

**FREDERICO HADDAD**

**FUNÇÃO SOCIAL DAS VIAS URBANAS:  
Uma análise à luz da teoria jurídica das políticas públicas**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Paula Dallari Bucci

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2019**



**FREDERICO HADDAD**

**FUNÇÃO SOCIAL DAS VIAS URBANAS:**

**Uma análise à luz da teoria jurídica das políticas públicas**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação da **Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria Paula Dallari Bucci.**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2019**

**Catálogo na Publicação**  
**Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da**  
**Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

---

Haddad, Frederico

Função Social das Vias Urbanas: Uma análise à luz da teoria jurídica das políticas públicas / Frederico Haddad. -- São Paulo, 2019. 318 p.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Orientadora: Maria Paula Dallari Bucci.

1. Função social da propriedade. 2. Vias urbanas. 3. Políticas públicas. 4. Política urbana. 5. Gestão dos usos. I. Bucci, Maria Paula Dallari, orient. II. Título.

---

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, meu agradecimento absoluto à Ana Estela, ao Fernando e à Carol, por razões que não caberiam nas páginas dessa longa dissertação. Sem vocês, não seria. Aqui, agradeço, especialmente, a rica e prazerosa convivência, os inúmeros aprendizados e a enorme inspiração que me oferecem diariamente, em todas as esferas da vida. Tenho que mencionar aqui também o restante do sexteto nuclear, Stick e Atena.

Estendo minha homenagem às famílias Haddad, nas representativas figuras das matriarcas, Evelin e Tati, e na memória de Fadha e Khalil. Os quatro, exemplos de vida e guardiães de valores que sempre nos servirão a todos de guia. Inclusive aos mais recém-chegados Ulisses, Virgílio e Bernardo.

Agradeço muito à Ciça e à Néia, pela força e carinho enormes, lá no início de tudo, e agora no final dessa etapa.

Meu sincero e grato reconhecimento à orientação primorosa da Prof.<sup>a</sup> Maria Paula Dallari Bucci, referência máxima de comprometimento e engajamento acadêmico, sem a qual esse trabalho não teria sido possível.

Devo agradecimento também aos Professores Floriano Marques Neto e Eduardo A. de Vasconcellos pelas finas observações tecidas no exame de qualificação, que, ao lado de sua produção intelectual, muito ajudaram a direcionar e aprimorar a pesquisa desde então.

Uma saudação aos valiosos parceiros de monitoria de TEB, Rodrigo e Laio, que deixaram o caminho mais leve. No último caso, não posso deixar de registrar a parceria em tantas outras aventuras de TEB aplicada.

Saúdo todos os grandes amigos que, nesse período, estiveram presentes sem deixar de serem pacientes com as inúmeras ausências impostas pela dissertação. Cabelo, Tops, Coutinho, Biel, Gasbarro, Laio, Dedé, Ale, Léo, Tom, Martha, Camarotto, Day, Vitor, Prof, Facci, Paulinho, Gustavo, Renan, Lucão, Otávio, Diegão, Henricão e tantos outros. Entre os muitos, tenho que agradecer em especial a ajuda do adorável e talentoso escritor André Balbo, pela valorosa contribuição com a revisão atenta do texto final.

Meu obrigado também a todo o povo do VMCA, que ajudou a segurar as pontas quando a coisa apertou.

Devo agradecer, ainda, às populações do Estado de São Paulo, sobretudo às menos favorecidas – contribuintes que, com muito suor e sacrifício, sustentam uma USP que, apesar de toda a importância, ainda lhes deve muito em democratização e retorno.

Como cidadão, gostaria de prestar homenagem também a todos e todas que, em São Paulo, têm lutado, por dentro ou por fora das instituições estatais, em favor de uma cidade mais humana, mostrando, na prática, que outro modo de organização urbana e outro modelo de conformação das vias urbanas são possíveis.

Finalmente, meu mais profundo agradecimento e homenagem à Letícia. Companheira de vida, companheira de estudos, companheira e motivo de muitos sonhos. Que esteve comigo em todos os momentos e das mais diversas maneiras, ao longo de toda a jornada de três anos de dedicação. Sua presença é e foi fundamental em tudo que faço. Com a dissertação não foi diferente. Como forma singela de sincero reconhecimento, dedico a ela, com amor, este trabalho.

## RESUMO

Frederico Haddad. **Função social das vias urbanas: uma análise à luz da teoria jurídica das políticas públicas**. 2019. 318 p. Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

A presente dissertação de mestrado analisou o conteúdo do princípio da função social da propriedade aplicado às vias urbanas e os parâmetros jurídicos de aferição de seu cumprimento. Adotando a abordagem de direito e políticas públicas, esse tema foi tratado a partir de quatro perspectivas. Primeiro, problematizou-se o objeto, partindo-se da descrição da política rodoviária e estabelecendo sua relação com a produção do espaço urbano. Depois, as vias urbanas foram apresentadas enquanto objeto de estudo jurídico, cuidando-se de sua definição e da apresentação do processo de sua formação jurídica. Na terceira parte, foram apresentados o regime jurídico das vias urbanas e, a partir dele, uma tipologia original sobre as decisões políticas atinentes aos usos das vias. O quarto e último capítulo tratou do princípio da função social da propriedade e de sua aplicação às vias urbanas, ilustrando a questão com dois casos concretos utilizados como campo de aplicação. O que inspirou o trabalho foi, principalmente, o dimensionamento do enorme desafio envolvido na gestão pública das vias urbanas e a contribuição para seu enfrentamento a partir da perspectiva do campo do direito. Os diferentes usos que incidem sobre essa espécie de bem público, todos de suma importância à plena efetivação do direito à cidade, compõem um dos elementos que tornam essa atividade estatal tão complexa e estimulante. No esforço de encontrar parâmetros jurídicos que ofereçam balizas e ferramentas para lidar com essa atividade, a partir das etapas percorridas, é possível sintetizar um raciocínio final que pode ser resumido em três formulações: 1) As vias urbanas se confundem com a cidade e as decisões sobre seus usos influenciam de modo determinante a organização urbana, o que impõe a necessidade de uma reflexão ampla e profunda sobre a metodologia a ser adotada em sua gestão; 2) Essa metodologia deve ter como necessário ponto de partida a compreensão sobre as dramáticas consequências do modelo rodoviário e sua contribuição para a conformação de um território desigual e segregado, que, primeiro, aniquilou os diversos usos secundários das vias urbanas para, depois, mostrar-se incapaz de garantir inclusive as mínimas condições de um modelo de mobilidade seguro, eficiente e acessível, trazendo diversas perdas de bem-estar social, bem como dos potenciais ganhos da economia de aglomeração; e 3) A partir desse diagnóstico e do preenchimento do princípio da função social das vias urbanas por meio das formulações sobre o direito à cidade, é possível empreender a interpretação do atual regime jurídico das vias urbanas e a mobilização de seus instrumentos de modo a efetivamente iniciar um processo de reversão do modelo vigente e de abertura das cidades para as pessoas, aproximando-se dos objetivos constitucionais de justiça social, desenvolvimento humano e preservação do meio-ambiente. Apesar do gigantesco conflito distributivo inerente à questão colocada, outro modelo de cidade é possível e a adequada gestão dos usos de suas vias é parte decisiva da necessária transformação do meio urbano em favor dos interesses coletivos das populações que o habitam.

