, mas sim uma divisão para se criar uma união artificial, que, por este mesmo motivo, recuou nas Constituições brasileiras posteriores.

O federalismo brasileiro e de outros países, entretanto, passou por vários processos de transformação e de adaptação a cada contexto histórico, ocasionando diversas formas de arranjos federativos. Tal fator tem, por conseguinte, influência direta no modo de repartição de competências.

Nesse sentido, observa Silva (2012) que o modo que se realizará a repartição de competência depende da natureza e do tipo histórico de federação. Assim, naquelas em que a descentralização política é mais acentuada, as competências atribuídas aos Estados-membros serão mais amplas, como nos Estados Unidos. Em outras, em que o campo de competência da União é mais dilatado (a descentralização, portanto, não é mais restrita), os poderes dos Estados-membros serão mais reduzidos, como ocorre no Brasil.

Decorre desse quadro, a importância de se conhecer a evolução histórica do Estado Federal, desde sua origem, assim como no contexto brasileiro, para então partir para a apreciação o sistema de repartição de competências adotado na Constituição Federal de 1988, com destaque para as competências urbanísticas e em transporte público coletivo, que envolvem a questão principal a ser analisada no presente trabalho.

## 2.1 A ORIGEM DO FEDERALISMO MODERNO

Cumprido esclarecer que remonta à Grécia Antiga a prática de associação entre cidades para realização de determinados fins comuns. Na lição de Croisat (1994, p. 17, tradução nossa), a Liga das Cidades representa a primeira experiência que se tem conhecimento sobre uma forma de organização de cidades assemelhada ao Estado federal moderno. Esclarece o autor que se tratava de associações baseadas "[...] no *foedus*<sup>18</sup> (origem da palavra federalismo), um contrato entre cidades independentes para alcançar fins comuns, com instituições comuns em matéria diplomática, militar, comercial e, inclusive desportiva [...]".

Croisat (1994, p. 17-18, tradução nossa) expõe outros exemplos de associações semelhantes, tais como: a Liga das Cinco Nações do povo indígena iroquês, na América do Norte, fundada em direitos e deveres recíprocos, bem como, em contexto muito distinto, a primeira Liga Suíça, de 1235, através da qual se associaram os três cantões primitivos com a finalidade de promover a paz interna e a defesa externa. O autor evidencia, contudo, que a história moderna do federalismo inicia com a revolução norte-americana e, nesse sentido, expõe:

[...] A ruptura com a tradição se inscreve no preâmbulo da declaração de independência "Nós, o povo dos Estados Unidos...". Esta expressão significa que a nova união não tem por sujeito a cidade, as sociedades ou o Estado, mas sim os cidadãos. Como Tocqueville assinalou em seu tempo, os sujeitos da união não são os Estados, mas os cidadãos privados. Cidadãos que pertencem, desta forma, a duas comunidades, a uma das treze comunidades estatais e à comunidade federal, composta pela soma das treze comunidades de base.

O federalismo moderno foi concebido, assim, como forma de organização territorial e política das ex-colônias inglesas no continente americano. Com a independência das treze colônias, no ano de 1776, surgiu a necessidade do estabelecimento de um acordo para que se organizassem e, sobretudo, garantissem a proteção de seus territórios de provável represália da metrópole. As ex-colônias passaram, então, a constituir-se como Estados soberanos,

---

<sup>18</sup>Expressão originada do latim, significando aliança, pacto, tratado, e "[...] com esse sentido de aliança entre entidades políticas, logrou a sua utilização no Estado moderno" (ROCHA, 1997, p.196).

organizados, inicialmente, em uma Confederação.

Em 1777, os treze Estados independentes reuniram-se em um congresso e assinaram o documento denominado Artigos da Confederação<sup>19</sup>, selando o pacto que instituiu a adoção dessa forma de Estado, um arranjo que logo se mostrou inviável, por não permitir a estabilidade necessária para enfrentamento de questões internas e para o fortalecimento do comércio exterior, assim como da constante ameaça que representava a antiga metrópole.

As dificuldades enfrentadas, nessa primeira tentativa de organização político-territorial dos novos Estados americanos, deram origem a uma série de debates que buscavam avaliar os rumos da Confederação, alguns opinando pela sua manutenção, outros apresentando resistência. Como aponta Reverbel (2012, p.83), nesse ambiente em que imperavam as divergências políticas entre os representantes dos Estados, ganhou destaque a série de artigos publicados por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison<sup>20</sup>, apresentando proposta alternativa ao modelo confederativo.

No artigo *O Federalista n. 1*, elaborado por Hamilton (2003, p. 36), que assinava *Publius* (designação utilizada também por Jay e Madison), são apresentados alguns argumentos que serão objeto de artigos posteriores, todos relacionados à defesa do Estado Federal. O autor discorre sobre as vantagens da União para o atendimento dos verdadeiros princípios republicanos, buscando demonstrar a insuficiência da Confederação para preservação da união entre os Estados-membros e, por consequência, à manutenção do governo republicano, da liberdade e da prosperidade do país.

Entre as ideias defendidas pelos federalistas, estava a soberania e a necessidade de um Estado central forte que representasse os Estados, perante outras Nações. Nesse sentido, expõe Oliveira Filho (2009, p.187):

[...] Os federalistas, ao realizarem suas críticas à Confederação, sustentavam a necessidade de fortalecimento das relações exteriores assim como a idéia de que as negociações com as nações estrangeiras deveriam se dar por meio de embaixadores e não pelos próprios americanos. Ou seja, visava-se mostrar que a noção de

---

<sup>19</sup> O Congresso em referência (Congresso Continental) foi composto por representantes dos Estados independentes e o tratado entre eles firmado, denominado *Artigos de uma Confederação e União Perpétua* foi aprovado em 15 de novembro de 1777, tendo vigência somente a partir de 1º de março de 1781. O acordo, formulado, assim, por Estados soberanos, previa que lhes eram reservadas as competências que não fossem outorgadas expressamente aos Estados Unidos, sendo possível a dissolução do vínculo com a previsão do direito de secessão.

<sup>20</sup> Hamilton, Jay e Madison, influenciados pelos ideais liberais-democráticos difundidos no continente europeu, escreveram *O Federalista (Federalist Papers)*, uma série de 85 artigos que são considerados a base do federalismo norte-americano. O pensamento de Montesquieu serviu de fonte de inspiração para o pensamento desses autores, no sentido de prever formas de limitação do poder político. O que se adaptava perfeitamente aos anseios dos federalistas de imposição de limites à atuação dos estados federados e do poder central, estabelecendo-lhes competências e favorecendo ainda mais o desenvolvimento do liberalismo econômico. Nesse sentido, assevera Reverbel (2012, p. 95) que "[...] O liberalismo americano encontrou na tripartição dos poderes de Montesquieu o campo doutrinário capaz de limitar a ingerência do Estado no domínio privado".

soberania deveria ser vista também pelos povos com quem os americanos se relacionavam e não simplesmente pelo povo americano. Verificam-se mais uma vez o entrave de sempre, qual seja, a busca por um aumento da autoridade federal sem prejuízo da autoridade dos Estados.

A solução encontrada e adotada a partir da Constituição Americana de 1787 foi a instituição de um Estado Federal<sup>21</sup>. O movimento federalista norte-americano buscou, assim, implantar um tipo de Estado em que o poder pudesse ser exercido de forma descentralizada, repartido em mais de uma esfera de governo (central e periférico) de modo a garantir a autonomia dos entes federados e as liberdades individuais, sem comprometer, no entanto, a autoridade do poder central e, por consequência, a unidade da Federação. Como observa Reverbel (2012, p. 17), o federalismo representa, nesse caso, a "[...] articulação de duas ordens de tendências contraditórias: uma tendente à unidade, outra tendente à diversidade".

Note-se que o processo histórico de formação do federalismo americano conferiu traços peculiares e marcantes. Assim é que sua origem, a partir de um processo de agregação de unidades anteriormente soberanas (e que, portanto, mostraram-se fortes no momento de pactuar e abdicar de suas soberanias), determinou um formato de Federação dividida em dois polos de poder: um central e outro local.

O modelo norte-americano é, por tais razões, denominado dual ou dualista, estando o poder político repartido entre a União e os Estados-membros, com a estipulação constitucional das competências de cada esfera de modo bem delimitado. No ensinamento de Scaff e Rocha (2013, p. 71), esse modelo está fundado em dois campos de poder, "[...] mutuamente exclusivos e reciprocamente limitados, com os respectivos titulares situados em posição de igualdade".

Pode-se afirmar que os modelos federativos atuais – embora com algumas variações que foram sendo introduzidas ao longo da história –, em sua estrutura básica, inspiraram-se no modelo dual norte-americano.

---

<sup>21</sup> Com a finalidade de rever os Artigos de Confederação, os Estados americanos – ausente apenas o Estado de RhodeIsland –, através de seus representantes, reuniram-se na cidade de Filadélfia, em 1787, em uma Convenção. Surgiu nessa ocasião dois grupos antagônicos: o que defendia apenas a revisão do tratado da Confederação e aquele que apresentava uma nova proposta, a de aprovação de uma Constituição comum a todos e de um governo único. Na lição de Dallari (2010, p. 257), os adeptos dessa segunda corrente "[...] propunham que a confederação se convertesse em federação, constituindo-se um Estado Federal".

## 2.2 AS BASES HISTÓRICAS DO FEDERALISMO NO BRASIL E SUA PREVISÃO CONSTITUCIONAL

O federalismo moderno, embora possa assumir diversas configurações, tem como ponto comum a divisão territorial de poder político entre unidades autônomas, respaldada por um pacto, consubstanciado, por sua vez, em uma Constituição.

Note-se que o termo pacto denota, no âmbito jurídico, a ideia de acordo bilateral disposto em um documento. No aspecto político, o pacto permanece como um acordo, uma aliança, mas conforme leciona Horta (2010, p. 470), o pacto federativo, integrando a matéria da Constituição, não tem forma contratual, nem é bilateral. Apresenta-se, contudo, como decisão constituinte, tornando-se obrigatório seu cumprimento pelas pessoas jurídicas de Direito Público Interno que integram a Federação. A sanção por seu descumprimento, no sistema constitucional brasileiro é a intervenção federal.

Nesse aspecto, não há como assegurar o cumprimento do pacto federativo sem a previsão constitucional. Na lição de Horta (2010, p. 273-274):

[...] O Estado Federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal, para instituí-lo. Há uma relação de causalidade entre Constituição Federal e Estado Federal. Sempre que se cuidar de nova Constituição Federal, tema relevante é o que envolve a própria concepção do Estado Federal, que a nova Constituição deverá estabelecer.

Alerta Croisat (1994) que o federalismo precisa estar previsto na norma suprema de um Estado, caso contrário fica exposto aos abusos do legislador ordinário.

Em relação ao federalismo brasileiro, constata-se que inicialmente fora inspirado no modelo dual norte-americano, conforme se verifica do formato adotado a partir do Decreto n.1, de 15 de novembro de 1889 – e depois institucionalizado com a Constituição de 1891 –, inclusive na previsão de que "As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil" (art. 2º). No entanto, o contexto histórico que levou à adoção da forma federativa de Estado no Brasil foi diverso daquele que levou à formação do Estado Federal norte-americano, e lhe deu traços peculiares que interferem até os dias atuais nas relações entre os entes federados<sup>22</sup>.

O Estado Federal brasileiro foi constituído por processo de segregação, ao contrário da

---

<sup>22</sup> Como anota Rocha (1997, p. 214), ao analisar os dispositivos do Decreto n. 1 de 1889, "[...] sobreleva a utilização da expressão 'Estados Unidos', demonstrando o mero transplante também do modelo norte-americano, o qual não se prestava à utilização por aqui, vez que a formação histórica de ambos os opunha (aquele formado pela união de Estados soberanos e esse pela descentralização do poder antes unificado)".

experiência norte-americana que ocorreu por agregação. Isso significa que o Brasil, logo após tornar-se independente da metrópole portuguesa, não organizou politicamente seu território, mediante a formação de Estados soberanos, e preferiu a centralização do poder político com a adoção da forma unitária de Estado.

Entretanto, ao longo do período imperial, apesar da opção pela centralização do poder político, formalmente previsto na Constituição Federal de 1824, o país manteve-se descentralizado administrativamente, com o seu território dividido em províncias. E essas, ainda que não constituídas como unidades soberanas ou autônomas politicamente, possuíam interesses econômicos e políticos localizados, que levavam a busca pela descentralização do poder<sup>23</sup>. Assim, percebe-se ao longo da história política do país uma frequente disputa pelo poder, entre as unidades periféricas (governos locais e regionais) e o governo central.

Esse fenômeno teve origem ainda no período colonial, estimulado pela extensão territorial do país e pela dificuldade de acesso a algumas localidades, o que ocasionava o isolamento e, em consequência, o fortalecimento das autoridades locais, sobretudo das capitânicas com economia mais desenvolvida. Como demonstra Silva (2012, p. 69):

[...] A colonização do Brasil começou efetivamente pela organização das capitânicas hereditárias [...] Das doze capitânicas, poucas prosperaram, mas serviram para criar núcleos de povoamento dispersos e quase sem contato uns com os outros, contribuindo para a formação de centros de interesses econômicos e sociais diferenciados nas várias regiões do território da colônia, o que veio a repercutir na estruturação do futuro Estado brasileiro.

Rocha (1997, p. 207) chega a mesma conclusão ao observar que desde a colonização portuguesa o território brasileiro foi dividido em regiões com "[...] experiências distintas e independentes umas das outras, respondendo cada qual, diretamente, perante o governo da Metrópole pelas questões a ela inerentes". E constata-se, então, que essa característica histórica permaneceu com o advento do Império, contribuindo para a crise que levaria mais tarde ao seu declínio. A autora, afirma, ainda, que a opção pelo Estado unitário ocorreu por imposição política que atendia a interesses do poder dominante à época, ainda que as próprias condições espaciais do território levassem à necessidade de uma descentralização política

---

<sup>23</sup> Rocha (1997, p. 165-168) entende não ser possível afirmar que o poder político de um Estado é exercido de modo totalmente centralizado ou descentralizado, mas que de fato existe apenas uma tendência para um grau maior ou menor de centralização ou descentralização. Leciona, ainda, que a centralização pode ser política ou administrativa, ou ambas, mas que "[...] para o fim precípua de se caracterizar a forma de Estado, vale dizer, a forma adotada constitucionalmente para a organização e exercício das competências do Poder Político no território do Estado, o que se leva em conta é, fundamentalmente, o elemento político". No mesmo sentido, Temer (2003, p. 57) esclarece que "[...] Se tal figuração ocorre no Estado, seja a centralização, seja a descentralização administrativa, não se cogita de Federação. É preciso dar mais alguns passos. É preciso atingir a ideia de centralização e descentralização política".

(ROCHA, 1997).

Assim, com o movimento republicano, ganhou força no país, ideais de descentralização políticos que já vinham sendo delineados durante o Brasil-Colônia e reforçados no período imperial. A Federação brasileira nasce com esse perfil histórico de poderes locais e regionais que já se rebelavam em atender aos comandos de um poder central, muitas vezes, pela própria negligência desse poder, que permitia o isolamento econômico e político de algumas unidades periféricas e contava com lideranças locais com forte poder de mando.

A forma federativa de Estado mostrava-se como alternativa para manter a autonomia dos entes periféricos sem ameaça à unidade do país. Como alerta Temer (2003, p. 71), "[...] descentralizado o exercício espacial do poder, os 'regionalismos' se pacificam, pois suas peculiaridades locais são preservadas pela repartição constitucional de competências".

Percebe-se, contudo, que essa tendência à autonomia regional (ainda que somente administrativa), interferiu no arranjo federativo brasileiro institucionalizado com a Constituição de 1891. O sistema constitucional republicano não conseguiu, inicialmente, fortalecer o governo central a ponto de diminuir e equilibrar o poder das unidades regionais e locais. É nesse período, sob o incentivo do próprio governo federal – que necessitava do apoio político das oligarquias locais – é implementada a chamada "política dos Governadores", formulada por Campos Sales que imperou durante toda a Primeira República, como alerta Silva (2012, p. 80).

Cabe ressaltar que tal política permitiu o fortalecimento de alguns Estados-membros, principalmente daqueles que já detinham maior poder econômico, como São Paulo e Minas Gerais, maiores produtores, respectivamente, de café e de leite, que estabeleceram aliança para fazer prevalecer seus interesses, perante o governo central (política do cafécomleite).

O fenômeno do coronelismo<sup>24</sup> – que teve suas bases, ainda na época das capitânicas – também foi reforçado nesse período, fortalecendo o poder dos chefes locais, que arregimentavam votos para as lideranças políticas estaduais, "[...] em troca de favores pessoais e da manutenção da posição de mando na localidade" (ROCHA, 1997, p. 221). E

---

<sup>24</sup> Victor Nunes Leal, em sua obra *Coronelismo, Enxada e Voto* (2012, p. 37), assim descreve a prática do coronelismo no Brasil: "[...] Entretanto, ao lado da falta de autonomia legal, a que aludimos, os chefes municipais governistas sempre gozaram de uma ampla autonomia extralegal. Em regra, a sua opinião prevalece nos conselhos do governo em tudo quanto respeite ao município, mesmo em assuntos que são da competência privativa do Estado ou da União, como seja a nomeação de certos funcionários, entre os quais o delegado e os coletores. É justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do 'coronelismo'. É ainda em virtude dessa carta branca que as autoridades estaduais dão o seu concurso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista, inclusive a violências e outras arbitrariedades".

como muito bem adverte Silva (2012, p. 80), o coronelismo era o poder real e efetivo naquele período. O Brasil era uma Federação comandada pelos poderes locais e regionais, realidade que contrariava os comandos federativos de organização do poder.

Buscou-se, assim, ao se retratar esse específico período histórico brasileiro, demonstrar a origem da questão e como ocorria, de fato, as relações de força entre as unidades políticas e administrativas que compuseram o país e como as disputas pelo poder – ora prevalecendo os poderes periféricos, ora o poder central – irão permanecer durante todos os demais governos republicanos, ainda que o Estado brasileiro, desde a Constituição de 1891, nunca tenha deixado de se constituir sob a forma de uma Federação, indicando que, em tese, os poderes deveriam ser repartidos de forma equilibrada e o pacto federativo respeitado.

Esse vício de origem histórica, oriundo do processo de formação e colonização do país, servirá para melhor compreensão dos arranjos federativos adotados nos textos constitucionais posteriores ao de 1891, assim como para entender a realidade atual do federalismo brasileiro, marcado, entre outros, pela dificuldade de ações coordenadas e cooperativas entre os entes federativos, o que permitiria a efetiva concretização de algumas políticas públicas relevantes para o país, ao mesmo tempo em que fortaleceria o equilíbrio de poderes. Vejamos, então, a evolução histórica do federalismo nos textos constitucionais pátrios.

No Brasil, como visto, o federalismo surgiu com o movimento republicano. O país tornou-se oficialmente<sup>25</sup> um Estado federal a partir do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1989, por um ato discricionário, sem consulta prévia das províncias à época existentes. Desde então, a forma federativa de Estado foi adotada por todas as Constituições brasileiras<sup>26</sup>, muito embora tenha assumido diferentes configurações ao longo desse percurso, convivendo com regimes autoritários ou democráticos.

A Constituição brasileira de 1891, promulgada após a proclamação da República no país, adotou a forma federativa de Estado, constituindo-se pela união de suas antigas províncias, que passaram a configurar-se como Estados, com competências próprias. Foi prevista a autonomia dos Municípios<sup>27</sup>, ainda que de forma a não garantir-lhes uma efetiva

---

<sup>25</sup>Há quem defenda a tese de que o Brasil, na prática, já era um Estado com contornos federativos desde o Império. Reverbel (2012, p. 127-128), apoiado nos ensinamentos de João Camilo de Oliveira Torres e Miriam Dolhnikoff, concorda com esse entendimento e afirma que "[...]a realidade sem o nome pode ser verificada, em profundidade, a partir do Ato Adicional de 1834, momento em que se descentralizou boa parte das competências do Centro, às províncias do Império do Brasil".

<sup>26</sup>A primeira Constituição do país, outorgada em 1824, adotou o Estado unitário como forma de organização político-administrativa.

<sup>27</sup>O artigo 6º da Constituição de 1891 estabelecia que: "O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: [...] II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios

independência em relação aos Estados.

Celina Souza (2005, p. 107) alerta que, durante o período de vigência da Constituição de 1891, a descentralização de poder, buscada pelos republicanos ao instituírem a federação, na prática, não se concretizou, sendo os recursos públicos destinados a alguns Estados e permanecendo a concentração de recursos e de poder sob a esfera da União. Outra característica da federação dessa época foi a pouca relação existente entre os entes constitutivos, caracterizando-a como uma "federação isolada".

O período que antecedeu a Constituição de 1934, a partir do golpe de Estado de 1930 e instalação do Governo Provisório, comandado por Getúlio Vargas, caracterizou-se politicamente pelo estreitamento das relações entre Governo central e os Estados, sobretudo através de políticas para favorecer alguns Estados, como o perdão das dívidas dessas unidades com a União, assim como o aumento da representação política, na Câmara dos Deputados, de Estados menos populosos, como forma de reduzir as heterogeneidades regionais e "[...] acomodar as assimetrias de poder entre unidades territoriais que registram grandes diferenças econômicas" (SOUZA, 2005, p. 108).

Assim, na *Carta Federal* de 1934, da mesma forma que ocorreu na Constituição anterior, foi mantida a técnica da repartição de competências, sendo estabelecidas competências privativas da União e dos Estados, assim como introduzidas as competências concorrentes entre União e Estados e o uso da técnica de expedição de normas gerais e normas fundamentais. Permaneceu, ainda, a autonomia dos Municípios, com a previsão de arrecadação própria, por meio de tributos como os impostos predial e territorial urbanos e o imposto sobre diversões públicas, além dos repasses feitos pelos Estados.

Horta (2010, p.28) observa, porém, que o alto grau de intervenção social e econômica estabelecido pela Constituição de 1934 proporcionou a ampliação da competência da União em detrimento da autonomia dos Estados.

O federalismo brasileiro, entretanto, passaria por novas transformações com a crise política iniciada em 1935, acarretando intervenções federais sob a alegação de estado de sítio, autorizado constitucionalmente em casos de guerra ou emergência de guerra (Emenda n. 1, de 18 de dezembro de 1935). Em 10 de novembro de 1937 foi outorgada nova Constituição, após o golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas. No ensinamento de Horta (2010, p. 393-394), houve a tentativa de se conciliar a nova ordem instaurada com a forma federativa de

---

constitucionais: [...] f) a autonomia dos municípios;". O artigo 68, do mesmo texto constitucional, resumiu-se a prever "[...] Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

Estado, porém, ao longo desse período histórico, o federalismo permaneceu inoperante, previsto apenas formalmente.

A forma federativa de Estado e o sistema de repartição de competências inerente a ela, permaneceram previstos na Constituição de 1937, com especificação das competências privativas de cada ente e das competências concorrentes, com algumas modificações no sentido de fortalecer o poder do governo federal, impregnando ao texto as características próprias de um Estado unitário. Como adverte Ferreira Filho (2003, p. 176), a Constituição do chamado Estado Novo não teve efetividade e o federalismo nela foi mantido apenas nominalmente, visto que os entes estaduais perderam a autonomia ao serem governados por representantes do Presidente da República.

Desse modo, o artigo 3º da Constituição, outorgada por Vargas, estipulava que o Brasil era constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, sendo mantida a sua atual divisão política e territorial. Entretanto, previu, contrariando aos princípios próprios do federalismo, que não seriam mais admitidos símbolos próprios de cada Estado, como hinos e bandeiras, sendo obrigatório em cada unidade da federação o uso apenas dos símbolos nacionais<sup>28</sup>. O artigo 6º do texto constitucional estabeleceu competência para a União criar Territórios Federais a partir do desmembramento de áreas dos Estados-membros, em nome da defesa nacional. Com o Decreto-Lei n. 1.202, de 08 de abril de 1939, os Estados e Municípios foram submetidos a rígido controle do poder central, perdendo suas autonomias.

No ensinamento de Horta (2010, p. 396), essa fase configurou-se como o eclipse da autonomia do Estado-membro e a Constituição se tornou flexível aos interesses do Estado Unitário, transformada pelos decretos presidenciais. Vivia-se, assim, um federalismo apenas nominal.

Com o fim da ditadura de Vargas, o país ingressou novamente em um regime democrático. A nova *Carta Política*, promulgada em 18 de setembro de 1946, em seu primeiro artigo especificava que seriam mantidas no Estado brasileiro a Federação e a República. Ao longo do texto também foram repartidas as competências da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, no âmbito administrativo, legislativo (sendo a competência estadual prevista, para algumas matérias, de forma supletiva ou complementar) e tributário. A autonomia do Município foi garantida, sendo previstas eleições para os cargos de

---

<sup>28</sup> No dia 19 de novembro de 1937 – dia da Bandeira – foi organizada uma cerimônia pública de queima das bandeiras estaduais, evidenciando o caráter centralizador e autoritário do novo governo.

prefeito e vereador.

Uma característica a ser destacada na Constituição de 1946 é o estímulo ao federalismo cooperativo, ao prever, como observa Horta (2010, p. 406), por exemplo, a repartição do produto de impostos federais e o sistema de acordos intergovernamentais. Houve previsão, também, de auxílio federal para algumas regiões do país, como o disposto no artigo 198, em que a União deveria arcar com obras e serviços de assistência econômica e social para o Nordeste, assim como o artigo 199, que dispunha sobre o plano de valorização econômica da Amazônia.

Cabe esclarecer, ainda, que "[...] democracia e descentralização foram transformando-se, ao longo da história, em 'afinidades eletivas'" (SOUZA, 2005, p. 108) e em alguns casos houve permissão para que fossem feitas transferências de recursos federais diretamente para os Municípios, excluindo os Estados, na tentativa de minimizar os desequilíbrios locais. Porém, o problema não foi resolvido da forma pretendida, em razão de diversos fatores, como: a ausência de mecanismos de equalização fiscal, o crescimento do número de municípios e a inflação que assolava o país.

Após o golpe militar de 1964, a Constituição de 1946 foi desfigurada pela edição de emendas e atos institucionais, ao ponto de comprometer sua unidade. O Ato Institucional n. 4, de 7 de dezembro de 1966, determinou a convocação do Congresso Nacional para a elaboração de nova Constituição, a partir de um projeto oriundo do Poder Executivo. Em 24 de janeiro de 1967 foi promulgado o novo texto constitucional, que trouxe novamente a marca de um Estado autoritário. O sistema federativo foi mantido, mas garantindo-se à União um extenso 'rol' de competências legislativas, administrativas (artigo 8º) e tributárias (artigo 22), o que permitiu a concentração de poder político na esfera federal e, por conseguinte, o enfraquecimento dos poderes regionais e locais<sup>29</sup>, fórmula já experimentada durante a Constituição que vigorou na ditadura varguista.

Contudo, Souza (2005, p. 108) revela que os governadores e prefeitos das capitais mais importantes do país mantiveram certos privilégios junto ao poder central e, inclusive, deram sustentação ao governo dos militares, contribuindo para formar as coalizões necessárias para a sobrevivência do regime.

---

<sup>29</sup> O parágrafo 2º do artigo 8º da CF/67 previu a competência legislativa reservada aos Estados de forma suplementar, logo: "[...] A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal". O poder de auto-organização dos entes estaduais também foi desprestigiado ao ser submetido de forma compulsória à observância de matérias dispostas na própria Constituição Federal (artigos 10 e 13), como o processo legislativo e a elaboração das leis orçamentárias. Nas palavras de Horta (2010, p. 413), "[...] A autonomia constitucional do Estado reduziu-se ao exercício passivo das normas de reprodução, através do processo mecânico de transplantação para a Constituição do Estado das regras preexistentes na Constituição Federal".

A Constituição de 1967 sofreu profunda reformulação por meio da Emenda Constitucional n.1, de 1969, também conhecida como "Constituição" da Junta Militar<sup>30</sup>, que alterou a denominação do país para República Federativa do Brasil. Mais uma demonstração do federalismo inoperante, expresso somente na letra da lei, em um momento histórico de enorme concentração de poder pelo governo federal.

Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 11, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1979, uma série de medidas abriram o caminho para a redemocratização do país, como ressalta Villa (2011, p. 107): o Ato Institucional n. 5 foi revogado, foram restabelecidas as imunidades parlamentares e foi iniciada a reforma política. Em 1982 ocorreram eleições diretas para governadores. Em 1985, Tancredo Neves foi eleito Presidente da República, ainda pela via indireta, no Colégio Eleitoral, mas apoiado em forças democráticas e com a promessa de convocar Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração de novo texto constitucional.

Com a morte de Tancredo Neves antes da posse, o então Vice-Presidente, José Sarney, assumiu a Presidência da República. A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada durante seu governo, pela Emenda Constitucional n. 26, promulgada em 27 de novembro de 1985, sendo composta por membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Após exaustivos trabalhos e discussões que envolveram diferentes vertentes políticas e ideológicas, em 22 de setembro de 1988 foi aprovado o texto final da nova Constituição Federal do país, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Inaugura-se, a partir de então, uma nova fase do federalismo brasileiro, com mudanças significativas trazidas pela nova Constituição.

### 2.3 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em seu primeiro artigo, sob o título dos Princípios Fundamentais, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Ao tratar da organização do Estado, precisamente em seu artigo 18, enfatiza que a organização político-administrativa do país compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Desse modo, a Constituição de 1988 manteve a forma de Estado Federal, diferenciando-se das constituições anteriores, nesse ponto, somente em relação à expressa

---

<sup>30</sup> Alguns estudiosos, como Paulo Bonavides (2012), a consideram como uma nova constituição, ainda que não formalmente assim reconhecida. José Afonso da Silva (2012) entende que a Emenda Constitucional n. 9 serviu como mecanismo de outorga do novo texto constitucional, que reformulava quase por completo o texto anterior.

inclusão do Município no rol dos entes federados. Os textos antecedentes, como se verificou, a partir da Constituição de 1891, limitaram-se à previsão da garantia da autonomia do Município, mas nem sempre assegurando, por certos mecanismos institucionais, o efetivo exercício dessa autonomia<sup>31</sup>.

O reconhecimento do Município, como um terceiro ente integrante da Federação, é apontado como uma das mais significativas inovações da atual Constituição. Bonavides (2012, p.356-359) destaca que foi introduzido no texto constitucional o modelo trilateral de federalismo e que o grau de autonomia conferido à esfera municipal é único entre os sistemas constitucionais de natureza federativa.

A autonomia municipal foi reforçada com a previsão de elaboração de lei específica para a sua auto-organização (artigo 29). A denominada Lei Orgânica Municipal é o instrumento legal em que cada Município tratará sobre a sua organização político-administrativa, discriminando suas competências exclusivas e as comuns, dentro dos parâmetros previstos na própria Carta Federal.

Ao discorrer sobre o tema da autonomia municipal na Constituição de 1988, Silva (2012, p. 640) destaca:

[...] Agora foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, e ainda com ampliação destas, de sorte que a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil. Por outro lado, não há mais qualquer hipótese de prefeitos nomeados. Tornou-se plena, pois, a capacidade de autogoverno municipal entre nós.

Além do destaque conferido ao Município, os constituintes de 1988 trataram de forma mais detalhada das competências dos entes federativos – utilizando técnicas que tornaram o sistema bastante complexo. Assim, a União permaneceu com o maior número de competências exclusivas e aos Estados coube a competência residual. Foi mantida a competência concorrente, principalmente em relação às matérias afetas aos serviços públicos essenciais.

Nesse ponto, constata-se que a manutenção das competências concorrentes indicou a intenção do constituinte de que as ações dos entes federativos fossem compartilhadas, "[...] sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou

---

<sup>31</sup>Verifica-se ao longo do histórico constitucional brasileiro, por exemplo, a previsão de tributos municipais próprios ou repassados pela União e pelos Estados que, em tese, assegurariam a autonomia financeira, porém, em contrapartida, não havia autonomia legislativa ou de auto-organização. Havia interferência, também, na escolha dos gestores municipais. Durante os governos ditatoriais de 1937 e de 1964, os prefeitos (das capitais, de estâncias hidrominerais ou de cidades consideradas de interesse da segurança nacional) podiam ser nomeados pelos governadores ou interventores, ou ainda diretamente pelo Presidente da República.

competitivo" (SOUZA, 2005, p. 112). Essa tendência em incentivar o federalismo do tipo cooperativo, ainda que já houvesse previsão nesse sentido em constituições anteriores, foi reforçada no texto constitucional vigente. Na prática, porém, existem obstáculos para sua efetivação, tema que será tratado em capítulo específico sobre a coordenação federativa.

Pelo que se depreende da análise do vigente texto constitucional, o federalismo brasileiro atual pode ser caracterizado, ao menos formalmente, como um federalismo de três níveis de poder (federal, estadual e municipal), com tendência ao cooperativismo, haja vista, por exemplo, a previsão de competências concorrentes e comuns.

O constituinte buscou, assim, afastar-se do modelo dual competitivo, próprio do sistema norte-americano, que serviu de inspiração para outros textos constitucionais ao redor do mundo e, no caso do Brasil, com forte influência sobre a Constituição de 1891. Procurou respaldar-se em outros modelos de federalismo, que introduziam a assimetria como técnica para resolução dos conflitos federativos oriundos das diferenças regionais, fossem elas econômicas, políticas, sociais, territoriais ou culturais.

O modelo cooperativo, incorporado pela Constituição de 1988 – muito embora já introduzido na ordem constitucional brasileira, com a Carta de 1934, ainda que com outros contornos –, surgiu historicamente a partir das transformações ocorridas em alguns Estados Federais, principalmente após a segunda metade do século XX<sup>32</sup>, com adoção do regime social-democrático. As Constituições desses países, sobretudo da Europa Ocidental, passaram a absorver valores que promoviam, entre outros, a democracia e os direitos fundamentais, com forte influência sobre a interpretação do sistema de distribuição de competências, como ensina Oliveira (2012, p. 50).

Desse modo, para Oliveira (2012, p. 51), esta nova configuração do Estado Federal "[...] trouxe como marca inconfundível a prática de permanentes relações intergovernamentais entre o poder central e as unidades federadas, ou apenas entre as partes periféricas do conjunto federativo". O autor destaca, ainda, que esse arranjo permitia o alcance do equilíbrio federativo tão desejado, uma vez que pregava a interdependência e a cooperação entre os vários níveis de poder.

Entretanto, na prática, a descentralização e o equilíbrio, pretendido com o novo

---

<sup>32</sup> Raul Machado Horta (1999, p. 15), ao discorrer sobre as origens do federalismo cooperativo, leciona que “[...] Como nova tendência do federalismo, a repartição de competências, que representa o centro de gravidade do poder federal, na sua roupagem nova, adota técnica que assinala, no tempo, a separação entre a repartição clássica, consagrada, inicialmente, na Constituição norte-americana de 1787, e a repartição contemporânea de competências, introduzida nas Constituições de Weimar de 1919 e da Áustria de 1920, para atingir sua forma mais evoluída na Lei Fundamental de Bonn de 1949, a sede da repartição de competências do federalismo contemporâneo”.

desenho constitucional de 1988, enfrentam sérios problemas para serem concretizados em razão, entre outros fatores, do Brasil ser um país de assimetrias fáticas<sup>33</sup> – com fortes disparidades regionais e locais em termos econômicos, sociais, culturais e políticos –, que não são observadas institucionalmente ou não conseguem ser solucionadas pelo tipo de arranjo constitucional até hoje posto em prática.

Assim, destaca-se que ao buscar soluções cooperativas para essa problemática, o constituinte centralizou nas mãos da União "[...] não só a redistribuição dos recursos, mas o comando do próprio desenvolvimento regional" (FERREIRA FILHO, 2003, p. 184)<sup>34</sup>. Esclarece-se, contudo, que embora no federalismo cooperativo o poder central tenha a atribuição de promover ações que reduzam as desigualdades regionais promovendo o desenvolvimento das regiões, a Constituição de 1988 preservou a tradição do federalismo brasileiro de atribuir à União uma grande parcela de competências exclusivas/ privativas.

O poder de auto-organização dos Estados-membros, por sua vez, restou prejudicado com a adoção da técnica de repetição (regra da simetria), nas Constituições Estaduais, de princípios dispostos na Constituição Federal, entendimento, inclusive, respaldado por decisões do STF<sup>35</sup>. Somado a esse fato, está a tradição histórica de ausência de solidariedade

---

<sup>33</sup> Cabe destacar que essa situação de assimetrias entre os componentes de determinado território é um dos fatores que respaldam a formação de um Estado Federal. Abrucio (2005, p. 43) considera duas condições que favorecem essa forma de organização política do território: “[...] Uma é a existência de heterogeneidades que dividem uma determinada nação, de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, linguístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político (diferenças no processo de constituição das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades. Se um país desse tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação. Outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades”.

<sup>34</sup> Também compartilha desse entendimento Wilba Lúcia Maia Bernardes (*Federação e Federalismo*, 2010, p. 231), ao tratar do federalismo cooperativo incorporado pela Constituição de 1934: “[...] A legislação supletiva ou complementar longe de se afigurar como coordenação tem o viés de subordinação com uma centralização de todo excessiva por parte do governo central”.

<sup>35</sup> “No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. [...] Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.” (ADI 4.298-MC, voto do Rel. Min. Cezar

entre os membros federados.

Souza (2005, p. 112) afirma que o modelo federativo de cooperação está fadado ao insucesso no Brasil, por dois motivos:

[...] A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Porém, para entender a problemática que envolve questões de assimetria e simetria de poder, assim como de cooperação e coordenação de ações entre entes federativos, ocasionando, muitas vezes, contradições entre o que está formalmente previsto e o que efetivamente é concretizado em matéria federativa, deve-se partir primeiramente para a análise do quadro da repartição de competências constitucionais.

### **2.3.1 O sistema atual de repartição de competências entre os entes da federação**

O Estado Federal contemporâneo, conforme tratado nos capítulos anteriores, tem como um de seus traços característicos ser formado por unidades autônomas entre si, com poderes, em regra, de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. Torna-se fundamental, desse modo, que entre elas ocorra uma repartição de competências, respaldada em uma Constituição, garantindo, assim, a descentralização do poder político, sem, contudo, afetar a união entre as partes.

Sem a devida repartição de poderes ou de competências conferidos a cada ente da Federação, não há como assegurar o eficaz funcionamento e equilíbrio do pacto federativo<sup>36</sup>, uma vez que tal ausência geraria o conflito e o desconhecimento sobre os limites de atuação de cada um, assim como sobre o objeto passível de ser legislado.

A repartição de competências, entre os componentes de um Estado Federal, tem destaque na doutrina como inerente a essa forma de Estado. Nesse sentido, destaca Almeida (2010, p. 14) que "[...] A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de

---

Peluso, julgamento em 7-10-2009, Plenário, DJE de 27-11-2009.) No mesmo sentido: ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 19-6-2013, Plenário, DJE de 13-8-2013.

<sup>36</sup> Para José Afonso da Silva (2012, p. 479), competência é "[...] a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções". Fernanda Dias Menezes de Almeida (2010, p.20) afirma que "[...] a competência equivale à capacidade no Direito Privado, isto é, ao poder de praticar atos jurídicos. De fato, no caso da organização federativa, atribuir competência à União e aos Estados significa capacitá-los para o exercício dos poderes que a cada um incumbe nos termos da Constituição".

competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas". Na lição de Silva (2012, p. 477), a "[...] distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal".

Pode-se afirmar que as competências são modalidades de poder atribuídas às entidades federativas para realizar suas funções. Para manter a convivência harmoniosa de diversas instâncias de poder, reunidas sob um mesmo território, necessário se faz delimitar as competências de cada ente, definindo a forma e o alcance que assumirão. Pois, como ressalta Almeida (2010, p. 15):

[...] a não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria que corresponde, em última análise, a Federação.

O sistema de distribuição de competências está, por sua vez, intimamente ligado à noção de autonomia dos entes federados. Um dos elementos que caracteriza a autonomia federativa é a atribuição de competências exclusivas aos entes da Federação, não se tratando de mera delegação de poder de um ente para outro "[...] mas, sim, da existência de determinadas áreas de atuação legislativa e/ou administrativa de atribuição prevalente ou exclusiva do ente federado, decorrente de um pacto fundamental materializado na Constituição Federal" (SCAFF; ROCHA, 2013, p. 70).

Trata-se de um procedimento complexo dividir o poder entre entes políticos que atuarão de modo a manter suas autonomias<sup>37</sup>, mas ao mesmo tempo respeitar os limites de um poder maior, um poder central soberano que representa o todo e que defende os interesses gerais no âmbito internacional.