**Palavras-chave:** função social da propriedade – vias urbanas – políticas públicas – política urbana – gestão dos usos

## ABSTRACT

Frederico Haddad. **Urban roads' social function: an analysis according to the law and public policies approach.** 2019. 318 p. Master Degree. Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

The current master's dissertation analyzes the content of the principle of propriety's social function applicable to urban roads and the legal parameters to assess its enforcement. From the law and public policies approach, we address this subject from four perspectives. First, we discuss the object, starting with the outline of the "highways culture" policy (car-based model) and establishing its relation with the production of the urban space. After that, we have taken urban roads as object of legal study, dealing with its definition and presenting the legal process by means of which urban roads are constituted. In the third part, we present the legal framework of the urban roads and, based on that, an original typology about political decisions as regards uses of the roads. The fourth and last chapter presents the principle of propriety's social function and its application to urban roads, concluding with the review of two specific cases as field of application. This work was mostly inspired by the huge challenge that lies ahead in the administration of urban roads and the contribution of its confrontation from the perspective of law. The different uses on this sort of public goods, all highly relevant to effectively conquer the right to the city, constitute one of the elements that makes this state activity so complex and challenging. In the effort to find legal parameters offering standards and tools in order to deal with this activity, from the steps taken, it is possible to synthesize a final thought that can be summoned up in three formulations: 1) Urban roads can be merged with the city itself, and decisions about its uses strongly affect the urban organization, which lays down the need of in-depth debate on the methodology to be adopted in its management; 2) This methodology must start from the understanding about the serious impacts of "highways culture" and its contribution to the shaping of an uneven and segregated territory, that, at first, obliterated the different secondary uses of urban roads in order to, afterwards, prove itself unable to ensure also the minimal conditions of a safe, efficient and accessible model of mobility, implying several losses of welfare, as well as inhibiting the potential earnings from agglomeration economies; and 3) Based on this diagnosis and the fulfillment of social function of the urban roads through the formulations on the right to the city, it is possible to undertake the interpretation of the current legal framework of urban roads and the mobilization of its instruments in such a way as to actually start a process of reversing the current model and opening up the city to the people, honoring the constitutional goals of social justice, human development and environment preservation. Despite the tremendous distributive conflict inherent to the issue raised, a different model of city is possible, and the proper management of the uses of its roads is a key part of the necessary transformation of the urban environment in favour of the population's collective interests.

**Key-words:** propriety's social function – urban roads – public policies – urban policy – administration of the uses

## SIGLAS E ABREVIações

**ACB** – Automóvel Club do Brasil

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**ADPF** – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

**ANTAQ** – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

**ANTT** – Agência Nacional de Transporte Terrestre

**Art.** - Artigo

**BRT** – Bus Rapid Transit

**CADE** – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

**CBD** – *Central Business District*

**CCB/2002** – Código Civil Brasileiro de 2002, instituído pela Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002

**CERF** – Comissão de Estradas de Rodagem Federal

**CET** – Companhia de Engenharia de Tráfego

**CF/1988** – Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988

**CIAM** – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

**CMUV** – Comitê Municipal de Uso do Viário

**Condutax** – Cadastro de Condutores de Táxi

**CTB** – Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997

**DER** – Departamento de Estradas de Rodagem [estaduais]

**DNER** – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

**FNRU** – Frente Nacional de Reforma Urbana

**FRN** – Fundo Rodoviário Nacional

**FSP** – Jornal Folha de São Paulo

**GEIA** – Grupo de Execução da Indústria Automobilística

**JK** – Juscelino Kubitschek

**Km** - Quilômetro

**IFE** – Inspetoria Federal de Estradas

**Incra** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**IPTU** – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

**IUCL** – Imposto Único sobre Combustíveis Lubrificantes

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

“**Lei de Parcelamento**” – Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979

“**Lei Joppert**” – Decreto-Lei 8.463, de 27 de dezembro de 1945

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**M<sup>2</sup>** - Metro Quadrado

**Min.** - Ministro

**MP-SP** – Ministério Público de Estado de São Paulo

**MVOP** – Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas

**NR** – Nota de Rodapé

**OAB** – Ordem dos Advogados do Brasil

**OESP** – Jornal O Estado de São Paulo

**OS** – Organização Social

**OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

**OTTC** – Operadora de Tecnologia de Transporte Credenciada

**PDE** – Plano Diretor Estratégico

**PGAN** – Plano Geral de Aviação Nacional

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PL** – Projeto de Lei

**PLS** – Projeto de Lei do Senado

**PNMU** – Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei 12.587, de 3 janeiro de 2012

**PPA** – Plano Plurianual

**PRN** – Plano Rodoviário Nacional

**PSD** – Partido Social Democrático

**PUB** – Plano Urbanístico Básico

**RD1** – Renda Diferencial de Tipo 1

**RD2** – Renda Diferencial de Tipo 2

**RE** – Recurso Extraordinário

**RMSP** – Região Metropolitana de São Paulo

**SNV** – Sistema Nacional de Viação

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**SUMOC** – Superintendência da Moeda e do Crédito