Não sendo um trabalho simples, foram criadas ao longo da história diversas técnicas para a repartição de competências federativas. A mais utilizada é a inspirada no modelo disposto na Constituição norteamericana, introduzido através da décima emenda, de 1791, que se resume na enumeração de competências da União, restando aos Estados, os poderes residuais. Ou seja, caberiam aos Estados as competências não atribuídas à União ou não proibidas a eles.

José Afonso da Silva (2012, p. 478) aponta outro tipo de técnica, raramente utilizada, que consiste na enumeração das competências dos Estados, restando à União as competências

---

<sup>37</sup> Um dos traços distintivos da Federação, afirma Fernanda Dias Menezes de Almeida (2010, p. 11), é a autonomia dos Estados-membros, observando tratar-se da "[...] capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração" que podem ser exercidas sem a subordinação ao poder central.

remanescentes (como ocorre na Constituição do Canadá), invertendo o modelo norte-americano. Um terceiro tipo de técnica seria a enumeração das competências de cada uma das entidades federativas. O autor, em comentário, afirma que esse sistema de enumeração exaustiva de poderes foi utilizado, por exemplo, na Constituição de 1988, para esquematizar as competências tributárias (artigos 145 e 162).

Almeida (2010, p. 33-34), contudo, entende que até então os sistemas de repartição de competências adotados eram variações do esquema norte-americano, havendo efetiva inovação somente a partir da utilização de técnicas que favoreciam a atuação coordenada dos entes federativos, através do estabelecimento de competências concorrentes, conjugadas com o modelo clássico.

Desse modo, a repartição horizontal de competências consiste em enumerar as competências específicas de cada integrante da Federação, atribuindo-lhe matéria própria, reservada somente àquele ente específico. No caso dos sistemas que adotam as competências concorrentes, a repartição ocorre de forma vertical, ou seja, uma mesma matéria é atribuída a mais de um ente federativo, mas a competência é exercida em níveis diferenciados, restando geralmente à União editar norma de abrangência geral, e aos demais entes, as normas particulares.

Diante dessas possibilidades de divisão das competências entre os entes federativos, é preciso ver o modelo adotado pela Constituição de 1988, mas antes sendo necessário fazer algumas observações que ajudarão a entender o atual quadro.

Como já visto, um Estado Federal caracteriza-se pela existência de um poder central e outro periférico, agindo em um mesmo território. No caso do modelo dual, haverá dois níveis de interesses – federal e estadual – e, portanto, dois níveis de ordenamentos. No caso da Federação brasileira, há uma terceira esfera de poder – o Município – tornando ainda mais árdua a tarefa dos constituintes em repartir as competências. Como observa Horta (2010, p. 274), "[...] o convívio harmonioso entre o ordenamento federal e os ordenamentos estaduais, entre a União e os Estados-Membros, perdura ainda como grande desafio à criatividade técnica do constituinte federal [...]".

Outro fato a observar é que a Constituição de 1988, muito embora tenha inovado ao prever de forma mais ampla mecanismos de cooperação e reconhecer expressamente o Município como integrante da Federação, permaneceu com a tradição de concentrar um extenso 'rol' de competências com a União (modelo centralizador).

É importante esclarecer, ainda, antes de especificar as competências atribuídas a cada ente pela atual Constituição, que elas podem ser classificadas em várias espécies. Como a

doutrina pátria realiza diferentes formas de classificação, optou-se por fazer uma síntese das mais expressivas.

Os dois principais tipos de competências são as materiais, também denominadas administrativas ou executivas, e as legislativas, conhecidas também como formais ou políticas. As primeiras representam o poder-dever do ente federativo de desempenhar atividades de cunho político-administrativo, que configuram função típica do Poder Executivo. As legislativas consistem, como a própria denominação indica, o poder de elaborar leis<sup>38</sup>, atividade executada, em regra, pelo Poder Legislativo.

Note-se que as competências materiais devem ser exercidas com respaldo legal (princípio da legalidade). A lei que servirá para respaldar a atividade político-administrativa, entretanto, pode ser emanada do próprio ente federado competente para praticar o ato, ou de outra esfera de poder<sup>39</sup>.

As competências materiais e legislativas são, desse modo, distribuídas entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal de forma exclusiva, privativa, comum ou concorrente. E a distribuição pode ser feita de forma expressa ou residual (também denominada remanescente).

Costuma-se denominar competência exclusiva aquela atribuída a uma entidade, com exclusão das demais, enquanto que, privativa, é aquela prevista para um ente específico, mas com a possibilidade de delegação (embora essa diferenciação não seja unanimidade, como será visto adiante).

Denomina-se comum a competência dirigida a todos os entes da federação. Por outro lado será concorrente<sup>40</sup>, a competência atribuída a mais de uma entidade, para dispor sobre a mesma matéria, com a primazia da União no que tange às normas gerais, sendo cabíveis aos demais entes, suplementar a legislação federal. Desse modo, diz-se suplementar a competência que decorre da competência concorrente, consubstanciando o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência

---

<sup>38</sup>Almeida (2010, p. 67-68).

<sup>39</sup>Domingues (2010, p. 92).

<sup>40</sup>Cabe esclarecer que as competências comuns são consideradas competências concorrentes, muito embora a Constituição de 1988 tenha utilizado o termo "comum" no artigo 23 e "concorrente" no artigo 24. Conforme ensina Almeida (2010, p. 112), o constituinte optou por separar as competências dessa natureza, dispondo o artigo 23 somente de competências de ordem material, enquanto no artigo 24 foram previstas competências para legislar sobre essas matérias. Nesse sentido também parece ser o entendimento de Silva (2012, p. 277), ao afirmar que a competência comum "significa que a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra – até porque aqui se está no campo da competência-dever, porque se trata de cumprir a função pública de prestação de serviços à população. Liga-se igualmente com o art. 24, onde se dá competência legislativa concorrente sobre as matérias arroladas. O art. 23 dispõe sobre o conteúdo das matérias indicadas; o art. 24 define a forma normativa que se lhes dá".

ou omissão destas.

Por fim, a competência residual ou remanescente se define por exclusão das competências atribuídas às demais unidades políticas. Na lição de Silva (2012, p. 480), "[...] compreendem toda matéria não expressamente incluída numa enumeração". O autor, entretanto, inclui nessa classificação (quanto à forma) a competência reservada, fazendo diferenciação entre as expressões **reservada**, **remanescente** e a **residual**, afirmando que as primeiras são sinônimas e significam a competência que sobra a uma entidade, após a enumeração da competência de outra. Já a competência residual consistiria no eventual resíduo que restaria após a enumeração das competências de todas as entidades.

Concorda-se, entretanto, com o posicionamento de Almeida (2010, p. 65), que emprega no mesmo sentido os termos **remanescente** e **residual**, entendendo a competência reservada com outro significado.

Sobre a competência legislativa concorrente, de relevante importância para a implementação do federalismo cooperativo, deve-se mencionar mais uma vez que a competência da União é direcionada às normas gerais – sendo inconstitucional aquilo que extrapolar esse limite –, cabendo aos Estados editar normas específicas.

Caso a União não exerça a sua competência de editar a lei geral, os Estados adquirem competência plena para legislar sobre a matéria. A competência supletiva ou suplementar é temporária e, sobrevivendo lei federal, a eficácia da lei estadual fica suspensa no que lhe for contrária. Note-se que, nessa hipótese (§3º do artigo 24), segundo Almeida (2010, p. 134-135), o termo apropriado seria competência supletiva, uma vez que as normas editadas pelos Estados irão suprir a ausência da norma federal. Acrescenta, ainda, que a Constituição de 1988 não contribuiu para esclarecer a matéria, uma vez que utilizou a expressão **competência suplementar**, que pode significar tanto "complementar" como "suprir"<sup>41</sup>.

Outro aspecto da competência legislativa concorrente é que pode ser classificada em duas espécies: cumulativa e não cumulativa. Na cumulativa, não há limites ou níveis para o exercício da competência, o que poderá gerar, com mais frequência, o conflito; no tipo não cumulativa, que é o caso do artigo 24 da atual Constituição, embora a matéria tratada seja a

---

<sup>41</sup>Almeida (2010, p. 134) expõe sobre a controvérsia doutrinária acerca da distinção entre competência complementar e supletiva, termos utilizados em Constituições brasileiras anteriores – como a de 1946 (artigo 6º), ao estabelecer que a competência da União em legislar sobre determinadas matérias não excluía a **competência supletiva** ou **complementar** dos Estados–, demonstrando haver certa distinção de significado entre os termos ("complementar" é acrescentar, desdobrar ou detalhar o conteúdo, enquanto "suprir" significa substituir ou fazer as vezes de algo). Destaca a opinião de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1990, v. I, p. 189), para quem era imprópria a utilização da nomenclatura **competência complementar** e **competência supletiva**, da forma como ocorria nos textos constitucionais, pois, para ele, "[...] quem supre complementa [...]. Da mesma forma, quem complementa de certo modo supre, já que fecha um claro ao desdobrar a norma geral".

mesma, há níveis diferentes de atuação para cada ente federativo (a edição de normas gerais cabe ao poder central, das normas específicas, aos poderes periféricos).

Diante desse quadro, pode-se dizer que a atual Constituição Brasileira adota um sistema complexo, que conjuga competências distribuídas de forma horizontal e vertical, enumerando aquelas que são reservadas exclusivamente (ou privativamente) a um ente federativo específico (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com competências comuns entre todos eles e competências concorrentes<sup>42</sup>.

O sistema em vigor demonstra, portanto, que o constituinte buscou incentivar o denominado federalismo de equilíbrio, ao repartir as competências de forma a permitir a participação de todos os membros da Federação (ainda que a parcela maior tenha ficado sob o domínio da União), inclusive de forma coordenada, como no caso das competências comuns e concorrentes.

Para melhor entendimento, será visto a seguir como a distribuição de competências está disposta na Constituição Federal de 1988.

Os artigos 21 e 22 do atual texto constitucional preveem as competências da União, tratando, respectivamente, das competências de conteúdo material e as de conteúdo legislativo. Preferiu o constituinte utilizar termos diferentes para determinar que as competências do artigo 21 são **exclusivas** e as do artigo seguinte são **privativas**.

Assim, no caso do artigo 21, estariam dispostas as atribuições que somente podem ser exercidas pela União, sem possibilidade de delegação. No artigo 22 estariam dispostas as competências, *a priori*, da União, mas que, conforme previsto em seu parágrafo único, podem ser delegadas aos Estados, por meio de lei complementar. A competência permanece sendo própria da União, mas a ela é atribuído o poder de delegação, ou seja, fica a critério do legislador federal ordinário transferir a competência ao legislador estadual.

Cabe esclarecer, no entanto, que há autores como Almeida (2010, p. 64) e Ferreira Filho (1997, p. 57), que discordam da distinção entre competências exclusivas e privativas, e consideram os termos como sinônimos, ou seja, ambas as competências designam atribuição próprias de um determinado ente federativo, estas não compartilhadas com os demais.

A possibilidade de delegação, não excluiria esse raciocínio, significando apenas que algumas daquelas competências, sejam elas denominadas como exclusivas ou privativas, podem ser delegadas a outras entidades federativas, o que parece ser a posição mais coerente,

---

<sup>42</sup> Na observação de Almeida (2010, p. 58-60), o modelo adotado pela Constituição de 1988 buscou conjugar todas as técnicas de repartição de competências já utilizadas na prática federativa, com grande influência do sistema constitucional alemão.

inclusive em razão da expressão **privativa** surgir em outros dispositivos do texto constitucional (por exemplo, artigos 51 e 52), designando competências que não podem ser delegadas, como observa Almeida (2010, p. 64).

As competências dos Estados estão dispostas no artigo 25. Nesse dispositivo, encontram-se competências materiais e legislativas. A técnica utilizada pelo constituinte de 1988, já utilizada em Constituições anteriores, foi de determinar as competências do ente estadual por exclusão. O parágrafo 1º não enumera as matérias, mas dispõe caber aos Estados às competências remanescentes ou residuais<sup>43</sup>, ou seja, aquelas que não foram atribuídas à União ou aos Municípios e que não sejam matérias vedadas constitucionalmente (como exemplo, o preceituado no artigo 19).

O parágrafo 2º, do artigo 25 dispõe sobre competência material de forma privativa (explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado) e o parágrafo 3º prevê hipótese de competência legislativa privativa (mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões). Entretanto, existem outros dispositivos no texto constitucional que também indicam competências legislativas estaduais, como o artigo 18, parágrafo 4º (requisitos para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios) e o artigo 125 (determina caber a cada Estado a organização de sua Justiça).

As competências dos Municípios são tratadas no artigo 30. Note-se que o inciso I trata especificamente da competência privativa para legislar, não enumerando as matérias a respeito, mas delimitando-a a assuntos de interesse local. O inciso II dispõe sobre a competência legislativa concorrente (autorizando o Município a suplementar a legislação federal e a estadual no que for cabível). Os incisos III, IV, V e VIII especificam atribuições privativas, de natureza material. Em relação aos incisos VI, VII e IX, pelas matérias neles tratadas (saúde, educação e proteção do patrimônio histórico cultural, sendo essas duas últimas matérias, inclusive, incluídas no 'rol' do artigo 23), constata-se tratar de competências materiais comuns.

Assim como ocorre em relação aos Estados, o constituinte de 1988 não restringiu a previsão das competências municipais ao capítulo da organização político-administrativa, havendo outros dispositivos estabelecendo competências próprias dos Municípios, como é o

---

<sup>43</sup> Concorde-se com Fernanda Dias Menezes de Almeida (2010, p. 66) quando assevera que não se deve associar o termo "poderes reservados" exclusivamente às competências remanescentes do Estado, previstas no parágrafo 1º do artigo 25, uma vez que reservar uma competência significa direcioná-la a um ente específico (poderes próprios, privativos), que tanto pode ser o Estado quanto a União ou os Municípios.

caso do artigo 182, que trata da execução da política de desenvolvimento urbano.

O Distrito Federal, embora reconhecido como componente da Federação pela atual Constituição, recebe tratamento diferenciado em relação aos demais entes em vários aspectos. Silva (2012, p. 650) o considera como uma unidade federada, com autonomia reconhecida (capacidade de autogoverno, auto-organização, autolegislação e autoadministração), mas adverte que trata-se de uma autonomia tutelada, em razão da ingerência da União em algumas matérias.

Nessa mesma linha, o ensinamento de Araújo e Nunes Júnior (2003, p. 264), para quem o Distrito Federal aproxima-se dos municípios ao possuir o mesmo mecanismo de auto-organização (lei orgânica), em outros aspectos se assemelha com os Estados, "[...] mas sofre restrições em relação a sua competência, pois tem ainda tutela da União".

Assim é que as competências do Distrito Federal estão dispostas no artigo 32, parágrafo 1º do texto constitucional, sendo-lhe atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, dentro do que for a ele permitido. Explica-se melhor: determinadas matérias, embora de competência do ente estadual, como legislar sobre organização judiciária, não o será do Distrito Federal, uma vez tratar-se de área de atuação da União.

Agora se adentra nas competências que deixam de ser específicas de cada ente federativo para serem por eles partilhadas, seja de modo comum ou concorrente.

O artigo 23 aborda a competência comum entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Nesse caso, todas as hipóteses previstas são de cunho material, tratando-se de matérias que exigem a ação conjunta dos entes federativos, como no caso da proteção ao meio ambiente, por serem obrigações referentes a todos, que ficariam prejudicadas caso a atuação ocorresse de forma isolada e desarticulada.

O parágrafo único do mesmo artigo reforça o caráter coordenado das ações, dispondo que "leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bemestar em âmbito nacional". Alegava-se, entretanto, que tais ações de competência comum não se realizavam na prática em razão da ausência da regulamentação prevista, com fixação de regras precisas sobre como o relacionamento entre as três esferas de governo deveria ocorrer.

Em 8 de dezembro de 2011 foi editada a Lei Complementar n. 140, fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria ambiental. Desse

modo, constata-se que o parágrafo único do referido artigo foi regulamentado, porém, especificamente em relação às matérias dispostas nos incisos III, VI e VII.

Note-se que a Lei Complementar n. 140/11 estabeleceu instrumentos de cooperação entre as unidades federativas, tais como: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, comissões tripartites Nacional, Estaduais e Municipais, formadas, paritariamente, por representantes de todos os entes federativos, fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos, além da previsão de delegação de atribuições e de ações administrativas de um ente federativo a outro.

O artigo 24 estabelece os casos de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar, dispondo em seus parágrafos sobre o nível de atuação de cada ente federativo (as normas de caráter geral são de competência da União; as normas específicas, dos demais entes), assim como sobre o modo que essa atuação ocorrerá no caso de omissão de uma das unidades competentes. Embora não incluído expressamente no referido dispositivo, aos Municípios também foi garantido o exercício da competência concorrente, nos termos do artigo 30, inciso II.

Cabe descrever, entretanto, o ensinamento de Almeida (2010, capítulo 8.2.8), no sentido de ser esta, uma forma de competência legislativa concorrente primária, prevista diretamente na Constituição, mas que se diferencia da competência concorrente primária prevista no artigo 24 para os Estados e a União. A peculiaridade da competência municipal, nessa modalidade, estaria no fato de o artigo 30, inciso II não definir os casos e as regras de sua atuação suplementar, ficando esta delimitada implicitamente pela cláusula genérica do interesse local.

A autora cita a opinião de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no sentido de que a competência suplementar do Município consistiria apenas em regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, para ajustar sua execução ao interesse local. Entretanto, discorda desse entendimento, afirmando que os Municípios poderão legislar suplementarmente “[...] estabelecendo as normas específicas e, em sendo o caso, também as normas gerais, sempre que isso for necessário ao exercício das competências materiais, comuns ou privativas” (ALMEIDA, 2010, p. 139), desde que a matéria a ser legislada seja restrita ao interesse local.

Como já mencionado, em relação a essa espécie de competência, muito embora seja considerada uma demonstração do caráter cooperativo da Constituição vigente, merece críticas em relação à delimitação da atuação de cada ente federativo. Não há consenso doutrinário sobre a definição de normas gerais e, nesse sentido, ocorrem casos em que a

União elabora normas tão abrangentes que dificultam a atuação dos entes regionais e locais<sup>44</sup>.

Por fim, é interessante a diferenciação que Gilberto Bercovici (2008, p. 3-4) apresenta sobre a cooperação e a coordenação das ações dos entes federados. Explica que "[...] nas atividades de cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais". E afirma, assim, que esse tipo de atuação se revela nas competências comuns, do artigo 23 da Constituição.

Por outro, entende que a coordenação é "[...] um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação", acrescentando que cada ente pode atuar de modo isolado, de acordo com seu nível de competência. Nesse caso, a coordenação estaria representada nas competências concorrentes do artigo 24.

Esclarece-se, nesse ponto, que o assunto será aprofundado em capítulo que discutirá a questão da coordenação e cooperação federativas.

É necessário salientar que a autonomia política e administrativa dos membros da Federação só se completa com a autonomia financeira e orçamentária. Nesse sentido o constituinte de 1988 amparou cada ente com competências tributárias próprias, assim como previu a repartição de receitas entre eles<sup>45</sup>.

Em matéria tributária, a Constituição de 1988 estabeleceu, em capítulo específico, as competências de cada ente federativo, conferindo relevância ao assunto, como observa Horta (2010, p. 316), ao afirmar que por esse mecanismo buscou-se acentuar a autonomia formal e material do sistema tributário nacional.

Ao retornar à questão da repartição de competências político-administrativas, como já observado, resta evidente que a proposta esquematizada pelo constituinte de 1988 utilizou critérios que não tornam fácil a interpretação e a própria execução das competências por cada ente federativo, gerando controvérsias em diversas matérias.

Almeida (2010, p. 141-142) observa que o conflito de competência legislativa ocorre

---

<sup>44</sup> Para José Afonso da Silva (2012, p. 65), normas gerais são “normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios”. Outra observação do autor em relação às normas gerais diz respeito ao fato de serem elas limitadoras da autonomia dos Estados e dos Municípios e por esse motivo devem ser compreendidas de modo estrito. Desse modo, entende que só serão consideradas como gerais as normas assim tratadas expressamente pela Constituição.

<sup>45</sup> “A disciplina da repartição de competências prossegue na fixação da capacidade tributária dos entes e a técnica de repartição das receitas públicas, discriminando exaustivamente as rendas tributárias, prevendo a existência de tributos de competência privativa dos entes e a capacidade para sua arrecadação, assim como prevê a distribuição da receita tributária, discriminando a renda pelo produto, como forma de cooperação financeira entre as entidades autônomas da Federação”. Fernando Facury Scaff; Francisco Sérgio Silva Rocha, 2013, p. 73).

geralmente quando determinada matéria de competência privativa de um ente federativo pode ser considerada como do âmbito da competência concorrente. E cita, como exemplo, controvérsia ocorrida em relação ao artigo 238 da Constituição, que dispõe sobre lei que ordenará a venda e revenda de combustíveis de petróleo, álcool carburante e outros combustíveis derivados de matériaprimas renováveis.

Entende a autora não haver dúvidas sobre tal lei ser federal, devido ao monopólio da União em relação ao petróleo, assim como em razão de ser da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte. No entanto, narra que no início da década de 1990, desconsiderando que a União já havia liberado a venda em todo o território nacional, alguns Estados e Municípios resolveram proibir a venda de álcool combustível com metanol, alegando ser a mistura prejudicial à saúde e ao meio ambiente (respaldados na previsão constitucional da competência concorrente para legislar sobre a proteção da saúde e do meio ambiente).

Apesar da possibilidade de controvérsias como essa que, muitas vezes, só serão solucionadas pelo Judiciário, constata-se que o modelo adotado efetivamente permitiu certo nível de coordenação de atribuições entre os entes federativos. Ainda que grande parte das competências, materiais e legislativas, seja destinada à União, a Constituição vigente inovou em relação às Constituições anteriores, ao reforçar o quadro das competências concorrentes e comuns, demonstrando a intenção de estimular a descentralização de poder, sem prejudicar a unidade necessária à manutenção do sistema federativo.

Rocha (1997, p. 238) comenta sobre tais mudanças ao analisar que, o novo modelo federativo, adotado pela Constituição Federal de 1988, com modificações no sistema de repartição de competências, buscava atender às exigências de uma nova realidade do constitucionalismo contemporâneo. Diante dessa constatação, expõe:

[...] É certo que o modelo de repartição de competências antes adotado (elencos formais, exaustivos e exclusivos de competências outorgadas às entidades federadas) já não mais constitui o figurino jurídico único nem o mais acolhido no constitucionalismo contemporâneo, não sendo, pois, uma contingência nacional, mas uma tendência do próprio Direito em todo mundo. Tornaram-se mais extensas e complexas as funções do Estado contemporâneo, a descentralização política busca novas formas de realizar-se e as propostas constitucionais somam paradigmas de modo a compor-se em desenhos que se justapõem na coordenação e harmonia das ações das pessoas da Federação.

Na lição de Almeida (2010, p. 19), uma das características do federalismo é a capacidade de adaptação a diversos contextos históricos, fato que evita o envelhecimento do regime. Observa que até mesmo o federalismo americano evoluiu do federalismo originariamente dual para o federalismo cooperativo, mediante a mera alteração das relações

entre a União e os Estados, com o fortalecimento da autoridade daquela e a retração da autoridade destes. E conclui pela importância da repartição de competências nesse processo, "[...] já que a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado federal, determinando maior ou menor grau de descentralização".

Diante desse contexto, cabe então alertar para a necessidade de se entender o federalismo como um fenômeno dinâmico, que precisa ser renovado para que a organização de poderes no Estado Federal ocorra de forma a acompanhar a mudanças e a atender as demandas de cada ente político. Os arranjos constitucionais, encontrados para repartir e especificar as competências dos entes federados, dependerão sempre de fatores políticos, sociais e econômicos de cada país e de cada momento histórico.

No presente estudo, entretanto, para análise da mobilidade urbana em transportes públicos coletivos, devem-se identificar especificamente as competências de caráter urbanístico, em especial às relacionadas aos transportes, dispostas no texto constitucional vigente.

### **2.3.2 A repartição de competências em matéria urbanística e em transportes urbanos**

Antes de analisar como estão distribuídas as competências federativas em matéria urbanística no atual ordenamento constitucional, é necessário fazer um retrospecto dos textos constitucionais anteriores, ressaltando, desde já, que não dispuseram sobre a matéria de forma sistematizada. No entanto, alguns assuntos afetos à ordem urbanística podem ser encontrados de forma dispersa, geralmente inseridos nos capítulos referentes à ordem econômica e/ ou da organização do Estado.

Assim, a Constituição de 1891 assegurou aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à propriedade<sup>46</sup> (artigo 72, *caput*), mas com previsão de desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia (§ 17).

A Carta de 1934 previu (artigo 13) a competência dos Municípios para organizarem os serviços que atendessem seu peculiar interesse. O direito à propriedade, assim como na Constituição anterior, foi relativizado (artigo 113, inciso 17), que não poderia ser exercido "contra o interesse social ou coletivo", sendo prevista a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização.

---

<sup>46</sup> Destaca-se os dispositivos referentes ao direito à propriedade por sua influência nas questões urbanísticas, ainda que por vezes de forma reflexa, quando a propriedade urbana não cumprir sua função social, atendendo às exigências de ordenação da cidade, nos termos da Constituição de 1988.

A Constituição de 1937 manteve a autonomia dos Municípios para tratar de assuntos relacionados ao seu peculiar interesse (artigo 26). O texto constitucional inovou ao prever em seu artigo 29 que os Municípios de uma mesma região poderiam se agrupar para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, cabendo aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderiam se constituir e a forma de sua administração. Outra previsão relacionada ao tema urbanístico foi a criação do Conselho da Economia Nacional que tinha entre suas atribuições organizar, por iniciativa própria ou proposta do Governo, inquéritos sobre as condições, entre outros, dos transportes, "com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional".

Na Constituição de 1946 verifica-se que determinou ser de competência da União legislar sobre desapropriação e tráfego interestadual (artigo 5º, inciso XV, "g" e "j"), assim como também dispôs sobre a autonomia dos Municípios, assegurando-lhes a organização dos serviços públicos locais, de acordo com seu peculiar interesse (art. 28) e permitiu aos Estados criar órgão de assistência técnica aos Municípios (artigo 24). Foi prevista a desapropriação por necessidade, utilidade pública ou por interesse social (art. 141, § 16). O artigo 147 condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social.

O texto constitucional seguinte, de 1967, previu entre as competências da União (artigo 8º, incisos X e XVII, "n") estabelecer o plano nacional de viação e legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres, sendo que nesta matéria, os Estados foram autorizados a legislar supletivamente (art. 8º, § 2º). O artigo 15 dispôs ser de competência do legislativo estadual a criação dos Municípios, bem como sua divisão em distritos, salientando que "a organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais". O artigo 16, repetindo a regra de constituições anteriores, previu que a autonomia municipal seria garantida, entre outros, pela administração própria no âmbito do seu peculiar interesse. O § 4º do mesmo artigo autorizou os Municípios a celebrarem convênios "para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum", cuja execução ficaria dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais. O instituto da desapropriação foi previsto no artigo 150, § 22.

Destaca-se na Carta de 1967, a previsão de instituição das regiões metropolitanas, indicando a preocupação do constituinte com a questão da expansão urbana. O artigo 157, § 10 estipulou, assim, ser de competência da União, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, "constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum".

O fenômeno da urbanização que na década de 60 começava a evidenciar seus efeitos negativos no ambiente urbano, teve seu processo acelerado e a questão urbanística tornou-se assunto de especial relevância para a sociedade brasileira na década de 1980. Assim, durante os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, o assunto já constava da agenda de movimentos sociais, que levaram várias questões para serem discutidas pelos constituintes.

Na lição de Fernandes (2010, p. 58):

[...] O processo de urbanização começou no Brasil na década de 1930 e teve seu auge na década de 1970 e, durante esse período, diversas Constituições foram promulgadas e/ou outorgadas — 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda n. 1 de 1969. No entanto, até o momento em que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor, não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento urbano e para determinar as condições de gestão urbana. Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídico-políticas iniciais para a promoção da reforma urbana.

Erminia Maricato (2010, p. 16) observa que durante o período que antecedeu a promulgação do texto constitucional de 1988 ocorreram vários embates entre os interesses relacionados à matéria urbanística. Nesse processo, ela afirma que foi importante a construção do Movimento Nacional de Reforma Urbana, reunindo movimentos sociais ligados às questões como moradia, transporte e saneamento, assim como associações de profissionais, entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica, além de prefeitos e parlamentares progressistas. A autora destaca, assim, o relevante papel do movimento naquela ocasião:

[...] O Movimento Nacional de Reforma Urbana constituiu uma experiência rara de movimento social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade. Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade.

Foi nesse cenário nacional de profundas mudanças de cunho social, político e econômico que a matéria urbanística ganhou relevo constitucional.

Desse modo, a matéria urbanística mereceu especial atenção do constituinte de 1988, incluiu no texto constitucional capítulo específico sobre a política urbana, configurando-se o artigo 182<sup>47</sup> como a norma de referência sobre o assunto. No entanto, outros dispositivos estão relacionados ao tema, como veremos a seguir.

---

<sup>47</sup>Dispõe o artigo 182: "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

Conforme mencionado no capítulo inicial, o conceito de mobilidade está relacionado à circulação, configurando-se esta como uma das funções sociais da cidade. Para dar cumprimento a essas funções, o Estado precisa intervir e ordenar o espaço urbano, seja por meio de normas jurídicas, seja por meio de políticas públicas que garantam o planejamento das cidades.

Para análise da atuação de cada ente federado em matéria de mobilidade urbana e, mais especificamente, sobre transporte público coletivo, é necessário investigar as competências dispostas no texto constitucional em matéria mais abrangente, qual seja, a urbanística, assim como, mais adiante, o ordenamento infraconstitucional a ela relacionado.

A Constituição de 1988 prevê como competência da União, em matéria urbanística, elaborar e executar planos nacionais e regionais para a ordenação do território e para o desenvolvimento econômico e social da Nação (artigo 21, inciso IX); estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (artigo 21, inciso XXI); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo-se habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, inciso XX). Nesse caso, caberá à União traçar os planos gerais que orientarão os planos e as ações (assim como a elaboração normativa) dos entes estaduais e municipais.

Quanto à competência legislativa em matéria urbanística, à União cabe legislar privativamente sobre trânsito e transporte e traçar as diretrizes da política nacional de transporte (artigo 22, incisos XI e IX). Essas diretrizes devem possuir um caráter de normas gerais que não podem ultrapassar o princípio da competência dos Municípios e dos Estados na gestão dos serviços de transporte público urbano e metropolitano, respectivamente.

O artigo 23 estabelece ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios algumas matérias afetas à questões urbanas, entre elas destacam-se os incisos III, IV, VI e IX.<sup>48</sup>

Compete, ainda, à União, elaborar normas, juntamente com os entes estaduais e o Distrito Federal (competência concorrente), sobre direito urbanístico e questões diretamente relacionadas à política urbana (artigo 24, inciso I).

Aos Estados cabe legislar sobre política de desenvolvimento urbano em âmbito regional, com observância das diretrizes gerais dispostas em lei federal (no caso, o Estatuto da Cidade) e respeitando a autonomia municipal (interesse local). Cabe, ainda, aos

---

<sup>48</sup> [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Estados-membros, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes (artigo 25, parágrafo 3º).

Estabelece o artigo 182 da Constituição que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bemestar de seus habitantes. Desse modo, fornece as bases para que o Município atue em matéria de políticas urbanas.

Em relação à competência municipal para legislar concorrentemente, ainda que não prevista expressamente no artigo 24, foi visto anteriormente ser ela cabível, diante da previsão do inciso II do artigo 30. Assim, em matéria de direito urbanístico e questões diretamente relacionadas à política urbana, o entendimento hoje é no sentido da possibilidade do ente municipal elaborar normas sobre o assunto, diante de sua autonomia política, garantida pelo artigo 30, incisos I e II, desde que sejam suplementares às normas já editadas pela União e pelos Estados e que restritas ao âmbito de seu interesse local.

Cumprir destacar o entendimento de Domingues (2010, p. 139) no sentido de que no exercício da competência concorrente que envolva matéria de Direito Urbanístico, os Estados-membros têm que respeitar o limite do interesse local, uma vez que nessa área (urbanística) a competência municipal deriva não apenas do disposto no artigo 30, inciso I, mas especialmente do artigo 182 da Constituição Federal. E conclui que os Estados-membros "não podem esgotar a matéria urbanística, ignorando a competência dos municípios para cuidar da política urbana".

O mesmo autor adverte, ainda, em relação à competência concorrente, que a autonomia municipal garante que o Município atue mesmo na omissão da União em estabelecer normas gerais sobre a matéria urbanística. Nesse caso, poderá, inclusive, expedir normas gerais sobre Direito Urbanístico, com respaldo no já mencionado artigo 182.

Em matéria de transportes urbanos, como já visto, à União compete elaborar normas gerais sobre o assunto, estabelecendo, inclusive, a política nacional de transportes e as diretrizes para o desenvolvimento urbano, relacionadas aos transportes urbanos (artigo 22, XI e IX; artigo 21, XX).

Aos Estados-membros, por sua vez, compete legislar sobre o transporte de âmbito regional (por exemplo, em uma região metropolitana) e o transporte intermunicipal, respeitando a regra disposta no parágrafo 1º do artigo 25 que lhe confere a competência residual ou remanescente, respeitando os limites das competências da União e dos Municípios. Nesse sentido, Moraes (1995, p. 87) observa que a competência para legislar

sobre regras de trânsito e transporte intermunicipal será do Estado-membro.

O ente estadual pode, ainda, legislar suplementando a legislação federal em matéria de transportes urbanos, desde que autorizados por lei complementar conforme previsão do parágrafo único do artigo 22. Meirelles (1998, p. 329) afirma que os meios de circulação e de transporte são de interesse de todo o país, por essa razão a Constituição de 1988 reservou à União a competência para legislar sobre regras gerais afetas à matéria, mas permitiu aos Estados-membros legislarem supletivamente, nos termos da lei complementar.

O artigo 30, inciso V estabelece ser de competência privativa do Município a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, entre estes, o de transporte coletivo, possuindo este caráter essencial. Assim, a competência será exercida no limite territorial de cada ente municipal.

Ao fazer uma síntese das competências na matéria em comento, Meirelles (1998, p. 329) leciona que:

De um modo geral pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V). Realmente, a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades da estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população.

Observa-se diante desse quadro complexo de divisão de competências, com destaque para as competências concorrentes e comuns, que as ações dos entes federativos devem estar sintonizadas e harmônicas para que o desenvolvimento da política urbana de fato se concretize. E como salienta Dias (2002, p.219):

[...] A produção de normas referentes ao desenvolvimento da política urbana é obrigatória a todos os entes da Federação e o princípio federativo há que ser considerado, no desenvolvimento de políticas urbanas, como expressão da distribuição de competências em razão da necessidade de cooperação, e a existência de um poder central para gerir esta união de esforços com vistas ao bemestar geral.

Desse modo, para a concretização de algumas finalidades, sobretudo a implementação de políticas públicas, exige-se a articulação das três instâncias de poder político da Federação, cada qual atuando no âmbito de sua competência, mas em observância ao princípio cooperativo, para que, assim, os interesses comuns se realizem de forma eficiente.

Quando as competências estabelecidas pela Constituição aos entes federativos geram conflitos, em razão de dúvidas quanto à definição dos limites de atuação de cada um – o que costuma ocorrer, no caso do exercício da competência concorrente para legislar –, as ações

são paralisadas ou são realizadas de forma ineficiente. Ao analisar o tema, Adriana Zandonadeet al (2006, p. 11, grifo dos autores) comentam sobre como essa indefinição da esfera de competência de cada ente interfere no cumprimento da legislação urbanística:

[...] No que se refere à organização do espaço urbano, tais dúvidas comumente dão causa a impasses que repercutem de modo grave na vida da coletividade: em muitos casos, entendendo que não lhes cabe atuar, as esferas federativas se mantêm inertes, enquanto a realidade continua a reclamar solução; em outras circunstâncias, a atuação concomitante de mais de uma pessoa política produz regras muitas vezes contraditórias, gerando insegurança quanto ao teor das ordens a serem obedecidas e levando, conseqüentemente, à reprodução da chamada “cidade clandestina”, caracterizada pela irregularidade e pelo descumprimento da legislação urbanística.

Nesse ponto, destaca-se mais uma vez a importância da delimitação das competências em matéria urbanística para o desenvolvimento de políticas e ações direcionadas à resolução de problemas que afetam o cotidiano das grandes cidades, impedindo o cumprimento de suas funções sociais e a qualidade de vida dos seus habitantes. Entre esses problemas, estão os relacionados à mobilidade urbana, com destaque a questão dos transportes públicos coletivos.

#### 2.4 MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO ORDENAMENTO INFRACONSTITUCIONAL EM VIGOR

O termo mobilidade urbana, como já informado, não consta no texto constitucional de 1988, tornando-se objeto de lei específica apenas em 2012, com o advento da Lei Federal n. 12.587, que instituiu os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana do país. Todos os projetos e políticas públicas nas áreas afetadas à mobilidade urbana (que envolve transportes, trânsito, sistema viários, acessibilidade, entre outros) em andamento ou a serem elaborados a partir da vigência da referida lei, devem estar submetidos aos seus comandos.

O artigo 1º da Lei n. 12.587 esclarece que a Política de Mobilidade Urbana está integrada à política de desenvolvimento urbano, tratada na Constituição de 1988 em seu artigo 21, inciso XX e artigo 182, tendo como finalidade "a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município".

Destaca-se, na própria lei, que um dos meios para efetivar a Política Nacional de Mobilidade Urbana é o planejamento e a gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Assim dispõe a Lei 12.587 sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana: "Art. 2º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das

Integram esse sistema os modos de transporte, de serviços e de infraestrutura, que permitem o deslocamento de pessoas e cargas no município. Entre os serviços de transporte urbano destaca-se o transporte público de passageiros ou coletivo (artigo 3º, §2º, incisos I, a, II, a e III, a), definido na lei, em seu artigo 4º, inciso VI, como aquele acessível a toda a população, mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público.

O fato de ser objeto de lei apenas a partir de 2012 não significa que anteriormente não houvesse no país legislação e políticas que de alguma forma estavam relacionadas à mobilidade urbana. Entretanto, não utilizava-se essa expressão (mobilidade urbana) e a questão era tratada de forma setorializada, mais especificamente através de políticas direcionadas ao sistema de transportes. O processo de urbanização acelerado e sem planejamento ocorrido nas cidades brasileiras a partir da segunda metade do século XX, contribuiu para que os governos concentrassem suas ações em políticas voltadas para a área dos transportes e de expansão de vias urbanas.

Embora a pasta dos transportes já integrasse outras secretarias e ministérios federais em períodos anteriores, foi durante o regime militar que ocorreu a criação do Ministério dos Transportes, através do Decreto-Lei n. 200/1967. Outra medida do governo federal, nesse período, foi a redefinição do Geipot<sup>50</sup>, que passou a denominar-se Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, pelo Decreto-Lei n. 516/1969, ficando subordinado ao Ministro de Estado dos Transportes. Em 1973 foi transformado em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla GEIPOT.

O Geipot tinha como finalidade assessorar os órgãos do Poder Executivo com atribuições relacionadas à política nacional de transportes nos seus diversos modais, assim como promover as pesquisas necessárias ao planejamento de transportes no país. Segundo informam Morotomi e Tourinho (2014, p. 113) foi a partir de sua atuação que foram introduzidas no Brasil técnicas de planejamento de transportes urbanos, já utilizadas em outros países, como os Estados Unidos.

Os referidos autores observam, entretanto, que a atuação efetiva da União no

---

condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana; Art. 3º. O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município".

<sup>50</sup> O Geipot foi criado originalmente pelo Decreto n. 57.003, de 11 de outubro de 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes e com sua direção superior formada pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, Ministro de Estado da Fazenda, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas (Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/136-transportes-no-brasil-sintese-historica.html#pasta>>. Publicado em: 23 out. 2014. Última atualização em: 07 jan. 2015. Acesso em: 25 abr. 2014).

planejamento de transportes urbanos ocorreu somente a partir da criação Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), em 1975, a quem foi delegada a função de promoção da política nacional de transportes urbanos, com poderes de decisão sobre propostas e investimentos. Cabe ressaltar que a necessidade de atuação mais efetiva do governo federal no âmbito das políticas de transportes ocorreu em razão de fatores internos e também externos, como o processo de urbanização desordenada das cidades brasileiras e a crise internacional do petróleo.

Verifica-se, assim, que existia um esforço - concentrado, sobretudo, na atuação do governo federal - no sentido de elaborar e implantar políticas de transportes urbanos no país, com base no ordenamento constitucional da época, que destacava a atuação da União nessa matéria. Com o advento da Constituição de 1988, no entanto, o quadro da repartição de competências passou por algumas mudanças, como a relevância concedida à atuação dos municípios em matéria urbanística, a quem coube, por exemplo, a organização e prestação do serviço de transporte público coletivo. Além dessa mudança, a questão ganhou novo enfoque, devendo estar associada a aspectos sociais e ambientais.

A partir da nova ordem inaugurada com o texto constitucional de 1988, as políticas em transportes urbanos devem estar integradas necessariamente à política de desenvolvimento urbano e, a partir de 2012, à política de mobilidade urbana. Outro aspecto a ser destacado é que as competências nessa área passam a ser de caráter predominantemente concorrente, como já apontado.

No ensinamento de Meirelles (1998, p. 398):

[...] De fato, os problemas de desenvolvimento urbano, trânsito, transporte e saúde pública de âmbito nacional entrosam-se com os seus correspondentes no plano estadual e municipal, principalmente [...] à ordenação dos espaços habitáveis [...]. Diante dessa realidade, compete à União traçar o plano geral de Urbanismo, ao qual irão ajustar-se os planos estaduais, que por sua vez serão integrados pelos planos diretores municipais. Desse modo, a planificação urbanísticas cobrirá todo o território nacional, sem ofensa à autonomia dos Estados-membros e Municípios, formando um sistema harmônico e funcional.

Há que se considerar, assim, na matéria urbanística, a observância das competências concorrentes e, por conseguinte, da cooperação entre os entes federados para consecução de ações e políticas na área. Nesse sentido, a lição de Barros et al (2010, p. 93-94):

[...] No caso do Direito Urbanístico, a competência legislativa é concorrente, ou seja, exige a cooperação entre os entes federados. A política urbana deve ser desenvolvida pelos Municípios, conforme atribuição da Constituição Federal, cabendo aos Estados legislar sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas e à União, a instituição das normas gerais para o desenvolvimento urbano. Exercendo sua competência em matéria de Direito Urbanístico, a União promulgou o Estatuto

da Cidade. Esta lei, portanto, traz normas gerais, que devem ser observadas por todos os Municípios na ordenação de seu território e na elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano.

Cabe nesse ponto destacar o advento do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.10.257, de 10/07/2001, que veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e definir diretrizes gerais sobre o desenvolvimento urbano do país. Não há menção expressa ao termo mobilidade urbana no Estatuto, mas ele trata da matéria dos transportes públicos em vários dispositivos.

Em seu artigo 2º, incisos I e V, o Estatuto estabelece como uma de suas diretrizes gerais o direito aos transportes públicos adequados e inseridos na garantia do direito a cidades sustentáveis. O artigo 3º, inciso IV, prevê como competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluída entre elas as direcionadas aos transportes urbanos. O artigo 41, parágrafo 2º, traz a obrigatoriedade de elaboração de plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido, para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes.

Com o advento da Lei n. 12.587/12 foi ampliado o universo das cidades que são obrigadas a elaborar planos, agora não mais direcionados somente ao transporte urbano, mas um plano de mobilidade urbana. A referida lei tem como objetivo, conforme já visto em outro capítulo, instituir a Política Nacional de Mobilidade Urbana, "[...] em atendimento à determinação constitucional que a União institua as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes, além de tratar de questões da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade"<sup>51</sup>.

Guimarães (2012, p.97), ao tecer comentários sobre a referida lei, observa tratar-se de uma norma direcionada, em regra, para os Municípios, visando "a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria de acessibilidade e mobilidade de pessoas e cargas" (artigo 1º) nos territórios desses entes federativos, muito embora também estipule algumas atribuições à União e aos Estados, como de promoção, fomento, assistência e gestão associada.

O Ministério das Cidades, em seu guia sobre a Política de Mobilidade Urbana (2013, p. 5), também esclarece que os princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos na Lei devem orientar a elaboração de normas municipais, além de procedimentos para que os municípios implementem suas políticas e planejamentos em consonância com a União e com os Estados

---

<sup>51</sup> Ministério das Cidades, p. 5 2013. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha\\_lei\\_12587.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2014.

Federados e Distrito Federal.

Outra orientação importante do Ministério das Cidades é no sentido de que as infraestruturas nessa área devem "[...] estar inter-relacionadas (sic) com um planejamento sistêmico para que produzam benefícios efetivos e proporcionais aos recursos empregados, pois apenas aumentar o investimento em infraestrutura não garante a melhoria da mobilidade urbana".

Note-se que a referida Lei não estabelece competências relativas à matéria, uma vez que somente a Constituição Federal poderia fazê-lo, mas prevê as atribuições de cada ente federativo no desenvolvimento das políticas de mobilidade urbana. A seguir, apresenta-se como estão distribuídas essas atribuições.

À União cabe (artigo 16): a) A assistência financeira e a contribuição para a capacitação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) Organizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana; c) Fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico; d) Fomentar projetos nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.

Os Estados são responsáveis por (artigo 17): a) Propor política tributária para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; b) Garantir a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município.

Aos Municípios, cumpre (artigo 18): a) Executar a Política de Mobilidade Urbana; b) Capacitar pessoas; c) Prestar os serviços essenciais de transporte público coletivo urbano.

Constata-se, assim, que a Lei da Mobilidade Urbana, em consonância com o ordenamento constitucional em matéria urbanística e integrando os dispositivos de outras leis direcionadas para matérias dessa área, como o Estatuto da Cidade, surge para consolidar o entendimento da mobilidade urbana enquanto política a ser tratada de forma integrada com outras políticas urbanas. Além disso, deu tratamento especial ao transporte coletivo, que deve passar a ser prioridade nas decisões governamentais sobre a circulação nas cidades.

Como observa Castro<sup>52</sup> (2012), o objetivo da Política Nacional de Mobilidade Urbana é aproximar governo federal, estadual e municipal "no planejamento e execução de ações de transporte público, definindo o que cada um faz e como podem agir em conjunto", em benefício de toda a população.

A lei incentiva essa cooperação entre os entes federativos, mas notadamente é direcionada aos Municípios, uma vez que esses têm a competência de executar as políticas urbanas direcionadas aos transportes, em especial ao transporte público coletivo, razão pela

---

<sup>52</sup> Disponível em: <<http://belem400.blogspot.com.br/2012/07/lei-da-mobilidade-estatuto-da.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

qual se dará destaque ao ente municipal no próximo capítulo.

Em levantamento realizado pelo Ministério das Cidades e Secretaria de Mobilidade Urbana Federal (agosto/2013), foi constatado que no Brasil são 2.044 municípios obrigados a elaborar Planos de Mobilidade Urbana (Municípios com mais de 20 mil habitantes, incluindo Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas). Destes, apenas 173 (8,5% do total) já elaboraram o plano em questão. O estudo chegou à conclusão que para as obras em mobilidade urbana serem de fato efetivadas "com sistemas eficientes e de qualidade, é imprescindível que os municípios elaborem seus projetos compatíveis com o planejamento sistêmico da mobilidade urbana".

### **3 O PAPEL DO MUNICÍPIO NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS URBANAS EM REGIÕES METROPOLITANAS**

Conforme exposto no capítulo antecedente, a Federação brasileira tem como peculiaridade ser composta por três esferas de poder político – federal, estadual e municipal –, afastando-se do modelo dual clássico. O histórico constitucional do País, no entanto, demonstra que o poder político do Município permaneceu limitado e ao sabor do federalismo adotado em cada Constituição, ora tendente à centralização, ora à descentralização. Assim, a efetiva autonomia do ente municipal só foi garantida a partir do texto constitucional de 1988, com a previsão, por exemplo, da elaboração de sua lei orgânica.

Embora existam opiniões contrárias à posição do Município enquanto ente federativo (José Afonso da Silva, 2012; José Nilo de Castro, 1999), como será demonstrado a seguir, o entendimento majoritário da doutrina pátria é no sentido de sua integração à Federação brasileira, como ente dotado de autonomia política, administrativa e tributária. Meirelles (1998, p. 42) adverte que a Constituição de 1988, “[...] corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau”.

Ao ente municipal também foi atribuída a importante função de executar as políticas de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 182. Entre essas políticas destaca-se atualmente a de mobilidade urbana, que por sua vez confere prioridade ao uso do transporte público coletivo.

Desse modo, adotando o entendimento que reconhece o Município como ente federativo, se buscará no presente capítulo analisar os aspectos relativos a sua autonomia e suas competências que o colocam em posição de destaque na resolução das questões urbanas, sobretudo no desenvolvimento das políticas de mobilidade voltadas para o transporte público coletivo, demonstrando, ainda, como essa atuação ocorre quando o ente municipal integra uma região metropolitana.

#### **3.1 O MUNICÍPIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA AUTONOMIA MUNICIPAL**

Para melhor análise da importância da atuação municipal na implementação de políticas urbanas, se considera ser primeiramente necessário apresentar as definições lançadas sobre o Município, assim como as principais abordagens sobre sua autonomia.

Como visto em capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 dispõe expressamente

em seus artigos 1º e 18º que o Município integra a estrutura federativa brasileira e possui autonomia, caracterizando-se, portanto como ente federativo de terceiro grau. Mas sua conceituação vai além desse aspecto político.

Hely Lopes Meirelles (1998, p. 117) apresenta mais duas abordagens. No plano sociológico, afirma ser, em síntese, o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns, que se reúnem para satisfazer necessidades individuais e desempenhar atribuições coletivas de peculiar interesse local. No plano legal, define o Município como pessoa jurídica de direito público interno, nos termos do preceituado no artigo 41, inciso III do Código Civil<sup>53</sup> (Lei n. 10.406/2002), sendo assim, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e assumir obrigações em seu próprio nome.

Segundo Pellegrino (2000, p. 13), os municípios são, do ponto de vista jurídico, unidades territoriais dos Estados, criados por força de lei estadual, com personalidade jurídica de direito público interno, e, do ponto de vista político, expressão administrativa descentralizada para o atendimento das peculiaridades locais, no âmbito de sua competência.

Desse modo, verifica-se na lição de Meirelles (1998, p. 120-121) que no ordenamento brasileiro o Município, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, pode atuar no campo do Direito Privado, praticando atos de natureza civil e em condições idênticas às dos particulares e demais pessoas jurídicas. Entretanto, enquanto entidade estatal, está investido de poder de *imperium*, atuando nessa condição no campo do Direito Público.

Há que se destacar, nesse aspecto, ainda que minoritárias, as posições divergentes quanto à posição do Município como ente federativo.

José Afonso da Silva (2012, p. 475) é um dos defensores dessa corrente. No seu entendimento o fato de uma entidade territorial adquirir autonomia político-constitucional não lhe garante a condição de integrante da Federação. Silva afirma que não existe Federação de Municípios, apenas de Estados. Observa que os Municípios não possuem território próprio e exclusivo (não compartilhado), uma vez que integrados ao território dos Estados. Sendo assim, a intervenção nos Municípios é de competência dos Estados, uma das comprovações de

---

<sup>53</sup> Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

**III - os Municípios;** (grifo nosso)

~~IV - as autarquias;~~

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

que aqueles permanecem como divisões político-administrativas destes e não da União. Nesse mesmo sentido, aponta que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios será feita por lei estadual.

Outro adepto dessa linha de pensamento é José Nilo de Castro (1999, p. 53). Para ele, a Federação é composta por Estado Federal e Estados-Membros, uma vez que apenas estes exercem a autonomia e a participação política prevista em suas leis fundamentais. Os Municípios não participam da formação da Federação, afirma Castro, diante dos seguintes argumentos: eles não têm representação no Senado Federal, não podem propor emenda à Constituição Federal, não possuem Poder Judiciário e Tribunal de Contas (com algumas exceções) e suas leis e atos normativos não estão sujeitos ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal.

Assim, segundo Castro (1999, p. 55) ainda que a posição do Município no ordenamento constitucional pátrio seja privilegiada em comparação a outros Estados Federais, eles não integram a Federação brasileira, apenas a formam, constituindo-se como "entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais".

Apesar das vozes divergentes, o posicionamento que prevalece na doutrina pátria reconhece o Município como ente federativo, com todos os poderes daí advindos. E como já demonstrado, uma das características marcantes do sistema federativo é a autonomia político-administrativa dos entes que o compõem, garantida pela repartição de competências disposta no texto constitucional.

A autonomia dos Municípios, prevista em regimes constitucionais anteriores, foi fortalecida pela atual Constituição com a previsão (artigo 29) que permite a cada ente municipal elaborar sua própria lei orgânica (considerada como a constituição municipal), garantindo-lhes, assim, a auto-organização política<sup>54</sup>. Há que ser destacado, ainda, que a autonomia municipal é assegurada como princípio a ser respeitado pelos Estados-membros, que poderão sofrer intervenção federal em caso de inobservância (artigo 34, inciso VII, "c").

Conforme leciona Chagas (2006, p. 211-212):

Do reconhecimento do Município como ente federativo resultam dois postulados: a) o Município é dotado de autonomia política, possuindo competência para auto-organização, por meio da promulgação de uma lei orgânica própria; b) o Município extrai sua autonomia diretamente da Constituição Federal, poder este que não pode ser suprimido ou restringido por qualquer norma federal ou estadual, ressalvado o

---

<sup>54</sup> Silva (2012, p. 640 e 642) leciona que os Municípios eram anteriormente criados e organizados pelos Estados-membros, através de leis orgânicas de competência estadual. Apenas o Estado do Rio Grande do Sul conferia a cada ente municipal competência para elaborar suas leis orgânicas. Destaca, ainda, que as Constituições anteriores outorgavam aos Municípios governo próprio e competências exclusivas, mas foi somente o texto vigente que lhes reconheceu o poder de auto-organização.

poder constituinte federal, seja ele originário ou derivado.

É necessário, então, verificar alguns aspectos da autonomia municipal.

Do ponto de vista etimológico, o termo autonomia significa “o direito de se reger por suas próprias leis (*nómos*), sendo a exteriorização do poder de uma comunidade de se auto-organizar” (COSTA, 2012, p. 121).

Constata-se, assim, que a expressão está relacionada ao poder, à capacidade de um indivíduo ou de uma entidade elaborar suas próprias leis. Nos aspectos político e jurídico e, especificamente, no caso do ente federativo municipal, vejamos como se posiciona a doutrina brasileira.

Raul Machado Horta (2010, p. 332) após dar destaque à doutrina italiana sobre a matéria, define a autonomia como a revelação de capacidade para expedir normas voltadas para o ordenamento jurídico dos entes públicos, normas que podem ser, materialmente, estatutárias, legislativas ou constitucionais.

José Afonso da Silva (2012, p. 640) define a autonomia como "a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios" dentro de um círculo preestabelecido. Desse modo, compreende-se que o poder exercido pelos entes federados sofrem limitações, impostas pela própria Constituição, como se depreende da leitura dos artigos 25, 29 e 32, que delimita a atuação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a determinados princípios.

No ensinamento de Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 290-291), contudo, o princípio da autonomia municipal, reconhecido na Constituição de 1988 como base da forma federativa de Estado, não é garantido pela simples previsão no texto constitucional, tornando-se eficaz somente através do conjunto de normas estabelecidas sobre o regime constitucional do Município. E acrescenta:

[...] a autonomia impõe-se pela esfera de competências exclusivas ou privativas conferidas a uma entidade. No caso da autonomia política, esse espaço de competências próprias das entidades da Federação alcança não apenas a matéria da autolegislação, mas também de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração.

Para Michel Temer (2003, p. 105), a autonomia política consiste na capacidade conferida a determinados entes para legislar sobre negócios próprios e por meio de autoridades próprias. No caso do Município brasileiro, o autor identifica na Constituição vigente os elementos que lhe conferem essa autonomia, quais sejam, a autorização para elaborar sua lei orgânica (artigo 29), a previsão de competências próprias, assim como a previsão de autoridades próprias - Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores -, escolhidas em

eleições diretas (artigo 29, I e II).

A autonomia administrativa do Município, por sua vez, lhe confere o poder de organizar e executar os serviços públicos referentes ao seu interesse local, assim como aqueles afetos às questões urbanísticas de seu território.

Hely Lopes Meirelles (1998, p. 104) leciona que essa administração própria não sofrerá interferência do Estado ou da União, mas que a cláusula que limita a autonomia municipal (interesse local) exige exata interpretação para evitar conflitos de competência ou atuação sobreposta.

Em síntese, pode-se concluir que a autonomia do Município é garantida constitucionalmente uma vez que lhe é conferida a capacidade de auto-organização, com a elaboração de sua lei orgânica; pelo autogoverno, representado pela eleição de Prefeito e Vereadores; pela autolegislação, uma vez que é capaz de elaborar leis próprias, de competência exclusiva e suplementar; pela autoadministração, que lhe assegura a organização e execução dos serviços públicos prestados em seu território<sup>55</sup>.

Thiago de Oliveira (2010, p. 65) destaca, ainda, a autonomia financeira, que consistiria na capacidade dos entes de obterem recursos próprios para realização de suas ações e alerta que se a realização de um desses elementos é prejudicada, os entes terão sua natureza federativa comprometida uma vez que "a autonomia plena é condição imprescindível para o desenvolvimento de uma federação".

Em relação à autonomia legislativa dos Municípios, cabe uma observação.

Fernanda Dias de Almeida (2010, p. 97) afirma que a Constituição Federal vigente, ao estabelecer as competências municipais, usou técnica diferente da tradicionalmente aplicada à matéria, que consistia em restringir a atuação dos Municípios a assuntos de seu peculiar interesse. No texto atual, permaneceu a previsão de competência privativa não enumerada para legislar (artigo 30, inciso I), também identificada a partir de uma categoria genérica, não mais do **interesse peculiar**, mas do **interesse local**, sem deixar, entretanto de enumerar parte das competências municipais (em alguns incisos do artigo 30 e em outros dispositivos constitucionais).

Adverte, porém, a autora que o grande problema em torno das competências dos Municípios está na conceituação do **interesse local**<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Nesse sentido, Silva (2012, p. 641); Meirelles (1998, p. 88); Almeida (2010, p. 97)

<sup>56</sup> De igual opinião Thiago de Oliveira (2010, p. 65-66), observando que o constituinte de 1988 manteve a previsão de competência normativa privativa não enumerada para os Municípios, ao dispor que legislarão sobre os assuntos de interesse local. Afirma que nesta que é denominada competência legislativa implícita, encontra-se a problemática para identificar os limites da atuação municipal.

Diante desse fato e para melhor elucidar a atuação do ente municipal na questão da prestação do serviço de transporte público coletivo – considerado de interesse local – faz-se necessária uma breve análise do entendimento doutrinário sobre o conceito e o alcance da expressão.

Na opinião de Hely Lopes Meirelles (1998, p. 104), o termo **interesse local** não significa interesse exclusivo ou privativo do Município, pois se assim fosse restaria bem limitado o âmbito de atuação local. Afirma, ainda, que não há interesse municipal que também não o seja reflexamente da União e do Estado-membro. E chega à conclusão de que o interesse local é definido e caracterizado pela predominância do interesse do ente municipal sobre os interesses estaduais e federais.

Cármem Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 293), adotando o entendimento de Castro Nunes, assevera que a definição do interesse próprio ou peculiar (termo adotado antes do texto constitucional de 1988) somente pode ser determinada pelo contexto histórico e por outras circunstâncias a serem analisadas no caso concreto, muito embora entenda que certas matérias são tipicamente de interesse local, como a organização dos servidores públicos municipais.

A autora (1997, p. 294) ressalta, no entanto, que o parâmetro do interesse local assegura a autonomia municipal. Observa, ainda, que as competências constitucionais do Município, sejam elas exclusivas ou suplementares, são definidas pelo interesse local. Em qualquer dos casos, essas competências devem ser observadas pelos demais entes federativos, que terão, assim, suas próprias competências limitadas por esse parâmetro.

José Nilo de Castro (1999, p. 180), embora não aceite o Município como ente da Federação (dotado de autonomia federativa), conforme já explanado, compreende que ele possui autonomia constitucional e, conseqüentemente, competência para legislar sobre assuntos de interesse local, sendo este, no entanto, mais restrito que a fórmula anterior do peculiar interesse. O interesse local, diz o autor, traduz um interesse genérico, que não enumera as competências legislativas do ente municipal, restringindo sua atuação diante das competências da União e dos Estados.

Na opinião de Fernanda Dias de Almeida (2010, p. 99) o constituinte de 1988 não inovou ao utilizar o critério do interesse local, apenas utilizando nova expressão, mas mantendo o espírito do texto anterior. Nesse sentido, entende que as competências próprias dos Municípios são aquelas pertinentes aos assuntos de predominante interesse local.

Thiago de Oliveira (2010, p. 68) alerta para o fato de o *interesse local* ser um conceito jurídico indeterminado, e, desse modo, sua interpretação por vezes não se subsume aos

critérios de predominância e peculiaridade. Assim, observa que “Diante da vagueza e alto grau de abstração, seu processo de aplicação causa dúvidas e controvérsias, e deve ser integrado pelo intérprete do direito”. Em casos como esse, o autor conclui que a atuação judicial é essencial para dissipar as incertezas.

Cumprir destacar, nesse ponto, que conceitos jurídicos indeterminados dependem de outros elementos – históricos, econômicos, sociais, culturais – para serem interpretados e aplicados no caso concreto. Nesse sentido, Município formado predominantemente por zona rural sofrerá ingerência federal nas questões agrárias, por outro, Município que é sede de região metropolitana está submetido a maior influência do Estado-membro, pois suas ações urbanísticas (serviços e obras públicos) têm, em regra, repercussão direta nos Municípios vizinhos, transformando assuntos, em princípio, locais, em questões regionais.

Verifica-se, diante do exposto, que o atual ordenamento constitucional conferiu aos Municípios os elementos necessários para a garantia de sua autonomia político-administrativa, sobretudo ao atribuir-lhes competências próprias e a capacidade de autogoverno, ainda que algumas dificuldades surjam na definição do critério genérico do **interesse local** e de como ele será interpretado e aplicado, de modo que a autonomia municipal seja preservada pelos demais entes federativos.

Cumprir evidenciar que, no entanto, algumas questões são nitidamente pertencentes ao interesse de cada municipalidade, como no caso das questões urbanísticas, e nesse caso caberá a cada ente municipal legislar, por exemplo, sobre seu plano diretor e sua lei de zoneamento urbano<sup>57</sup>.

Assim, entre as competências a serem atribuídas aos Municípios, que asseguram sua autonomia político-administrativa, destaca-se a execução da política urbana em seus territórios, cabendo, a seguir, demonstrar a importância dessa atuação e quais obstáculos poderão afetar a eficiência dessa política.

### 3.2 A IMPORTÂNCIA DO MUNICÍPIO NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS URBANAS E OS ENTRAVES PARA SUA ATUAÇÃO

Conforme explicitado em capítulo anterior, foi a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, que deu relevância à matéria urbanística e, ao mesmo tempo, destacou a atuação do Município na execução das políticas urbanas, garantindo-lhe a competência para editar leis

---

<sup>57</sup> Silva (2012, p. 314. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012).

locais sobre a matéria.

Verifica-se que o texto constitucional concede destaque também para a função da União de elaborar as diretrizes gerais de política urbana. Cabe, assim, ao Município, operacionalizar esse regramento geral, editando leis específicas, adaptadas a cada realidade local.

No ensinamento de Carvalho Filho (2003, p. 175), pode-se constatar no atual ordenamento constitucional que "[...] a grande tarefa de organização das cidades coube, de fato, ao Poder Público municipal. Na verdade, de nada valerão as normas federais que traçam as diretrizes gerais se não houver a efetiva ação para concretizá-las". E acrescenta o autor que a preponderância da atuação municipal quanto ao desenvolvimento urbano resta evidente com a previsão de elaboração do plano diretor. Assim:

A obrigatoriedade de instituição do plano diretor é direcionada unicamente para Municípios com mais de vinte mil habitantes. Trata-se, contudo, de obrigatoriedade meramente teórica. Pela importância de que se reveste semelhante instrumento, todos os entes municipais deveriam ter o seu próprio plano, sendo até mesmo de refletir se a importância não seria maior para os Municípios menos populosos, diante da perspectiva de serem evitados, desde o início, os graves problemas que a desordem urbana provoca nos habitantes. De qualquer modo, a Constituição não lhes vedou a instituição do plano; apenas não o considerou obrigatório, de modo que nada impede que, apesar da facultatividade, se adiantem na estatuição de sua política urbana.

Bonizzato (2010, p. 1-2) também destaca que a consolidação dos municípios como entes autônomos e integrantes da Federação fez com que o constituinte de 1988 atribuísse a eles competências específicas, uma das quais à relacionada ao desenvolvimento urbano. Assim, foi prevista a elaboração, pelo ente municipal, do plano diretor, como instrumento básico de desenvolvimento urbano.

Muito embora o vigente texto constitucional tenha conferido destaque à atuação do Município no novo arranjo federativo do país, com seu reconhecimento expresso enquanto unidade política, com autonomia e competências próprias, na prática o poder adquirido não se consolidou.

Entre os diversos obstáculos para o pleno desenvolvimento da autonomia municipal está, em primeiro lugar, a dependência financeira dos demais entes federativos (ainda que tenha orçamento próprio previsto constitucionalmente), agravada pela criação desenfreada de municípios no país, por conveniência política, sem capacidade de manutenção com seus próprios recursos. Outra questão é a dependência administrativa, haja vista as condições precárias da estrutura administrativa da maior parte dos Municípios brasileiros.

Silva (2009, p. 8) alerta para o fato do pacto federativo brasileiro não ter sido

fortalecido, como se esperava, com o processo de redemocratização do país. A recuperação do poder dos Estados com a CF/88 "[...] não se reverteu na construção de relações cooperativas, mas na utilização predatória de troca de apoio político por recursos federais". Além disso, a ascensão do Município como ente federativo se deu apenas no aspecto formal, pois a falta de recursos financeiros inviabilizou sua efetiva autonomia. Ressalta a autora que "[...] o processo de descentralização foi 'aligeirado' no âmbito da crise fiscal do Estado, a partir dos governos da Nova República com o repasse das atribuições e competências para a esfera local sem a necessária descentralização dos recursos"

É interessante notar a existência de outro obstáculo, denominado por Abrucio (2005, p. 48-49) como municipalismo autárquico. Trata-se de uma forma de compreender o governo local – e o seu representante político, o Prefeito – como protagonista isolado dos rumos administrativos e políticos do Município. Nesse tipo de visão, não há espaço para a cooperação e ações conjuntas com outros entes, principalmente municípios vizinhos. Cada município defende seus próprios interesses, barganha recursos públicos (estaduais e federais) e investimentos privados de forma isolada.

Cumprir anotar, que no caso das políticas para implantação do sistema de transportes públicos coletivos, os esforços dos entes municipais serão muito maiores, pois são ações que na maioria das vezes exigem obras de infraestrutura de grande porte, e, portanto, demandam considerável soma de recursos financeiros provenientes dos Estados e, principalmente, da União. Essa situação deixa os Municípios dependentes, de alguma forma, da ação dos outros entes federativos, o que dificulta o exercício pleno de suas competências na matéria.

No entanto, verifica-se que, além da vontade política, faltam instrumentos jurídicos para que os Municípios firmem parcerias. Muito embora elas até ocorram e existam algumas previsões legais, não há incentivo para tal.

Nesse aspecto, surge à questão referente à falta de articulação federativa para implementação de políticas públicas. Os debates sobre políticas públicas e a necessidade de coordenação e cooperação federativas para implementá-las de forma eficiente evidenciam-se, por exemplo, na questão da administração das regiões metropolitanas.

Abrucio e Sano (2012, p. 93) destacam que a articulação entre os entes federativos tem uma dimensão vertical e horizontal. A primeira trata-se da relação entre União/Estados com os governos locais. A segunda, diz respeito às ações coordenadas entre os governos locais entre si ou com os Estados.

No segundo caso, o fenômeno da metropolização é emblemático para demonstrar como a falta de articulação entre as instâncias municipais e estaduais para buscar e implantar

soluções pode gerar problemas cada vez mais sentidos por toda população que vive nas cidades. Problemas como a questão ambiental, do saneamento, de transportes e logística merecem ser analisados, assim, sob essa ótica da ação compartilhada (ABRUCIO; SANO, 2012, p. 93).

Dias (2009, p. 1-2) defende que o Direito "[...] deve servir como 'vetor' para a implementação de políticas que venham a garantir o acesso à moradia digna, à circulação digna, ao trabalho, aos serviços de infra-estrutura (sic) essenciais à sadia qualidade de vida" entre outros e que para esse fim deve haver a conciliação de planejamento urbano adequado e ordenamento jurídico eficaz em busca de uma melhor qualidade de vida. Assim, entende que devem ocorrer mudanças no modo como hoje os governos vêm conduzindo as políticas públicas de planejamento urbano, mudanças que exigem "[...] a abertura democrática e a criação de espaços de participação política, o planejamento integrado e a vivência do federalismo cooperativo".

Diante desse quadro de necessidade de ações conjuntas dos entes federativos nas implementações das políticas públicas de planejamento urbano e da importância do Município enquanto o executor de tais ações, surge a questão das regiões metropolitanas e de como a atuação dos entes federativos ocorrerá nesses casos, em que o planejamento urbanístico envolverá necessariamente funções públicas de interesse comum.

### 3.3 A REGIÃO METROPOLITANA NO BRASIL

Como visto no capítulo inicial, o processo de urbanização, que no Brasil ocorreu a partir do século XX, caracteriza-se, entre outros, pela concentração populacional nas cidades. Com o passar dos anos, a explosão demográfica nos grandes centros urbanos, aliada a fatores como a valorização das áreas centrais da cidade e a especulação imobiliária, fez com que a população, sobretudo de baixa renda, fosse habitar em locais afastados das áreas valorizadas, muitas vezes em zonas limítrofes com outros municípios.

A expansão urbana, assim, ocasionou o fenômeno da metropolização. Como leciona Freitas (2009, p. 46), esse processo ocorre com a polarização de uma região em torno de uma grande cidade, com alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. A metrópole é identificada como polo de atração para outras cidades próximas, que com ela mantêm relação de interdependência principalmente econômica, gerando constante fluxo de pessoas.

A metropolização, desse modo, trouxe mudanças significativas no espaço urbano, gerando a necessidade de se buscar alternativas para a organização das cidades. Um dos

mecanismos institucionais adotados pelo ordenamento jurídico pátrio foi a criação de regiões metropolitanas.

Característica singular da região metropolitana é ser composta por municípios limítrofes, com altas taxas de urbanização e com interesses em comum, sobretudo econômicos e sociais. Porém, o fenômeno metropolitano pode ser abordado sob os mais diversos enfoques<sup>58</sup> – econômico, jurídico, urbanístico, antropológico – como bem observa Alves (1998, p. 16), não existindo uma definição genérica. Interessa-nos, no momento, a abordagem do direito.

A noção jurídica de região metropolitana, como destaca Fernandes (2006, p. 363), surge no Brasil, no ano de 1967<sup>59</sup>, no contexto de um crescente processo de metropolização e de medidas federalizantes "[...] que visavam de alguma maneira a corrigir as distorções históricas do federalismo brasileiro", que, segundo o autor, estão presentes desde a primeira Constituição brasileira, de 1891, não refletindo o processo histórico do país.

Assim, a matéria afeta à institucionalização de regiões metropolitanas foi introduzida na ordem jurídica do país a partir do texto constitucional de 1967 (por meio da Ementa Constitucional n. 1/69), em seu artigo 157, § 10<sup>60</sup>, sob o Título da Ordem Econômica e Social. A instituição caberia à União, mediante lei complementar.

Castro (2006, p. 35) ensina que naquele momento histórico optou-se por destacar o aspecto econômico<sup>61</sup> da questão metropolitana, "enquadrando-a como uma categoria de

---

<sup>58</sup> No entendimento de Freitas (2009, p. 51-52), uma região metropolitana não surge a partir de uma previsão legal, mas é "[...] reconhecida, enquanto fenômeno geográfico, e institucionalizada, com o objetivo de implantação de gestão comum, onde já existe e é facilmente identificada por teóricos e pela própria população". Sugere que, para reconhecê-la, alguns aspectos devem estar presentes – que denomina de princípios referenciais – tais como:

1) grande concentração populacional urbana (igual ou superior a 1 milhão de habitantes, incluindo Município polo e entorno); 2) conurbação (mancha urbana contínua entre Municípios limítrofes); 3) alto grau de urbanização; 4) polarização dentro de uma rede de cidades, caracterizada por interações entre centros urbanos, diretamente proporcionais às suas massas (população x renda) e inversamente proporcionais à distância entre os pares de localidades; 5) destaque no cenário estadual e nacional, baseada na oferta de bens e serviços, diversificados e especializados, por um grupo de Municípios a domínios territoriais contíguos, assim como a pontos distantes, ligados por outros tipos de relações socioeconômicas; 6) existência de relação funcional de interdependência, relativa a evidentes fluxos migratórios de natureza pendular, assim como a diversos aspectos sociais, econômicos, de infraestrutura e de serviços urbanos que provoquem a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

<sup>59</sup> A Constituição de 1937 já previa, entretanto, em seu artigo 29, que os Municípios de uma mesma região poderiam se agrupar para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, cabendo ao Estado regular as condições em que tais agrupamentos poderiam se constituir e a forma de sua administração.

<sup>60</sup> Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:  
[...]

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, (sic) visando à realização de serviços de interesse comum (BRASIL, 1967).

<sup>61</sup> Cabe observar, contudo, que as avaliações e possíveis soluções para a questão urbana e de organização do território sempre devem estar associadas a aspectos sociais e econômicos. "[...] A organização espacial mantém

planejamento de competência exclusiva da União", e impondo sua formação aos Estados, que a ela teriam que se submeter compulsoriamente, sem qualquer possibilidade de regulação.

Somente em 1973, através da Lei Complementar n. 14, foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas no país: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo e Porto Alegre. Posteriormente, em 1974, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Surgiram com a natureza de região de serviços comuns, de planejamento territorial e de desenvolvimento econômico, sendo conferida aos Estados-membros a competência para administrá-las (os municípios foram, assim, excluídos do processo decisório)

A Constituição Federal de 1988 fundou uma nova ordem relativa à matéria, autorizando a instituição de regiões metropolitanas (assim como de aglomerações urbanas e de microrregiões) em seu artigo 25, parágrafo 3º<sup>62</sup>. A competência para sua criação deixou de ser da União e foi atribuída aos Estados-membros, não sendo recepcionada a Lei Complementar n.14. Outra mudança foi a inclusão do tema no título dedicado à Organização do Estado (Título III)<sup>63</sup>.

Com efeito, entende-se atualmente a região metropolitana, do ponto de vista jurídico, como "[...] meio desconcentrado de administração regional, cuja premissa seja solução equânime de problemas de interesse público, que afetam, concomitantemente, Municípios em áreas conurbadas" (SERRANO, 2009, p. 129). Ou ainda como "[...] um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município" (SILVA, 2012, p. 153). Alves (1998, p. 21) propõe a conceituação jurídica que segue:

A região metropolitana é a constituída por mandamento legal que, reconhecendo a existência de uma comunidade sócio-econômica com funções urbanas altamente diversificadas, especializadas e integradas, estabelece o grupamento de municípios por ela abrangidos, com vistas à realização integrada da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional.

A possibilidade de cada Estado estabelecer seus próprios critérios para instituir uma região metropolitana, de forma discricionária, por outro lado, permitiu, segundo Freitas (2009, p. 48) distorções e grandes diferenças, quantitativas e qualitativas, entre as regiões

---

uma relação direta e constante com a economia e a sociedade, na qual os processos de um repercutem nos demais, continuamente" (MOURA; CARVALHO, 2012).

<sup>62</sup> Art. 25, § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

<sup>63</sup> Nesse aspecto, destaca Alves (1998, p. 17) que "[...] tal deslocamento configura claramente o objetivo do legislador constituinte em tratar a questão como de interesse estrutural-organizativo do próprio Estado-brasileiro, e não como manifestação de interesse apenas econômico".

estabelecidas "[...] havendo casos de não atendimento aos principais conceitos definidores do que seja Região Metropolitana”.

No entanto, cabe apontar outro tipo de problemática. Como já mencionado, a instituição das regiões metropolitanas no Brasil, a partir da Constituição de 1988, passou a ser de competência exclusiva dos Estados-membros, como forma de organizar seu território administrativamente, visando a execução de funções públicas de interesse comum. Exige-se do ente estadual que observe que a região deve ser instituída por lei complementar e que seja composta por Municípios limítrofes, com alguma forma de interligação sócio-econômica.

Desse modo, a iniciativa de formar esse tipo de organização regional caberá sempre ao Estado-membro e não aos Municípios. Estes, uma vez instituída a região metropolitana na forma da lei, a integrarão de forma compulsória, o que não significa, entretanto, que terão a autonomia diminuída diante do ente estadual, uma vez que a Constituição vigente os reconheceu como unidades políticas autônomas.

Nesse contexto, surge a complexidade desse tipo de arranjo.

Note-se que na região metropolitana deverá ocorrer a atuação conjunta do Estado-membro e dos Municípios no planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, sobretudo na prestação de serviços públicos, como o transporte coletivo, que devem ser integrados para atender de forma satisfatória à população. Destaca-se, ainda, que as ações em regra estarão relacionadas à matéria urbanística, e, portanto, integrarão o rol das competências concorrentes.

Foi demonstrado em capítulo próprio que o atual texto constitucional utilizou técnica complexa de repartição de competências, estabelecendo competências a serem exercidas de forma exclusiva, comum e concorrente pelas entidades políticas da Federação. Restou esclarecido, ainda, que tais competências asseguram o exercício da autonomia político-administrativa de cada ente, e mesmo no caso das competências concorrentes, não há invasão dessa autonomia, uma vez que existem limites de atuação para cada entidade (legislar sobre normas gerais ou sobre normas específicas), de modo a não ocorrer conflitos e invasão na esfera de competência alheia.

Entretanto, visualiza-se que nem sempre o limite de atuação de cada ente é fornecido de forma clara, principalmente quando o critério definidor da competência é uma cláusula genérica, como o **interesse local**. A mesma dificuldade acontece na definição de **normas gerais** no exercício das competências concorrentes.

As dificuldades são agravadas quando tais competências dever ser exercidas em uma região metropolitana. Como conciliar as competências de cada ente envolvido – Estado e

Municípios – para realização de serviços que ultrapassam os limites territoriais de cada ente municipal. Como atuar, dessa forma, sem invadir a autonomia dos demais entes envolvidos?

Verifica-se que o texto constitucional de 1988 limitou-se a prever a competência da criação da região metropolitana pelos Estados-membros, especificando que tal instituição deveria ser realizada por meio de lei complementar e com a finalidade de executar funções públicas de interesse comum. Não forneceu, entretanto, maiores elementos para identificação da natureza jurídica de tal figura regional, tema que passou a ser enfrentado pela doutrina.

A precisa observação de Alves (1998, p. 15) indica que, no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, é exigido:

[...] um novo conteúdo organizacional de gestão regional, por força da própria Constituição Federal, onde a cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma dimensão institucional própria, representada pela exigência de unidades integradas e personalizadas de ação pública de interesse comum. Isto deverá repercutir profundamente na forma de planejamento, programação, execução e controle de funções estatais e de serviços públicos de caráter urbano-regional, em nosso sistema federativo.

O autor alerta para o fato que a instituição de sistemas regionais é assunto de grande complexidade no ordenamento constitucional vigente por envolver uma nova situação, a exigir hermenêutica original no que diz respeito ao federalismo de integração, à competência comum ou material, ao relacionamento intergovernamental e às autonomias dos entes federados. Adverte, ainda, que a previsão constitucional tem natureza organizacional e não objetivou a criação de uma nova entidade político-administrativa.

Assim, pontua-se que a região metropolitana (e as demais figuras regionais) não é um novo ente federativo, não possuindo personalidade política, mas caracterizando-se como entidade de natureza administrativa<sup>64</sup>, cuja competência para instituição pertence a cada Estado-membro, com a finalidade de melhor organizar seu território, que - diante do atual estágio de urbanização das cidades brasileiras -, passa por processos constantes de expansão e conurbação.

Nesse sentido é o ensinamento de Alves (1998, p. 16):

[...] este ente público regional tem caráter administrativo e não político, não podendo as suas normas (administrativas) impor-se aos entes políticos que integram a região, como, por exemplo, aos Municípios. Sua índole é de caráter intergovernamental, porém, com poderes apenas administrativos. As normas jurídicas que podem ser impositivas aos Municípios, em relação às funções públicas de interesse comum, serão aquelas oriundas da Assembleia Legislativa do Estado, no exercício de suas competências comum e concorrente, ficando ao Município o poder, no que couber, de suplementá-las, conforme a autorização constitucional.