**TIC** – Tecnologia da Informação e Comunicação

**TJ-SP** – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**VLТ** – Veículo Leve sobre Trilhos

**ZEIS** – Zona Especial de Interesse Social



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1. A POLÍTICA RODOVIARISTA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO</b> .....	23
1.1. A opção política pelo rodoviarismo e suas consequências sobre o espaço urbano e as vias urbanas .....	23
1.1.1. Comentário sobre o sentido da política rodoviarista e a questão da terra .....	24
1.1.2. Breve histórico do rodoviarismo no Brasil .....	28
1.1.3. O modelo rodoviarista de cidade e a eleição do carro .....	39
1.1.4. O incrementalismo como método de reprodução e a natureza distributiva da política rodoviarista .....	47
1.1.5. Impacto sobre a organização social: a pertinência da abordagem sociológica .....	55
1.2. A organização das vias urbanas e a produção do espaço urbano .....	64
1.2.1. Teoria da renda e localização.....	64
1.2.2. A anulação do espaço pelo tempo: transporte e acessibilidade como fatores diferenciais .....	69
1.2.3. A circulação da mercadoria força de trabalho.....	74
1.2.4. Fenômeno da “gentrificação” e o desafio do Poder Público .....	80
<b>2. AS VIAS URBANAS COMO OBJETO DE ESTUDO JURÍDICO</b> .....	87
2.1. Definição jurídica das vias urbanas .....	87
2.1.1. Delimitação do conceito de vias urbanas: o critério geográfico e o critério qualitativo .....	88
2.1.2. Classificação das vias urbanas .....	93
2.1.3. Sistema Viário Urbano .....	102
2.1.4. O transporte urbano e sua ordenação .....	106
2.1.5. Questões controvertidas relacionadas ao conceito jurídico de vias urbanas.....	110
2.2. Formação jurídica das vias urbanas .....	113
2.2.1. Urbanização e urbanificação.....	113
2.2.2. Processos de criação de vias públicas urbanas.....	115
2.2.3. Parcelamento urbanístico do solo, loteamento e arruamento .....	118
2.2.4. Planejamento urbanístico e princípios do direito urbanístico.....	123
2.2.5. Instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e ordenação dos transportes urbanos.....	129
<b>3. REGIME JURÍDICO DAS VIAS URBANAS</b> .....	139
3.1. Regime jurídico dos bens públicos no Brasil.....	139
3.1.1. Noção de bens públicos e domínio estatal .....	140

3.1.2.	Delimitação e classificação dos bens públicos no direito brasileiro .....	145
3.1.3.	Regime jurídico geral dos bens públicos.....	154
3.1.4.	O instituto da afetação e a gestão do uso dos bens públicos.....	166
3.1.5.	Função social dos bens públicos e o regime jurídico das utilidades públicas .....	178
3.2.	Regime jurídico das vias urbanas .....	185
3.2.1.	As vias urbanas enquanto bens públicos .....	186
3.2.2.	Regime jurídico da afetação principal das vias urbanas .....	190
3.2.3.	A gestão dos usos secundários das vias urbanas .....	204
3.3.	Tipologia das decisões sobre os usos das vias urbanas .....	210
3.3.1.	Decisões relacionadas ao uso principal e seu regime jurídico .....	212
3.3.2.	Decisões relacionadas aos usos secundários e seu regime jurídico .....	217
<b>4.</b>	<b>FUNÇÃO SOCIAL DAS VIAS URBANAS: TEORIA E APLICAÇÃO .....</b>	<b>221</b>
4.1.	Aspectos teóricos da função social da propriedade.....	222
4.1.1.	Aspectos históricos da função social da propriedade .....	222
4.1.2.	Função social da propriedade no direito brasileiro e sua aplicabilidade à propriedade pública.....	228
4.1.3.	Função social da propriedade urbana e o direito à cidade .....	237
4.1.4.	Função social da propriedade urbana no ordenamento brasileiro.....	242
4.2.	Função social das vias urbanas e sua aplicação .....	253
4.2.1.	O caso do Minhocão .....	262
4.2.2.	O caso dos aplicativos de transporte individual de passageiros .....	282
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>299</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>307</b>

## INTRODUÇÃO

O direito à cidade e o direito ao transporte, apesar de recentemente positivados<sup>1</sup>, já têm sua forma de efetivação significativamente delineada pela legislação brasileira, bem como pelos principais documentos internacionais sobre assentamentos humanos. Nas últimas décadas, houve um incremento expressivo no tratamento da questão urbana em geral e da mobilidade urbana em particular. É o que bem ilustram, no plano internacional, os documentos produzidos nas três principais conferências promovidas pela ONU Habitat (Vancouver, 1976; Istambul, 1996; Quito, 2016), e, no plano nacional, o advento do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a instituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU (Lei 12.587/2012). Essa última ganhou recente impulso com a promulgação da Emenda Constitucional nº 90 de 2015, a partir da qual se incluiu o direito ao transporte no rol dos direitos sociais fundamentais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

O aprofundamento recente em torno da questão urbana, refletido nessa evolução de seu tratamento legislativo, não foi fruto do acaso, tendo ocorrido em um contexto peculiar. A urbanização brasileira, intensificada principalmente a partir da segunda metade do século XX, foi marcada por uma lógica de aplicação discriminatória da lei (Maricato, 2000) e pela ausência de regulação efetiva da atuação dos particulares por parte do Poder Público, com a consequente prevalência dos interesses privados. Tal processo resultou, entre outras coisas, na apropriação dos incrementos de renda derivada por uma minoria, à custa da conformação de cidades espacialmente segregadas e socialmente excludentes. Esses dois fatores compõem o pano de fundo de um cenário repleto de mazelas que atingem a grande maioria das populações urbanas: degradação ambiental, congestionamento e baixa mobilidade, violência urbana, déficit habitacional, precariedade de serviços públicos e a combinação dessa miséria social com a própria miséria da vida urbana.

A gravidade do quadro é globalmente realçada se considerado que as cidades comportam, hoje, mais da metade da população mundial<sup>2</sup> e quase 85% da população brasileira (IBGE, 2010). Não é surpreendente, então, que as cidades, alçadas, no Brasil e no

---

<sup>1</sup> O direito à cidade e o direito ao transporte estão claramente elencados no Estatuto da Cidade (art. 2º, I). No caso do primeiro, há autores que, a nosso ver corretamente, o depreendem da própria previsão do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 – caso, por exemplo, de Saule Jr. (2007).