---

<sup>64</sup> Esse é o entendimento majoritário entre os doutrinadores brasileiros, como Meirelles (1998, p. 79); Serrano (2009, p. 135), Teixeira (2009, p. 72); Temer (2003, p. 113).

Diante da constatação de seu caráter meramente administrativo, surge outra questão: quem administra a região metropolitana? E qual a natureza do órgão que assume tal função? A resposta encontrada na doutrina pátria é no sentido de que tais questões devem ser resolvidas por cada Estado-membro, por meio da lei complementar que instituir a região metropolitana, e desde que em observância aos preceitos da Constituição Federal. Serrano (2009) observa que se o poder de administrá-la fosse conferido a um só Município haveria invasão na autonomia dos demais entes municipais integrantes.

Entretanto, como bem observa Serrano (2009, p. 129), em razão do princípio da igualdade entre os entes federados, "valor maior do princípio federativo", não há como interpretar que o artigo 25, parágrafo 3º da Constituição de 1988 conferiu poder aos Estados para subtrair parcela da competência dos Municípios ao editar lei que institua região metropolitana. E é justamente essa situação que dificulta as ações em conjunto dos entes federativos (portanto, autônomos) ao integrarem uma região metropolitana.

Cumprе ressaltar que a finalidade da instituição das regiões metropolitanas é o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum entre os Municípios, funções essas que não devem se restringir à prestação de serviços públicos. Nesse sentido, esclarece Alves (1998, p. 36-37) que as **funções públicas** envolvem também atividades que não se enquadram no conceito de **serviço público**, como o planejamento urbano-regional e o controle do uso e ocupação do solo e, assim, assevera:

O conceito de "função pública de interesse comum" substitui, no direito positivo pátrio, o conceito de "serviço comum de interesse metropolitano", consagrado na Carta de 1969. E substitui com vantagem, visto ser de maior abrangência que o anterior. Uma das razões dessa alteração é o fato de que o dispositivo atual compreende não só as regiões metropolitanas, como também as aglomerações urbanas e as microrregiões. Para estas últimas formas regionais, não cabe a figura do "serviço metropolitano".

Ainda em relação à administração metropolitana, Meirelles (1998, p. 79) sugere que a mesma seja atribuída a uma entidade autárquica (autarquia) ou paraestatal (empresa pública, sociedade de economia mista), a um órgão estadual (Secretaria) ou a um colegiado de representantes do Estado-membro e dos Municipais que a integrarem, de acordo com a conveniência de cada região.

Outros dispositivos da Constituição de 1988 também tratam da questão do planejamento urbano – e terão influência na abordagem das regiões metropolitanas e outros planos de ação federativa – como o artigo 21, inciso IX, que estabelece ser de competência exclusiva da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do

território e de desenvolvimento econômico e social, assim como o artigo 165, que dispõe sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, estendendo-os às três instâncias de governo, com a ênfase, em seu parágrafo 4º, à consonância entre esses e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição.

Segundo estudo do Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO et al, 2012, p. 8), com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até a data de 30 de agosto de 2012, o universo de unidades institucionalizadas no Brasil, como Regiões Metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e Aglomerações Urbanas (AUs), era da ordem de 945 municípios inseridos em 59 unidades: 51 RMs, 3 RIDEs e 5 AUs<sup>65</sup>.

De acordo com Freitas (2009, p. 46):

A combinação dos processos de urbanização, de metropolização e de conurbação deu origem às regiões metropolitanas, enquanto fenômeno físico e socioeconômico, reconhecido pelos teóricos, assim como pela população. Esse fato pode vir a ser institucionalizado pelo poder público, visando à gestão de problemas comuns a mais de um município. Apesar da aparente fácil apreensão desses processos, dificilmente encontramos um enunciado que encerre todas as suas nuances conceituais.

O Brasil vive hoje um processo cada vez mais intenso (e, talvez, irreversível) de metropolização. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (COSTA; TSUKUMO, 2013, p. 11) “Em nossas principais metrôpoles, encontra-se metade do produto interno bruto (PIB) brasileiro e mais de um terço de nossa população, e o número de regiões metropolitanas já supera cinco dezenas” .

Verifica-se, contudo, que a mera institucionalização da região metropolitana nem sempre é acompanhada do processo socioespacial de formação de espaços metropolitanos, que ocorrem muitas vezes independentemente da previsão legal. Constata-se, ainda, que a problemática metropolitana envolve questões de cunho econômico, político, administrativo e jurídico. As tensões existentes, na maioria das vezes, são de ordem política e econômica.

Souza (2006, p. 30) observa um fato interessante – e fundamental para a compreensão da atual problemática que envolve as regiões metropolitanas no Brasil – ocorrido no período

---

<sup>65</sup> Referida pesquisa (RIBEIRO et al, 2012, p. 6) alerta, ainda, para as desigualdades entre os organismos regionais já implantados e as limitações da integração dos municípios: “[...] a falta de critérios para a instituição de Regiões Metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e Aglomerações Urbanas (AUs) no Brasil vem levando ao surgimento de unidades com as mais distintas características, seja quanto à natureza dos fenômenos urbanos que implicariam em sua instituição, seja na composição dos municípios, seja ainda na extensão de seus limites. Diante disso, a integração dos municípios às dinâmicas da metropolização tem níveis muito heterogêneos. Em muitas unidades, há um pequeno grupo de municípios que podem ser considerados efetivamente integrados. Para alguns municípios, a integração à dinâmica metropolitana é tão limitada que refletem o perfil desigual da inserção dos municípios na realidade econômica, social e demográfica das respectivas unidades”.

de criação das regiões metropolitanas brasileiras. Afirma a autora que no ano de 1973 fazia parte de uma comissão técnica do IBGE, responsável, à época, pela elaboração da primeira política urbana brasileira, e que, juntamente com seus colegas, fora surpreendida pela criação, através da Lei Complementar n.14 de 1973, de nove regiões metropolitanas, projeto que se originou no Ministério da Justiça. Ressalta, assim, que a institucionalização da matéria ocorreu "à margem de todas as reflexões sobre a política urbana brasileira, e até hoje segue à margem das políticas territoriais".

Argumenta, ainda, a autora (2006, p. 39-40), que o planejamento metropolitano pressupõe gestão, que por sua vez exige poder, um poder metropolitano (categoria que considera como poder político e ideológico). Entende, desse modo, que não bastou a Constituição Federal autorizar a criação de regiões metropolitanas pelos Estados, devendo ter ido além e permitido, também, a criação de um poder metropolitano, "[...] pois, somente assim, objetivos, interesses e problemas seriam tratados com maior possibilidade de resultados". E conclui que deve-se buscar construir as metrópoles como um espaço de acontecer solidário:

Trata-se de administrar o mundo pela solidariedade. Cada homem vale pelo lugar onde está. O valor como produto, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Nós estamos brigando para que o território usado seja o grande critério de instauração de cidadania no Brasil, e não apenas um discurso político.

Constata-se que o processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, com a edição da Lei Complementar n. 14 e com a previsão na Constituição Federal de 1988, não foi acompanhado do devido debate político e técnico, e de mecanismos e diretrizes que orientassem os Estados – em cooperação com os Municípios integrantes da região metropolitana – a concretizarem ações legítimas e eficientes em termos de planejamento urbano.

Observa Fernandes (2006, p. 366) que:

Na falta de um aparato estadual para as regiões metropolitanas, ou mesmo quando tal aparato existe e é ineficaz, em várias regiões metropolitanas os municípios envolvidos, reconhecendo os limites da ação municipal e a necessidade de cooperação, têm assinado convênios e/ou formado consórcios acerca de diversas matérias de interesse metropolitano – soluções essas que são seguramente mais legítimas politicamente, mas que também são juridicamente mais precárias".

Verifica-se, assim, que os problemas oriundos da questão metropolitana dizem respeito, na maioria das vezes, à falta de uma estrutura jurídica e institucional adequada,

sobretudo direcionadas para a gestão. Muito embora exista previsão constitucional e legal sobre as regiões metropolitanas, esta mostra-se insuficiente sem estar acompanhada da devida discussão política. Sem o aperfeiçoamento de práticas políticas democráticas no país, resta prejudicada a necessária cooperação entre os entes federativos (Estados e Municípios) que compõem as regiões metropolitanas.

Fernandes (2006, p. 366-367) alerta, ainda, para o fato de a gestão urbana nas regiões metropolitanas do país ser caracterizada "[...] pela combinação de processos de ineficiência econômica, irracionalidade administrativa, injustiça social e degradação ambiental" e que assim tornar-se necessária a renovação das discussões, que estas ocorram de forma mais crítica e democrática e que envolvam questões fundamentais tais como sua natureza, a compatibilização dos interesses metropolitanos e municipais e a titularidade do interesse metropolitano.

Diante de tais fatos, constata-se que o constituinte de 1988 buscou um modelo de institucionalização de regiões metropolitanas que fosse mais coerente com o federalismo cooperativo e com a política de desenvolvimento urbano introduzida no texto atual, que destacou a atuação do Município. Desse modo, pretendia-se atribuir a decisão sobre a formação de tais sistemas regionais aos entes federativos mais próximos dos problemas urbanos (Estados e Municípios) e, em tese, mais aptos a resolvê-los de forma eficiente.

Entretanto, a realidade atual das regiões metropolitanas brasileiras, como indicam estudos realizados pelo IPEA (COSTA; TSUKUMO, 2013)<sup>66</sup>, demonstra que Estados e Municípios encontram dificuldades em gerir arranjos metropolitanos e executar de forma eficiente as funções públicas de interesse comum.

### **3.3.1 Coordenação e cooperação federativa para implementação de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas**

O desenvolvimento das políticas urbanas, como já abordado, exige muitas vezes o

---

<sup>66</sup> O referido estudo analisou a experiência metropolitana brasileira ao longo de 40 anos. Entre outros aspectos do tema, destaca: "[...] O estudo dos doze espaços metropolitanos da REGIC (IBGE, 2008) e de três aglomerados dinâmicos (que são, institucionalmente, regiões metropolitanas) mostra que há uma grande diversidade de arranjos institucionais e articulações, em diferentes estágios de formalização, no âmbito das principais RMs do país. [...] Já do ponto de vista da densidade das articulações institucionais, predominam articulações fracas, especialmente nas RMs mais novas. Os arranjos identificados, numa análise meramente descritiva e quantitativa, são predominantemente frágeis e pouco consolidados e não se aproximam de uma situação hipotética ideal em nenhum dos casos em análise (ou seja, tomando como parâmetro as RMs hipotéticas), o que atesta a fragilidade e a fragmentação da gestão e da governança metropolitanas, já apontadas por outros estudos" (COSTA; TSUKUMO, 2013, p. 26).

exercício de competências concorrentes e comuns por parte da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Essa atuação, portanto, deve ocorrer de modo que as ações e políticas de cada ente federativo sejam coordenadas e se estabeleça a cooperação entre eles<sup>67</sup>.

Nesse sentido, o Ministério das Cidades (2004, p. 25), assim recomenda:

[...] a cooperação e a coordenação intergovernamentais ganha uma importância fundamental, especialmente nas bacias hidrográficas, nas microrregiões pouco dinâmicas, nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas, onde os grandes problemas urbanos dependem de gestão compartilhada e faz-se necessário a cooperação administrativa ou gestão compartilhada.

Do modelo fortemente concentrador ao nível federal, característico do Regime Militar, quando até mesmo a delimitação das regiões metropolitanas e seu organismo gestor eram realizadas por lei federal, passamos a um desenho oposto, que concede aos municípios autonomia inédita sobre o desenvolvimento urbano por meio da lei do Plano Diretor e da regulação sobre a edificação e o uso e ocupação do solo, desde que não envolva matéria de meio ambiente.

A necessidade de uma ação intergovernamental cooperada e coordenada entre os entes federados fica evidente, tanto na formação de municípios em regiões metropolitanas quanto no desmembramento e criação de novos municípios.

Ao tratar do tema da governança metropolitana, Barros (2013) alerta, porém, para o fato de no Brasil não existir uma cultura do regional, ou seja, de articulação dos municípios de uma determinada região através de lutas sindicais trabalhistas comuns, reivindicações articuladas por infraestrutura e serviços urbanos, confiança, cooperação, entre outros. Explica que esse tipo de conduta possibilitaria recortes territoriais mais condizentes com o histórico político-cultural da sociedade.

Desse modo, Barros (2013, p. 1710) observa que:

[...] a governança metropolitana nada mais é do que a aplicação da governança regional ou ação coletiva em recortes territoriais onde o fenômeno metropolitano esteja evidenciado. Segundo Davanzo (2010) essa governança é entendida como um sistema de cooperação e colaboração entre níveis de governos, associações empresariais, universidades e sociedade, na busca da formulação e implementação de políticas públicas e projetos que garantam desenvolvimento sustentável, qualidade e eficiência (serviços e infraestrutura) urbanística, equidade social, num contexto de reestruturação da governança próprio dessa escala de urbanização, sem agravar ainda mais a fragmentação do território.

Afirma, ainda que não haja um modelo ideal e único de arranjo institucional para gerir uma região metropolitana e entende como uma potencialidade do pacto federativo a convivência com vários instrumentos de coordenação metropolitana, mas conclui que "a ausência de uma cultura do regional tem implicações muito mais profundas na complexidade da arena da região metropolitana".

---

<sup>67</sup> Como expendido no capítulo antecedente, a cooperação entre os entes federativos está relacionada ao exercício de competências comuns, em que as ações não podem acontecer de forma isolada, enquanto que a coordenação deve ocorrer no exercício das competências concorrentes, em que há níveis diferentes de atuação, mas as ações devem estar de certa forma integradas.

Esse fato está relacionado à origem histórica do país e ao processo de sua colonização, que influenciou o modo como foram construídos posteriormente os arranjos federativos, com traços que não favoreciam a integração e cooperação entre as unidades federadas.

Observa-se, então, como ocorreu esse processo.

Analisando o contexto histórico da Federação brasileira, em capítulo inicial, verifica-se que a forma federativa do Estado, apesar de adotada em quase todas as Constituições (com exceção da Carta de 1824) que vigoraram até então, com a finalidade de descentralizar o poder político-administrativo, sempre funcionou, na prática, de outra maneira, com predominância de um poder central e autoritário, ou com grande interferência de poderes regionais e locais nesse governo central, ocasionando o desequilíbrio de poder entre os entes federativos.

Abrucio (2005, p. 46) afirma que, além dos desequilíbrios de poder entre as instâncias federativas, a história do federalismo brasileiro foi marcada também pela falta de cooperação e ações entre os governos subnacionais. Ressalta que o período compreendido entre 1946-1964 é considerado o “momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista das relações entre as esferas de poder como da prática democrática”. Com o golpe militar de 1964, entretanto, voltou a vigorar no país um modelo federativo fortemente centralizador e arbitrário.

Somente com a redemocratização do país esse quadro vai ser alterado. Nesse processo, os governadores de Estado e as lideranças municipais tiveram marcante participação e influência em favor da descentralização política, fato que refletiu na Constituição de 1988.

Como já destacado ao longo do trabalho, um dos traços peculiares do texto constitucional de 1988, foi a previsão expressa do Município como ente federativo. Os Estados Federais que seguem o modelo clássico, cujo principal exemplo são os Estados Unidos, costumam manter apenas dois níveis de unidades autônomas, União e Estados, sendo o modelo brasileiro caso único, e que, para alguns estudiosos, é causa de muitos problemas relacionados à ineficiência de ações e políticas públicas locais.

O Município, expressamente reconhecido como ente federativo, teve reforçada sua autonomia – política, administrativa e financeira –, sobretudo com a capacidade de elaborar sua Lei Orgânica e de organizar seus Poderes Executivos e Legislativos.

Conforme observa Magalhães (2000, p. 19), a Constituição de 1988 buscou “[...] restaurar a federação e a democracia”, prevendo um novo federalismo centrífugo (mais descentralizado) e de três instâncias de governo, mas, ao atribuir um vasto rol de competências administrativas, legislativas e tributárias à União, em detrimento de Estados e

Municípios, retrocedeu e favoreceu a centralização do poder pelo governo central.

Outro fator marcante nessa nova configuração do federalismo do país foi o poder de influência dos governadores, sobretudo dos chamados caciques regionais, no processo de transição democrática e na própria Assembleia Constituinte de 1988. Abrucio (2005, p. 46), ao tratar sobre o novo federalismo, afirma que:

Ele foi resultado da união de forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal [...] O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano.

Destaca-se, assim, a importância do cenário histórico e constitucional para buscar-se o esclarecimento sobre a problemática em torno da coordenação e da cooperação entre os entes federativos.

A estrutura da Federação brasileira tem influência de forma direta nas formulações e implementações de políticas públicas, uma vez que estas dependerão da atuação de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), de forma isolada ou integrada, de acordo com as competências constitucionais estabelecidas para cada um deles.

Alguns estudiosos afirmam que a eficiência das políticas públicas, principalmente em matérias que são de competência comum ou concorrente das instâncias federativas - como é o caso da matéria urbanística e do transporte -, restará prejudicada caso não ocorra a coordenação e cooperação das ações.

Abrucio (2005, p. 41), em seu estudo sobre as experiências de coordenação federativa no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ressalta que essa coordenação ou o compartilhamento de decisões e ações pelos entes federados tornou-se relevante nos dias atuais em razão da "[...] complexificação das relações intragovernamentais ocorrida em todo o mundo nos últimos anos".

A conjuntura atual, própria de um mundo globalizado e imerso em conflitos e desigualdades, demonstra a necessidade da coordenação entre as esferas de governo subnacionais para solução desses dilemas. Verifica-se que a realidade política e econômica da contemporaneidade exige um modelo de federalismo que suplante meras discussões sobre centralização ou descentralização de atribuições ou responsabilidades.

A opção por organizar um Estado em forma de federação, seja centralizando politicamente poderes originariamente soberanos, seja descentralizando um Estado anteriormente unitário politicamente, requer uma parceria fundada em um pacto, que reflète,

conforme já abordado no trabalho, a ideia de uma aliança, em que os parceiros se comprometem a formar uma unidade soberana, mantendo cada um deles certo grau de poder político (autonomia).

Abrucio (2005) aponta, nesse caso, o princípio da soberania compartilhada como forma de garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. O desafio é justamente manter esse equilíbrio, e ao mesmo tempo conservar a heterogeneidade do país (de todas as espécies: étnica, cultural, política, econômica) sem o risco de fragmentação, mantendo a integridade territorial.

Outra característica importante da organização federativa é o controle mútuo entre os entes que aderem ao pacto – *checks and balances* ("freios e contrapesos"). O compartilhamento de poder e de decisões exige uma fiscalização recíproca entre os parceiros, com o objetivo de evitar a concentração de poder e outros desvirtuamentos. Em síntese: os entes federados são autônomos entre si, muito embora exerçam a soberania de forma compartilhada; por outro, dependem uns dos outros e devem exercer um controle mútuo para que a estabilidade do todo se mantenha.

Deve-se atentar para o fato de que o desenvolvimento dos Estados modernos acarretou o crescimento das funções do governo central, especialmente em relação à expansão das políticas sociais. Assim, Abrucio (2005) observa que as esferas de poder, com a soberania compartilhada e a interdependência, devem compartilhar responsabilidades e ações de interesse geral.

A problemática surge porque se verifica que há forte resistência ou dificuldades em coordenar ações, por diversos motivos, nem sempre associados à falta de conhecimento técnico ou de recursos financeiros, mas, sobretudo por questões políticas e econômicas. Ressalte-se, entretanto, que não há que se exigir uma parceria sem conflitos, mas que eles, ao existirem, sejam tratados com bom senso e de forma a buscar soluções dialogadas, compartilhadas, democráticas.

Afirma Abrucio (2005, p. 44):

O *modus operandi* cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas [...]

Para o autor, fica evidente que o compartilhamento de ações é fundamental para resolver problemas que afetam mais de uma instância federativa e para os quais só haverá solução eficiente se implementada de forma conjunta (Estados-Estados, Estados-Municípios,

Municípios-Municípios, Municípios-Estados-União etc.).

Porém, no caso do Brasil, de tradição centralizadora, o cooperativismo deve ser realizado de modo que não recaia em uma verticalização com subordinação de instâncias. Assim como se deve ter cuidado para não uniformizar as políticas ao ponto de não atender às peculiaridades locais ou prejudicar o controle mútuo entre os pactuantes.

No caso das questões urbanas, em especial as que dizem respeito às regiões metropolitanas, a cooperação e a coordenação de ações são fundamentais para a realização eficiente das chamadas funções públicas de interesse comum.

Estudos indicam que os ciclos de reprodução do capital no atual estágio de economia globalizada do século XXI, tornarão as cidades cada vez mais complexas. Por isso torna-se urgente a busca pela compreensão dos problemas urbanísticos e suas possíveis soluções, visando à qualidade de vida de uma população cada vez mais urbana.

Cabe frisar que essas inter-relações (trocas) entre as cidades componentes de uma região metropolitana influenciam em vários aspectos do espaço urbano, inclusive na mobilidade. A solução para os problemas daí advindos, por interessar a todos os envolvidos, deverá ser necessariamente planejada e executada de forma integrada entre o Estado-membro e os Municípios componentes do arranjo metropolitano, principalmente em relação à prestação do serviço de transporte público coletivo, apontado como uma das soluções para a melhoria dos deslocamentos nas cidades.

Entretanto, essa exigência de cooperação e coordenação para a realização de funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, embora evidente, não é fácil de ser cumprida na prática, diante de vários fatores. Entre eles, destaca-se o fato, já expandido, de a região metropolitana não ser uma entidade federativa, possuindo natureza exclusivamente administrativa. Sendo assim, Estados e Municípios, entes dotados de autonomia política, encontram dificuldade em administrar seus interesses em comum.

Nesse sentido, Alves (1998, p. 27-28) destaca que:

A questão metropolitana, que compreende uma cidade regional com múltiplos governos autônomos (Municípios, Estados e União), deverá ser tratada dentro de uma relação institucional orgânica onde os interesses regionais e locais se cruzam e se inter-relacionam de modo complementar ou integrado, de sorte que o interesse local pressupõe o regional, tanto quanto este inclui o local.

O autor complementa seu entendimento sobre o assunto observando a necessidade de ser ampliado o conceito de autonomia dos entes federativos integrantes de região metropolitanas, o que, por sua vez, gera uma interpretação também não tradicional da repartição de competências e da autonomia local.

Na tentativa de solucionar tais questões, foi sancionada em 13/01/2015 a Lei Federal n. 13.089, instituindo o *Estatuto da Metrópole*, acarretando em algumas alterações no Estatuto da Cidade<sup>68</sup>. Note-se os pontos principais da nova legislação.

O Estatuto da Metrópole foi instituído com o objetivo principal de estabelecer as diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, assim como normas gerais para o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa (artigo 1º). Note-se que está respaldado nos seguintes dispositivos constitucionais: inciso XX do artigo 21, inciso IX do artigo 23, inciso I do artigo 24, parágrafo 3º do artigo 25 e artigo 182.

Em seu artigo 2º apresenta as definições para aglomeração urbana, função pública de interesse comum, gestão plena, governança interfederativa, metrópole, plano de desenvolvimento urbano integrado e região metropolitana<sup>69</sup>.

Assim, o Estatuto determina (parágrafo único, artigo 3º) que os Estados e Municípios que integram região metropolitana ou aglomeração urbana devem promover a governança interfederativa, compreendida como "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (inciso IV, artigo 2º). Desse modo, o prevê os princípios (artigo 6º), as diretrizes (artigo 7º) e a estrutura básica (artigo 8º) a serem observados no exercício dessa governança.

Outro instrumento importante previsto pela nova lei é o plano de desenvolvimento urbano integrado, que deverá ser aprovado através de lei estadual (artigo 10). Cumpre

---

<sup>68</sup> A nova lei estabelece:

Art. 24. A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:

“Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no *caput* deste artigo, no que couber”.

<sup>69</sup> Destacamos aqui as seguintes definições estabelecidas pelo Estatuto:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei consideram-se:

[...]

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

[...]

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

[...]

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;

destacar que a elaboração deste plano não exige o Município componente do arranjo metropolitano da elaboração de seu plano diretor, devendo o mesmo ser adaptado ao plano de desenvolvimento integrado (parágrafos 2º e 3º, artigo 10).

Destacamos que há dispositivo que se refere especificamente às ações por parte da União direcionadas à integração entre cidades gêmeas localizadas em faixa de fronteira com outros países com fins à mobilidade urbana (artigo 16).

Verifica-se, assim, que o Estatuto passa a oferecer as bases para que a gestão da região metropolitana ocorra, o que até então não era previsto na legislação pátria, causando divergências doutrinárias a respeito e dificuldades para sua efetivação, como demonstrado neste capítulo.

Desse modo, as funções públicas de interesse comum, entre elas o serviço de transporte público coletivo, envolvem interesses que não são exclusivamente locais (de cada municipalidade), mas passam a configurar-se como regionais. Assim, os Municípios componentes e o Estado-membro instituidor da região metropolitana terão que tomar decisões e executar ações em conjunto. Tarefa que, mesmo com o advento do Estatuto da Metrópole, se torna complexa diante de um quadro de desentendimentos políticos entre essas instâncias governamentais, assim como pela ausência, como demonstrado, de uma cultura de valorização do regional e de ações integradas para esse fim<sup>70</sup>.

De qualquer forma, as matérias que permanecerem sobre o âmbito do interesse local, são de competência municipal. E no exercício de tais competências em matéria urbanística, em especial na execução do serviço de transporte público coletivo, deve o Município elaborar seu planejamento através de instrumento normativo previsto constitucionalmente: o plano diretor. Sobre ele faremos algumas considerações a seguir.

#### 3.4 PRINCIPAL INSTRUMENTO NORMATIVO DE ATUAÇÃO MUNICIPAL NAS POLÍTICAS URBANAS: O PLANO DIRETOR

O plano diretor é instrumento previsto no § 1º do artigo 182 da Constituição Federal de

---

<sup>70</sup> Ribeiro et al (2015, Acesso em 22/07/2015) apresentam algumas considerações sobre o Estatuto da Metrópole e seus receios sobre a efetividade da governança metropolitana: " [...] temos igualmente razões para nos inquietar quanto aos limites desta Lei. Principalmente se ela seria capaz de constituir o quadro institucional necessário à construção da governabilidade das nossas metrópoles diante da evidente situação de fragmentação política presente nestes relevantes territórios. Nossos maiores espaços urbanos constituem territórios bastante complexos onde estão concentradas simultaneamente parte substancial da capacidade produtiva do país e dos dilemas e desafios societários do desenvolvimento nacional. Mas sobre elas inexistem instituições políticas em condições de dotá-las de capacidade de governabilidade. Nelas ainda prevalecem o *laissez-faire* das forças mercantis e ações públicas fragmentadas no espaço e no tempo.

1988 como essencial à política de desenvolvimento urbano, devendo ser elaborado de forma obrigatória nas cidades com mais de vinte mil habitantes e aprovado pela Câmara Municipal.

Mukai (2008, p. 37) entende o plano diretor como um instrumento legal "que visa propiciar o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixando diretrizes objetivas (metas) programas e projetos para tanto, em um horizonte de tempo determinado". O autor acrescenta, ainda, que no seu entendimento o plano diretor deveria conter normas gerais, com várias alternativas de atuação, como normas discricionárias que permitissem certa margem de liberdade de escolha ao administrador para atender da melhor forma possível o bem comum.

Segundo Bonizzato (2010, p. 2), o plano diretor é uma lei municipal com diretrizes gerais sobre a política urbana a ser adotada por cada município e que deve merecer toda atenção no momento de sua elaboração, devendo estar vinculada à "a sustentabilidade, a qualidade de vida, a dignidade e o bem-estar social [...]".

Para Dallari (2014, p. 81), após a Constituição Federal de 1988, a concepção do Plano Diretor ganhou novo significado, sobretudo jurídico, deixando de ser um mero instrumento técnico de planejamento urbano e passando a constituir-se como o mecanismo pelo qual o governo municipal "[...] poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais, ambientais etc."

Desse modo, verifica-se que o plano diretor está inserido no contexto do planejamento, que segundo Sundfeld (2014), é um pressuposto da ordem urbanística, um dos instrumentos que o Poder Público deve utilizar ao desenvolver uma política urbana. E acrescenta que o princípio do planejamento (que envolve o planejamento do desenvolvimento, ambiental e orçamentário) exige a edição de planos urbanísticos, como o plano diretor. Nesse sentido, Sundfeld observa (2014, p. 58):

Na lógica do Estatuto, o ordenamento urbanístico não pode ser um aglomerado inorgânico de imposições. Ele deve possuir um sentido geral, basear-se em propósitos claros, que orientarão todas as disposições. Desse modo, o ordenamento urbanístico deve surgir como resultado de um planejamento prévio - além de adequar-se sinceramente aos planos [...] Assim, a ação urbanística do Estado só se legitima se estiver racionalmente orientada. Aí entram os planos urbanísticos.

O Plano Diretor tem também a função de integrar as políticas setoriais no âmbito do planejamento e do ordenamento de todo o território e cada município deve, através desse poder de regulação, constituir suas próprias políticas setoriais e programar seus investimentos (BARROS et al, 2010).

Vale destacar que a importância do plano diretor para a ordem urbanística resta evidente pela sua previsão no plano constitucional, muito embora, como observa Bonizzato (2010), pudesse ser previsto no âmbito infraconstitucional. Entende, contudo, que o constituinte assim o fez na tentativa de demonstrar preocupação com a organização urbana das cidades brasileiras. Afirma, ainda, que nenhum ente da Federação, ou o próprio poder legislativo da União, poderá trazer imposição diversa, sobretudo no sentido de flexibilizar ou abrandar a exigência de elaboração do plano diretor pelos municípios.

A política urbana do país, que passou a ter cunho constitucional em 1988, porém, não está resumida à elaboração do plano diretor pelos municípios – muito embora seja seu instrumento básico. Assim, condicionou a elaboração do plano às diretrizes gerais fixadas pela União, o que veio ocorrer com a edição do Estatuto da Cidade, denominado, também, como Lei do Meio Ambiente Artificial.

Para alguns estudiosos, como Bonizzato (2010), Fernandes (2010), Moreira (2014), entretanto, após anos de vigência do Estatuto da Cidade, verifica-se que muitos instrumentos de política e de desenvolvimento urbanos nele previstos necessitam de produção legislativa municipal para serem efetivados, estando condicionados principalmente à elaboração do plano diretor. Desse modo, algumas normas não são aplicadas em razão da inércia dos municípios em elaborarem seus planos diretores e outras normas urbanísticas, assim como pela falta de qualidade das que são produzidas pelo poder legislativo local.

Fernandes (2010, p. 68), esclarece, contudo, que a questão urbana vai muito além da atuação exclusiva do município, envolvendo necessariamente a ação das três esferas de governo. Desse modo, adverte:

O papel dos municípios é crucial para reverter o padrão excludente de desenvolvimento urbano no Brasil. Mas, a escala da questão urbana no Brasil é tamanha, e tão grande é a urgência de enfrentá-la devido a todas suas implicações jurídicas, sociais, ambientais, financeiras etc., que não se pode mais falar apenas em políticas municipais: ampla articulação intergovernamental se faz necessária, especialmente pelo envolvimento dos Estados, que até agora na sua maioria não formularam uma política urbana e habitacional clara (inclusive no que diz respeito às terras devolutas e outras terras estaduais), e da União, gerando um contexto de políticas nacionais.

De qualquer modo, uma vez que a Constituição Federal reconheceu – e o Estatuto da Cidade consolidou – a importância da atuação municipal no desenvolvimento da política urbana, não se pode afastar a necessidade do exercício de sua competência nessa área, sobretudo através da formulação dos planos diretores e demais instrumentos de planejamento urbanístico.

Note-se, ainda, que o Estatuto da Metrópole não eximiu os Municípios integrantes de

região metropolitana de elaborarem seus respectivos planos diretores, que devem ser compatibilizados, entretanto, ao plano de desenvolvimento urbano integrado (artigo 10, § 2º).

Cabe, por fim, destacar mais uma vez, que o quadro jurídico-urbanístico firmado a partir do Estatuto da Cidade vem sendo complementado por outras leis federais em matéria urbanística, como as que regulamentaram os consórcios intermunicipais (Lei Federal nº 11.107/2005), a política nacional de saneamento (Lei Federal n. 11.445/2007), e as já mencionadas leis da política nacional de mobilidade urbana e, mais recentemente, o Estatuto da Metrópole.

Em todas, o Município tem atuação destacada, porém tem sido alvo de constantes críticas a ausência de ações municipais concretas para a resolução do caótico sistema de transporte público do país, questão inserida nas políticas de mobilidade urbana, que ensejou o advento da legislação específica.

#### **4 ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS EM TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO MUNICÍPIO DE BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA**

As ações que buscam concretizar a mobilidade urbana, entendida esta, conforme tratado no primeiro capítulo, como condição de deslocamento de pessoas e de bens no espaço urbano de forma a garantir o cumprimento da função social da circulação, sobretudo o planejamento direcionado ao transporte público coletivo, são consideradas atividades urbanísticas e, como tal, são funções públicas que merecem atuação dos entes governamentais.

No exercício de tais funções, Municípios, Estados, Distrito Federal e União devem identificar suas respectivas competências – que em tal matéria, em regra, deverão ser exercidas de forma concorrente – para legislar e executar as ações que visam o desenvolvimento urbano, nos termos da ordem constitucional e infraconstitucional vigente.

Assim, no presente capítulo será destacado, além do papel que cada ente federativo exerce ou deveria exercer para a efetivação da mobilidade urbana relacionada ao transporte público coletivo, como de fato essas ações ou políticas estão sendo atualmente desenvolvidas no âmbito local, em termos de planejamento, implantação e gestão do sistema, sem deixar de considerar a condição do Município de Belém enquanto sede de uma região metropolitana.

Antes de realizar essa análise, objetivo principal do presente trabalho, será necessário demonstrar as condições históricas e socioespaciais de Belém, de como seu aspecto peninsular e suas áreas alagadas influenciaram na expansão da cidade, assim como no planejamento urbanístico, em especial o de transporte público coletivo, municipal e metropolitano.

##### **4.1 O MUNICÍPIO DE BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA: aspectos históricos e socioespaciais**

A fundação de Belém, durante o século XVII, resulta da política colonial portuguesa de garantia de seus territórios no Brasil, alvo de constantes invasões estrangeiras. Em 12 de janeiro de 1616 o Capitão-Mor Francisco Caldeira Castelo Branco, comandando expedição composta por três embarcações, com duzentos homens, lança as bases da futura cidade, com a edificação do Forte do Presépio, atualmente Forte do Castelo. O núcleo inicial recebe a

denominação de Feliz Lusitânia<sup>71</sup>.

Como observa Pereira (2009, p. 132), além de assegurar a posse do território, a ocupação da cidade garantia também a exploração das riquezas da região. A escolha de um lugar estratégico para a fundação de Belém – "[...] que dominava todos os caminhos fluviais passíveis de invasão" – deveria favorecer a defesa da área. Contudo, o local escolhido, embora tivesse suas vantagens em termos de segurança contra eventuais ataques estrangeiros, não era propício a sua expansão, em decorrência de barreiras naturais como o Igarapé do Piri, adverte a autora (p. 136).

São interessantes as anotações feitas por Coimbra (2002, p. 39-40) nesse sentido. Ressalta o autor que a escolha do núcleo inicial de uma colônia portuguesa deveria considerar, além da estratégia de defesa, a comodidade dos habitantes do povoado e a previsão de seu crescimento. Porém, destaca que em algumas colônias essas exigências não foram observadas. No caso de Belém, assim descreve a escolha do local:

A adequação do sítio escolhido por Castelo Branco, tanto à defesa da ocupação portuguesa da região, como à instalação e ao crescimento de uma nova povoação, logo foi questionada. O sítio é descrito por Meira Filho (1976) como uma ponta de terra, abrigada no encontro de dois rios, e, ainda, como elevação, promontório, 'barranco sobranceiro, dominando a vastidão das águas sob o sol do Equador'. Este último detalhe do sítio, assinalado pelo autor – o de sua altitude um pouco mais elevada que a das águas-, deve ter induzido Castelo Branco a crer que ele oferecia vantagens estratégicas.

Mas adverte Coimbra (2002, p. 40-41) que essa eventual vantagem, tanto do ponto de vista da defesa, quanto do crescimento do povoado, pode ser questionada pela descrição técnica do local escolhido. Segundo estudos de Gilberto de Miranda Rocha (1987, p. 86 e 88), sobre a geomorfologia da área urbana de Belém, a posição geográfica da cidade, construída em uma pequena península, "[...] às margens de extensas massas líquidas que compõem o delta/estuário amazônico e em virtude das condições geomorfológicas do sítio", proporcionou a ocorrência de frequentes inundações, desde a sua origem.

Rocha (1987) afirma que o problema das inundações periódicas nas imediações do igarapé do Piri (onde atualmente localiza-se a Av. Almirante Tamandaré), dificultando a sua expansão, deram origem às tentativas de transferência da cidade.

Assim, a transferência do núcleo inicial da cidade foi recomendada em 1633 pelo governador Francisco Coelho de Carvalho, como relata Cruz (1973, p. 132-133), sob a

---

<sup>71</sup> No ensinamento de Reis (1947, p. 250) "Saindo de S. Luiz a 25 de Dezembro de 1615, com 200 homens, dos quais 150 eram soldados, que viajaram num patacho, num caravelão e num lanchão, tendo por comandantes, respectivamente, Pedro de Freitas, Álvaro Neto e Antônio Fonseca, Castelo Branco atingiu a baía de guarujá (sic) a 12 de janeiro".

alegação de que o terreno continha irregularidades que dificultavam a defesa e de ser a terra imprópria para o cultivo. Houve outras tentativas de remanejar o povoado para áreas de melhores condições topográficas, como a Ilha do Mel, no atual distrito de Icoaraci, e a Ilha de Joannes, no Marajó, mas as transferências não ocorreram em razão da resistência da população, que preferiu permanecer no sítio original. Na lição de Ribeiro (2005, p. 31):

Pode-se observar, portanto, desde a origem de Belém, a adaptação da estrutura urbana às condições topográficas da colônia. Ambas as tentativas teriam fracassado pela acomodação dos colonos à forma irregular de Belém, com suas pontes de estivas transpondo os igarapés, tendo o comércio e as residências estabelecidos, dificultando uma nova fixação.

Apesar das dificuldades apontadas, a cidade cresceu e se desenvolveu em torno do seu núcleo original, o Forte do Presépio. Reis (1947) relata que em 1637 o povoado possuía 200 moradores, entre escravos, o vigário da paróquia, indígenas e religiosos, que praticavam a lavoura de espécies alimentícias, de algodão e de cana de açúcar. Afirma, ainda, que no final do século XVIII Belém já contava com uma população de 12.000 habitantes e possuía dois bairros: o da Cidade (atual Cidade Velha) e o da Campina, divididos pelo Igarapé do Piri.

Percebe-se pelo exposto – como ocorreu com a maioria das cidades brasileiras, fundadas durante o período colonial –, que a expansão de Belém ocorreu de forma desordenada, com adaptações às condições naturais do local, como reflexo dos objetivos propostos por Portugal de defesa do território e exploração de suas riquezas, sem a preocupação com a ordenação do espaço.

No entanto, os alagamentos consistiam em um dos principais problemas que Belém enfrentava naquele período. Assim, durante o governo de Francisco Xavier de Mendonça Furtado, no século XVIII, são identificadas as primeiras tentativas de planejamento na cidade, direcionado para a drenagem dos igarapés. Porém, somente em 1803, no governo de Conde dos Arcos, efetiva-se o ensecamento do Igarapé do Piri, "[...] dando lugar à estrada com linhas de trem e possibilitando mudanças físicas, sociais, culturais e econômicas ligadas ao desenvolvimento da economia da borracha" (RIBEIRO, 2005, p. 37).

Outro fato marcante na história de Belém e que terá impacto sobre sua organização político-administrativa diz respeito às mudanças ocorridas em todo o país a partir da implantação da República e de um novo regime constitucional. Na lição de Reis (1947, p. 247-248):

[...] o primeiro congresso paraense, depois de posta em vigor a constituição estadual de 1891, que mantinha a autonomia municipal, votou uma lei orgânica para os municípios, decretada pelo executivo a 28 de Outubro de 1891. [...] Como no ciclo colonial e imperial, os municípios, por suas edilidades, cuidariam dos interesses (sic) urbanos e suburbanos locais, partindo da liberdade de taxar o comércio as

obrigações de manter limpas as ruas das vilas, cidades e povoados.

Com o novo ordenamento, os municípios passaram a ser governados por intendentess. E foi durante o governo do intendente Antônio José de Lemos, entre os anos de 1897 a 1911, que Belém passa por intervenções urbanísticas marcantes para seu desenvolvimento e sua renovação estética. Como demonstra Ferreira (2003), o período é considerado a fase áurea da cidade, em que ocorreram obras tais como a substituição dos calçamentos de madeira por granito, a instalação de rede de esgotos e de iluminação pública, a construção de praças ajardinadas, a implantação do sistema de bondes elétricos e o planejamento do bairro do Marco.