<sup>2</sup> Informação disponível em: <https://nacoesunidas.org/actual-modelo-de-urbanizacao-e-insustentavel-onu-habitat-relatorio/> (acesso em 10/01/2019).

mundo, à condição de organização social hegemônica (cf. Castells, 1983; Glaeser, 2011) e regidas por uma lógica excludente, tenham se tornado não apenas o palco principal dos conflitos político sociais, mas também um objeto frequente desses conflitos. Conforme descreve Harvey (2014, pp. 230-231), a luta de classes no interior das cidades, que diz respeito, em princípio, à exploração sofrida no local de trabalho, se funde à luta pelos direitos de cidadania, relativos a formas secundárias de exploração, que têm seus efeitos sentidos no local onde as pessoas vivem, e não onde trabalham.

Assim, multiplicam-se nas cidades, que se apresentaram já em sua origem moderna como lócus natural de contestação do poder constituído (Weber, 2009b, pp. 485-489), movimentos sociais e entidades da sociedade civil cuja pauta primordial é a própria organização urbana, a exemplo dos movimentos que reivindicam moradia digna, melhores condições dos serviços de transportes urbanos e a própria ocupação livre e democrática do espaço público. No Brasil, esse fenômeno social começa a se acentuar principalmente a partir da década de 1970 (Maricato, 2011, p. 23), quando o agravamento dos problemas urbanos, aliado à maior organização dos movimentos – cujo alcance se amplia a partir do processo de redemocratização e da abertura à participação política decorrente – canalizaram a tensão política, entre outras vias, em direção a um processo de intensificação das demandas por direitos nas cidades.

A evolução dos marcos jurídico-institucionais do direito urbanístico é uma história imbricada com aquela protagonizada pelos movimentos sociais urbanos e a produção acadêmica que deu substrato teórico a suas reivindicações<sup>3</sup>. Trata-se, assim, de uma evolução marcada por conflitos políticos. A constitucionalização inédita da política urbana na CF/1988 está intimamente ligada à Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, promovida por seis entidades de categorias profissionais e movimentos populares e assinada por 130 mil eleitores de todo o Brasil<sup>4</sup>. O Estatuto da Cidade tem origem em projeto de lei proposto mais de uma década antes de sua promulgação, tendo sido objeto de intensa tramitação legislativa, pautada por diversos debates que refletiram a tensão social em torno

---

<sup>3</sup> Saule Junior destaca essa vinculação, pontuando que o início dessas lutas sociais pela reforma urbana se dá nos anos 1960: “A trajetória do direito à cidade como um direito fundamental emergente no sistema legal e jurídico brasileiro está totalmente vinculada à trajetória das lutas sociais pela reforma urbana iniciada nos anos 60” (2007, p. 47).

<sup>4</sup> Maricato (2000, p. 143) ressalta que o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), entidade criada por setores progressistas da Igreja Católica, setores não-governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais urbanos e pelas próprias lideranças dos movimentos, foi uma das entidades responsáveis pela inserção de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade.

da questão urbana (Rolnik, 2012). Na longa jornada de tramitação, muitas alterações ao texto original foram debatidas e negociadas com o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU (Carty e Costa, 2014, p. 7).

No mesmo sentido, o caminho que levou à criação do Ministério das Cidades em 2003 “teve uma pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um número cada vez maior de lideranças sociais, profissionais e técnicas de diversas origens”, responsáveis por elaborar e influenciar uma série de documentos, projetos de lei, plataformas e programas (Maricato, 2011, p. 24)<sup>5</sup>. A promulgação da Lei 12.587/2012, que instituiu a PNMU, também foi precedida de longo período (17 anos) de dinâmica tramitação no Congresso Nacional (Ipea, 2012), caracterizada por debates entre atores com interesses contrapostos.

Assim, é em um cenário de conflitos e reivindicações em torno do processo de urbanização que se dá o incremento da produção legislativa mencionada, com a promessa de um viés transformador, que incorpora, como resultado do embate de forças, parte do acúmulo, reflexão e pressão desses movimentos, que contaram também com o forte respaldo da produção acadêmica de diversas áreas atentas ao tema das cidades. Contudo, apesar do avanço no tratamento legislativo verificado a partir da instituição de normas urbanísticas estruturantes no plano nacional, há ainda um enorme descompasso, muitas vezes voluntário (Maricato, 2000 e 2011), entre as prescrições normativas e o padrão de políticas públicas executadas nas principais cidades brasileiras. Aquelas indicam um caminho de mudança do *status quo*, enquanto estas, de um modo geral, vêm reforçando muitos dos elementos que produziram a atual conformação do território urbano, socialmente excludente e espacialmente segregado (Maricato, 2000 e 2011; Rolnik, 2012; Fernandes, 2006).

Essa constatação reforça a ideia de que o papel do direito não se encerra na instituição de normas gerais que estruturam e balizem de forma ampla a prestação de serviços públicos e a intervenção estatal na sociedade e na economia. Para além disso, o direito é um elemento que, ao lado de outros, desempenha grande influência sobre todo o processo de formulação e execução de políticas públicas, aqui entendidas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a

---

<sup>5</sup> Nesse ponto, Maricato também destaca que tiveram papel na elaboração desses documentos, além do FNRU, partidos políticos progressistas, instâncias legislativas, entidades sindicais, profissionais e acadêmicos. Segundo a autora, esses documentos foram apresentados em fóruns internacionais, com especial destaque para a Conferência Internacional “Habitat II”, ocorrida em 1996 (Maricato, 2011, p. 24).

realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2002, p. 241). Conforme Bucci e Coutinho (2017, p. 317), “o direito está nelas [políticas públicas] amalgamado e pode cumprir distintas funções”, como i) normatizar os objetivos a serem perseguidos; ii) apontar os instrumentos a serem utilizados em sua consecução; iii) criar canais de participação social e legitimação democrática; e iv) estruturar arranjos institucionais voltados à coordenação de processos e à atribuição de responsabilidades aos agentes envolvidos.

Para se ter dimensão dessa relação transversal, pode-se considerar, ainda, a dimensão processual inserida na maior parte das funções estatais desempenhadas no ciclo de políticas públicas, que extrapolam a função legislativa: processo de planejamento, orçamentário, administrativo etc. (Bucci, 2013, pp. 77 e ss.), cujo desenvolvimento envolve, em larga medida, a utilização de instrumentos jurídicos, incluindo as normas infralegais – de especial importância para a abordagem de direito e políticas públicas, tendo em vista seu enfoque “na concepção, implementação e funcionamento dos arranjos institucionais, expressões particulares de organização da ação governamental” (Bucci e Coutinho, 2017, p. 316). No caso da política urbana, essa influência pode ser percebida, também, a partir da consideração de fatores específicos, tanto resultantes do arranjo jurídico institucional vigente, como ligados à natureza da questão urbana em si.

O primeiro desses fatores diz respeito ao modelo de federalismo adotado pela CF/1988, composto por três níveis de governo (segundo a tradição municipalista brasileira), entre os quais foram distribuídas, de um modo complexo e com nível de detalhamento variado, competências legislativas, tributárias e materiais (também chamadas administrativas). Essa repartição de competências, que combinou elementos centralizadores e descentralizadores (Arretche, 2004) – conformando, por vezes, um modelo fragmentado –, mesmo quando fundada em um critério ordenador expressamente estabelecido pelo texto constitucional, exige um grande esforço de coordenação e cooperação entre os entes federativos (Silva, 2010), o que frequentemente depende de soluções de natureza jurídica.

É o que se passa, por exemplo, com a política urbana em geral, e a política de mobilidade em particular. O artigo 21 da CF/1988 conferiu à União competência para instituir os princípios e diretrizes do desenvolvimento urbano (inciso XX) e do sistema nacional de viação (inciso XXI). O artigo 22, por sua vez, atribuiu à União competência privativa para legislar sobre direito urbanístico (inciso I), bem como sobre trânsito e

transporte (inciso XI). Contudo, a execução da política de desenvolvimento urbano, cujos princípios e diretrizes são instituídos pela União, foi, corretamente, deixada a cargo dos Municípios, como dispõe o artigo 182 da CF/1988, que inaugura o inédito capítulo constitucional sobre política urbana, trazendo instrumentos inovadores à ordem jurídica brasileira. Na mesma linha, o artigo 30 da CF/1988 conferiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, caracterizado como essencial (inciso V). O funcionamento desse modelo complexo depende, portanto, de uma interação qualificada entre os entes federativos.

Dessa breve e exemplificativa descrição do arranjo de distribuição de competências atinentes à questão urbana, depreende-se que as normas gerais estabelecidas pela União sobre a garantia do direito à cidade, incluindo-se o direito ao transporte, são apenas um primeiro passo à efetivação desses direitos. A partir delas, cabe aos Municípios formular e aplicar legislações próprias, dando consequência aos princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos da política urbana (e da política de mobilidade, em particular) no arranjo jurídico institucional local, assim como, a partir do desempenho das demais funções estatais pertinentes ao caso e seus respectivos mecanismos jurídicos, promover e executar essa política de modo a torná-la eficaz no plano material, considerando as particularidades da realidade local.

Na etapa da execução da política também há um amplo papel do direito, principalmente em searas como a da questão urbana. Isso remete a um segundo fator, alheio ao arranjo institucional e atinente à natureza da questão em si. A política urbana tem em seu cerne um incontornável conflito redistributivo. Se a falta de regulação estatal efetiva em relação ao comportamento dos agentes privados resulta, quase invariavelmente, na apropriação concentrada dos ganhos advindos da urbanização, o direito urbanístico tem como um dos objetivos primordiais de sua intervenção a justa distribuição dos ônus e benefícios resultantes do processo de urbanização (Silva, 2012, p. 45).

Assim, a execução da política urbana, consistente na aplicação dos princípios e instrumentos jurídicos estabelecidos nas legislações nacional e municipal pelo Poder Público local, envolve a distribuição ou, como é mais comum nas grandes cidades, a redistribuição de recursos escassos entre interesses conflitantes. Essa escassez de recursos extrapola o âmbito orçamentário – que não é objeto deste trabalho –, recorrente em boa parte das

políticas públicas, referindo-se principalmente à distribuição do próprio território urbano e da infraestrutura nele existente entre diversos usos e atores sociais. Trata-se, nesse sentido, de políticas públicas que lidam diretamente com o conflito social em torno do acesso à terra, que também se manifesta intensamente no meio urbano, com diversas implicações políticas e jurídicas (Maricato, 2000 e 2011).

Na fronteira entre, de um lado, a política urbana em geral, focada essencialmente nas atividades de planejamento urbano – amplamente compreendida – e definição das regras de uso e ocupação do solo, e, de outro, a política de mobilidade urbana, componente da primeira e com maior enfoque na atividade de organização dos transportes urbanos e da circulação, há uma excelente ilustração desse desafio de caráter distributivo relativo ao papel da Administração local na execução da política urbana: a definição, regulação e gestão dos diferentes usos das vias urbanas. Trata-se da árdua e conflituosa tarefa de distribuir o espaço público urbano de circulação – parte expressiva da terra urbana –, notoriamente insuficiente frente às demandas que lhe têm como objeto, na tentativa de harmonizar formas de utilização relacionadas às mais diversas necessidades e direitos das populações urbanas, que extrapolam a função de circulação e o direito ao transporte, mas são igualmente importantes à efetivação do direito à cidade.

Mesmo que a legislação urbanística federal tivesse sido clara e objetiva em relação à aplicação de todos os princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos urbanísticos (Maricato, 2011) – o que reduziria, em muito, a influência das disputas entre “especialistas” e “técnicos” nesse campo (Bucci e Coutinho, 2017, p. 316) –, a complexidade da tarefa já imporá aos Executivos municipais a formulação e execução de políticas públicas específicas, tendo em conta as particularidades locais que envolvem aspectos geográficos, sociais, culturais, econômicos e políticos – determinantes das condições de regulação e gestão dos usos das vias urbanas. A formulação e execução dessas políticas específicas, por sua vez, têm como pressuposto a compreensão da natureza e regime jurídico das vias urbanas, assim como do contexto fático posto, seus limites e possibilidades, de modo que as ações governamentais incidentes sobre esse bem público partam da identificação dos conflitos envolvidos e sirvam aos interesses públicos juridicamente determinados na Constituição e na legislação, atendendo, em última análise, à efetivação de direitos sociais nas cidades, como se espera. Conforme notou Maricato (2000 e 2011), não é no campo da formulação da lei ou do planejamento urbano que se encontra o maior desafio, mas justamente na disputa por sua efetiva e justa aplicação, especialmente em favor da efetivação desses direitos.