Foi assim, a partir do século XIX, que Belém ganhou contornos de cidade urbanizada, através de ações políticas e planos urbanísticos que visavam atender aos anseios da classe dominante da época, sustentada pela economia da borracha. Como assevera Sarges (2010), o plano de reurbanização de Belém, que teve destaque na administração de Antônio Lemos, foi executado atendendo a dinâmica do crescimento da economia capitalista na região.

Nesse contexto, foram criados órgãos municipais e legislações específicas para o ordenamento da cidade, como o plano de implementação da política sanitária, o Código de Posturas e a Lei Orgânica Municipal. Sarges (2010, p. 160) observa que um dos graves problemas enfrentados por Belém era a insalubridade e combatê-la tratava-se de condição fundamental para o projeto de embelezamento da cidade comandado por Lemos. Para tanto, "impunha-se a ordenação do espaço urbano através do disciplinamento dos hábitos da população, do emprego de mecanismos de controle como a Fiscalização, a Polícia Municipal e as Leis e Posturas Municipais, tudo em nome do interesse coletivo".

O processo de urbanização de Belém foi intensificado nos anos que seguiram, sobretudo a partir da abertura da Rodovia Belém-Brasília, que no ensinamento de Ribeiro (2005), deu impulso à integração da região à economia do Centro-Sul e, por conseguinte, possibilitou mudanças no espaço urbano, dotando-o de serviços e equipamentos e ocasionando o aumento do número de habitantes da cidade. Observa a autora que apesar da queda do número de habitantes entre os anos de 1920 e 1940, em razão da crise da economia da borracha, entre as décadas de 1950 e 1970 a população voltou a crescer, passando Belém à condição de metrópole, com 387.565 habitantes.

O último Censo do IBGE (2010) apontou que o município de Belém possuía 1.393.399 habitantes em 2010, com população estimada para o ano de 2014 de 1.432.844<sup>72</sup>. A

---

<sup>72</sup> Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=150140&search=||infográficos:->

população é distribuída entre as áreas continental e insular, esta com trinta e nove ilhas<sup>73</sup>. Em razão de sua área urbana corresponder a uma pequena península, e, ainda, pela questão dos terrenos baixos e alagáveis, conforme demonstrado, a cidade contou com espaço reduzido para sua expansão, ocasionando a conurbação com o Município de Ananindeua, que deu origem à Região Metropolitana.

Em relação à localização geográfica, Belém tem como limites, ao Norte, a Baía do Marajó; ao Nordeste, o Município de Santo Antônio do Tauá; à Leste, o Município de Santa Bárbara do Pará; à Sudeste, os Municípios de Benevides e de Ananindeua; ao Sul, o Município de Acará; à Sudoeste, o Município de Barcarena; à Oeste, o Arquipélago do Marajó (observando-se que em relação a este não há proximidade de fronteiras)<sup>74</sup>.

Prestes a completar quatrocentos anos, Belém – embora resguardada por outros instrumentos jurídicos e diante de outra realidade econômica, política, social e cultural –, ainda enfrenta problemas de ordem urbanística que permanecem desde a sua fundação, como os alagamentos e a falta de saneamento básico, que atingem principalmente a população de baixa renda<sup>75</sup>. Entretanto, outras questões, oriundas do atual estágio de desenvolvimento capitalista, causam enormes transtornos para a vida de seus habitantes. Uma delas, a da mobilidade urbana.

Em estudo produzido por pesquisadores do Núcleo Belém do INCT Observatório das Metrôpoles (PONTO et al, [2013?], sem paginação), procedeu-se a avaliação do Índice de Bem-Estar Urbano local (IBEU) da Região Metropolitana de Belém (RMB). Entre outros aspectos, foi analisada a dimensão da mobilidade urbana da cidade, evidenciando-se:

[...] a retenção de fluxos, bem como deslocamentos lentos, isolamento entre núcleos e segregação socioespacial, decorrentes das deficiências sérias na provisão de transporte público urbano (no caso, limitada ao ônibus como alternativa formal, com atuação paralela e frequentemente informal de vans e mototáxis) e da falta de articulação urbanística entre núcleos ocupados, principalmente conjuntos

---

informações-completas. Acesso em 20/05/2015.

<sup>73</sup> Revisão do Plano Diretor do Município de Belém. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/brasao.php>. Acesso em: 27/05/2015.

<sup>74</sup> Fonte: Anuário Estatístico do Município de Belém - 2011. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/app/ANUARIO\\_2011/1\\_01\\_Caracterizacao%20do%20Territorio.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/app/ANUARIO_2011/1_01_Caracterizacao%20do%20Territorio.pdf). Acesso em: 19/05/2015.

<sup>75</sup> "As características geomorfológicas de Belém devem ser levadas em consideração para entender o processo de ocupação desse município. Esse processo ocorreu às margens de rios e igarapés, se expandindo para as áreas de terra firme. O eixo de ocupação para estas áreas ocorreu como alternativa à não ocupação de baixadas. Essas áreas, por sua vez, eram vistas como entraves ao primeiro eixo de ocupação de Belém, o que levou o Estado a efetivar constantes ações de aterramento de diversos corpos hídricos. No contexto do processo de ocupação de Belém, as áreas de terra firme foram ocupadas pela classe social mais abastada. Restando às pessoas consideradas mais pobres da cidade a ocupação de áreas alagadas como alternativa de moradia na área central, mesmo sendo inadequadas à ocupação" (PIMENTEL et al, 2012, p. 36).

habitacionais e ocupações irregulares<sup>76</sup>.

Ao analisar dados de sua história, bem como seus aspectos espaciais e sociais, resta evidente que Belém cresceu e se desenvolveu em terreno que trouxe dificuldades para sua expansão, em virtude de suas áreas alagadas e de sua formação peninsular. Durante o século XX, inserida em uma nova etapa do desenvolvimento econômico, a cidade cresceu demograficamente e surgiram novas necessidades relacionadas à apropriação do espaço urbano.

Nesse sentido, foram implementados novos projetos para drenagem e aterramento de igarapés, intensificados na década de 1970, que provocaram a valorização imobiliária das áreas de baixadas e o conseqüente processo de expulsão da população de baixa renda para locais afastados do centro da cidade<sup>77</sup>.

O crescimento da cidade direcionou-se, assim, para as áreas de terra firme (interior) e distantes do centro urbano, levando a população a ocupar áreas próximas aos limites do município vizinho de Ananindeua ou a mudar-se para este e outros municípios próximos, ocasionando o fenômeno da metropolização e a necessidade de institucionalização da Região Metropolitana de Belém no ano de 1973.

Cabe esclarecer que a RMB é composta atualmente por sete municípios – Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal –, com cerca de 2,2 milhões de habitantes e 90,5% de seus domicílios com renda média situada até a faixa de três salários mínimos, para o ano de 2010, segundo dados do último Censo do IBGE.

Desse modo, a população de Belém e de sua região metropolitana aumentou consideravelmente, mas verifica-se que a infraestrutura do espaço urbano não foi adequadamente planejada para suportar as conseqüências daí advindas, como problemas relacionados à habitação, ao saneamento e à mobilidade. A ocupação indevida do espaço urbano causa transtornos diários para quem transita, trabalha e vive na cidade.

Contribui para essa problemática a questão da falta de previsão constitucional de

---

<sup>76</sup> Disponível em:

<[http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=693%3Abem-estar-urbano-em-bel%C3%A9m-extensa-periferia-prec%C3%A1ria&Itemid=164&lang=pt](http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=693%3Abem-estar-urbano-em-bel%C3%A9m-extensa-periferia-prec%C3%A1ria&Itemid=164&lang=pt)>.

Acesso em: 21 maio 2015.

<sup>77</sup> Ribeiro (2005, p. 50) observa que "[...] quando esgotadas as áreas de cotas mais altas para promoção da habitação, a classe média passa a se deslocar para as áreas de baixadas. Tem-se, então, um primeiro momento de metropolização da cidade, que cresce demograficamente, provocando o adensamento da ocupação da 1ª léguas patrimonial". Leciona, ainda, que somente na década de 1970 a malha urbana de Belém vai ultrapassar a 2ª léguas patrimonial, compondo novos vetores de expansão pela Rodovia Augusto Montenegro, BR-316 e Estrada do Coqueiro.

mecanismos de gestão para as regiões metropolitanas, como visto em capítulo anterior. Consta-se que a Constituição Federal de 1988 conferiu destaque à autonomia municipal e a sua atuação nas políticas de desenvolvimento urbano, assim como previu a instituição de organizações regionais (região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões) pelos Estados-membros. Contudo, não solucionou o problema da atuação desses entes ao integrarem tais figuras regionais. Nesse sentido, Veloso (2011, p. 59) destaca que:

[...] a estrutura jurídico-institucional promovida a partir da promulgação da Constituição de 1988, seus artigos 182 e 183, e, posteriormente, o Estatuto da Cidade, de 2001, delegam claramente as políticas de planejamento e gestão do espaço para a esfera municipal da administração pública, especialmente a partir da obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal Urbano. Isso torna as políticas de planejamento metropolitano reféns da fragmentação federativa e territorial no Brasil. Não há uma estratégia clara para a emergência das metrópoles no plano das políticas urbanas, e com isso não há esferas administrativas responsáveis pelo planejamento desses espaços, muito menos instrumentos financeiros ou orçamentários destinados a tal questão.

Cumprido destacar, no entanto, que a matéria recentemente tornou-se objeto de lei, com o advento do Estatuto das Metrôpoles, sancionado em 13/01/2015, como já informado em capítulo anterior. No cumprimento de sua competência para legislar sobre as diretrizes para o desenvolvimento urbano (artigo 21, inciso XX), assim como sobre direito urbanístico, concorrentemente com os demais entes federativos (artigo 24, inciso I), a União editou a referida lei, com a finalidade principal de solucionar a questão da ausência de previsão constitucional e legal sobre a gestão das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

Diante desse contexto, é necessário verificar como está ocorrendo a atuação do Estado e dos Municípios na região metropolitana de Belém, para a efetivação da mobilidade urbana, mais precisamente para facilitar o deslocamentos das pessoas no espaço urbano através da infraestrutura adequada e da oferta do serviço de transporte público coletivo.

#### 4.2 A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO EM BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA

Como visto em capítulo anterior, o processo de urbanização e expansão de Belém, por uma série de fatores, ocasionou problemas para o cotidiano da população, entre eles os relacionados à mobilidade urbana.

Uma das soluções apontadas pelos especialistas para melhoramento da mobilidade nas cidades é o incentivo ao uso dos transportes públicos coletivos. Sendo assim, para análise do quadro atual do sistema de transporte público no Município de Belém, faz-se necessário

investigar o processo de sua evolução e as ações governamentais implementadas até o momento.

Durante o século XIII até o segundo quartel do século XIX, leciona Cruz (1973, p. 467) que os meios de transportes de Belém eram precários, destacando-se carruagens como as seges, que transportavam de 4 a 8 passageiros.

Na observação de Cruz (1973), o início do sistema de transportes urbanos em Belém ocorre em 1868 com a concessão municipal para exploração dos serviços de transporte coletivo, através de bondes, ao americano James B. Bond, que ganhou o direito de explorar o serviço com exclusividade, pelo prazo de 30 anos.

Tobias (2005) destaca que no século XIX, mais precisamente em 1871, foi inaugurada a primeira linha de trem de Belém, ligando o Largo da Sé ao Largo de Nazaré, sendo depois prolongada até o Marco da Léguas. As carruagens de aluguel e os bondes de tração animal também integravam esse embrionário sistema de transportes da cidade. Posteriormente, no início do século XX, durante a administração do intendente Antônio Lemos, entraram em circulação os bondes elétricos.

Sarges (2010, p. 188) enfatiza que o plano urbanístico de Lemos incluía a implantação de um novo modelo de transporte público, diante da expansão da cidade e da necessidade de modernizá-la para atender aos anseios da classe dominante daquele período<sup>78</sup>. Assim:

O advento das ferrovias, dos bondes elétricos, além de representar uma das invenções da modernidade, surgiu em razão da necessidade de articulação do mercado mundial, e, no caso de Belém, essa invenção surgiu também como uma necessidade básica de uma cidade que se ampliava e dinamizava.

Em sua pesquisa Tobias (2005, p. 48) observa que para acompanhar o crescimento da cidade, em 1911 foi implantado o serviço de auto-ônibus (caminhões com carroceria de madeira), que atendia à demanda do centro da cidade e de alguns subúrbios. Todavia, os bondes elétricos dominaram a cena dos transportes urbanos de Belém por um longo período, sendo suspensos seus serviços no ano de 1947. Nesse período, segundo Ribeiro; Travassos (2010, p. 270) “já operavam em Belém, de forma desorganizada, cerca de 200 empresas de ônibus que atribuíam aos bondes a responsabilidade pelo caos no trânsito da cidade”.

Com o encerramento do serviço de bondes, o serviço de transporte público em Belém passou a ser prestado quase integralmente por ônibus, que na lição de Morotomi e Tourinho

---

<sup>78</sup> No mesmo sentido, observa Nascimento (2013, p. 4) que: “[...] Nos séculos XIX e XX, os transportes configuraram a cidade contemporânea. As grandes obras de transportes públicos transformaram a fisionomia das ruas, das praças, dos espaços urbanos. A série de ações “modernizadoras” buscava destruir as feições coloniais de nossas cidades, procurando adequá-las aos moldes europeus e “civilizados” da época”.

(2014, p. 116) eram controlados por pequenos operadores, que contavam com uma frota bastante reduzida e que definiam os itinerários “de acordo com a demanda, à revelia de qualquer controle pelo poder público”.

A partir de então os ônibus passaram a ser os transportes públicos dominantes na cidade. Na lição de Tobias (2010, p. 242):

Após a Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento tecnológico nos setores das indústrias automobilística e petrolífera, os ônibus e automóveis aparecem como meios de transportes privilegiados. A quantidade de ônibus que circulava em Belém passou de 87 em 1938 para 300 em 1947, ano em que houve a suspensão do tráfego de bondes [...]. Em 1952, a cidade já contava com 39 linhas urbanas de transporte coletivo e, em 1956, diante da demanda crescente por transportes, foi posto em prática um Plano Diretor de Transporte - PDT.

Na década de 1980, como observa Tobias (2010), a crise habitacional que se alastrou por todo o país, estimulou um novo processo de expansão urbana, com o aumento de ocupações irregulares, que na Região Metropolitana de Belém - RMB deslocou-se para o interior, com o surgimento de trinta zonas residenciais, incluindo o Conjunto Cidade Nova.

Em termos institucionais, Ribeiro e Travassos (2010) informam que na década de 1980 a concessão do serviço de transportes urbanos estava sob a responsabilidade do Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN), não sendo realizada através de processo licitatório. Em 1983 o órgão concedeu o serviço à dezenove empresas que já operavam na cidade. Posteriormente foi implantada a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) Belém, que assumiu as concessões dadas pelo Detran, com validade até 1993. Com a extinção da EMTU, foi criada a Companhia de Transporte do Município de Belém (CTBEL), que passou a ser o órgão gestor e fiscalizador dos transportes coletivos na cidade.

De acordo com Tobias (2010), os problemas que passaram a ser enfrentados pelo sistema de transporte público da RMB – e que permanecem na atualidade –, sobretudo após o processo de explosão demográfica e de expansão da cidade nas décadas de 1970/1980, decorrem da concentração de atividades de comércio e serviço no centro de Belém, acarretando elevado número de deslocamentos para essa área, além do fato de a rede viária que dá acesso a essa zona central não comportar a demanda de viagens. Outro entrave apontado é a existência do chamado cinturão institucional<sup>79</sup> que dificulta a abertura de novos corredores de transportes. A autora aponta que se trata de uma rede de transporte público radio-concêntrica, incompatível com uma região metropolitana.

---

<sup>79</sup> Área localizada após a 1ª Léguas Patrimonial (a partir da Av. Dr. Freitas), “[...] formada por grandes propriedades das forças armadas e outras instituições civis, que dificultam os deslocamentos da população entre a área central (polo atrator de viagens) e as áreas de geração de viagens” (TOBIAS, 2005, p. 40).

Em termos de soluções para esse contexto, verifica-se que uma maior atenção ao ordenamento do transporte público da RMB ocorre a partir da década de 1970, por incentivo da política nacional de transportes implementada pelo Governo Federal, por meio do GEIPOT, criado, como já mencionado no primeiro capítulo, em 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes.

Desse modo, a partir desse período, intensifica-se o planejamento do sistema de transporte público da RMB, conforme será exposto em capítulo próprio.

#### 4.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E NORMATIVOS DA MOBILIDADE URBANA VOLTADA PARA O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NO MUNICÍPIO DE BELÉM

Para análise do atual quadro do planejamento em transportes públicos coletivos no Município de Belém e da atuação de cada ente federativo no âmbito de suas respectivas competências, necessário se faz conhecer os aspectos institucionais e normativos relacionados à matéria no âmbito municipal e estadual.

As questões relacionadas à mobilidade urbana, mais especificamente no que se refere aos transportes, até o ano de 2012 estavam sob a responsabilidade da Autarquia de Mobilidade Urbana de Belém (AMUB), instituída através da Lei n. 8.951 de 30.08.2012, como uma evolução da Companhia de Transportes do Município de Belém (CTBEL). Esta, por sua vez, criada em 1989 através da Lei n. 7.475, por muitos anos foi a entidade responsável pelo trânsito no âmbito municipal, sendo transformada em autarquia especial reguladora e gestora do sistema de transporte e trânsito em 2002, com o advento da Lei n. 8.227<sup>80</sup>.

A partir de 18 de setembro de 2013, com o advento da Lei n. 9.031, essa competência passou a ser da Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém (SEMOB), entidade caracterizada por autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio, com personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Gabinete do Prefeito de Belém.

Compete à SEMOB a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com o Plano Diretor Municipal. Nesse sentido, o artigo 10 da Lei n.

---

<sup>80</sup> Cabe destacar, embora não seja a matéria objeto principal do trabalho, que em relação ao sistema de trânsito de Belém, a competência de sua administração era do Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN), através de convênio com a Polícia Militar do Estado. Com o advento do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503, de 31/12/1997) foi estabelecido o processo de municipalização do trânsito. A partir de 1998, o trânsito, juntamente com o transporte, passou a ser regulado pela CTBEL.

9.031 – que acrescentou o artigo 17-A à Lei n. 8.227/2002 –, dispõe que o órgão tem a finalidade de planejar, gerir, executar e avaliar o sistema de mobilidade urbana do Município de Belém, considerando-se atribuições mínimas, entre outros, "Coordenar, programar e executar a política nacional de transporte público no Município" e "Disciplinar, conceder, operar e fiscalizar os serviços de transporte público de passageiros em geral no âmbito do Município".

As mudanças ocorridas no sentido de transformar o órgão em uma superintendência e ampliar as suas competências, segundo a atual superintendente do órgão, Maisa Tobias, visaram “[...] fortalecer o planejamento e execução dos projetos voltados não só para o trânsito e transporte em Belém, mas para a mobilidade urbana”, ressaltando que esta compreende uma série de serviços que envolve também planejamento, gerenciamento, avaliação e infraestrutura para o município<sup>81</sup>.

Em relação à implementação de políticas públicas de mobilidade urbana, a atual gestão da Prefeitura Municipal de Belém (iniciada em janeiro de 2013) incluiu a matéria em seu Plano Plurianual (PPA) 2014/ 2017 *Belém 400 Anos*. O PPA, segundo dados disponíveis no portal da Prefeitura de Belém<sup>82</sup>, é o principal instrumento de planejamento estratégico para implementação de políticas públicas. Estabelece de forma descentralizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, sob a forma de Programas, para um período de quatro anos, abrangendo os Poderes Executivo e Legislativo.

O PPA foi dividido em doze programas temáticos, definidos a partir das demandas/necessidades sociais e das oportunidades de investimento. Assim, o plano referente à mobilidade urbana foi definido com o objetivo de:

- a) Garantir o Ordenamento e a Fluidez no Trânsito (BRT);
- b) Oferecer Transporte Público de qualidade;
- c) Estruturar a Prestação dos Serviços de transporte alternativo;
- d) Integração do Modal de transporte Rodo-Fluvial, priorizando o transporte coletivo;
- e) Ampliar a rede de Ciclovias/Ciclofaixas;
- f) Ampliar a acessibilidade garantindo a segurança do usuário.

Outra iniciativa do governo municipal, através da SEMOB, diz respeito à elaboração de duas Propostas de Empreendimentos direcionados à mobilidade (Agosto/2013 e Janeiro/2014).

A primeira proposta, apresentada em 2013, tem como objeto principal o projeto e a

---

<sup>81</sup> Informação disponível em: <<http://ww3.belem.pa.gov.br/www/?p=13047>>. Acesso em: 06 fev. 2014.

<sup>82</sup> Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=37>>. Acesso em: 03 maio 2014.

execução das obras do BRT Belém, "[...] interligando a área de expansão de Belém, passando por 8 bairros e reforçando a interligação metropolitana". As obras para efetivação do projeto incluem drenagem, pavimentação com implantação de faixa exclusiva para o BRT, calçadas, arborização, ciclovias e 28 estações do BRT.

De acordo com a apresentação do projeto, a Prefeitura estaria, na ocasião, conduzindo um conjunto de ações para garantir à população "condições adequadas de mobilidade associadas a princípios de sustentabilidade ambiental". Com esse objetivo estava implantando o sistema BRT Belém e providenciando a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Municipal, bem como desenvolvendo um conjunto articulado de projetos emergenciais.

A proposta elaborada em 2014 é denominada *Mobilidade com Sustentabilidade* e diz respeito a projeto de Corredor Fluvial integrado ao BRT Belém. Pretende-se, assim, realizar a requalificação de seis terminais fluviais já existentes e a implantação de novos portos, totalizando dez portos fluviais na região insular de Belém (composta por 39 de ilhas, com 342,52 km<sup>2</sup> de cobertura territorial urbana). Segundo informa o documento (2014, p. 3), o projeto beneficiará cerca de 70.000 pessoas nas ilhas e 300.000 passageiros do BRT Belém, transportando cerca de 7.370 passageiros/dia.

Entre as justificativas apresentadas para a implementação do projeto, está o fato de Belém ser uma cidade predominantemente insular, com seu território cercado pelas águas da baía do Guajará, de rios e canais (antigos igarapés), como demonstrado na primeira parte deste capítulo. Desse modo, dispõe a proposta (2014, p. 4):

A exploração dos rios promoverá a integração das ilhas com o continente, gerando a inclusão social de aproximadamente 70 mil pessoas, além de, atenuar os congestionamentos das vias da RMB, diminuindo o estresse, poluição sonora e atmosférica e acidentes que ocorrem no sistema de transporte vigente, melhorando a qualidade de vida da população, além de, contribuir para o turismo e desenvolvimento sustentável da Região.

Convém apontar, entretanto, que o BRT Belém permanece uma obra inacabada, como veremos adiante, o que inviabiliza o projeto de integração do transporte fluvial, assim como ainda não elaborado o Plano de Mobilidade Urbana. Note-se que nos termos do artigo 24, §1º da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, referido plano é obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes e deveria ser integrado ao Plano Diretor no prazo máximo de três anos, a contar da vigência da lei (passou a vigorar em 13/04/2012), sob pena de o município não receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana.

Em relação aos instrumentos normativos afetos à mobilidade e aos transportes públicos coletivos no Município de Belém, vejamos o quadro atual.

### *a Constituição do Estado do Pará*

A Constituição do Estado do Pará, promulgada em 5 de outubro de 1989, estabelece em seu artigo 16 que o Estado exercerá as competências que não lhe forem vedadas pela Constituição Federal (competência remanescente ou residual). Não inova – e nem poderia, uma vez que a repartição de competências federativas é matéria própria da lei fundamental do país –, em termos de previsão das competências que exercerá, isoladamente ou em conjunto com a União e os Municípios.

Assim, em seu artigo 17 são enumeradas as competências exercidas em comum com os Municípios e a União. Entre essas, influenciam na mobilidade das cidades – de acordo com uma concepção de ações integradas que abrangem não somente políticas de transportes – as que dizem respeito à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição, em qualquer de suas formas (inciso VI), assim como da promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX) e ao estabelecimento e implantação de política de educação para a segurança do trânsito.

O artigo 18 prevê as competências concorrentes, entre elas destacam-se, na matéria objeto do estudo, a de legislar sobre direito urbanístico (inciso I) e sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI).

Há previsão, ainda, no artigo 19, de convênios que podem ser celebrados entre o Estado e a União, ou com outros Estados e com Municípios, que vem a reforçar o disposto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal em relação à necessidade de cooperação entre os entes governamentais no exercício das competências comuns.

Em matéria de organização regional, o artigo 50 prevê que um de seus objetivos é a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum (inciso IV) e no parágrafo 2º reproduz o dispositivo da Constituição Federal sobre a competência estadual para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. O parágrafo 3º do mesmo artigo estipula, desnecessariamente, que os Municípios que integrem esses grupamentos não perderão nem terão limitada sua autonomia política, financeira e administrativa.

No capítulo sobre a organização municipal há referência à lei orgânica do Município, nos mesmos termos dispostos no artigo 29 da Constituição Federal. Quanto às competências municipais, dispostas no artigo 56, a Constituição Estadual também reproduz a Carta Federal.

A política urbana é tratada no artigo 236, em capítulo específico que integra o Título

*Da Ordem Econômica e do Meio Ambiente (VIII)*. Muito embora a Constituição Federal disponha que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Município, o constituinte estadual acrescentou no referido dispositivo que, no que couber, ela também será formulada e executada pelo Estado, possuindo como objetivo, "no processo de definição de estratégias e diretrizes gerais, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de sua população". Desse modo, estabeleceu princípios a serem observados, entres estes, seleciona-se como afetos à mobilidade urbana os que seguem:

*III - promoção do direito de todos os cidadãos à moradia, transporte coletivo, saneamento básico, energia elétrica, iluminação pública, abastecimento, comunicação, saúde, educação, lazer e segurança, assim como à preservação do patrimônio cultural e ambiental;*

*IV - harmonização, racionalização e articulação dos investimentos, das atividades e serviços de competência ou a cargo do Estado, no âmbito urbano, com o Município interessado (PARÁ, 1989).*

Incluído no mesmo Título VIII encontra-se o capítulo sobre os transportes. O artigo 249 dispõe que "os sistemas viários e os meios de transporte atenderão, prioritariamente, as necessidades de deslocamento da pessoa humana no exercício do direito de ir e vir". Estabelece, ainda, que o planejamento, a implantação e a operação de tais serviços deverão observar determinados princípios, dentre os quais, destacam-se:

*III - preservação do meio ambiente, do patrimônio arquitetônico e paisagístico e da topologia da região, respeitadas as diretrizes de uso do solo;*

*IV - responsabilidade do Poder Público pelo transporte coletivo, que tem caráter essencial, assegurado mediante tarifa condizente com o poder aquisitivo da população e com garantia de serviço adequado ao usuário;*

*§ 1º. O Estado e os Municípios, em regime de cooperação, criarão câmaras de compensação tarifária relativas ao transporte rodoviário de passageiros, nos termos da lei.*

*§ 2º. O Estado, mediante concessão ou permissão, poderá entregar a execução do serviço de transporte de sua competência a empresas, após regular processo licitatório e aprovação da Assembléia Legislativa, na forma da lei, que disporá sobre:*

*§ 3º. Os Municípios integrantes de região metropolitana ou aglomeração urbana adotarão normas sobre transportes coletivos de passageiros, de conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo órgão estadual competente (PARÁ, 1989).*

Por fim, o artigo 250 preceitua que o Estado e os Municípios terão como prioritária a instalação de infraestrutura adequada para embarque e desembarque de passageiros e de produtos de primeira necessidade transportados por vias terrestres ou aquáticas.

b *Lei Orgânica Municipal*

Ao partir para a análise da Lei Orgânica do Município de Belém, promulgada em 30 de março de 1990, cabe esclarecer que a expressão mobilidade urbana não consta em seu texto, mas há matérias a ela relacionadas, que devem ser destacadas no presente estudo. Porém, primeiramente, note-se o que dispõe a Lei sobre as competências do ente municipal em relação à matéria.

Antes de tudo, deve-se destacar que em seu artigo 5º – inserido no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais –, a Lei prevê que no Município, entre outros, será assegurado o direito ao transporte.

No capítulo (Capítulo III, Título III) dedicado à competência do Município, a Lei preceitua, em seu artigo 37, que compete ao ente municipal promover o bem-estar de sua população, dispondo e cuidando de seu peculiar interesse. Entre as competências enumeradas estão relacionadas à mobilidade urbana e, mais especificamente ao transporte público coletivo, as dispostas nos incisos VIII, X e XV do referido artigo. Senão note-se:

*VIII - organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;*

*X - organizar, admitida a colaboração e assistência do Estado um plano geral viário para o Município, envolvendo estudos para abertura, conservação, recuperação e construção de vias públicas de circulação de trânsito e adoção de medidas que normatizem o transporte coletivo e individual, trânsito e circulação de veículos pesados, disciplinando os serviços de carga e descarga e fixando a tonelage máxima permitida;*

*XV - regulamentar o uso das vias e implantar a sinalização em sua área de jurisdição (BELÉM, 1990).*

Cabe, ainda, ao Município de Belém, nos termos do artigo 37 da Lei, e em repetição ao que dispõe o texto constitucional, legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber e elaborar seu Plano Diretor, integrar consórcios e estabelecer convênios com outros Municípios, com o Estado ou com a União para solução de problemas comuns; entre outros.

Agora se analisa como a Lei Orgânica Municipal aborda o tema da política urbana. Em seu Capítulo II, do Título VI, a Lei discorre sobre a política urbana municipal, estabelecendo como objetivo desta "o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de sua população", em consonância com o disposto nas Constituições Federal e Estadual, e com alguns princípios previstos na própria lei (artigo 116).

O artigo 117 da Lei repete o dispositivo constitucional que dispõe ser o Plano Diretor

o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana municipal. Na elaboração do Plano, devem ser considerados os aspectos físicos, econômicos e sociais do território do Município, assim como observadas as diretrizes essenciais especificadas no artigo 121 da Lei. Há previsão, também, dos instrumentos que deverão ser utilizados pelo poder público municipal para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, entre os quais se destaca o planejamento urbano.

Em análise aos princípios a serem considerados pelo ordenador municipal na formulação e execução da política urbana, observam-se que estão diretamente relacionados à mobilidade urbana os previstos nos incisos II e III do artigo 116, quais sejam: o atendimento das necessidades e carências básicas da população quanto à função da circulação, assim como o descongestionamento do centro urbano, através de incentivo ao fortalecimento e surgimento de subcentros de comércio e de serviços.

Relaciona-se, ainda, à matéria, o dispositivo que prevê como princípio a ordenação e controle da *"utilização, ocupação e aproveitamento do solo do território do Município, no sentido de efetivar a adequada distribuição das funções e atividades nele exercidas [...]"* (inciso I, artigo 116), uma vez que compreende-se atualmente a mobilidade urbana como uma questão a ser tratada em conjunto com políticas de uso e ocupação do solo.

Há que ser mencionado, por fim, o princípio afeto à coordenação de ações entre os entes políticos para desenvolvimento das políticas urbanas, conforme se depreende da leitura do inciso IV do artigo 116 que prevê a ação integrada do Município com órgãos federais, estaduais e metropolitanos.

Em relação especificamente ao tema dos transportes, a Lei Orgânica apresenta capítulo específico (Capítulo V, Título VI) com vários dispositivos que regulam os meios de transporte, o sistema viário e o trânsito do Município. Entre eles, compreende-se como relevante ao tema estudado, o artigo 146, que preceitua que os meios de transporte e o sistema viário municipais atenderão prioritariamente às necessidades sociais da população, com destaque para o deslocamento das pessoas *"no exercício da garantia constitucional da liberdade de locomoção"*.

No inciso IV do referido artigo é prevista a responsabilidade do poder público municipal pelo transporte coletivo, sendo realçado seu caráter essencial, assim como a garantia de *"tarifa condizente como o poder aquisitivo da população" e de prestação de "serviço adequado ao usuário"*. O inciso XI estipula que nas decisões relativas ao sistema de circulação e ao sistema viário o transporte coletivo municipal deve ser apresentado como prioritário em relação ao individual.

O artigo 155 da Lei dispõe sobre a possibilidade de celebração de convênio entre o Município de Belém e o Estado, ou com outros Municípios, para implantação do Serviço de Transporte Metropolitano.

*c Plano Diretor Municipal*

O primeiro Plano Diretor Urbano do Município de Belém - Lei Municipal n. 7.603 -, entrou em vigor em 13 de janeiro de 1993, estabelecendo as diretrizes gerais e específicas do desenvolvimento das áreas urbanas da cidade, em consonância com as Constituições Federal e Estadual, assim como com a Lei Orgânica do Município.

O Plano foi construído em um contexto favorável à reforma urbana, processo que havia iniciado com a promulgação da Constituição de 1988. Previu um conjunto de instrumentos importantes de gestão urbanística, entre eles habitação, transportes urbanos, meio-ambiente e saneamento básico.

De acordo com estudo realizado pelo Município de Belém<sup>83</sup>, várias dificuldades não permitiram a efetivação dos dispositivos contidos no Plano e utilização dos instrumentos nele previstos. Na referida pesquisa é destacado, nesse sentido, a falta de regulamentação de seus instrumentos e a falta de maior empenho para a utilização do modelo espacial definido no plano. Além da ausência de regulamentação, em nível federal, necessária para implantação de alguns instrumentos.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, ocorreu a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política de desenvolvimento urbano do país, e, assim, houve o detalhamento de alguns instrumentos de gestão urbana (a maioria já contemplados na lei do Plano Diretor de Belém, segundo aponta o estudo acima referenciado), assim como a previsão de novos procedimentos e políticas.

O Estatuto conferiu destaque ao Plano diretor, nos seguintes termos:

*Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001).*

Há previsão, ainda, no parágrafo 3º do artigo 39, do referido Estatuto, que a lei que instituisse o Plano Diretor deveria ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Atendendo a esse

---

<sup>83</sup> Disponível em: < <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/planodiretoranteior.php>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

comando, o Município de Belém constituiu um Grupo de Trabalho intersetorial para desenvolver o anteprojeto-de-lei para a revisão do Plano Diretor Urbano, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP).

Assim, com base nas contribuições obtidas em audiências públicas temáticas e territoriais, a partir de debates com os diversos setores da sociedade, no âmbito da Comissão de Obras e Urbanismo, foi aprovada pela Câmara Municipal de Belém a Lei n. 8.655, de 30 de julho de 2008, instituindo o novo Plano Diretor do Município.

Note-se que durante o processo de revisão do Plano Diretor de Belém foi formado um Núcleo Gestor, constituído por representantes do executivo das três esferas federativas e por representantes da sociedade civil, com a finalidade de compartilhar com a sociedade a responsabilidade na condução da revisão do Plano, atendendo ao disposto no artigo 40 do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, a Prefeitura elaborou um documento base e este foi apresentado para ser discutido em audiências públicas. As discussões foram sistematizadas pela equipe técnica responsável e as propostas deliberadas foram posteriormente apreciadas pela Câmara Municipal.

O atual Plano Diretor de Belém tem como objetivo o desenvolvimento da cidade, com justiça social, melhoria das condições de vida de seus habitantes e usuários, e desenvolvimento das atividades econômicas, conforme disposto em seu artigo 1º. O artigo 3º preceitua que são princípios fundamentais para a execução da política urbana: a função social da cidade, a função social da propriedade urbana, a sustentabilidade e a gestão democrática.

Em relação à mobilidade urbana, especificamente sobre transportes públicos e integração deste com os demais municípios da região metropolitana de Belém, podemos destacar alguns dispositivos do Plano Diretor que direta ou indiretamente estão associados ao assunto.

Nesse sentido, o artigo 4º, inciso I, estabelece que são diretrizes gerais de desenvolvimento do Município de Belém: “potencializar a integração do Município de Belém à sua região metropolitana, articulando as suas infra-estruturas (sic) físicas, recursos naturais e determinados serviços, com os dos municípios a ele conurbados”.

No artigo 5º, que estipula os objetivos gerais da política urbana do Município, também constam disposições afetas à mobilidade urbana, destacando-se:

a) A integração das infra-estruturas (sic) físicas, recursos naturais e serviços comuns aos dos municípios conurbados ao Município de Belém (inciso I);

b) A integração do planejamento local às questões regionais, por meio da articulação com os demais municípios vizinhos ou com interesses afins (inciso V);

c) A garantia de acessibilidade universal, entendida como a possibilidade de acesso de todos os cidadãos a qualquer ponto do território, por meio da rede viária, hidroviária e do sistema de transporte público (inciso IX).

O Plano Diretor vigente também conta com capítulo específico sobre a mobilidade urbana, o que não ocorria no Plano anterior (que continha uma subseção sobre a política de transportes urbanos). A Seção II trata exclusivamente sobre a matéria, que passa a ser disciplinada a partir do artigo 41. Referido dispositivo estabelece que *“a Política Municipal de Mobilidade Urbana tem como objetivo contribuir para o acesso amplo e democrático à cidade, por meio do planejamento e gestão do Sistema de Mobilidade Urbana”*.

O artigo 42 dispõe sobre as diretrizes dessa política. Entre elas, pode-se destacar a garantia de priorização do transporte coletivo; a requalificação e preservação dos principais corredores de transporte metropolitano e urbano; a redução do tempo gasto para cada deslocamento do usuário do Sistema de Transporte Público e Passageiros (STPP), considerando os tempos de deslocamento a pé, de espera e de deslocamento do veículo; a promoção de implantação do sistema integrado de transporte coletivo do município de Belém com a região metropolitana; a priorização da circulação dos pedestres, das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dos veículos não motorizados sobre o transporte motorizado, assim como da circulação dos veículos coletivos em relação aos veículos particulares.

O artigo 43, por fim, determina que Poder Público Municipal deve elaborar o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade do Município de Belém (PDTM), *“compatível com as diretrizes deste Plano Diretor, no prazo máximo de dezoito meses a contar da publicação desta Lei”*.

Cumprido destacar que o plano diretor municipal de Belém compreende o sistema de mobilidade urbana como o conjunto de infraestrutura, veículos e serviços utilizados para o deslocamento e circulação de pessoas, bens e animais na cidade (artigo 44), sendo integrado pelo Sistema Viário, Sistema de Controle de Tráfego e Sistema de Transporte Municipal<sup>84</sup> (artigo 45).

Diante desse panorama das instituições responsáveis pela matéria e das normas mais

---

<sup>84</sup> Art. 49 O Sistema de Transporte Municipal (STM) compreende:

I - o Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP), constituído pela frota pública e privada de transporte de passageiros, coletivo e individual, terrestre ou hidroviário, pelos terminais ou estações, inclusive de integração intra ou intermodos de transporte urbano, pelos abrigos e pontos de paradas para embarque e desembarque de passageiros;

II - o Sistema de Transporte de Carga (STC), constituído pelos veículos de carga, terminais de carga, depósitos e armazéns.

relevantes a ela relacionadas, no âmbito local e estadual, pode-se partir para a análise da atuação dos entes municipal, estadual e federal no planejamento e efetivação do sistema de transporte coletivo de Belém e Região Metropolitana.

Embora o Plano Diretor seja atualmente o instrumento normativo que guiará as políticas urbanas no Município (devendo estar integrado, no caso dos transportes públicos, ao Plano de Mobilidade Urbana Municipal, a partir do advento da Lei nº 12.587), cumpre registrar que o Código de Posturas do Município de Belém – Lei n.7.055, de 30 de dezembro de 1977 – dispõe sobre transporte coletivo, prevendo, em seu artigo 186 que a Prefeitura pode explorar o serviço através de companhia a ser criada para esse fim ou mediante o regime de concessão ou permissão nos termos da Constituição Federal. Assim, na prestação do serviço de transporte urbano caberá à Prefeitura (artigo 188): baixar decreto regulamentando o serviço público de transporte coletivo do município (inciso I); promover os meios para a prestação adequada do serviço (inciso II); fiscalizar a execução do serviço, a aplicação das tarifas e o pagamento do preço público (inciso III); recomendar os processos mais econômicos e eficazes para a prestação do serviço (inciso IV); fiscalizar as condições de higiene e segurança dos veículos (inciso V).

#### 4.4 ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS PARA O PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DO ATUAL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO MUNICÍPIO DE BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA

Pesquisas direcionadas ao planejamento em transportes em Belém e Região Metropolitana (TOBIAS, 2005; MARINHO, 2008; RIBEIRO, TRAVASSOS, 2010; AZEVEDO FILHO, 2013; MOROTOMI, TOURINHO, 2014) destacam que a quantidade de planos de transportes elaborados nas últimas três décadas não trouxe os resultados esperados, de modo a garantir a qualidade do serviço e da mobilidade urbana em geral nesse espaço urbano.

Assim, a partir do momento em que o transporte público em Belém passou a ser realizado predominantemente por ônibus, foram realizados sete planos de transportes, abrangendo o período compreendido entre 1970 até 2010 (MONTORIL, TOURINHO, 2014, p. 111), sendo que a maioria dos planos não foi concretizada. Desses, destacam-se os Planos Diretores de Transporte Urbano realizados em 1991 e 2001.

Na lição de Tobias (2005, p. 59), na década de 1980 a Empresa Brasileira de

Transporte Urbano (EBTU), órgão do governo federal, financiava projetos de transportes direcionados às regiões metropolitanas, porém, apresentava como uma das exigências para que o financiamento ocorresse, a realização de um Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU) pelo ente estadual (uma vez que a questão era metropolitana).

Com essa finalidade – elaboração do PDTU –, o Governo do Estado do Pará firmou acordo de cooperação técnica com o Governo do Japão, ficando a execução do plano sob a responsabilidade da Empresa Metropolitana de Transporte Urbano (EMTU/Bel), órgão estadual responsável na época pelo gerenciamento do sistema de transportes da Região Metropolitana de Belém (RMB) e da *Japan International Cooperation Agency* (JICA).

Assim, o PDTU foi elaborado por meio de trabalho conjunto entre a EMTU/Bel e a JICA, sendo finalizado em 1991. Segundo Morotomi e Tourinho (2014), o plano fez um diagnóstico amplo do transporte metropolitano, chegando as seguintes conclusões: identificou a intensificação dos problemas de tráfego e o fracasso da implementação dos planos anteriormente realizados, apontou o transporte público por ônibus como a solução de maior viabilidade econômica para a RMB e propôs a implantação e o prolongamento de corredores de tráfego, a reestruturação operacional do sistema de transporte por ônibus, através da criação de linhas troncais e alimentadoras, assim como a implantação de canaletas exclusivas para a circulação dessas linhas troncais.

No entanto, o PDTU/1991 não foi implementado, em razão de uma série de fatores, entre o quais as mudanças advindas após a Constituição de 1988, que conferiu aos municípios a competência para assumir os serviços de transportes urbanos. Na lição de Ribeiro e Travassos (2010, p. 283):

O projeto foi concluído em 1991, ano em que houve uma profunda reforma administrativa em nível federal, a qual extinguiu a EBTU, dificultando a continuidade do acordo de cooperação. No mesmo ano, a EMTU/Bel, também foi extinta, sendo a gestão do sistema assumida pela recém criada Companhia de Transporte do Município de Belém (Ctbel) que, embora municipal, passou a administrar também as linhas metropolitanas e não manifestou interesse na continuidade do projeto.

Nesse cenário, informam Morotomi e Tourinho (2014) que o sistema de transportes urbanos da RMB sofreu de um vazio institucional, ocasionado pelo fato de existir um Plano Diretor elaborado pelo Estado, mas que não podia ser executado por não haver um órgão municipal que assumisse essa função. O Município de Belém não incorporou as diretrizes do plano alegando não ter participado do processo de sua elaboração, e, por outro, não tinha capacidade de endividamento para o prosseguimento da implantação do mesmo.

Naquela ocasião, a RMB era formada apenas pelos Municípios de Belém e

Ananindeua. Em 1995, diante de um novo ordenamento constitucional, a RMB foi novamente instituída, através da Lei Complementar Estadual n. 027, nos termos do artigo 25, § 3º da Constituição de 1988, que previu ser da competência de cada Estado da Federação a instituição das mesmas (anteriormente eram criadas pela União). Passaram a fazer parte da RMB os Municípios de Benevides, Santa Bárbara e Marituba. Desse modo, a região continuou em avançado processo de urbanização, gerando cada vez mais demanda por transportes públicos e ocasionando outros problemas relacionados ao deslocamento da população.

Somente no ano 2000, os estudos para planejamento do sistema de transporte metropolitano foram retomados, com novo acordo de cooperação técnica entre o governo estadual e a JICA, no sentido de atualizar o PDTU/1991. A atualização ou reavaliação, concluída em abril de 2001, foi considerada um novo plano, uma vez que não se restringiu à reedição dos levantamentos realizados no plano anterior, acrescentando estudos relativos à questão ambiental (RIBEIRO; TRAVASSOS, 2010, p. 283; TOBIAS, 2005, p. 60).

A execução do PDTU/2001 coube ao Governo Estadual, que organizou um grupo executivo coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional - SEDURB, contando com a participação da Secretaria Estadual de Transportes, o Departamento de Trânsito do Estado (DETRAN) e Companhia de Habitação do Pará (COHAB). Contou, ainda, com a participação dos Municípios de Ananindeua e Marituba. O Município de Belém, embora convidado para integrar o grupo, por motivações políticas se recusou a participar, dificultando o avanço da execução do plano em termos institucionais (RIBEIRO; TRAVASSOS, 2010).

O passo seguinte foi buscar o financiamento para a implementação do plano e nesse sentido foi necessário realizar um Estudo de Viabilidade Econômica, assumido pela JICA por solicitação do Governo do Estado. Esse estudo foi denominado Via MetrÓpole, sendo iniciado em 2002 e concluído em 2003, considerado o projeto oficial do Governo Estadual na área de transporte urbano. Sobre a conclusão dos trabalhos, lecionam Ribeiro e Travassos (2010, p. 287):

Ao término do Estudo de Viabilidade Econômica, as fortes tensões políticas entre o Governo do Estado do Pará e a Prefeitura Municipal de Belém dificultaram qualquer entendimento entre os principais atores desse processo, inviabilizando, assim, os procedimentos necessários à solicitação do empréstimo, visando à implantação do sistema integrado de transporte.

Em 2008 houve a retomada do plano de transporte metropolitanos pelo Estado do Pará, com o aproveitamento das pesquisas feitas nos planos anteriores e com a inclusão de

novos dados. Informações dispostas no próprio texto do Relatório<sup>85</sup> (p. 1-1), indicam que decorridos cinco anos desde o último estudo, o Governo do Estado retomou o projeto, mas precisou revisá-lo e readequá-lo à realidade daquele momento, devido à alteração da situação socioeconômica e de transporte da RMB.

Assim, em conjunto com os municípios de Belém e Ananindeua, solicitou à JICA a execução da atualização do EV/2003. Decidiu-se, então, pela realização do Estudo Preparatório para o Projeto do Sistema de Transporte por Ônibus da Região Metropolitana de Belém (EV/2009). A área de estudo envolveu os municípios componentes da RMB, naquela ocasião, Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará. Note-se que não foram incluídos os municípios de Santa Izabel do Pará e Castanhal, integrados posteriormente à RMB, através da Lei Complementar n. 072, de 20/04/2010, e da Lei Complementar n. 076, de 28/12/2011, respectivamente.

Segundo Morotomi e Tourinho (2014, p. 119), o plano foi resgatado pelo governo estadual em decorrência da candidatura de Belém para ser sede da Copa do Mundo e destacam sua finalidade:

O objetivo agora era financiar a implantação do sistema integrado de ônibus na RMB. Seguiu, portanto, a ênfase no transporte coletivo realizado por ônibus, mas agora limitando-se exclusivamente aos componentes do sistema troncal de ônibus, incluindo infraestrutura viária de circulação, projetos operacionais, dentre outros. Neste documento, a concepção de transporte coletivo por ônibus se associou ao sistema conhecido como *bus rapid transit* - BRT. Ressalte-se que esta proposta se fez no bojo da disseminação desse tipo de sistema em várias cidades brasileiras, possibilitada, em grande parte, pelos programas de financiamento federais.

Conforme disposto no atual projeto (EV/2009), o BRT Metropolitano será operado por ônibus articulados, com quatro portas no lado esquerdo, trafegando em canaletas na BR-316, no trecho que vai do Entroncamento até o município de Marituba. O projeto Ação Metrôpole prevê, ainda, a gestão operacional associada dos serviços de transporte público por ônibus, executada por um consórcio formado pelas prefeituras que fazem parte da RMB. O projeto se enquadra no tipo BRT com canaleta e ultrapassagem nos pontos de parada, prevendo ônibus de 20 metros de comprimento, com capacidade para 200 passageiros, ampliando a atual oferta de transporte de 11 mil passageiros/hora pico para 24 mil, e reduzindo em 60% o tempo de viagem de Marituba ao Ver-o-Peso.

O Ação Metrôpole foi dividido em três etapas<sup>86</sup>. A primeira etapa foi concluída com as

---

<sup>85</sup> Apresentado como Relatório Ação Metrôpole. Disponível em: <[http://www.ngtm.com.br/site/index.php/downloads/cat\\_view/7-relatorio-acao-metropole-a4](http://www.ngtm.com.br/site/index.php/downloads/cat_view/7-relatorio-acao-metropole-a4)>. Acesso em: 06 jun.2015.

<sup>86</sup> Disponível em: <<http://www.ngtm.com.br/site/index.php/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

seguintes obras: construção dos elevados Gunnar Vingren, nas Avenidas Júlio Cezar e Centenário, e Daniel Berg, nas Avenidas Júlio Cezar e Pedro Álvares Cabral; o prolongamento da Avenida Independência e a recuperação da Avenida Arthur Bernardes.

Em março de 2012 teve início a segunda etapa do projeto, com a publicação no *Diário Oficial do Estado do Pará* do edital do Termo de Referência para Contratação de Estudos Ambientais e Projeto Executivo de Engenharia Viária, relativo à obra do prolongamento da Avenida João Paulo II. Cabe ressaltar que para financiar a segunda etapa do Projeto Ação Metrópole o Estado do Pará foi autorizado, por meio da Resolução n. 26 de 2012 do Senado Federal, publicada no Diário Oficial da União de 19/07/2012, a contratar operação de crédito externo, com garantia da União, com a JICA, no valor de até 16.411.000.000,00 de yenes.

A terceira fase prevista é a efetiva implantação do sistema BRT, trafegando em canaléticas na Rodovia BR-316, através de faixas exclusivas, no trecho do Entroncamento até o Município de Marituba.

Nesse contexto, a Prefeitura de Belém também passou a desenvolver ações voltadas para o sistema de transporte público de seu âmbito de competência, buscando financiamento junto ao governo federal<sup>87</sup>, através do Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC II), também para um projeto de corredores de BRT. Segundo Morotomi; e Tourinho (2010, p. 120), entretanto:

A Prefeitura de Belém, tendo obtido sucesso na captação de recursos junto ao PAC II, iniciou, em 2012, as obras de infraestrutura de um dos corredores de BRT na área central de Belém. Porém, mesmo seguindo diretrizes gerais contidas nos planos da Jica, a PMB continuou com as obras à revelia de qualquer compatibilização de projetos com o governo do Estado. As tratativas entre a PMB e o governo do Estado só vieram a acontecer efetivamente a partir de 2013, diante de um contexto político favorável.

Informações mais recentes encontradas no site oficial da Prefeitura de Belém indicam que as obras para implantação do sistema BRT municipal, que estavam paralisadas em razão de uma série de irregularidades ocorridas na gestão anterior, foram retomadas pelo atual gestão. Há informações, ainda, sobre o pagamento efetuado em 2013, à empreiteira Andrade Gutierrez, no valor de 15 milhões de reais referente à parte da dívida de 56 milhões de reais deixada pelo governo anterior, restando pagamentos que seriam efetuados em junho e julho daquele ano.

Cumprе evidenciar que em 22/03/2013 a atual gestão municipal firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e a

---

<sup>87</sup> No Anexo A do trabalho encontram-se as obras do Município de Belém atualmente financiadas pelo governo federal através do PAC.

Caixa Econômica Federal para garantir a continuidade das obras do BRT e para solução do trânsito da Av. Almirante Barroso.

Em 14/05/2013 foi assinado Termo de Cooperação Técnica n. 001/2013-NGTM entre o Estado do Pará, através do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM)<sup>88</sup>, e o Município de Belém, através da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), com a finalidade de desenvolver ações conjuntas para planejar e implantar o Sistema Integrado de Transporte Metropolitano por Ônibus na RMB, com vigência até 31/03/2017. A previsão é de que, quando concluído, o BRT interligará os municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará, beneficiando mais de dois milhões de pessoas<sup>89</sup>.

Em 29/04/2015 foi assinado termo de cooperação técnica entre a Prefeitura de Belém, via Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana (SEMOB), e o Governo do Estado, por meio da Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH), com o objetivo de desenvolver estudos e projetos de dez terminais hidroviários na região insular de Belém. Os terminais vão beneficiar cerca de 70 mil pessoas nas ilhas e mais de 300 mil que utilizam o sistema público de transporte, pois os portos vão integrar o projeto do BRT-Belém<sup>90</sup>.

A população da área insular precisa deslocar-se diariamente para a porção continental, que concentra a prestação de serviços públicos e atividades socioeconômicas, e o meio de realizar tais deslocamentos é predominantemente o transporte fluvial.

Como aponta estudo da atual gestão da Prefeitura de Belém (BELÉM, 2014, p. 3), os rios são estradas naturais da região e seus veículos são os barcos, com a peculiaridade de serem mais econômicos e menos poluentes que os demais modos de transporte. Reconhece referido estudo, que apesar das vantagens do transporte fluvial e da potencialidade natural da região, este modo não é bem aproveitado. Assim:

Os planos de transportes realizados para a RMB não contemplaram a população insular, sendo planos que apresentaram somente projetos rodoviários, focados no transporte por ônibus. Porém, para a população insular da RMB, o transporte fluvial é de fato o único meio de contato com a sociedade. É através deste modo que o ribeirinho tem acesso a serviços básicos como saúde, educação e oportunidades de trabalho; além de ser o único meio de escoamento para a sua produção agrícola e extrativista, importação dos víveres e demais.

Outro assunto ainda não concretizado integralmente são os mecanismos de cooperação

---

<sup>88</sup> O NGTM foi criado através da Lei n. 7.573, de 01/12/2011, com o objetivo de "gerenciar a implantação do Projeto Ação Metrôpole", conforme disposto no artigo 1º da lei. O referido núcleo foi vinculado, à época de sua criação, à Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável, com previsão para ser extinto com a conclusão do projeto.

<sup>89</sup> Disponível em: <[http://www.pa.gov.br/noticia\\_interna.asp?id\\_ver=126061](http://www.pa.gov.br/noticia_interna.asp?id_ver=126061)>. Acesso em: 07 jun. 2015.

<sup>90</sup> Disponível em: <<http://www.agenciabelem.com.br/pautas/detalhes/14428>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

entre os municípios integrantes da RMB. Está em processo de discussão o Acordo de Cooperação Técnica entre prefeitos e secretários de transporte da RMB, visando solucionar questões relativas às dificuldades de compartilhamento de informações e de organização das linhas que trafegam entre os municípios que integram a região. Em reunião organizada pela Prefeitura de Belém, através da Semob, ocorrida no dia 29/05/2015, onde estiveram presentes representantes dos Municípios de Ananindeua, Marituba e Santa Bárbara, além de representantes do NGTM, foram analisadas as cláusulas do Acordo e marcada nova reunião para conclusão do documento, que será posteriormente assinado pelos prefeitos<sup>91</sup>.

Constata-se, desse modo, que as mais recentes ações relacionadas à implementação dos sistemas de BRT's Metropolitano e Municipal indicam que os projetos passaram a ser integrados a partir da assinatura do Termo de Cooperação Técnica n. 001/2013-NGTM, consolidando a parceria entre os governos do Município de Belém e do Estado do Pará, uma vez tratar-se de projeto que envolve prestação de serviço de caráter metropolitano. Também estão sendo implementadas parcerias com os demais municípios componentes da RMB, estando em processo de discussão o Acordo de Cooperação Técnica entre prefeitos e secretários de transporte da RMB.

Verifica-se, porém, diante da análise dos documentos disponibilizados e das notícias divulgadas pelos órgãos responsáveis pelo andamento do projeto, em especial o NGTM e a Semob, que a coordenação e a cooperação entre os entes federativos envolvidos, vem se realizando de forma paulatina, liderada pelo Governo do Estado, sobretudo através do NGTM, que assumiu o papel de órgão gestor exclusivamente do projeto (não será o responsável pela gestão do sistema de transporte quando implantado).

Cumprir-se destacar que até a presente data não há na RMB um órgão instituído para gerir as funções públicas de interesse comum, muito embora no artigo 2º da Lei Complementar n. 027/1995, que criou a RMB, exista a previsão de um Conselho Metropolitano<sup>92</sup> (que agora terá que adaptar-se aos comandos do novo Estatuto da MetrÓpole).

---

<sup>91</sup> Disponível em: < <http://www.belem.pa.gov.br/semob/site/?p=3549>>. Acesso em: 06 jun.2015.

<sup>92</sup> Art. 2º - A Região Metropolitana de Belém terá um Conselho Metropolitano, constituído da seguinte forma:

- I - Governador do Estado do Pará, que será seu Presidente;
- II - Secretário de Estado de Planejamento, que será seu Vice-Presidente;
- III - Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Pará;
- IV - Prefeitos dos Municípios integrantes;
- V - Presidentes das Câmaras de Vereadores dos Municípios integrantes.

§ 1º - O Conselho Metropolitano disporá de uma Secretaria Geral, que será administrada por um Secretário Geral, nomeado pelo Governador do Estado.

§ 2º - As despesas decorrentes do funcionamento do Conselho Metropolitano da Região Metropolitana de Belém integrarão o orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento.

Existe, porém no EV/2009 a previsão de um Consórcio Público<sup>93</sup>, tendo como referência o consórcio implantado no município de Recife, que será efetivado somente na fase de operação do sistema de ônibus, ou seja, quando estiver em funcionamento o BRT da RMB.

Esses dados são também confirmados pelo arquiteto e urbanista Paulo de Castro Ribeiro, Diretor de Planejamento do NGTM<sup>94</sup>, que em relação aos mecanismos de gestão na RMB informa desconhecer a efetivação do Conselho Metropolitano previsto na Lei Complementar nº 027/1995, assim como que exista algum projeto para torná-lo realidade.

Observa que, especificamente em relação ao Ação Metrópole (BRT Metropolitano), foi instituído um órgão gestor, caracterizando-se como um órgão técnico responsável pelo desenvolvimento do projeto (não será o responsável pela gestão do transporte metropolitano quando implantado). O referido comitê é formado por representantes do Estado do Pará, através do NGTM, da Prefeitura de Belém, através da SEMOB e da SEURB, que são as secretarias diretamente envolvidas com o BRT Municipal, bem como da Prefeitura de Ananindeua, através da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito de Ananindeua (SEMUTRAN) e da Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN). Recentemente a Prefeitura de Marituba foi convidada a participar. Afirma o arquiteto que a formação do grupo, com a participação dos entes citados, é um passo importante para atender à necessidade de interação das ações no desenvolvimento do projeto.

Na opinião de Ribeiro, a Constituição de 1988 fortaleceu a autonomia dos Municípios mas deixou um vazio em relação a serviços essenciais de natureza metropolitana, como o serviço de transporte, que envolve interesses em comum supramunicipais. A Constituição, por exemplo, não determinou que um ente específico (Estado ou Municípios) tivesse a atribuição de gerir a região metropolitana. Assim, diante desse vazio institucional e dos constantes processos de conurbação e metropolização que vêm ocorrendo no Brasil, a solução para a gestão dos serviços de interesse em comum depende da boa vontade dos Prefeitos. Segundo Ribeiro, não existe hoje no Brasil nenhum modelo de gestão metropolitana que considere eficaz.

Afirma, ainda, que no caso do transporte público, as linhas de ônibus de natureza metropolitana exigem que o sistema seja integrado para funcionar com eficiência, assim como a gestão deve ser realizada por um ente único. Atualmente não constata qualquer obstáculo

---

<sup>93</sup> Consta no EV/2009 sobre a legislação aplicável ao Consórcio Público a ser implantado: "O Protocolo de Intenções rege-se pelo disposto no art. 241 da Constituição Federal e na Lei Federal n. 11.107, de 6 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, pela Lei Estadual n. 7.088, de 16 de janeiro de 2008, regulamentada pelo Decreto Estadual n. 1.117, de 1º de julho de 2008, e será ratificado por lei específica editada pelos entes consorciados participantes".

<sup>94</sup> Entrevista livre realizada em 01/06/2015, na sede do NGTM (Apêndice)

nesse sentido por parte dos Municípios periféricos que integram a RMB, e que estes entendem como ponto positivo a atuação do governo estadual no sentido de integrar os projetos do BRT. Além do que, adverte que o Estado do Pará não tem a intenção de comandar, assumir sozinho o sistema, por isso no projeto em andamento trabalha-se com a perspectiva de ser instituído um Consórcio Público (com base na lei federal n. 11.107/2005), que será o gestor do sistema de transporte metropolitano, com natureza multifederativa.

Diante dos fatos aqui apresentados, com destaque para o histórico de planejamento em transporte urbano da Região Metropolitana de Belém e da atual fase dos projetos de BRT's municipal e estadual, evidencia-se que, como já afirmado, foi desenvolvida uma quantidade expressiva de planos para a região, porém obstáculos de várias ordens (econômica, política, institucional) não favoreceram a implementação efetiva dos projetos, ainda que alguns dados levantados tenham sido aproveitados em algum momento, como na elaboração do Plano Diretor do Município de Belém.

Levanta-se, então, o questionamento sobre os motivos que impediram a concretização de um sistema de transporte público coletivo na RMB, uma vez que não faltaram ações direcionadas para essa finalidade.

Algumas causas são apontadas pelos especialistas. Marinho (2008, p. 12) afirma que as políticas realizadas desde a década de 90 não tiveram os efeitos desejados e que o problema não se resume à falta de pesquisas e de estudos sobre a matéria, mas talvez à ausência de integração entre as políticas para o setor de transporte, entre o Município e o Estado componentes da RMB, assim como às gestões descontínuas, que não deram andamento aos projetos já iniciados nas gestões anteriores.

Os estudos de Azevedo Filho e Silva (2012) apontam outros obstáculos, como a ausência de um órgão instituído especialmente para gerir o sistema de transporte metropolitano, assim como o não enfrentamento da questão da organização e regularização do conjunto de empresas operadoras, incluindo as devidas licitações.

Para Morotomi e Tourinho (2014, p. 121) a questão envolve também o atrelamento dos planos de transportes desenvolvidos para a RMB aos planos nacionais. Nesse sentido:

Assim, ainda que sob diferentes condições sociais, econômicas, técnicas e políticas, e comandado por distintos agentes em períodos distintos, observa-se que o planejamento de transportes na RMB, sobretudo a partir da década de 1970, sempre esteve vinculado e em consonância com o contexto nacional das políticas de transportes, demonstrando que, mesmo hoje, os esforços locais nesse campo estão condicionados a um movimento político, econômico, social e técnico mais amplo, e ao debate nacional acerca da mobilidade urbana nas cidades brasileiras. Diante disso, parecem ser insuficientes as teses que explicam o não equacionamento do problema dos transportes da RMB exclusivamente pela falta de planos ou pela ausência de interesse político dos governos estaduais e locais. Em certa medida, a

ineficácia dos planos de transporte realizados para a RMB reflete a própria ineficácia e contradições das políticas nacionais voltadas para o transporte urbano e metropolitano.

Para Carneiro (2012, sem paginação), é necessário que o planejamento em mobilidade urbana para Belém envolva, além do transporte coletivo por ônibus, os deslocamentos a pé, de bicicleta e por barcos. Acrescenta que devem ser tratadas questões urbanísticas mais gerais, como o incentivo às atividades de comércio, estudo e lazer nos bairros, de forma a diminuir os deslocamentos para a região central da cidade. Outra sugestão apontada é a definição de corredores prioritários para o transporte coletivo, de cargas e para o transporte individual. O autor também define como fundamental o estabelecimento do planejamento e da operação desse sistema no âmbito metropolitano, "[...] com a consequente constituição de um órgão gestor metropolitano que respeite, de forma proporcional, as características e o papel de cada cidade."

Na visão da coordenadora do livro *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil*, Maria da Piedade Morais<sup>95</sup>, o problema da mobilidade urbana no Brasil não deve restringir-se ao investimento no setor de transporte coletivo, mas deve ser inserido em um contexto de planejamento integrado de expansão das cidades. A autora observa que as cidades crescem mas os locais de trabalho continuam nas áreas centrais e que Programas como o Minha Casa Minha Vida "têm se mostrado alheios a essa realidade, pois investem em moradias em locais distantes, muitas vezes sem equipamentos urbanos, em vez de recuperar áreas já servidas, como os próprios centros comerciais".

Desse modo, como assevera Gomes (2014, sem paginação), para que se efetive a mobilidade urbana nas cidades, é necessária a conjugação de três processos, com ações de curto, médio e longo prazos:

[...] o planejamento dos transportes (o que inclui veículos, redes viárias, infraestrutura de apoio e integração, serviços de transporte público), o planejamento urbano e regional (o uso do solo) e a gestão das áreas metropolitanas. No caso dos transportes, três fatores principais são levados em conta quando se busca garantir a mobilidade nas cidades: a demanda, a oferta e o desempenho dos sistemas.

Ressalte-se aqui que, como visto neste capítulo, que na atualidade os estudos são direcionados para implantação de **sistemas** de transportes, pois a questão do planejamento dos modais, a construção e/ou abertura de vias, entre outras ações, não podem ser implementadas

---

<sup>95</sup> Reportagem de Flávia Villela, da Agência Brasil, publicada pelo EcoDebate, 27/05/2011. Mobilidade urbana insustentável: Uso do transporte público caiu 30% na última década. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2011/05/27/mobilidade-urbana-insustentavel-uso-do-transporte-publico-caiu-30-na-ultima-decada/>>. Acesso em: 06 jun.2015.

isoladamente.

Diante de tais abordagens, deve-se salientar, mais uma vez, que a mobilidade urbana não se resume ao planejamento em transportes públicos coletivos - sendo este destacado no presente trabalho apenas para viabilizar a análise do quadro de competências federativas -, entretanto, trata-se de um modo de transporte que deve ser priorizado pelos entes governamentais responsáveis pela prestação do serviço, por ter ele caráter essencial, como dispõe o texto constitucional em seu artigo 30, inciso V, além de ser considerado por alguns doutrinadores, conforme já demonstrado, como um direito fundamental ou essencial à realização de direitos fundamentais, como educação e saúde.

Como observam Garcias e Bernardi (2008, p. 12):

O transporte coletivo, segundo a Constituição Federal (art. 30, V) é um serviço público de caráter essencial. Ao dar este caráter essencial, a Constituição afirma que é um serviço fundamental necessário para a concretização das funções sociais da cidade. Garantir o direito ao acesso ao transporte coletivo urbano, disponibilizá-lo a todos os moradores da cidade, sem nenhum tipo de exclusão, seja por falta de condições de acessibilidade física, econômico/financeira ou qualquer tipo de discriminação, através da universalização dos serviços, é a forma do Poder Público implementar esta função social da cidade.

Cabe, por fim, evidenciar que ao se investigar qualquer planejamento urbanístico direcionado para o transporte público coletivo, objetivando a melhoria da mobilidade urbana em Belém e região metropolitana, deve observar algumas peculiaridades locais e regionais. Como bem esclarece Castro (2012, sem paginação), são diversas situações, que reunidas, transformam a RMB num caos cotidiano, com impacto sobre a economia e sobre a qualidade de vida dos seus habitantes, entre elas:

- a) A geografia da região, de forma peninsular, que reduz a saída/entrada na região a uma única via rodoviária;
- b) A forma como se deu a ocupação desse espaço, com planejamento precário e cessão de grandes áreas a corporações militares;
- c) O problema da sub-moradia e das ocupações urbanas, que formam cerca de 45% das residências da RMB;
- d) O processo de proletarização seletiva, que expurga grandes contingentes populacionais do centro à medida em que suas antigas áreas de residência vão sendo valorizadas e ocupadas por empreendimentos imobiliários destinados à classe média e média/alta, fazendo com que esses contingentes se instalem em áreas periféricas menos alcançadas pelas políticas públicas;
- e) A ausência de política pública para o transporte de massa;
- f) A ausência de um planejamento de longo prazo, que pensa a região Metropolitana de forma integrada, organizando a expansão das manchas de ocupação e, necessariamente, a ampliação dos serviços públicos tornados necessários por essa expansão.

Todos esses fatores reunidos deixam evidente que a mobilidade urbana em Belém não

se realiza dentro dos padrões desejáveis e previstos na Lei da Mobilidade Urbana, de modo a possibilitar a circulação satisfatória das pessoas na cidade, mantendo certo nível de qualidade de vida (livre de engarrafamentos e de poluição) e com a garantia do amplo acesso ao serviço de transporte público coletivo e à utilização de modos de transportes não motorizados.

Foram apresentadas diversas explicações para ineficiência do serviço de transporte público coletivo de Belém e RMB, porém, tratando-se de um serviço que envolve a atuação dos três entes federativos para sua concretização, de modo necessariamente integrado, não restam dúvidas que a ação conjunta, sobretudo do Município de Belém e do Estado do Pará, são essenciais para se ter ao menos esperança em um planejamento que trará bons resultados no futuro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao procurar compreender a articulação dos entes federativos no exercício de suas competências em transporte público coletivo para realização da mobilidade urbana, tornou-se necessário para a viabilização do trabalho definir um espaço urbano a ser estudado. Assim, optou-se pelo Município de Belém, pela sua relevância em vários aspectos, como demonstrado em capítulo específico sobre o assunto, além do fato de ser a sede de uma região metropolitana.

Restou evidenciado no decorrer do trabalho que a mobilidade urbana não se resume ao planejamento e à prestação do serviço de transporte público coletivo, envolvendo outros elementos para sua concretização, tais como ampliação e conservação de vias, sinalização, ordenação do solo e construção de ciclovias. No entanto, a escolha em abordar especificamente o tema do transporte público coletivo ocorreu para facilitar a análise do quadro de competências federativas, assim como em razão da prestação do serviço ser de caráter essencial e ter prioridade sobre o transporte individual motorizado, nos termos do artigo 30, inciso V da Constituição Federal e artigo 6º, inciso II, da Lei da Mobilidade Urbana.

Assim, ao responder às questões norteadoras do trabalho, constatou-se que cabe à União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, entre elas as dos transportes urbanos. Nesse caso, compete à União traçar os planos gerais que orientarão os planos e as ações (assim como a elaboração normativa) dos entes estaduais e municipais.

Ao Município cabe a organização e prestação do serviço de transporte público coletivo, assim como a elaboração de leis sobre a matéria, desde que no âmbito do interesse local. Poderá legislar, também, de forma concorrente, suplementando a legislação federal e estadual no que for cabível (ou exercendo a competência legislativa plena na omissão dos demais entes federativos). Foi demonstrado, porém, que a partir do momento que o serviço de transporte público coletivo atende à demanda intermunicipal ou de uma região metropolitana, passará a ser de competência do Estado-membro.

Em relação à atuação dos entes municipais componentes de uma região metropolitana, em matéria de transporte público coletivo, verificou-se ser fundamental a ação integrada dos Municípios e do Estado-membro no planejamento e na prestação do serviço, para que este funcione com eficiência, proporcionando, assim, a mobilidade tão almejada pela população das grandes cidades. Entretanto, a gestão metropolitana no país ainda é precária, sobretudo pela falta de práticas federativas de coordenação e cooperação de ações, que compatibilizem

os interesses municipais e metropolitanos.

Nesse sentido, verificou-se que as ações do Governo Federal direcionadas aos transportes urbanos, atualmente estão sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, que por meio da Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB) tem a missão de formular e implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, que engloba as políticas de transporte e de circulação, integradas com a política de desenvolvimento urbano. Essa tarefa deve ser realizada por meio de apoio financeiro e da oferta de capacitação técnica à administração pública municipal e estadual.

A atuação da União, desse modo, no exercício de sua competência para legislar sobre as diretrizes gerais direcionadas aos transportes urbanos, foi confirmada com a promulgação da Lei n. 12.587/2012 que instituiu a Política Nacional da Mobilidade Urbana no País. Também foi constatado que ente federal vem cumprindo com sua atribuição de apoio financeiro para melhoria da infraestrutura do transporte público coletivo, que no caso do Município de Belém foi realizado com o financiamento das obras do BRT Belém, para implantação e requalificação de terminais rodofluviais, entre outros, contemplados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

O Município de Belém, com a urbanização que se intensificou a partir da década de 1970, passou por um processo de explosão demográfica e de expansão urbana que não foi acompanhado do devido planejamento urbanístico, causando problemas sérios relacionados, entre outros, à ineficiência do seu sistema de transporte público coletivo.

Embora constatado que Belém e a região metropolitana em que está inserida mereceu uma quantidade expressiva de planos e projetos direcionados ao transporte público coletivo, verificou-se que os mesmos não foram implementados efetivamente, ainda que alguns dados levantados tenham sido aproveitados em algum momento, como na elaboração do Plano Diretor do Município.

Somente no ano de 2008 houve a retomada de um plano de transporte metropolitano pelo Estado do Pará, com o aproveitamento das pesquisas feitas nos planos anteriores, mas com a devida revisão e adaptação à realidade daquele momento, devido à alteração da situação socioeconômica e dos transportes da Região Metropolitana de Belém (RMB).

Assim, em conjunto com os municípios de Belém e de Ananindeua, o Governo do Estado do Pará solicitou à JICA a execução da atualização do EV/2003. Decidiu-se, então, pela realização do Estudo Preparatório para o Projeto do Sistema de Transporte por Ônibus da Região Metropolitana de Belém (EV/2009). A área de estudo envolveu os municípios componentes da RMB, naquela ocasião, Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa

Bárbara do Pará, não sendo incluídos os municípios de Santa Izabel do Pará e Castanhal, integrados posteriormente à RMB.

O atual projeto em execução pelo Estado do Pará (Ação Metrópole/EV/2009) tem como objetivo a implantação do BRT Metropolitano, que será operado por ônibus articulados, trafegando em canaletas na BR-316, no trecho que vai do Entroncamento até o município de Marituba. O projeto prevê, ainda, a gestão operacional associada dos serviços de transporte público por ônibus, executada por um consórcio formado pelas prefeituras que fazem parte da RMB.

Foi demonstrado que o Município de Belém também desenvolve projeto voltado para o sistema de transporte coletivo em seu âmbito de competência, que consiste igualmente na implantação de um corredor de BRT. Iniciado em 2012, o projeto foi desenvolvido com uma série de irregularidades que mereceram, inclusive, intervenção dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, o que acarretou na assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta para retomada das obras.

Outro defeito do projeto foi ser realizado à revelia de qualquer compatibilização com o projeto do Governo do Estado. As ações integradas entre o Município e o Estado só vieram a acontecer efetivamente a partir de 2013, com a assinatura do Termo de Cooperação Técnica n.001/2013-NGTM, com a finalidade de desenvolver ações conjuntas para planejar e implantar o Sistema Integrado de Transporte Metropolitano por Ônibus.

Entretanto, embora constatado que as ações do Município e do Estado nos atuais projetos de implantação do sistema de transporte público coletivo (BRT Belém e Metropolitano) estão sendo direcionadas para uma atuação conjunta - em obediência ao modelo cooperativo adotado pela Constituição de 1988 e tendo em vista tratar-se da prestação de um serviço de interesse comum entre os municípios integrantes da região metropolitana (o que envolve também, necessariamente, a atuação do Estado) -, verifica-se que esse processo é recente e vem ocorrendo por iniciativa do Governo do Estado, sobretudo através do NGTM, que assumiu o papel de órgão gestor do projeto.

Cabe destacar, no entanto, que desde a institucionalização da RMB não houve a instalação de um órgão responsável pela gestão das funções públicas de interesse comum, incluindo nestas o transporte público coletivo, embora exista a previsão de um Conselho Metropolitano na Lei Complementar Estadual n. 027/1995, que não foi efetivado desde então.

Na inexistência do Conselho Metropolitano, a solução encontrada no atual projeto elaborado pelo Estado (Ação Metrópole) para gestão especificamente do sistema integrado de transporte público coletivo, é a formação de um Consórcio Público que será efetivado

somente na fase de operação do sistema de ônibus, ou seja, quando estiver em funcionamento o BRT da RMB.

Belém, como apontado em capítulo específico, desde sua fundação enfrentou problemas relacionados ao seu terreno recortado por vários igarapés, que causavam inundações constantes. Embora desde então tenham sido realizadas obras de aterramento e drenagens dos igarapés, a cidade, prestes a completar quatrocentos anos, ainda sofre com os transtornos causados pelos alagamentos, que por muitas vezes prejudicam os deslocamentos das pessoas.

A sua formação peninsular é outro fator que interfere na mobilidade urbana, uma vez que, com o aumento da população, restringiu as áreas para a expansão da cidade - que cresceu em direção ao Município de Ananindeua - e, conseqüentemente, também diminuiu a possibilidade de abertura de novas vias, dificultando os deslocamentos no trânsito (o único acesso, por via terrestre, a outras cidades e ao resto do país é pela rodovia BR-316).

Cumprе, também, ressaltar, diante da análise do planejamento de transportes para Belém e Região Metropolitana, desenvolvidos até o momento, a ausência de políticas que valorizem o transporte fluvial e possibilitem sua integração ao transporte público coletivo por ônibus, muito embora se vislumbra que a gestão atual da Prefeitura de Belém incluiu em seu planejamento para a mobilidade urbana o projeto de Corredor Fluvial integrado ao BRT Belém, tendo, inclusive, recebido recursos do PAC 2 para implantação de terminais rodofluviais, obra ainda não efetivada.

A RMB possui área insular de 414,82 km<sup>2</sup>, sendo o Município de Belém composto por 39 ilhas e o de Ananindeua por 8 (oito) ilhas, com população total estimada em 62.835 habitantes, segundo levantamento da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), utilizado pela Prefeitura de Belém em sua Proposta de Mobilidade Sustentável (BELÉM, 2014), ocorrendo deslocamentos frequentes das pessoas que vivem nesses locais para a capital paraense, que é realizado predominantemente por meio de barcos.

Entretanto, constata-se que os gestores públicos responsáveis por resolver a questão, até o momento, parecem negligenciar tais fatores, mesmo diante de todas as evidências apontadas, que causam transtornos diários à população que mora em Belém (e região insular) ou que a ela se direciona por motivos diversos, como trabalho, estudos, compras, consultas médicas, e, desse, modo, necessita realizar deslocamentos, por meio de transportes públicos ou particulares.

Evidencia-se aqui que, como visto ao longo do trabalho, na atualidade o planejamento direcionado aos transportes urbanos levam em consideração a implantação de um "sistema"

de transportes, pois a questão do planejamento dos modais, a construção e/ou abertura de vias, entre outras ações, não podem ser implementadas isoladamente. Deve ser considerado, ainda, nesse planejamento, a integração entre vários modos de transportes ao transporte público coletivo, como ônibus, metrô, bicicleta, barcos.

Outro aspecto de suma importância é a melhoria da qualidade do serviço de transporte público coletivo oferecido à população, ao ponto de garantir amplo acesso ao serviço e convencer o indivíduo a preferir esse meio de transporte ao transporte individual, e, conseqüentemente, possibilitar viagens mais seguras, rápidas e confortáveis.

Cabe, assim, evidenciar que qualquer planejamento urbanístico direcionado para o transporte público coletivo, objetivando a melhoria da mobilidade urbana em Belém e região metropolitana, deve observar algumas peculiaridades locais e regionais, relacionadas, como já demonstrado, às condições geomorfológicas, socioespaciais, políticas, econômicas e à ausência, durante esse longo período, de ações concretas e eficientes para solucionar o problemas nessa área. E, ressalte-se por derradeiro, que esse planejamento deve obrigatoriamente ser realizado através de ações integradas entre o Município de Belém e demais Municípios da região metropolitana, o Estado do Pará e a União.

O direito à circulação é garantido quando o poder público consegue disponibilizar um sistema de transporte eficiente e, ainda, integrar esse planejamento a outras políticas, como a de moradia e de saneamento. Com efeito, as políticas de mobilidade urbana devem estar em harmonia com outras políticas urbanas para garantir ao cidadão o direito de se deslocar no espaço urbano com rapidez, segurança e de forma acessível, e, conseqüentemente, permitir que alcance outros direitos, como lazer, educação e saúde. Somente dessa forma tais ações contribuirão para o cumprimento da função social da cidade, possibilitando a inclusão social e melhor qualidade de vida aos seus habitantes.

Conclui-se, pelos dados apresentados no trabalho, que a mobilidade urbana no Município de Belém, sob a ótica do serviço de transporte público coletivo, ainda é de má qualidade, não proporcionado segurança, conforto e rapidez aos usuários, e, desse modo, não atendendo à função social da cidade, em especial à da circulação.