A partir dessa ideia, a presente dissertação tem como o objeto central de análise a função social das vias urbanas. A proposta é, a partir de investigações acerca de seu conceito, natureza jurídica, formação, regime jurídico e das tensões entre política e direito envolvidas na produção e gestão das vias urbanas, estudar a incidência do princípio da função social da propriedade sobre essa espécie de bem público e as decisões estatais a ela atinentes. Com isso, pretende-se contribuir para a compreensão sobre como os inúmeros conflitos distributivos em torno da alocação do espaço público de circulação podem ser processados em uma ordem jurídica democrática, a partir dos arranjos jurídico-institucionais envolvidos na produção de políticas públicas.

Conforme será detalhado ao longo do trabalho, a escolha da categoria função social se justifica por sua capacidade de comunicar as tensões existentes entre o político e o jurídico, perpassando ambos os planos e sua relação de interdependência. Nesse sentido, trata-se de categoria apta a conectar os conflitos políticos e o complexo regime jurídico que incidem sobre as vias urbanas. A adoção da abordagem direito e políticas públicas, por sua vez, parte do entendimento de que a complexidade do problema de pesquisa demanda um olhar amplo e prospectivo sobre a questão – como deve ser a perspectiva do Poder Executivo –, considerando sua escala e as possíveis medidas coordenadas a serem tomadas para endereçá-la (Bucci, 2017). Além de suprir tais demandas, essa abordagem, em linha com a escolha da categoria “função social”, permite colocar lado a lado fatores políticos e jurídicos, examinando, de modo estruturado, as influências recíprocas entre ambos. Nos termos de Bucci e Coutinho (2017, p. 314), o campo escolhido tem como norte a contribuição à tarefa de “identificar, discutir e aperfeiçoar as relações que se estabelecem entre as políticas públicas e o arcabouço jurídico que as conforma e operacionaliza [...]”.

Em vista desses objetivos e premissas, o trabalho será dividido em quatro partes principais, cada uma correspondente a um capítulo: (1) problematização do objeto do trabalho, a partir de considerações sobre as decisões estruturantes que marcaram a produção das vias e as decisões incrementais acerca de sua gestão, bem como a partir da contextualização de tais decisões à vista do quadro mais amplo da produção do espaço urbano, realçando-se seus aspectos políticos e econômicos; (2) delimitação das vias urbanas enquanto objeto de estudo jurídico, por meio de considerações sobre o conceito, a classificação e a formação jurídica das vias urbanas; (3) sistematização do regime jurídico incidente sobre o objeto no ordenamento brasileiro, tendo como ponto de partida o regime geral dos bens públicos no Brasil e como ponto de chegada a proposta de uma tipologia das

decisões sobre a gestão dos usos das vias urbanas; e (4) apresentação da aplicação do princípio da função social da propriedade às vias urbanas como premissa de análise crítica do processo de decisão política sobre a gestão dos usos das vias urbanas, a partir da interpretação de seus parâmetros jurídicos.

Naturalmente, as fontes de pesquisa serão adequadas em razão das especificidades envolvidas em cada uma das partes acima enumeradas.

O primeiro capítulo, de viés mais crítico, buscará elementos não jurídicos justamente com o intuito de problematizar o objeto de estudo. A bibliografia, nesse ponto, será centrada na produção pertinente de economia política, economia espacial, geografia crítica, urbanismo, história e ciências sociais, sublinhando-se os aspectos referentes à regulação jurídica.

O segundo capítulo, centrado no conceito jurídico e no processo jurídico de formação das vias urbanas, se voltará, principalmente, à doutrina nacional e estrangeira de direito urbanístico, bem como à legislação urbanística federal e, quando couber, municipal, a título exemplificativo. Trata-se, portanto, de uma parte mais descritiva e sistematizadora do trabalho, ainda que concatenada, nos pontos pertinentes, aos aspectos críticos trabalhados no primeiro capítulo.

O terceiro capítulo, por seu turno, terá enfoque na literatura de direito administrativo (sobretudo nacional), mais especificamente aquela que trata dos bens públicos e sua função social, bem como analisará a legislação brasileira pertinente ao estudo proposto.

O quarto e último capítulo partirá das sínteses e conclusões extraídas dos demais capítulos para trabalhar, a partir da bibliografia pertinente, a noção de função social da propriedade e sua aplicação às vias urbanas como critério jurídico orientador para o endereçamento de conflitos, sendo encerrado com a utilização de dois exemplos concretos como campo de aplicação da pesquisa desenvolvida.

A heterogeneidade se justifica, sobretudo, pela exigência de um olhar multidisciplinar sobre as vias urbanas para uma formulação adequada sobre sua função social, em convergência ao que propõe a abordagem de direito e políticas públicas.

Cabe, então, responder, em um exercício de síntese, qual a pergunta que este trabalho busca responder e o que se pretende com isso.

Todos os assuntos aqui mobilizados se prestam a endereçar a seguinte questão: qual o conteúdo do princípio da função social da propriedade aplicado às vias urbanas e quais os parâmetros jurídicos de aferição de seu cumprimento? A razão de ser da indagação parte do contraste com outras aplicações do mesmo princípio. No caso da propriedade privada, urbana ou rural, a resposta imediata parece mais intuitiva. Ainda que haja muitas nuances que ainda ensejam diversos conflitos jurídicos e políticos – também ventilados neste trabalho –, no mundo de hoje, dificilmente alguém defenderá seriamente que um latifúndio improdutivo ou um lote vazio no centro de uma grande cidade estão em conformidade com a função social da propriedade, o que não afasta o fato de ser esse um princípio em constante construção e disputa. Mas e no caso das vias urbanas? Quais são os critérios? Uma rua de ocupação menos densa seria menos desejável socialmente do que uma rua congestionada? O que preenche a ideia de função social das vias urbanas?

Apresentada a pergunta, anuncia-se a intenção: contribuir com a tarefa analítica, com base no ponto de vista do Poder Público local de gerir esse bem público – a partir da produção e execução de políticas públicas – em atenção à sua função social, mostrando o que está em jogo em suas decisões políticas de alocação e regulação dos usos das vias, quais são seus deveres em relação a essa tarefa e quais os instrumentos à sua disposição para a consecução dos objetivos juridicamente determinados. A perspectiva adotada é, portanto, inversa àquela mais comumente utilizada na literatura de urbanismo atenta ao tema das vias urbanas: não se trata de descrever como a organização geral das cidades impacta as vias e seu funcionamento, mas de dar enfoque justamente às decisões sobre os usos das vias urbanas e seus desdobramentos para a organização das cidades, sem deixar de estabelecer as relações de mútua influência entre as duas searas.



## **1. A POLÍTICA RODOVIARISTA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

Conforme pontuado na Introdução, este capítulo servirá essencialmente à problematização do objeto de estudo “vias urbanas” a partir de uma análise crítica de sua posição e seu papel no âmbito da produção do espaço urbano. Para tanto, primeiramente, serão delineados os aspectos políticos envolvidos em sua formação e, em seguida, se tomará um distanciamento maior para buscar compreender como esse processo específico se insere na lógica mais ampla da produção do espaço urbano. Tanto neste capítulo como no próximo, optou-se por um caminho que parte do específico para o geral, formando, de modo alinhado, um contraste entre os institutos do direito urbanístico – que serão descritos no próximo Capítulo – e os conflitos políticos, econômicos e sociais que permeiam o contexto em que se dá sua aplicação, expostos a seguir.

### **1.1. A opção política pelo rodoviarismo e suas consequências sobre o espaço urbano e as vias urbanas**

Nesse primeiro tópico do capítulo, pretende-se explorar a dimensão político-econômica e social do processo de formação das vias urbanas. Trata-se, então, de abordar fundamentalmente a lógica que dirigiu, no Brasil e em boa parte do mundo, a produção das vias urbanas – atinente à atividade de organização dos transportes urbanos – e a conformação de seu uso – ligada, principalmente, à organização da circulação.

Importante pontuar, desde já, o pressuposto de que não há hierarquia entre planejamento dos transportes e planejamento da circulação (Vasconcellos, 1996), tratando-se de atividades estatais intimamente conectadas, que exercem entre si mútua influência, ambas afetando decisivamente a política atinente às vias urbanas. De um lado, a atividade de organização da circulação, que incide sobre as vias já formadas, pode impor a promoção de alterações no sistema viário ao longo do tempo, provocando a transformação das vias urbanas a partir de políticas incrementais (Lindblom, 1976). A organização dos transportes urbanos, de outro lado, é a principal atividade a afetar a produção das vias urbanas, de modo que a configuração viária resultante da política de transporte adotada afeta, estruturalmente, as possibilidades de organização da circulação. Tanto uma como a outra determinam, em grande parte, as condições de uso das vias urbanas e, conseqüentemente, as possibilidades de se dar cumprimento à sua função social.

A partir disso, tem-se que a relação entre a organização dos transportes urbanos e organização da circulação, da perspectiva da conformação das vias urbanas, parece exemplificar a ideia de intermitência de políticas públicas expressa pelo termo *mixed scanning* (Etzioni, 1967), que comunica a visão de que decisões incrementais são alternadas por decisões estruturantes, que orientam por período mais longo de tempo as políticas subsequentes. Nesse sentido, pretende-se ilustrar nesse tópico como a formação do sistema viário urbano das grandes cidades brasileiras foi marcada por uma escolha política estruturante no longo prazo, reproduzida de modo incremental ao longo das décadas: a opção pelo rodoviarismo. A proposta é buscar entender alguns dos principais elementos envolvidos nessa escolha e seus desdobramentos sobre a configuração das vias urbanas e, conseqüentemente, sobre a organização social da cidade.

#### 1.1.1. Comentário sobre o sentido da política rodoviarista e a questão da terra

Sem prejuízo de outros empregos, o termo “rodoviarismo” costuma ser utilizado em textos que abordam o planejamento dos transportes e sua ligação histórica com a dinâmica político econômica (Oliveira, 1986; Accorsi, 2006; Paula, 2010; Pereira e Lessa, 2011; Lopes, 2015), ocorrendo também na produção sobre urbanismo (p. ex. Maricato, 2011, pp. 171-183; 2000, p. 167). Dependendo da aplicação, o significado preciso do termo parece variar, mas há um sentido comum: a indicação de prioridade ao modal rodoviário – no investimento em transporte e na produção das vias urbanas ou extraurbanas – e, em grande medida, a indicação de prioridade aos meios de transporte individual motorizado.

Foram identificados na pesquisa textos com enfoque no histórico das decisões políticas e institucionais que configuraram essa escolha prioritária (Lopes, 2015; Oliveira, 1986), as motivações de tais decisões (Paula, 2010; Accorsi, 2006) e sua interação com a organização da economia nacional em geral e a organização das cidades em específico (Maricato, 2011; Vasconcellos, 2013). O conteúdo da política nem sempre é claramente definido, mas nos casos em que ocorre, notou-se, sobretudo, a preocupação com a análise da substituição do modal ferroviário pelo rodoviário e dos subsídios diretos e indiretos à aquisição e ao uso do automóvel. Diante disso, interessa à abordagem aqui pretendida lançar

luz sobre um aspecto específico do conteúdo da política rodoviarista, que nem sempre aparece de modo destacado na produção sobre o tema<sup>6</sup>.

Se o sentido da política rodoviarista fosse, de fato, a substituição majoritária da infraestrutura de transporte sobre trilhos pela infraestrutura de transporte sobre pneus, muito provavelmente tal política não teria sido objeto de tanta discussão, pelas mais diversas perspectivas. Para ilustrar essa afirmação, propõe-se um exercício de imaginação.

Suponha-se que as ferrovias instaladas pelo Brasil tivessem sido substituídas por rodovias de asfalto por onde só fosse permitida a circulação de ônibus para transporte coletivo de passageiros e caminhões para transporte de carga, ambos organizados de modo centralizado – pelo Estado ou por concessionárias de serviço público –, como ocorre frequentemente no caso do transporte ferroviário. Em sentido jurídico, se à infraestrutura de transporte fosse dado uso especial, e não geral<sup>7</sup>. É provável que a discussão sobre os modais se reduziria à eficiência econômica de cada modelo de organização dos transportes, considerando custos de construção, manutenção, combustível etc. De modo distinto e ainda mais extremo, suponha-se que não houvesse alternativa ao modal ferroviário, mas se promovesse a multiplicação dos trilhos para que cada empresa ou indivíduo pudesse, com sua própria locomotiva individual, percorrer a infraestrutura de transporte no horário e sentido que melhor lhe aprouvesse – destinando-se os trilhos ao uso geral pelos proprietários de locomotivas. Nesse caso, será que boa parte do sentido das discussões em torno da preferência de modal não permaneceria sendo aplicável?