Diante do quadro de competências dispostas na Constituição Federal e da legislação infraconstitucional relativa à matéria, assim como dos projetos que estão sendo executados atualmente, constata-se, ainda, que uma das causas da ineficiência e da precariedade dos transportes públicos coletivos de Belém e da região metropolitana é a dificuldade dos entes governamentais competentes em realizar e manter uma atuação conjunta. Nesse sentido, verificou-se que os governos municipal e estadual levaram um longo período de tempo sem

integrarem o planejamento nessa área e sem colocar os projetos efetivamente em prática. A ausência de articulação dos entes governamentais macula o princípio federativo e inviabiliza a efetivação da mobilidade urbana realizada pela prestação do serviço público de transporte público coletivo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. **Espanha e Holanda estão na frente no jogo da mobilidade urbana**. Instituto Ethos. 13 junho 2014. Disponível em: < <http://www3.ethos.org.br/cedoc/espanha-e-holanda-estao-na-frente-no-jogo-da-mobilidade-urbana/#.Vdi7xJdlHIU>>. Acesso em: 03 jan. 2015.
- ABRUCIO, F. L. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.** [online], n.24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2014.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, v. XII, n. 4, 2011.
- ALMEIDA, F. D. de. **Competências da constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ALVES, A. C. **Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro**. in Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. Advocacia Pública & Sociedade. Ano II, n. 3. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- ALVES, P. Mobilidade urbana sustentável: diretrizes da política brasileira. **Cadernos Adenauer**, v. XV, n. 2, 2014. Disponível em:<<http://www.kas.de/wf/doc/14813-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2015.
- ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JÚNIOR, V. S. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- ARRUÉ, J.J. **Sobre la movilidad urbana: problemas y soluciones**. Ciudad Nuestra . Noviembre de 2009. Disponível em: <[http://www.ciudadnuestra.org/index.php?fp\\_cont=1505](http://www.ciudadnuestra.org/index.php?fp_cont=1505)>. Acesso em: 03 maio 2015.
- AZEVEDO FILHO, M. A. N. de. **Análise do processo de planejamento dos transportes como contribuição para a mobilidade urbana sustentável**. 2012. 190 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.
- \_\_\_\_\_; SILVA, A. N. R. da. Planos e estudos constituem garantia de melhoria dos sistemas de transporte urbano? O caso da cidade de Belém e sua Região Metropolitana. CONGRESO PANAMERICANO DE INGENIERÍA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA, 17., 2012. Santiago, **Anais...** Disponível em: <<http://redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/pt-BR/producao-da-rede/artigos-cientificos/2012-1/709-planos-e-estudos-garantia-de-melhoria-sistema-de-transportes-belem-panam-2012/file>>. Acesso em: 06 jun.2015.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA (CAF). **Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina**. 2010. <<http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/420/0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 03 jan. 2015.

BARCELLOS, A. P. de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 32, 2006.

BARROS, A. M. F. B. et al. O Estatuto da Cidade comentado: lei n. 10. 257 de 10 de julho de 2001. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

BARROS, A. P. G. M. de. Renovação das políticas territoriais sob o prisma da institucionalização e governança das novas regiões metropolitanas. **Revista Geonorte 3**, São Paulo, v.7, n.1, p.1706-1722, 2013. Edição Especial.

BASTOS, A.P.; MERCÊS, S. (responsáveis). **Análise populacional da Região Metropolitana de Belém e do Estado do Pará, 2000-2010**. Observatório das Metrôpoles. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Agosto/2011. <Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/Censo2010\\_RMB\\_2011.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/Censo2010_RMB_2011.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2014.

BELÉM (PA). Prefeitura. **Anuário Estatístico do Município de Belém (2011)**. Disponível em:<[http://www.belem.pa.gov.br/app/ANUARIO\\_2011/1\\_01\\_Caracterizacao%20do%20Territorio.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/app/ANUARIO_2011/1_01_Caracterizacao%20do%20Territorio.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Código de Posturas do Município de Belém. Lei nº 7.055**, de 30 de dezembro de 1977. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view\\_lei.php?lei=7055&ano=1977&tipo=1](http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7055&ano=1977&tipo=1)> . Acesso em: 11 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.475, de 28 de dezembro de 1989**. Cria a Companhia de Transportes do Município de Belém (CTBEL), autoriza medidas transitórias referentes ao transporte de passageiros e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view\\_lei.php?lei=7475&ano=1989&tipo=1](http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7475&ano=1989&tipo=1)> . Acesso em 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.951, de 30 de agosto de 2012**. Altera a denominação da Companhia de Transportes do Município de Belém (CTBEL) para Autarquia de Mobilidade Urbana de Belém (AMUB), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view\\_lei.php?lei=8951&ano=2012&tipo=1](http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8951&ano=2012&tipo=1)> . Acesso em 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.031, de 18 de setembro de 2013**. Altera a Lei nº 8.227, de 30 de dezembro de 2002, com as alterações da Lei nº 8.951, de 30 de agosto de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view\\_lei.php?lei=9031&ano=2013&tipo=1](http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=9031&ano=2013&tipo=1)> . Acesso em 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município de Belém**. <<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor do Município de Belém. Lei nº 7.603** de 13 de janeiro de 1993.

Disponível em:

<[http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view\\_lei.php?lei=7603&ano=1993&tipo=1](http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7603&ano=1993&tipo=1)>  
Acesso em: 11 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor do Município de Belém. Lei nº 8.655** de 30 de julho de 2008.

Disponível em: <<http://www.cinbesa.com.br/diario/arquivos/05092008.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual – PPA 2014 / 2017 “Belém 400 Anos”**. Disponível em:

<<http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=37>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Propostas de Empreendimentos de Mobilidade de interesse da Prefeitura Municipal de Belém**. Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana (SeMOB). Belém-Pará, Agosto/2013.

\_\_\_\_\_. **Propostas de Empreendimentos de Mobilidade de interesse da Prefeitura Municipal de Belém. Mobilidade com Sustentabilidade. Implantação e Requalificação de Terminais Rodofluviais**. Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana (SeMOB). Belém - Pará. Janeiro/2014.

BERCOVICI, G. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 10, n. 90, p.01-18, abr./maio 2008. Edição Especial. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici\\_Rev90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici_Rev90.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2014.

BERNARDES, W. L. M. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BERNARDI, J. L. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_o\\_bra=23650](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_o_bra=23650)>. Acesso em: 23 abr. 2015.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BONIZZATO, L. **A constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas e reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1824. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.017, de 17 de Janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257, de 10 de Julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.107 de 06 de Abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Estatuto da Metrópole. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 14,** de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2014.

CARLOS, A. F. A. **A cidade.** 9. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

CARNEIRO, F. **O transporte em Belém: caos e soluções.** Ponto de pauta. 03 mar. 2012. Disponível em: <<https://pontodepauta.wordpress.com/2012/03/03/o-transporte-em-belem-caos-e-solucoes/>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

CARNEIRO, R. de J. M. **Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanização.** São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARTA mundial do direito à cidade. Disponível em: <<http://normativos.confex.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2014.

CARVALHO FILHO, J. dos S. Propriedade, política urbana e constituição. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, 2003. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista23/revista23\\_168.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_168.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2014.

CASTRO, F. F. **A Lei da Mobilidade Urbana: estatuto da mobilidade sustentável.** Postado em 14 jul. 2012. Disponível em: <<http://belem400.blogspot.com.br/2012/07/lei-da-mobilidade-estatuto-da.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **O que é o Ação MetrÓpole? Verdades e apropriações políticas.** Postado em 13 jul 2012. Disponível em: <<http://belem400.blogspot.com.br/2012/07/o-que-e-o-acao-metropole-verdades-e.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

CASTRO, H. R. de. **A região metropolitana na federação brasileira: estudo do caso de Londrina/ Paraná.** 2006. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCS, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CASTRO, J. N. de. **Direito municipal positivo.** 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CHAGAS, M. G. **Federalismo no Brasil: o poder constituinte decorrente na jurisprudência do supremo tribunal federal.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

CIÊNCIA e vida sociologia. **As cidades e a sociedade.** São Paulo: Editora Escala, ano I, n. 1.

COIMBRA, O. **A saga dos primeiros construtores de Belém**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

COSTA, D.T. et al. **Mobilidade urbana e o acesso à cidade: uma questão de planejamento**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. n. 54. Jun-Jul/2014. p. 15-29.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil). v. 1.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

CROISAT, M. **El federalismo en las democracias contemporáneas**. Barcelona: Hacer Editorial, 1994.

CRUZ, E. **História de Belém**. Universidade Federal do Pará: EDUFPA: 1973. (Coleção Amazônica. Série José Veríssimo). 1 v.

\_\_\_\_\_. **História de Belém**. Universidade Federal do Pará: EDUFPA: 1973. (Coleção Amazônica. Série José Veríssimo). 2 v.

DALLARI, A. A. Instrumentos da Política Urbana. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 24-45.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIAS, D. M. dos S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2002.

\_\_\_\_\_. A organização do espaço e o direito. **PRACS**, Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Amapá, n. 2, dez. 2009.

\_\_\_\_\_. O ministério público e a tutela dos direitos à circulação e à mobilidade nos espaços urbanos. **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, Belém, v. 1, n. 4, dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Democracia urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e políticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010.

DOMINGUES, R. A. S. **Competências dos estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

ECO, U. **Como se faz uma tese**. 24. Ed. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2012.

FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2001.

FERNANDES, E. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, B.;

FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.). **O estatuto da cidade comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

FERREIRA, J. C. V. **Cidades do Pará: origem e significado de seus nomes.** Belém: Editora Burity, 2003.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional.** 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2003.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257/2001 – lei do meio ambiente artificial.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FONSECA, L. C. da; CICHOVISK, P. K.B. **O direito de ir e vir: a integração de políticas públicas na gestão urbana.** In: Grande Belém: faces e desafios de uma metrópole insular. Maisa Sales Gama Tobias, Benedito Coutinho Neto (org.). Belém: Pontopress, 2010.

FREITAS, R. Regiões metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Revista Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, dez. 2009.

GARCIAS, C. M.; BERNARDI, J. L. As funções sociais da cidade. **Revista direitos fundamentais & democracia – UniBrasil**, v. 4 (2008). Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

GASPAR, R. C. **A cidade na geografia econômica global: um panorama crítico da urbanização contemporânea.** São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

GOMES, L. F. A. M. **Mobilidade urbana: como sair da inércia?** Publicado em 19/08/2014. Atualizado em 19/08/2014. Disponível em: <<http://cienciahoje.uol.com.br/revista-ch/2014/317/mobilidade-urbana-como-sair-da-inercia>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

GOMIDE, A. de A. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, 12 fev. 2006, Ipea. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio5\\_alexandre12.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio5_alexandre12.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Mobilidade urbana é desenvolvimento urbano: conheça o anteprojeto de lei da política nacional de mobilidade urbana (2005).** Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/922/922.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

GUIMARÃES, G. S. **Comentários à lei de mobilidade urbana – lei n. 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. **O federalista.** Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel Editores, 2003.

HOBBSAWM, E. J. **A era do capital 1848-1875.** Tradução de Luciano Costa Neto. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

HORTA, R. M. **Direito constitucional.** 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

\_\_\_\_\_. **As novas tendências do federalismo e seus reflexos na constituição brasileira de 1988.** Revista do Legislativo. Jan-Mar/1999. p. 14-25. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/bitstream/handle/11037/1163/001163.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 14 maio 2014.

HUMBERT, G. L. H. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <[www.censo2010.ibge.gov.br](http://www.censo2010.ibge.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2015.

IPEA. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. A Mobilidade Urbana no Brasil.** Comunicados do IPEA. n. 94. 25 maio de 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110525\\_comunicadoipea94.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea94.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2014.

JICA. **Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belém, República Federativa do Brasil: Relatório Final.** 1991. Belém: Governo do Estado do Pará. Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém: Relatório Final.** 2001. Governo do Estado do Pará. Belém: Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

\_\_\_\_\_. **Estudo de Viabilidade Econômica de Projetos para o Melhoramento do Sistema de Transporte na Região Metropolitana de Belém na República Federativa do Brasil: Relatório Final.** 2003. Governo do Estado do Pará. Belém: Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

\_\_\_\_\_. **Estudo Preparatório para o Projeto de Sistema de Transporte de Ônibus da Região Metropolitana de Belém: Relatório Final.** 2010. Governo do Estado do Pará. Belém: Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

KARIN, K.; ZUGMAN, M. **O direito à mobilidade urbana e o desestímulo ao uso de modos de transporte pela aplicação de tributos - Breve análise do art. 23, inc. III, da Lei**

n. **12.587 de 2012**. Interesse Público. Revista Bimestral de Direito Público. Ano 14. n. 73. maio/jun. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 213-235.

LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: Hucitec: Edusp, 1993.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LITMAN, Todd. **Evaluating Transportation Land Use Impacts Considering the Impacts, Benefits and Costs of Different Land Use Development Patterns**. Victoria Transport Policy Institute. 17 April 2015. Disponível em: <<http://www.vtpi.org/landuse.pdf>> Acesso em: 18 jan. 2015.

LORA ALARCÓN, P. de J. **Ciência política, estado e direito público**: uma introdução ao direito público da contemporaneidade. São Paulo: Verbatim, 2011.

LOURENÇO, U. **(I)mobilidade e contradições de Brasília**. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/imobilidade-e-contradicoes-de-brasilia.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

LUFT, R. M. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação de direito à cidade. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

MAGAGNIN, R. C.; SILVA, A. N. R. da. A percepção do especialista sobre o tema mobilidade urbana. **Transportes**, v. XVI, n. 1, p. 25-35, jun.2008. Disponível em: <<http://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/13>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

MAGALHÃES, J. L. Q. de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 14.

MARINHO, J. de R. M. A Cooperação Internacional e o Desenvolvimento de Políticas Públicas para o Setor de Transporte em Belém. SEMINÁRIO INTERNACIONAL. AMAZÔNIA E FRONTEIRAS DO CONHECIMENTO, 35., 2008. Belém. **Anais...** Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA (UFPA). p. 30.

MATELA, I. P. Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 149-167, jun. 2014.

MATIELLO, A. M. Da carta de Atenas ao estatuto da cidade: questões sobre o planejamento urbano no Brasil. **Impulso**, Piracicaba, v. 17, n. 44, p. 43-54, 2006. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp44art03.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MINISTÉRIO das cidades. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana 2007 (PLANMOB)**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/LivroPlanoMobilidade.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana 2015 (PLANMOB)**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de desenvolvimento urbano**. Novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/103/titulo/cadernos-mcidades-1--politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano#!prettyPhoto>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de mobilidade urbana sustentável**. Novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/128/titulo/cadernos-mcidades-6---politica-nacional-de-mobilidade-urbana-sustentavel>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. 2013. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha\\_lei\\_12587.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2015.

MORAES, A. **Competência, trânsito e transporte intermunicipal**. *Justitia*. n. 57. out/dez 1995. São Paulo.

MOREIRA, M. A história do estatuto da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 24-45.

MOROTOMI, I. M. O.; TOURINHO, H. L. Z. Políticas nacionais de transportes e o planejamento de transportes na Região Metropolitana de Belém. **Revista dos Transportes Públicos - ANTP**, n. 37, 2014.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. **Estatuto da metrópole: contribuição ao debate**. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE\\_Rosa\\_Olga.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE_Rosa_Olga.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2014.

MOURA, R.; CARVALHO, I. **Estatuto da metrópole: onde está a região metropolitana?** Disponível em: <[http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=455:estatuto-da-metr%C3%B3pole-onde-est%C3%A1-a-regi%C3%A3o-Metropolitana?&Itemid=165&lang=pt](http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=455:estatuto-da-metr%C3%B3pole-onde-est%C3%A1-a-regi%C3%A3o-Metropolitana?&Itemid=165&lang=pt)>. Acesso em: 04 ago. 2014.

MUKAI, T. **Direito ambiental municipal: abordagens teóricas e práticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. **O estatuto da cidade: anotações à lei n. 10.257, de 10-7-2001**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, desenvolvimento e perspectivas**.

Tradução de Neil R. da Silva. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

NASCIMENTO, M. S. **Memória da cidade:** viagens pelos trilhos, o bonde modificando a paisagem amazônica, no período da Belle Époque. XIII SIMPURB. UERJ. Rio de Janeiro (2013). Disponível em: <[http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT08\\_Marcio.pdf](http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT08_Marcio.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2015.

NGTM. **Apresentação.** Disponível em: <<http://www.ngtm.com.br/site/index.php/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 12 set. 2014.

NOVA carta de Atenas 2003. **A visão do conselho europeu de urbanistas sobre as cidades do séc. XXI.** Lisboa. Edição: Novembro/2003. Disponível em:<[http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT\\_02\\_carta%20atenas.pdf](http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2013.

OLIVEIRA, R. F. de. **Comentários ao estatuto da cidade**, 2. ed. São Paulo: RT editora, 2005.

OLIVEIRA, T. de. **O poder local e o federalismo brasileiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA FILHO, R. G. de. Federalismo norte-americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento? **Intertemas**, Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente, São Paulo, v. 14, p. 185-198, nov. 2009.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. de. Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social. **Revista dos Transportes Públicos**, ANTP, n. 33, 2011.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará.** Disponível em: <<http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaoDoParaateaEC48.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Estadual n. 027**, de 19 de outubro de 1995. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. Disponível em: <[www.ioepa.com.br/diarios/1995/10/20.10.caderno.02.08.pdf](http://www.ioepa.com.br/diarios/1995/10/20.10.caderno.02.08.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Estadual n. 072**, de 20 de abril de 2010. Altera a Lei Complementar n. 027/95 e dá outras providências. Disponível em: <[www.ioepa.com.br/diarios/2010/04/21.04.caderno.02.08.pdf](http://www.ioepa.com.br/diarios/2010/04/21.04.caderno.02.08.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Estadual n. 076**, de 28 de dezembro de 2011. Altera a Lei Complementar n. 027/95 e dá outras providências. Disponível em:<[www.ioepa.com.br/diarios/2011/12/29.12.caderno.02.08.pdf](http://www.ioepa.com.br/diarios/2011/12/29.12.caderno.02.08.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2014.

PELLEGRINO, C. R. **Estruturas constitucionais do município (na interpretação dos tribunais superiores).** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PEREIRA, R. H. M.; SCHWANEN, T. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009):** diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

PEREIRA, I. S. de O. **As políticas públicas de revitalização urbana e a localização das classes sociais: o caso de Belém - Pa.** 2009. 160 f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília.

PIMENTEL, M. A. da S. et al. A ocupação das várzeas na cidade de Belém: causas e consequências socioambientais. **Revista Geonorte**, v.2, n.4, p.34- 45, 2012. (Edição Especial).

PLANO diretor de transporte urbano da Região Metropolitana de Belém. **Relatório final.** Belém: Agência de Cooperação Internacional do Japão - JICA e Governo do Estado do Pará, 2001.

POLÍTICA nacional de mobilidade urbana sustentável. Ministério das cidades. **Cadernos MCidades**, nov. 2004.

PONTO, J. P. X. et al. **IBEU Local – Região Metropolitana de Belém/PA.** Núcleo Belém do INCT Observatório das Metrôpoles, [2013?]. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=693%3Abem-estar-urbano-em-bel%C3%A9m-extensa-periferia-prec%C3%A1ria&Itemid=164&lang=pt](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=693%3Abem-estar-urbano-em-bel%C3%A9m-extensa-periferia-prec%C3%A1ria&Itemid=164&lang=pt)>. Acesso em: 21 maio 2015.

PRESTES, V. B. (Org.). **Temas de direito urbano-ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

REIS, A. C. F. Guia histórico dos municípios do Pará. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, n. 11, 1947. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=reviphan&pagfis=5975&pesq=&e src=s>>. Acesso em: 21 maio 2015.

REVERBEL, C. E. D. **O federalismo numa visão tridimensional do direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

REVISÃO do plano diretor do município de Belém. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/brasao.php>>. Acesso em: 27 maio 2015.

ROCHA, C. L. A. **República e federação no Brasil:** traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROCHA, G. de M. **Geomorfologia aplicada ao planejamento urbano:** as enchentes na área urbana de Belém - PA. 2005. 229 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – IGCE, UNESP, Rio Claro.

RIBEIRO, K. D. **Direitos e necessidades fundamentais da cidade de Belém.** Belém: Editora CESUPA, 2005.

RIBEIRO, L.C. de Q. et al. **Estatuto da Metrôpole: o que esperar? Avanços, limites e desafios.** Observatório das Metrôpoles. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180)>. Acesso em: 22 jul. 2015.

RIBEIRO, L.C. de Q. et al (Coord.). **Níveis de integração dos Municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Observatório das Metrôpoles. INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2012.

RIBEIRO, P. C.; TRAVASSOS, G. Desafios do sistema integrado de transporte na Região Metropolitana de Belém (RMB). In: TOBIAS, M. S. G.; COUTINHO NETO, B. (Org.). **Grande Belém: faces e desafios de uma metrópole insular**. Belém: Pontopress, 2010. p. 24-45.

SANTOS, M. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Tradução de Antonia Dea Erdens e Maria Auxiliadora da Silva. Revisão de José Fernandes Dias. Petrópolis: Vozes, 1980.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. 5.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. 2000. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SARGES, M. de N. **Belém: riquezas produzindo a belle-époque (1870-1912)**. 3. ed. Belém: Paka-Tatu, 2010.

SAULE JÚNIOR, N. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=28](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28)>. Acesso em: 13 nov. 2013.

SERRANO, P. E. A. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Editora Verbatin, 2009.

SEMINÁRIO Internacional Mobilidade e Transportes. **Ministério das Cidades/ SeMob**. Agosto 2013. Disponível em: <[http://www.transportes.unb.br/downloads/eventos/politica\\_nacional\\_de\\_mobilidade\\_urbana.pdf](http://www.transportes.unb.br/downloads/eventos/politica_nacional_de_mobilidade_urbana.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2015.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1986.

SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. de (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006.

SCAFF, F. F.; ROCHA, F. S. S. Princípios, elementos e conceitos do estado federal. In: RAMOS, D. T. (Coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SILVA, L. P. V. **Pacto federativo e políticas públicas**: o predomínio das relações predatórias entre as esferas de governo. Disponível em:

<[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1\\_Mundializacao/pacto-federativo-e-politicas-publicas-o-predominio-das-relacoes-predatorias-entre-as-esferas-de-.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/pacto-federativo-e-politicas-publicas-o-predominio-das-relacoes-predatorias-entre-as-esferas-de-.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2014.

SOUZA, C. Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO, 1998. São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV. p. 20.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 30-45.

TAVARES, A. S. **O federalismo cooperativo no Brasil**: o perfil do estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. 2009. 48 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília.

TAVARES, A. R. et al (Coord.). **Federalismo**. Disponível em:

<[http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/13Pensando\\_Direito.pdf](http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/13Pensando_Direito.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2014.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2003.

TOBIAS, M. S. G. **Custo transporte e indicadores de mobilidade urbana na região metropolitana de Belém**. Belém: Editora da UNAMA, 2005.

\_\_\_\_\_. **Como anda a RMB? Aspectos do transporte e do trânsito**. TOBIAS, M. S. G.; COUTINHO NETO, B. (Org.). **Grande Belém**: faces e desafios de uma metrópole insular. Belém: Pontopress, 2010. p. 30-51.

VASCONCELLOS, E. A. de. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, C. H. R. de; PEREIRA, R. H. M. **Transporte e mobilidade urbana**. Brasília: CEPAL; Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

VELOSO, T. Políticas públicas, planejamento e gestão urbanos no ambiente metropolitano: estudos sobre a região metropolitana de Belém. Universidade Federal do Pará. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v. 5, n. 10, p.55-73, jul./dez. 2011.

VILLA, M. A. **História das constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

VILLELA, F. Mobilidade urbana insustentável: uso do transporte público caiu 30% na última década. Agência Brasil. **EcoDebate** (2011). Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2011/05/27/mobilidade-urbana-insustentavel-uso-do-transporte-publico-caiu-30-na-ultima-decada/>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

ZANDONADE, A. et al. Competências legislativas municipais em matéria urbanística. **Revista Depoimentos**, n. 8, 2006. Disponível em: <<http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n8/1.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014.

## APÊNDICE A - REQUERIMENTO PROTOCOLADO NA SEMOB

**Exma. Sra. MAISA SALES GAMA TOBIAS, titular da Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém – SEMOB.**

**CARLA BLANCO RENDEIRO**, advogada, servidora públicas estadual, OAB nº 12.735, residente e domiciliada nesta cidade, vem por meio deste solicitar material (legislação, planos, ações) ou autorização para consultar e copiar os documentos, referente às políticas públicas na área de mobilidade urbana do município de Belém.

Cumprе esclarecer, entretanto, que a requerente esteve por duas vezes no gabinete do Secretário da SEURB – Secretaria de Urbanismo do Município – , em busca de resposta ao pleito de igual conteúdo, que protocolou naquela secretaria em 06/06/2013, mas não obteve êxito em nenhuma delas, sendo que: 1)- Na primeira vez, em 06/01/2014, lhe foi recomendado que protocolasse novamente o requerimento, uma vez que o documento não estava sendo encontrado; 2)- Na segunda oportunidade em que compareceu ao órgão, na data de 07/03/2014, foi atendida por uma servidora que se identificou por “Alice”, que, respondendo pela chefia de gabinete, limitou-se a explicar que as informações sobre mobilidade urbana eram de responsabilidade exclusiva da SeMOB e que eu fosse até lá e procurasse por “Rita”, servidora que me daria todos os esclarecimentos à respeito.

É importante ressaltar, ainda, que antes de ingressar com o requerimento em questão, em junho do ano passado, estive na AMUB (autarquia gestora do sistema de transporte e trânsito no Município de Belém, à época, antes do advento da Lei nº 9.031, de 18/09/2013, que a transformou em superintendência), onde foi informada que qualquer informação a respeito de políticas de mobilidade urbana deveria ser requisitada, primeiramente, à SEURB, órgão responsável pela urbanização da cidade.

Vejamos, então, qual a **competência da SEURB**, conforme informação encontrada no site da Prefeitura de Belém:

Visando o planejamento urbano de Belém a SEURB é o órgão responsável pelo controle e fiscalização das construções, alinhamentos prediais, iluminação pública da cidade, e pelas posturas municipais, razão pela qual nela são exercidas as atividades referentes a projetos, execução e conservação de obras públicas; análise e legalização das obras em geral; implantação, controle e manutenção da iluminação pública; além da elaboração e fiscalização do cumprimento de leis urbanísticas e edificações em nosso município.

No mesmo site podemos encontrar, ainda, que a **SeMOB tem por atribuição:**

“A elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com o Plano Diretor Municipal”.

Conforme dispõe o art. 7º da Lei nº 9.031/13 a **SeMOB** tem a finalidade de planejar, gerir, executar e avaliar o sistema de mobilidade urbana do Município de Belém, considerando-se atribuições mínimas:

(...)

III. Desenvolver o planejamento e a programação do Sistema de Transporte Público de Passageiros, **integrando-os com as decisões sobre planejamento urbano do Município de Belém e no aglomerado (GRIFO NOSSO)**;

(...)

X. **Atuar junto a órgãos públicos e privados no âmbito do Município, do Estado e da União, que atuam sobre os segmentos, que afetam o trânsito** e o transporte público de passageiros, visando compatibilizar as ações de interesse comum no Município de Belém **(GRIFO NOSSO)**;

XI. Executar as atividades relacionadas como planejamento, circulação, operação e fiscalização do trânsito e dos transportes urbanos, que em virtude de delegação ou convênio, venham a lhe ser atribuídas por órgão e entidades da administração pública no âmbito da União, do Estado e do Município de Belém e dos demais Municípios do Aglomerado urbano;

XII. Coordenar a elaboração de estudos, programas e projetos relacionados com o sistema viário e o sistema de circulação do município;

XIII. Analisar e decidir sobre a **implementação de planos e projetos referentes a loteamentos, conjuntos habitacionais, qualquer tipo de equipamento urbano, construção ou eventos que possam vir a influenciar a fluidez do trânsito e o sistema de transporte urbano (GRIFO NOSSO)**;

Segundo dados levantados pelo Governo Federal (Guia PlanMob - Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana, 2007), o Brasil é um país predominantemente urbano, com mais de 80% da população vivendo em cidades. Pelas estatísticas do Censo 2000, 82% da população brasileira vivem em áreas urbanas e, mesmo nas regiões consideradas como rurais, é crescente a presença de relações sociais e econômicas características do modo de vida urbano.

As diretrizes nacionais em termos de transporte e da gestão pública de transporte, encontrada neste Guia do Governo Federal apontam para quatro entendimentos básicos:

I. O transporte deve ser inserido em um contexto mais amplo, o da mobilidade urbana (ver item 5.2.1), que relaciona qualidade de vida, inclusão social e acesso às oportunidades da cidade;

**II. A política de mobilidade deve estar crescentemente associada à política urbana, submetida às diretrizes do planejamento urbano expressas nos Planos Diretores Participativos; (GRIFO NOSSO)**

III. O planejamento da mobilidade, tratado de forma ampliada e, em particular, considerando a sustentabilidade das cidades, deve dedicar atenção especial para os modos não motorizados e motorizados coletivos e observar as condições de

acessibilidade universal;

IV. O planejamento da mobilidade deve ser realizado com a máxima participação da sociedade na elaboração dos planos e projetos, para garantir legitimação e sustentação política na sua implementação e continuidade.

Por todo o exposto, fica evidente que as ações do Município direcionadas para as soluções dos problemas de mobilidade urbana – que na atual conjuntura afetam todas as cidades do planeta, sobretudo metrópoles como Belém – devem ser conjugadas com as ações relacionadas ao plano diretor e planejamento urbano da cidade, matérias de competência de outras secretarias.

Verifica-se, assim, que não há como realizar o planejamento ou implementar as políticas específicas dessa área de forma isolada, sem integração com os demais órgãos do Município, do Estado e até da União.

Outrossim, informa a requerente que é aluna regularmente inscrita no **Curso de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**, realizado pelo Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, conforme cópia de **declaração em anexo**, nesta cidade, e que o material ora solicitado será utilizado para desenvolver seu projeto, com tema nesta área de Políticas Públicas e Mobilidade Urbana.



N. Termos

P. Deferimento,

**Belém, 14/03/2014**

**CARLA BLANCO RENDEIRO**

**APÊNDICE B - RESPOSTA DA SEMOB AO REQUERIMENTO PROTOCOLADO  
EM MARÇO DE 2014**

		PREFEITURA DE <b>BELÉM</b>
---	---	-------------------------------

**OFÍCIO N° 0985/14-DMOB/SeMOB** Belém, 11 de abril de 2014

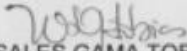
Prezada Senhora,

Em resposta a Carta de V.Sa. datada de 14/03/2014, informamos que esta SeMOB já assinou convênio com a CODEM para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, estando o Termo de Referência deste em fase final de conclusão.

Outrossim, completamos a informação sobre a resolução nº 01/2013/CONDEL/AMUB que trata de Pólos Geradores de Tráfego – PGT (entregue cópia em mãos a V.Sa.) que este é um instrumento que regulamenta a análise e a concessão de Anuência, para este tipo de empreendimento, apenas no âmbito do Município de Belém.

Colocamo-nos desde já, a disposição, para que for possível, dentro do alcance institucional desta SeMOB.

Atenciosamente,

  
**MAISA SALES GAMA TOBIAS**  
Diretora-Superintendente

A Sr<sup>a</sup>  
CARLA BLANCO RENDEIRO

AV. JÚLIO CÉSAR, N° 1026-A | BAIRRO: VAL-DE-CANS | CEP: 66.617-420 | BELÉM-PA  
TELEFONE: (91) 3272-3867/1555 | FAX: (91) 3272-3683  
E-MAIL: gabs.ctbel@belem.pa.gov.br



## APÊNDICE C - REQUERIMENTO PROTOCOLADO NO NGTM

**Imo. Sr. Paulo Ribeiro, Diretor de Planejamento do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano do Estado do Pará - NGTM**

**CARLA BLANCO RENDEIRO**, advogada, servidora pública estadual, lotada na Procuradoria Geral do Estado, OAB nº 12.735, residente e domiciliada nesta cidade, e-mail: carlarendeiro@oi.com.br, vem por meio deste solicitar material (planos, ações, estatísticas) ou autorização para consultar e copiar os documentos referentes às políticas públicas na área de mobilidade urbana na Região Metropolitana de Belém.

Cumpra esclarecer que, tratando-se de matéria que exige uma ação coordenada entre todos os entes federativos, sobretudo Municípios e Estado - no caso de Belém, com destaque para os integrantes da Região Metropolitana -, a requerente ingressou com o mesmo pedido na Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB), na Superintendência de Mobilidade Urbana do Município (SeMOB) e na Secretaria de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano do Estado do Pará (SEIDURB), porém, não obteve retorno da primeira e das outras duas a resposta foi no sentido de não terem material a fornecer.

Segundo dados levantados pelo Governo Federal (Guia PlanMob - Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana, 2007), o Brasil é um país predominantemente urbano, com mais de 80% da população vivendo em cidades. Pelas estatísticas do Censo 2000, 82% da população brasileira vivem em áreas urbanas e, mesmo nas regiões consideradas como rurais, é crescente a presença de relações sociais e econômicas características do modo de vida urbano.

As diretrizes nacionais em termos de transporte e da gestão pública de transporte, encontrada neste Guia do Governo Federal apontam para quatro entendimentos básicos:

- I. O transporte deve ser inserido em um contexto mais amplo, o da mobilidade urbana (ver item 5.2.1), que relaciona qualidade de vida, inclusão social e acesso às oportunidades da cidade;
- II. A política de mobilidade deve estar crescentemente associada à política urbana, submetida às diretrizes do planejamento urbano expressas nos Planos Diretores Participativos;
- III. O planejamento da mobilidade, tratado de forma ampliada e, em particular, considerando a sustentabilidade das cidades, deve dedicar atenção especial para os modos não motorizados e motorizados coletivos e observar as condições de

acessibilidade universal;

IV. O planejamento da mobilidade deve ser realizado com a máxima participação da sociedade na elaboração dos planos e projetos, para garantir legitimação e sustentação política na sua implementação e continuidade.

Por todo o exposto, fica evidente que as políticas do Município direcionadas para as soluções dos problemas de mobilidade urbana – que na atual conjuntura afetam todas as cidades do planeta, sobretudo metrópoles como Belém – devem ser conjugadas com ações em outras áreas, relacionadas ao planejamento urbano da cidade, o que irá envolver ações de competência não só municipal, mas também estadual, principalmente no caso de uma Região Metropolitana.

Verifica-se, assim, que ainda que exista um órgão municipal criado especificamente para gerir as matérias referentes à mobilidade urbana, não há como realizar o planejamento ou implementar as políticas específicas dessa área de forma isolada, sem integração com os demais órgãos do Município, do Estado e da União.

Por fim, informa a requerente que é aluna regularmente inscrita no **Curso de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**, realizado pelo Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, conforme cópia de **declaração em anexo**, nesta cidade, e que o material ora solicitado será utilizado para desenvolver seu projeto, com tema na área de Políticas Públicas, Pacto Federativo e Mobilidade Urbana.

N. Termos

P. Deferimento,

**Belém, 16 de outubro de 2014.**

**CARLA BLANCO RENDEIRO**

**APÊNDICE D - RESPOSTA DO NGTM AO REQUERIMENTO PROTOCOLADO EM  
OUTUBRO DE 2014**

Belém, 22/10/2014

Prezada Sra. CARLA BLANCO RENDEIRO

Em resposta a correspondência a mim enviada solicitando, “ *material (planos, ações e estatísticas)*” referentes ao projeto de mobilidade que vem sendo executado pelo Governo do Estado do Pará na Região Metropolitana de Belém, informamos que todo o material que vem sendo produzido pelo NGTM, poderá ser acessado através do site [www.ngtm.com.br](http://www.ngtm.com.br) e mais especificamente em relação ao projeto do BRT Metropolitano, no endereço: [http://www.ngtm.com.br/site/index.php/downloads/cat\\_view/7-relatorio-acao-metropole-a4](http://www.ngtm.com.br/site/index.php/downloads/cat_view/7-relatorio-acao-metropole-a4), para download do último relatório publicado, com diagnóstico e propostas que atualmente se encontram em fase de desenvolvimento dos projetos executivos, visando sua implantação.

Informamos ainda que, esclarecimentos complementares poderão ser prestados pessoalmente, a partir de agendamento prévio por telefone, 3110-8456 Diretoria de Planejamento.

Atenciosamente

---

**PAULO DE CASTRO RIBEIRO**

Diretor de Planejamento / NGTM

**APÊNICE E - E-MAIL REMETIDO AO NGTM  
(A ENTREVISTA FOI REALIZADA EM 01/06/2015, NA SEDE DO NGTM E  
UTILIZADA NO CAP. 4 DO TRABALHO, FLS. 131-132)**

Belém, 23/03/2015

**DR. PAULO DE CASTRO RIBEIRO,  
DIRETOR DE PLANEJAMENTO / NGTM**

Conforme já explicado em requerimento (**em anexo**) protocolado ano passado no Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano – NGTM, sou aluna do **Curso de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**, do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, e estou desenvolvendo trabalho cujo o tema envolve Mobilidade Urbana, Região Metropolitana e Federalismo.

Entre os objetivos do estudo está demonstrar como as ações e políticas direcionadas à mobilidade urbana, com destaque para o BRT, envolvem necessariamente a participação conjunta dos entes federados (União, Estados, Municípios) e quais as dificuldades de interação e cooperação entre os mesmos para realização e implementação de tais políticas públicas, que dizem respeito a problemas comuns e que ultrapassam as fronteiras territoriais dos municípios.

Assim, como V. Sa se disponibilizou para esclarecimentos, através de e-mail remetido em 22/10/2014 (**em anexo**), gostaria de agendar uma data para realizar entrevista com V. Sa ou técnico da equipe que possa esclarecer algumas questões (que não estão disponíveis no material encontrado no site do órgão) referentes à cooperação entre os entes federados, especificamente no projeto do BRT, entre elas:

1- Se ela de fato vem se realizando e se há dados que comprovem a efetivação dessa cooperação nas etapas já realizadas do BRT;

2- Se o Conselho Metropolitano previsto na Lei Complementar nº 27/1995, que instituiu a RMB, se efetivou ou existe algum projeto em andamento para torná-lo realidade?

3- Na falta de um Conselho ou outra figura institucional de gestão compartilhada de políticas públicas na área metropolitana, quais os instrumentos utilizados para tal. Tenho em mãos o Termo de Cooperação Técnica nº 001/2013, existem outros instrumentos nesse sentido em prática atualmente? Como vem sendo a atuação do Comitê Gestor criado pelo referido Termo de Cooperação? Há documentos que comprovem sua atuação?;

4- Estudo do IPEA que aborda os 40 nos das Regiões Metropolitanas no Brasil, a governança metropolitana é apontada como um desafio a ser enfrentado, pois a sua ausência é um obstáculo para a efetivação das políticas urbanas. Para V. Sa. (ou de acordo com algum estudo do NGTM) o que mais dificulta a cooperação e a instituição de instrumentos de gestão compartilhada, sobretudo entre os municípios? E o que V. Sa. acha que poderia incentivar essa cooperação?

Por fim, gostaria de agradecer mais uma vez pela atenção dispensada ao meu requerimento anterior e sua disposição em prestar informações complementares.

Atenciosamente,

**Carla Blanco Rendeiro**

**ANEXO A - OBRAS FINANCIADAS PELO GOVERNO FEDERAL (PAC) EM  
BELÉM/PA**

**BRT Almirante Barroso e Augusto Montenegro e Centro de Belém e Icoaraci**

**Órgão Responsável** Ministério das Cidades  
**Unidade Federativa:** PA  
**Município(s):** BELÉM  
**Previsto 2011-2014:** R\$248.400.000,00  
**Previsto após 2014:** R\$248.400.000,00  
**Estágio:** Em obras  
**Data de Referência** 31 de Outubro de 2014

**BRT Belém - Corredor Centenário**

**Órgão Responsável** Ministério das Cidades  
**Unidade Federativa:** PA  
**Município(s):** BELÉM  
**Estágio:** Ação Preparatória  
**Data de Referência** 31 de Outubro de 2014

**Corredor de Ônibus - Belém/PA - BRT BR 316-Av João Paulo II**

**Órgão Responsável** Ministério das Cidades  
**Unidade Federativa:** PA  
**Município(s):** BELÉM, ANANINDEUA  
**Previsto 2011-2014:** R\$107.500.000,00  
**Previsto após 2014:** R\$107.500.000,00  
**Estágio:** Em obras  
**Data de Referência** 31 de Outubro de 2014

**Projeto - Mobilidade metropolitana em área de expansão**

**Órgão Responsável** Ministério das Cidades  
**Unidade Federativa:** PA  
**Município(s):** BELÉM  
**Estágio:** Ação Preparatória  
**Data de Referência** 31 de Outubro de 2014

**Projeto da complementação BRT Augusto Montenegro - Mergulhão terminal Tapanã**

**Órgão Responsável** Ministério das Cidades  
**Unidade Federativa:** PA  
**Município(s):** BELÉM  
**Estágio:** Ação Preparatória  
**Data de Referência** 31 de Outubro de 2014

**Projeto do corredor de integração Leste**

**Órgão Responsável** Ministério das Cidades  
**Unidade Federativa:** PA  
**Município(s):** BELÉM  
**Estágio:** Ação Preparatória  
**Data de Referência** 31 de Outubro de 2014

**Terminais rodofluviais - implantação (6: Icoaraci, Cumbu, Ilha Grande, Cotijuba, Outeiro e UFPA) e requalificação (4: Ver-o-peso, Palha, Mosqueiro e Princesa Izabel)**

**Órgão Responsável** Ministério das Cidades  
**Unidade Federativa:** PA  
**Município(s):** BELÉM  
**Estágio:** Ação Preparatória  
**Data de Referência** 31 de Outubro de 2014

**Fonte:** MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Disponível em:  
<<http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/mobilidade-urbana/pa>>. Acesso em 20 jun. 2015.

## ANEXO B - TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA N° 001/2013 - NGTM



Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano



### TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA N.º 001/2013– NGTM

Termo de Cooperação Técnica n.º 001/2013 – NGTM, que entre si celebram o **Estado do Pará**, por intermédio do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano, e o **Município de Belém**, através da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém, com o objetivo de planejar e implantar o Sistema Integrado de Transporte Metropolitano por Ônibus, nos seguintes termos:

O **ESTADO DO PARÁ**, por intermédio do **NÚCLEO DE GERENCIAMENTO DE TRANSPORTE METROPOLITANO (NGTM)**, criado pela Lei n.º 7.573, de 01.12.2011, com sede à Avenida Gentil Bittencourt n.º 1539, Bairro de Nazaré, CEP: 66040-172, Belém/PA, inscrito no CGC/MF sob o n.º 14.773.454.0001-00, doravante denominado **NGTM**, neste ato representado pelo seu Diretor Geral, Sr. **CESAR AUGUSTO BRASIL MEIRA**, brasileiro, portador da Cédula de Identidade n.º 1522479-SSP/PA e do CPF/MF n.º 109.233.302-91, residente e domiciliado nesta cidade, e o **MUNICÍPIO DE BELÉM**, por intermédio da **COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM (CODEM)**, pessoa jurídica criada conforme lei municipal n.º 6795, de 24 de abril de 1970, com sede na Avenida Nazaré, n.º 708, bairro Nazaré, Belém/PA, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 04977583/0001-66, doravante denominada **CODEM**, neste ato representada por sua Diretora Presidente **ROSA MARIA CHAVES DA CUNHA E SOUZA**, brasileira, portadora da Cédula de Identidade n.º 2485836 SSP/PA e do CPF/MF n.º 049.538.602-25, residente e domiciliada nesta cidade, resolvem, de comum acordo, na presença dos representantes da **AUTARQUIA DE MOBILIDADE URBANA DE BELÉM**, Diretora Superintendente **MAISA SALES GAMA TOBIAS**, brasileira, portadora da Cédula de Identidade n.º 2105946 2.ª via SSP/PA e do CPF/MF n.º 167.540.342-20 e da **SECRETARIA DE URBANISMO DE BELÉM**, Secretário **JOSÉ EDUARDO BELICHE DE SOUZA LEÃO**, brasileiro, portador da Cédula de Identidade n.º 398569 SSP/PA e do CPF/MF n.º 029.010.482-34, firmar o presente Termo de Cooperação Técnica, nos termos e cláusulas adiante estipulados, combinados com as diretrizes estabelecidas na Lei n.º 8.666/93 e suas alterações, consoante o seguinte:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO:

Constitui objeto do presente Termo de Cooperação Técnica o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas ao planejamento e à implantação do **SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE METROPOLITANO POR ÔNIBUS** (doravante denominado **SIT**) de forma a garantir plena funcionalidade e integração de todos os seus empreendimentos – em seus aspectos físicos, operacionais e de gestão –, além de outros procedimentos administrativos necessários à execução plena deste objeto de acordo com o Plano de Trabalho previamente apresentado e aprovado, constante do Anexo I que integra o presente ajuste, independentemente de transcrição.

**Parágrafo Primeiro** – O SIT será constituído dos seguintes principais empreendimentos:

*W. Tobias*

*plac*  
*ser*  
*W*



Núcleo de  
Gerenciamento de  
Transporte Metropolitanos



a) **Empreendimento Corredor BR-316**

a.1) **Infraestrutura física** composta por 1 (um) terminal de integração em Marituba e 1(uma) estação de integração em Ananindeua, instalações que permitirão integração físico-tarifária entre linhas do serviço alimentador e troncal; 1 (um) viaduto de acesso ao terminal de integração; 1(uma) garagem de ônibus e, ao longo de trecho da Rodovia BR-316, canaleta exclusiva para ônibus do serviço troncal, pontos de parada em plataforma nivelada com o piso dos ônibus do serviço troncal; 2 (duas) faixas/sentido nos pontos de parada a fim de permitir a ultrapassagem; passarelas de acesso a esses pontos de parada, ciclovia e calçadas.

a.2) **Infraestrutura operacional**, abrangendo:

a.2.1) **Linhas de ônibus intermunicipais metropolitanas e intramunicipais** (excetuando-se as linhas internas no Município de Belém) compreendendo linhas do serviço troncal, que utilizarão a canaleta da Rodovia BR-316; linhas do serviço alimentador, que integrarão com as linhas do serviço troncal no terminal de integração em Marituba e na estação de integração em Ananindeua; e linhas do serviço convencional racionalizado.

a.2.2) **Sistema de controle operacional relativo às linhas de ônibus intermunicipais metropolitanas e intramunicipais** composto por um conjunto de equipamentos que viabilizarão a comunicação entre as instalações físicas do Corredor BR-316 e entre essas instalações e o interior dos ônibus e, ainda, a comunicação desses elementos com centro(s) de controle operacional. Esse sistema deverá, também, viabilizar o monitoramento da canaleta e a priorização da circulação dos ônibus do serviço troncal.

b) **Empreendimentos Corredor Almirante Barroso/Centro Expandido de Belém e Corredor Augusto Montenegro/Icoaraci**

b.1) **Infraestrutura física**

b.1.1) **Infraestrutura física da Avenida Almirante Barroso** composta por 1 (uma) estação de integração no bairro São Braz, instalação que permitirá integração físico-tarifária entre linhas do serviço troncal e alimentador; faixa exclusiva para ônibus do serviço troncal junto ao canteiro central da Avenida Almirante Barroso; pontos de parada em plataforma nivelada com o piso dos ônibus do serviço troncal e com 2 (dois) berços; 2 (duas) faixas/sentido nos pontos de parada a fim de permitir a ultrapassagem; passarelas de acesso a pontos de parada; ciclovia; calçadas e 3 (três) elevados no complexo viário do Entroncamento.

b.1.2) **Infraestrutura física de vias do Centro Expandido de Belém**, a ser definida pelo Comitê Gestor no decorrer do desenvolvimento dos trabalhos, mediante Plano de Trabalho específico.

b.1.3) **Infraestrutura física da Avenida Augusto Montenegro** composta por 2 (duas) estações de integração nos bairros Tapanã e Mangueirão, instalações que permitirão integração físico-tarifária entre linhas do serviço alimentador e troncal; 1 (uma) garagem de ônibus e, ao longo de trecho da Avenida Augusto Montenegro, canaleta para ônibus do serviço troncal, pontos de parada em

*usqpbis*

*Alu*  
*Q*  
*REC 7*



plataforma nivelada com o piso dos ônibus do serviço troncal; 2 (duas) faixas/sentido nos pontos de parada a fim de permitir a ultrapassagem; passarelas de acesso a esses pontos de parada; ciclovia e calçadas.

b.1.4) **Infraestrutura física de vias de Icoaraci**, a ser definida pelo Comitê Gestor no decorrer do desenvolvimento dos trabalhos, mediante Plano de Trabalho específico.

b.2) **Infraestrutura operacional**, abrangendo:

b.2.1) **Linhas de ônibus internas no Município de Belém** compreendendo linhas do serviço troncal, que utilizarão a faixa exclusiva da Avenida Almirante Barroso, a canaleta da Avenida Augusto Montenegro e as faixas preferenciais de vias do Centro Expandido de Belém e de Icoaraci; linhas do serviço alimentador, que integrarão com as linhas do serviço troncal no terminal de integração em Icoaraci e nas estações de integração nos bairros São Braz, Tapanã e Mangueirão; e linhas do serviço convencional racionalizado.

**Parágrafo Segundo** – Além das vias anteriormente mencionadas (Rodovia BR-316, Avenida Almirante Barroso, vias do Centro Expandido de Belém, Avenida Augusto Montenegro e vias de Icoaraci), farão parte dos empreendimentos do SIT todos aqueles projetos e implantações/adequações correlatos, objeto de planos de trabalho específicos, relativos a vias alternativas ao tráfego geral, quando das implantações dos empreendimentos do SIT, e referentes a vias dos itinerários das linhas do serviço alimentador.

**Parágrafo Terceiro** – O modelo de gestão do SIT será definido *a posteriori* no decorrer do desenvolvimento dos trabalhos.

#### **CLAÚSULA SEGUNDA – DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICIPES**

Caberão às partes signatárias do presente Termo de Cooperação Técnica as obrigações a seguir descritas.

I - São obrigações do **NGTM**:

- a) Planejar e implantar, no âmbito da sua competência, o empreendimento do SIT Corredor BR-316;
- b) Fornecer à CODEM, tempestivamente, dados, informações, estudos e projetos do empreendimento do SIT Corredor BR-316, necessários e suficientes à integração das ações de planejamento e de implantação desse empreendimento com aquelas ações relativas aos empreendimentos do SIT sob responsabilidade da CODEM; e
- c) Realizar audiência(s) pública(s) e/ou consulta(s) pública(s) acerca dessas atribuições sob sua responsabilidade e, no âmbito de sua competência, participar daquelas realizadas pela CODEM.

II - São obrigações da **CODEM**:

- a) Planejar e implantar, no âmbito da sua competência, os empreendimentos do SIT Corredor Almirante Barroso/Centro Expandido de Belém e Corredor Augusto Montenegro/Icoaraci;
- b) Fornecer ao NGTM, tempestivamente, dados, informações, estudos e projetos dos empreendimentos do SIT Corredor Almirante Barroso/Centro Expandido de

*W. J. P. B. S.*

*plu*

*70 RUT*



Município de  
Belém/PA  
Núcleo de  
Gestão de  
Transporte Metropolitanos



#### CLÁUSULA DÉCIMA – PUBLICAÇÃO

O extrato do presente Termo de Cooperação Técnica e de seus aditamentos será publicado no Diário Oficial do Estado pelo NGTM, no prazo de 10 (dez) dias, de acordo com o art. 28 § 5.º da Constituição Estadual.

#### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – CASOS OMISSOS

Os casos omissos serão resolvidos por mútuo acordo entre as partes, obedecendo-se à legislação vigente, com o único objetivo de implementar ações conjuntas, convergindo esforços, com vistas à consecução do objeto do presente instrumento.


#### CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – FORO

Fica eleito o foro da Justiça Estadual da Comarca de Belém, para dirimir eventuais litígios oriundos deste instrumento, não resolvidos na seara administrativa.

E, por estarem de acordo, as partes firmam o presente Termo de Cooperação Técnica em 4 (quatro) vias de igual teor e valor jurídico, na presença das testemunhas que o subscreveram para todos os efeitos legais.

Belém (PA), 14 de maio de 2013


Celebrantes:

  
CESAR AUGUSTO BRASIL MEIRA  
Estado do Pará/NGTM


  
ROSA MARIA CHAVES DA CUNHA  
Município de Belém/CODEM

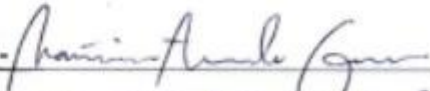
Presentes:

  
JOSÉ EDUARDO BELICHE DE SOUZA  
Secretaria de Urbanismo de Belém

  
MAISA SALES GAMA TOBIAS  
Autarquia de Mobilidade Urbana de  
Belém

Testemunhas:

1-   
Mariana Nácola Marques  
CPF: 088.935.852-92

2-   
CPF 656.165.814-87



Belém e Corredor Augusto Montenegro/Icoaraci, necessários e suficientes à integração das ações de planejamento e de implantação desses empreendimentos com aquelas ações relativas ao empreendimento do SIT sob responsabilidade do NGTM; e

- c) Realizar audiência(s) pública(s) e/ou consulta(s) pública(s) acerca dessas atribuições sob sua responsabilidade e, no âmbito de sua competência, participar daquelas realizadas pelo NGTM.

III - São obrigações conjuntas dos partícipes:

- a) Planejar e, no âmbito da competência de cada partícipe, implantar modelo de gestão e de regulação do SIT.

#### **CLAÚSULA TERCEIRA – DO PLANO DE TRABALHO**

Para a execução de ações e atividades que exijam condições específicas, as partes, em comum acordo, analisarão e, se for o caso, aprovarão projetos formalizados em planos de trabalho específicos, que passarão a fazer parte integrante deste Instrumento.

**Parágrafo Primeiro** – Os planos de trabalho específicos deverão ter suas ações e atividades concluídas dentro do prazo de vigência deste e estar relacionados ao Plano de Trabalho (Anexo I) que integra o presente Termo.

#### **CLAÚSULA QUARTA – DOS RECURSOS**

Não haverá transferência de recursos, de qualquer espécie ou modalidade, entre os partícipes, para a execução do presente Termo.

#### **CLAÚSULA QUINTA – DO COMITÊ GESTOR**

A implementação do presente Termo de Cooperação Técnica, bem como sua execução, será avaliada e supervisionada por um Comitê Gestor, composto pelos seguintes membros:

a) Do **NGTM**:

- a.1) Diretor Executivo do NGTM, coordenador das atividades específicas do NGTM e gerais do Comitê Gestor relativas ao presente Termo de Cooperação Técnica;
- a.2) Diretor de Planejamento do NGTM, membro; e
- a.3) Diretor de Obras do NGTM, membro.

b) Da **CODEM**:

- b.1) Diretor Presidente da CODEM, coordenador das atividades específicas da CODEM relativas ao presente Termo de Cooperação Técnica;
- b.2) Secretário de Urbanismo de Belém, membro; e
- b.3) Diretor Superintendente da Autarquia de Mobilidade Urbana de Belém, membro.

*Handwritten signatures and initials:*  
 - A signature that appears to be "Luis" or similar.  
 - A signature that appears to be "Wagner" or similar.  
 - A signature that appears to be "JF".  
 - A signature that appears to be "Ala" or similar.  
 - A large circular stamp or mark on the right side.



**Parágrafo Primeiro:** Caberá ao Comitê Gestor:

- a) Fiscalizar a execução do presente Termo no que tange às responsabilidades dos partícipes, fiscalizar a execução das obras em conformidade com os projetos, bem como cumprimentos de prazos;
- b) Definir condições para inclusão de projetos específicos necessários ao perfeito funcionamento do SIT, aprová-los, bem como deliberar sobre qualquer alteração ou revisão, se for o caso;
- c) Analisar os resultados decorrentes da implementação e execução do presente Termo através de relatórios periódicos contendo a avaliação de resultados e seus reflexos e reunião de informações técnicas geradas pelo NGTM e pela CODEN, os quais serão devidamente aprovados pelas partes; e
- d) Promover a Instalação dos Trabalhos detalhando as atribuições e funcionamento do Comitê Gestor mediante a definição das atividades de cada membro e detalhamento das ações do Plano de Trabalho.

#### **CLÁUSULA SEXTA – DA DIVULGAÇÃO, PROMOÇÃO E PUBLICIDADE**

Em qualquer divulgação, promoção ou publicidade relacionada com atos, ações e atividades objeto do presente Termo, será, obrigatoriamente, destacada a participação do Estado do Pará e da Prefeitura Municipal de Belém, dentro da sua área de atuação, e essas ações deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, delas não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA – DAS ALTERAÇÕES**

O presente Termo de Cooperação Técnica poderá, mediante concordância das partes e quando necessário, ser alterado através de Termo Aditivo respectivo, excetuando-se o seu objeto.

#### **CLÁUSULA OITAVA – DA RESCISÃO E DA DENÚNCIA**

O presente Termo de Cooperação Técnica poderá ser rescindido pelo descumprimento das obrigações pactuadas independentemente de prévia notificação ou interpelação judicial ou extrajudicial.

**Parágrafo Primeiro** – Qualquer dos partícipes poderá denunciar o presente Termo, em razão de práticas contrárias aos princípios da Administração Pública e desde que o faça motivadamente mediante aviso prévio, por escrito, de 60 (sessenta) dias, resguardados os projetos em andamento.

**Parágrafo Segundo** – Nos casos de rescisão ou denúncia, as pendências ou trabalhos em fase de execução serão definidos e resolvidos de comum acordo para que se atribuam as responsabilidades relativas à conclusão ou extinção de cada um desses trabalhos e das pendências dos trabalhos em andamento.

#### **CLÁUSULA NONA – DA VIGÊNCIA**

O presente Termo de Cooperação Técnica terá vigência até 31 de março de 2017, a contar da data de sua publicação, podendo ser prorrogado se as partes assim o desejarem, mediante termo aditivo com, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término da vigência.

*Handwritten signatures and initials in blue ink.*

**ANEXO C - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

 **Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará

 **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**

---

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

Ementa: Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**, **MUNICÍPIO DE BELÉM** e **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** visando garantir a continuidade das obras do Ônibus de Trânsito Rápido (BRT), bem como a solução para o caótico trânsito na Avenida Almirante Barroso.

**I- PARTES**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** no Estado do Pará, representado pelos Excelentíssimos Procuradores da República, signatários, adiante denominado **COMPROMITENTE**;

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO PARÁ**, representado pelos Excelentíssimos Promotores de Justiça, signatários, adiante denominado **COMPROMITENTE**;

O **MUNICÍPIO DE BELÉM**, representado pelo Senhor Prefeito Municipal **ZENALDO RODRIGUES COUTINHO JUNIOR**, adiante denominado **COMPROMISSÁRIO**;

---

*[Handwritten signatures and initials in blue ink are present below the line, including a large signature on the left and several initials on the right.]*



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

---

A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, representada por representada por Evandro Lima, adiante denominada **COMPROMISSÁRIA**;

## II- CONSIDERANDOS

1. **CONSIDERANDO** que o conceito de BRT - BUS RAPID TRANSIT "não diz respeito apenas a transportar pessoas", mas é um dos elementos que podem ser utilizados para garantir maior e melhor mobilidade às pessoas, desde que integrado a outras medidas, para transformar as cidades em lugares com sadia qualidade de vida. Assim, para resolver os problemas de tráfego congestionado, perda de tempo, mobilidade deficiente nos grandes centros, desconforto no transporte de massa e insatisfação social com as opções de deslocamento, não basta construir um "corredor preferencial para o sistema BRT";
2. **CONSIDERANDO** que o Projeto do BRT iniciado pela Prefeitura Municipal de Belém - PMB correspondia apenas e tão somente a um "corredor de trânsito", entre o Terminal de São Brás e o Terminal de Icoaraci, contrariando o conceito deste instrumento de transporte, e que, pela falta de planejamento da Administração Municipal anterior, as obras se encontram paralisadas ocasionando transtornos a toda sociedade, impedindo a fluidez do trânsito e, por conseguinte, o ir e vir das pessoas, bem como gerando prejuízos econômicos, na medida em que recursos públicos já foram despendidos, estando a obra exposta às intempéries climáticas da região, com possibilidade de perecimento dos materiais;
3. **CONSIDERANDO** que o Ministério Público do Estado do Pará apurou as irregularidades com relação à Concorrência Internacional nº 034/2011, restando demonstrado que não havia indicação alguma quanto à fonte orçamentária para

---

*[Handwritten signatures and initials]*



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

cobrir a despesa com a contratação de empresa para a realização do sistema BRT e que o edital previa a desapropriação de determinadas áreas não pertencentes ao Município, sem a indicação de qualquer autorização, convênio ou despesa para a realização das referidas desapropriações, finalizando com a AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA com pedido de MEDIDA LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS em face de DUCIOMAR GOMES DA COSTA e outros;

4. **CONSIDERANDO** que o Ministério Público Federal apurou inúmeras ilegalidades no âmbito da Concorrência Pública Internacional nº 34/2011 e, diante da existência de recurso federal envolvido no projeto BRT, ingressou com duas ações na Justiça Federal, uma com tutela inibitória visando impedir a liberação de recursos federais ao projeto do sistema BRT, que recebeu liminar favorável (Processo nº 0006074-25.2012.4.01.3900) e outra objetivando embargar as obras de construção do sistema de transporte (Processo nº 13398-66.2012.4.01.3900);
5. **CONSIDERANDO** o convencimento do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Pará quanto às irregularidades do processo licitatório, verificados no edital de Concorrência Pública Internacional nº 34/2011, que deu origem ao processo 0006074-25.2012.4.01.3900, e que para ambos há o entendimento quanto à ilegalidade dos atos de execução do BRT, redundando no processo 13398-66.2012.4.01.3900;
6. **CONSIDERANDO** que, apesar das ações propostas pelo Ministério Público Federal, o TRF da 1ª Região, no bojo do processo 13398-66.2012.4.01.3900, proferiu decisão autorizando a sua realização e continuidade, o que implicou na participação da União, no que tange à liberação de recursos federais, através do Programa de Aceleração do Crescimento (Mobilidade e Grandes Cidades), no qual a Caixa Econômica Federal é o agente financeiro;



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria de República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

7. **CONSIDERANDO** que, o Tribunal de Contas do Município – TCM/PA analisando o certame licitatório produzido pela Prefeitura de Belém para o Sistema BRT – Belém concluiu pela: “(1) a falta de previsão orçamentária para realização da obra; (2) ausência de indicação no Projeto BRT das áreas privadas a serem desapropriadas; (3) ausência de recursos orçamentários para fazer face às despesas decorrente das desapropriações”;
8. **CONSIDERANDO** que, o Grupo Técnico Interdisciplinar/GTI do Ministério Público do Estado analisou os documentos apresentados pela Prefeitura de Belém para o Projeto BRT e apontou que o MEMORIAL DESCRITIVO GERAL DO PROJETO BRT não permite esclarecer inúmeras questões importantes para as fases de planejamento e implantação, que são essenciais para todos os interessados, quer futuros usuários diretos ou não usuários, inclusive o corpo técnico e o agente financeiro, e assim, resta caracterizado que, mesmo aqueles que tiveram acesso à documentação apresentada, não têm a percepção de como foram tomadas as decisões que suportam o PROJETO BRT BELÉM;
9. **CONSIDERANDO** que havia inúmeras lacunas no Projeto do BRT elaborado pela Administração anterior, a exemplo de: não havia previsão de local para construção de garagem para estacionamento dos ônibus articulados, lavagem periódica, abastecimento, reparos e escritório administrativo do sistema BRT; as ciclo faixas existentes nas Avenidas Almirante Barroso e Augusto Montenegro, antes das obras do BRT, foram ocupadas pela via exclusiva do BRT e não havia detalhamento no projeto quanto à localização ou largura de tais vias após o término das obras; o projeto não trazia previsão sobre a possibilidade do uso da faixa exclusiva do BRT para o deslocamento de ambulâncias, viaturas dos Bombeiros, polícia e guarda municipal, em casos de emergência e quando devidamente equipados com a tecnologia necessária;

*[Handwritten signatures and marks]*



Ministério Público Federal  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

- 
10. **CONSIDERANDO** que a Administração atual incorporou como programa de governo as ações acima delineadas e a integração com o Projeto Ação Metrópole do Governo do Estado, este com escopo e maior abrangência territorial, contemplando o próprio Estatuto das Cidades, que é claro e imperativo no sentido de incentivar a cooperação entre as esferas governamentais, no trato da organização urbanística;
11. **CONSIDERANDO** que todas as partes do presente acordo entendem que o sistema "BRT Completo", a ser contemplado em um projeto de várias etapas, entretanto, **não se admite a implantação de sistema de BRT sem visualizar as etapas com prazos definidos a serem alcançados e, portanto, já integradas à fase conceitual do projeto**, com risco de ver prejudicada a eficiência do sistema desde o início;
12. **CONSIDERANDO** que o sistema BRT deve permitir a integração completa com outras formas e modalidades de transporte, tais como o transporte fluvial, motocicletas, sistema urbano e intermunicipal de ônibus e o transporte não motorizado (bicicletas), para que o deslocamento integrado facilite a mobilidade da população, permitindo o intercâmbio modal de transporte na região metropolitana, incluindo ilhas e municípios vizinhos, com a previsão de estacionamento, serviços e áreas de apoio e integração física com as linhas de acesso;
13. **CONSIDERANDO** que o projeto e a disposição dos terminais e das estações devem atender à demanda do perfil diário de viagens da cidade, baseado na localização geográfica da origem e destino dos usuários, condição que não é observada no caso do BRT Belém, além disso, é necessário propor um modelo de estação que seja compatível com a escala das demandas, as condições climáticas regionais e assegure condições de conforto aos usuários;

---

*[Handwritten signatures and initials]*



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

econômico e rápido o término imediato da obra, apenas e tão somente naquilo relacionado ao que já foi alterado fisicamente;

19. **CONSIDERANDO** a necessidade de obediência aos princípios da legalidade e eficiência da Administração Pública.
20. **CONSIDERANDO**, finalmente, as atribuições institucionais do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e do **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ** previstas nos artigos 127, 129, incisos II e III, e 225, caput e § 3º, da Constituição Federal, nos artigos 5º, incisos III, alínea d, V, alínea a, e 6º, inciso VII, alínea b, e XX, da Lei Complementar nº 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei Federal nº 7.347/1985:

**CELEBRAM** o presente título executivo extrajudicial, conforme art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85 c/c art. 585, do Código de Processo Civil, nos termos das cláusulas a seguir:

### III- CLÁUSULAS

#### Cláusula 1ª – Do Objeto:

O presente Termo de Ajustamento de Conduta tem por objetos:

1. Em caráter imediato: Viabilizar a retomada das obras do Ônibus de Trânsito Rápido (BRT) realizadas pelo Município de Belém com a participação da União e do Governo do Estado, bem como garantir uma solução adequada para o indevido prolongamento da interdição de parte das vias da Avenida Almirante Barroso.
2. Em caráter corretivo: Preparar o Projeto do BRT – Belém com as correções das irregularidades apontadas, efetuar novo procedimento licitatório, para dar

\_\_\_\_\_

*(Handwritten signatures and initials)*



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

econômico e rápido o término imediato da obra, apenas e tão somente naquilo relacionado ao que já foi alterado fisicamente;

19. **CONSIDERANDO** a necessidade de obediência aos princípios da legalidade e eficiência da Administração Pública.
20. **CONSIDERANDO**, finalmente, as atribuições institucionais do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e do **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ** previstas nos artigos 127, 129, incisos II e III, e 225, caput e § 3º, da Constituição Federal, nos artigos 5º, incisos III, alínea d, V, alínea a, e 6º, inciso VII, alínea b, e XX, da Lei Complementar nº 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei Federal nº 7.347/1985:

**CELEBRAM** o presente título executivo extrajudicial, conforme art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85 c/c art. 585, do Código de Processo Civil, nos termos das cláusulas a seguir:

### III- CLÁUSULAS

#### Cláusula 1ª – Do Objeto:

O presente Termo de Ajustamento de Conduta tem por objetos:

1. Em caráter imediato: Viabilizar a retomada das obras do Ônibus de Trânsito Rápido (BRT) realizadas pelo Município de Belém com a participação da União e do Governo do Estado, bem como garantir uma solução adequada para o indevido prolongamento da interdição de parte das vias da Avenida Almirante Barroso.
2. Em caráter corretivo: Preparar o Projeto do BRT – Belém com as correções das irregularidades apontadas, efetuar novo procedimento licitatório, para dar

\_\_\_\_\_

*[Handwritten signatures and initials]*



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

---

continuidade à implantação do Projeto BRT Belém, agora obedecendo aos princípios da Administração Pública e executar as obras de acordo com cronograma apresentado pela Prefeitura de Belém.

#### OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO DE BELÉM/PA EM CARÁTER IMEDIATO

**Cláusula 2ª:** Apresentar ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público do Estado do Pará plano de trabalho detalhado sobre o funcionamento da obra, inclusive das adequações necessárias para o bom desempenho do empreendimento, no prazo de até 60 (sessenta) dias.

**Cláusula 3ª:** Retomar as obras do BRT, apenas para as derradeiras intervenções no que já foi alterado fisicamente na Avenida Almirante Barroso e com vistas à liberação da parte da pista interditada na Avenida Almirante Barroso, conforme plano de trabalho a ser apresentado pela Prefeitura de Belém, limitando, em qualquer caso, a continuidade do contrato firmado com a Construtora Andrade Gutierrez S/A até o montante de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

**Parágrafo 1º.** Todo e qualquer pagamento à Construtora Andrade Gutierrez S/A deverá ser precedido de ampla, detalhada e documentada auditoria por parte da Prefeitura e homologada pela Caixa Econômica Federal, nos termos das normas da própria Caixa e do TCU, analisando, inclusive, o custo de mercado dos itens utilizados, a necessidade e adequação dos itens para o projeto BRT e a qualidade do trabalho executado.

---

*[Handwritten signatures and initials are present below the signature line.]*



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

Parágrafo 2º. Toda a documentação do item anterior deverá ser remetida ao Ministério Público Federal que fará a análise e conferência técnica por parte de auditoria independente ou de utilização de peritos da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República.

**Cláusula 4ª.** Rescindir o contrato firmado com a Construtora Andrade Gutierrez S/A e efetuar, no prazo máximo de 120 (cento e vinte dias) nova licitação, para a conclusão do BRT, de acordo com a legislação e exigências do TCU sanando, em especial, as irregularidades apontadas pelo Ministério Público Federal no bojo das ações nº 0006074-25.2012.4.01.3900 e 13398-66.2012.4.01.3900, que tramitam pela Justiça Federal – Subseção Judiciária de Belém.

Parágrafo Único: Deverá a Prefeitura de Belém realizar auditoria ampla e documentada sobre a qualidade do material e da obra já realizada encaminhando cópia de toda documentação ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público do Estado do Pará.

#### OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO DE BELÉM/PA EM CARÁTER CORRETIVO

**Cláusula 5ª.** Realizar nova licitação, no prazo máximo de 150 (cento e cinquenta) dias, a partir da assinatura deste documento, para a conclusão da obra, relativamente aos demais trechos faltantes, adequando o projeto às necessidades técnicas exigíveis para o caso e observando-se a necessidade de licenciamento ambiental prévio.



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

**Cláusula 6ª.** Realizar, no mínimo, três audiências públicas (nas áreas do Distrito de Icoaraci, Entroncamento e Centro expandido de Belém) para apresentação e discussão do projeto contemplando, notadamente, as seguintes etapas, que serão desenvolvidas nas fases de projeto conceitual e projeto básico, conforme estabelecido no "Manual de BRT – Guia de Planejamento"<sup>1</sup>:

- Análise de Demandas;
- Planejamento operacional;
- Serviço ao usuário;
- Infraestrutura;
- Integração modal;
- Tecnologia veicular e tecnologia de cobrança;
- Estruturas institucionais;
- Custeio, financiamento, marketing, avaliação, planejamento de construção e contratação.

**Cláusula 7ª.** Na fase conceitual do Projeto BRT – Belém, que será apresentado no prazo de até 60 (sessenta) dias, a Prefeitura deverá:

7.1 – Participar ao MPF e ao MPE o projeto de integração entre o Projeto BRT – Belém e o Projeto Ação Metrópole, de modo que as execuções sejam programadas permitindo que as entregas das obras sejam efetuadas nos cronogramas e prazos

<sup>1</sup> Manual de BRT, SP/CE/Ministério da Cidade, Tradução da 3ª Edição do BRT Planning Guide, Dezembro 2008  
Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/imagens/brasil/Arquivos/SEM/05/05010000/ManualBRT.pdf>



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

estabelecidos, garantindo-se o maior benefício e a menor perturbação possível aos usuários, bem assim a redução de custos de passagens e tempo de deslocamento na maior área de abrangência possível do sistema total;

7.2 – Participar conjuntamente com o Núcleo de Gerenciamento de Transportes Metropolitanos (NGTM) do levantamento de dados da região metropolitana que caracterizem o tamanho da demanda dos usuários, a localização geográfica das origens e destinos dos deslocamentos e a projeção demográfica regional, aproximando a necessidade do usuário do transporte público e a capacidade do sistema BRT a ser implantado.

7.3 – Planejar a integração do BRT – Belém com todas as opções de transporte utilizadas na região metropolitana, de modo a otimizar o atendimento aos clientes potenciais, sem implicar em prejuízo de deslocamento de não usuários, estabelecendo integração entre os diversos modos de transporte.

7.4 – Estabelecer canais de comunicação entre a Prefeitura e a população, a fim de dar transparência às decisões técnicas e políticas, relativas às fases de projeto, implantação e operação do sistema BRT – Belém, as quais afetarão diretamente os usuários e, assim, criar uma cultura de utilização e preservação deste instrumento de transporte público.

7.5 – Apresentar projeto para as futuras estações que considerem as características climáticas da região metropolitana de Belém e suporte a escala da



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

demanda de serviços dos usuários com conforto, segurança e estética em harmonia com a paisagem local.

7.6 – Remeter ao MPF e ao MPE o Projeto Básico de Paisagismo de toda a área de alcance do BRT, realizando a implementação do Plano Municipal de Arborização do Município de Belém - PMAB - priorizando a implementação da vegetação com objetivos estéticos, climáticos e urbanísticos.

**Cláusula 8ª.** Na fase de Projeto Básico do BRT-Belém, que será apresentado no prazo de até 110 (cento e dez dias) a Prefeitura deverá:

8.1 – Elaborar o projeto de acordo com a realidade da via troncal, considerando os pontos de estrangulamento, dentre outros aspectos, de modo que o fluxo de veículos e de pessoas seja otimizado.

8.2 – Garantir que a Concessionária implante a garagem central para o sistema do BRT em local adequado, de modo que a manutenção, a limpeza e o estacionamento dos veículos sejam centralizados e coordenados por um órgão administrativo municipal.

8.3 - Estabelecer serviço de veículos para alimentar a linha troncal, atentando para as características estruturais e quantitativas específicas dos bairros e conjuntos habitacionais, de modo que o transporte nestas vias secundárias seja eficiente e de baixo impacto ambiental.

8.4 Remeter ao MPF e MPE o projeto que viabilize a utilização da faixa exclusiva do BRT por ambulâncias, viaturas dos bombeiros, da polícia e guarda municipal

*[Handwritten signatures and initials in blue ink]*



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria do República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

para atendimento de casos emergenciais, desde que dotadas da tecnologia necessária para tanto.

Parágrafo 1º. Apresentar ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público do Estado do Pará a cada trimestre ou, antecipadamente, sempre que entender necessário, avaliação de desempenho do cronograma da obra.

Parágrafo 2º. Efetuar prestação de contas dos repasses efetuados pela União, através da Caixa Econômica Federal, obedecendo aos prazos estipulados pelo setor de contas da Caixa.

#### OBRIGAÇÕES DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

**Cláusula 9ª.** Contabilizar todos os valores pagos e a serem transferidos pela União para a execução do projeto, remetendo cópia ao Ministério Público Federal.

**Cláusula 10.** Acompanhar a execução do projeto *in loco* antes de efetuar repasses de recursos.

**Cláusula 11.** Apresentar ao Ministério Público Federal a cada trimestre ou, antecipadamente, sempre que entender necessário, avaliação de desempenho do cronograma da obra proporcionalmente à quantidade de recursos da União transferidos.

**Cláusula 12.** A Caixa Econômica somente poderá liberar recursos para o Município, a partir da realização de nova licitação.



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

Parágrafo Único: Estão excluídas apenas:

1- o repasse de 44.000.000,00 (quarenta e quatro milhões de reais) a título de ressarcimento à Prefeitura pelos pagamentos já efetuados, com recursos próprios, à Construtora Andrade Gutierrez S/A na medida em que a nova administração afirma e apresenta documentos no sentido de que programas municipais importantes foram indevidamente cortados para que houvesse recursos destinados ao BRT e que há necessidade de se restabelecê-los;

2- o repasse dos valores referentes ao restante da obra já executada, pelos mesmos motivos expostos no item anterior sendo que o pagamento deverá ser precedido de ampla, detalhada e documentada auditoria por parte da Prefeitura e da Caixa Econômica Federal, nos termos das normas da própria Caixa e do TCU, analisando, inclusive, o custo de mercado dos itens utilizados, a necessidade e adequação dos itens para o projeto BRT e a qualidade do trabalho executado determinando-se, por conseguinte, o valor real devido;

3- o repasse de no máximo 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) a fim de que sejam feitas as derradeiras intervenções nos trechos já alterados e necessárias à liberação da Avenida Almirante Barroso preservando-se indene de dúvidas a responsabilidade técnica da Construtora Andrade Gutierrez S/A por todo o trecho.

**OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E PELO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

---

**Cláusula 13:** Receber a documentação pertinente à obra e acompanhar a execução do projeto.

**Cláusula 14:** Manter o diálogo com os acordantes antes de adotar qualquer medida judicial que entender pertinente.

#### OBRIGAÇÕES CONJUNTAS

**Cláusula 15.** As partes acordam em por fim às ações judiciais 0008074-25.2012.4.01.3900 e 13398-66.2012.4.01.3900, que tramitam pela Justiça Federal, Subseção Judiciária de Belém, mediante pedido conjunto de homologação judicial do Termo de Ajuste de Conduta, com requerimento de ciência à União por ser parte nos citados litígios. Após, o que os processos serão extintos com resolução de mérito, passando o presente acordo a ter natureza de título executivo judicial.

**Parágrafo Único.** Enquanto não homologado judicialmente o presente Termo de Ajuste de Conduta, ficará mantida a natureza extrajudicial do título.

#### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Cláusula 16.** Fica autorizada a divulgação do presente Termo para terceiros e público em geral pelas partes. O MPF disponibilizara publicação de seu extrato no Diário Oficial da União e o MPPA no Diário Oficial do Estado.

#### CLÁUSULA PENAL

---





**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

**Cláusula 17:** Em caso de descumprimento de qualquer das obrigações ora assumidas, antes de adoção de qualquer medida judicial, será concedido o prazo de 10 (dez) dias para que a Compromissária, PMB, apresente manifestação por escrito. O Ministério Público analisará a defesa apresentada e poderá acolher a fundamentação e proceder ao arquivamento das peças de informação.

Recusadas as justificativas da PMB, além da compulsória execução das obrigações de fazer e de não fazer, consignadas neste instrumento, incidirá multa no valor equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de descumprimento, sem prejuízo de eventuais responsabilidades cível, administrativa e por ato de improbidade.

De igual maneira, em caso de descumprimento das obrigações assumidas pela Caixa Econômica Federal, poderá o agente público causador ser responsável na esfera cível, administrativa e/ou de improbidade administrativa.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

**Cláusula 18.** O presente Termo de Compromisso tem prazo até a conclusão de execução de todo o projeto do BRT;

**Cláusula 19.** Foro:

Fica eleita a Subseção Judiciária de Belém para dirimir quaisquer dúvidas ou questões que possam originar do presente compromisso, renunciando as PARTES a qualquer outro, por mais privilegiado que seja, ou que venha a ser.

The screenshot shows a Microsoft Word Online document titled "TAC BRT - MPF e MPE" being viewed in a browser. The document content includes the logos of the "Ministerio Público Federal" and "Ministerio Público do Estado de Mato Grosso do Sul". A notice dated "Bertém, 22 de março de 2013" is present. Below the notice, there are four distinct handwritten signatures, each with a printed name and title underneath. The titles include "Procurador da República", "Prefeito do Município de Bertém", "Promotor de Justiça", and "Superintendente Regional da Casa Estadual de Justiça". The browser's address bar shows a URL from "blu168.mail.live.com". The Windows taskbar at the bottom indicates the date as "16/03/2013".



**Ministério Público Federal**  
Procuradoria da República no Estado do Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

---

*Ubiratan Cazetta*  
Ubiratan Cazetta  
Procurador da República

*Felício Pontes Júnior*  
Felício Pontes Júnior  
Procurador da República

*Bruno Araújo Soares Valente*  
Bruno Araújo Soares Valente  
Procurador da República

Continuação Termo de Ajuste de Conduta

*[Handwritten signature]*

---

*cur*