É evidente que ambas as hipóteses são absurdas e subestimam as diferenças intrínsecas entre os meios de transporte sobre trilhos e os meios de transporte sobre pneus. Essa reflexão não pretende sugerir que o debate em torno dos modais de transporte não seja relevante, mas, em vez disso, demonstrar que há algo estrutural por trás desse debate: o conflito pelo acesso à terra e à infraestrutura públicas.

Esse olhar sobre o tema permite identificar, prontamente, que há uma questão distributiva de fundo. Na abordagem aqui pretendida, a escolha política pelo modelo rodoviarista não é fundamentalmente a opção pelo asfalto em detrimento do trilho, mas a decisão de franquear a infraestrutura pública de transporte ao uso irrestrito por uma parcela

---

<sup>6</sup> Maricato (2011) e Vasconcellos (1996) dão maior ênfase ao ponto que será tratado em relação às demais obras pesquisadas.

<sup>7</sup> A distinção jurídica entre os diferentes tipos de uso é feita no Capítulo 3.

da população – vale pontuar, aquela parcela que detém maior nível de renda –, em detrimento da coletividade. Entre todas as formas de incentivo ao transporte individual motorizado – pesquisa científica, subsídios à produção e à aquisição, política de crédito, política energética etc. –, a decisão de abrir estradas e vias urbanas e franquear seu uso a particulares que conduzem seus próprios veículos, quando bem entenderem, aparece de forma destacada. Conforme se buscará mostrar ao longo do tópico, a opção pelo rodoviarismo significou que, na disputa de interesses em torno do acesso ao espaço de circulação, o Estado arbitrou (e vem arbitrando) em favor dos interesses privados, contribuindo com uma lógica regressiva de aprofundamento das desigualdades sociais no meio urbano.

Entre as implicações desse entendimento, tem-se a pertinência de analisar a política rodoviarista como mais um capítulo do estudo da disputa em torno da terra, nó da sociedade brasileira que conserva seus traços mais arcaicos e também se manifesta nas cidades, conforme apontou Maricato:

Em outra ocasião já destacamos, como fizeram inúmeros autores, a correlação entre a propriedade privada da terra (o cativo da terra) com a libertação dos escravos (o cativo do trabalho). Os conflitos sociais que marcam todo o século XIX, revelam a forte e evidente relação que articula acesso à terra, mão de obra e colonização [...]. O latifúndio resiste, mais de quatro séculos, a todos os debates e propostas de mudança.

O processo de urbanização será marcado fortemente por essa herança. Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais. (2000, pp. 149-150).

A observação de que o estudo da política rodoviarista configura um capítulo da questão da terra – que continua a se situar no centro do conflito social brasileiro, ainda que de forma renovada (Maricato, 2011, p. 186) – não se limita à percepção de que a produção e configuração das vias possuem relação com e exercem influência sobre a dinâmica fundiária. Significa, além disso, propor a ideia de que a própria produção e distribuição das vias, em si, pode ser tida como uma das manifestações do conflito em torno do acesso à terra no Brasil. A aplicação dessa leitura à visão aqui proposta acerca do conteúdo da política rodoviarista remete ao fato de que essas raízes coloniais a que Maricato faz menção não influenciaram apenas o tratamento estatal da propriedade privada, mas também, e de modo determinante, a constituição do regime jurídico dos bens públicos no Brasil.

Conforme descrição de Marques Neto (2008, pp. 98 e ss.), o sistema de transferência de suas terras, adotado pela Coroa Portuguesa, iniciado com as capitanias hereditárias e a delegação aos donatários (particulares) da prerrogativa de dar ou conceder terras incultas pela distribuição de sesmarias, marcou de modo determinante a constituição dos bens públicos no Brasil a partir de duas consequências principais. Em primeiro lugar, esses sistemas precários de concessões de terras por simples transferências de posses, em geral a título gratuito, geraram, gradualmente, mecanismos de apropriação das terras da colônia, formando uma dinâmica de surgimento da propriedade privada a partir da ocupação, legitimada ou não pelo Estado, de bens originalmente públicos. A segunda marca relaciona-se ao descontrole de registros e à prática recorrente da ocupação sem outorga, que contribuíram a uma configuração em que os bens públicos passaram a ser concebidos como um remanescente das terras não ocupadas.

Segundo o autor, esse histórico teve reflexos sobre a falta de preocupação em demarcar, juridicamente, o patrimônio público (2008, pp. 104-105). Assim, a menor importância reservada ao tratamento dos bens de uso compartilhado no tempo da colônia está, segundo ele, na raiz da dificuldade de caracterização de um “regime dominial do patrimônio público” no direito brasileiro (2008, p. 90). A evolução desse tratamento, não apenas no Brasil, dependeu em grande parte do processo de urbanização, que, de alguma forma, impõe a necessidade do cultivo de um espírito comunitário ou, ao menos, de uma maior preocupação com as regras de convivência e a gestão dos bens de uso comum. Contudo, como relata Caio Prado Jr. (2012, pp. 21 e 31), os centros urbanos tiveram pouca importância no período colonial brasileiro, prevalecendo o poder dos proprietários rurais, mesmo nas administrações municipais – sempre com peso destacado haja vista a tradição municipalista brasileira.

Diante dessas peculiaridades do contexto histórico nacional, tem-se mais um motivo para encarar, no conteúdo da política rodoviária nacional, um objeto de estudo que compõe o quadro mais amplo da disputa política e jurídica em torno da terra no Brasil. É legítimo supor que as características do processo de formação dos bens públicos no Brasil, marcado por essa disputa, podem ter contribuído significativamente também ao tratamento historicamente reservado às vias urbanas – umas das principais e mais antigas espécies de bem público – e, mais tarde, tenham facilitado a adoção e perpetuação do modelo rodoviário de cidade no Brasil.

### 1.1.2. Breve histórico do rodoviarismo no Brasil

O primeiro passo para entender o processo político de formação do sistema viário brasileiro, em muito semelhante ao ocorrido em parte significativa das cidades do mundo, é desnaturalizá-lo. A atual configuração das vias do país não é fruto do acaso ou de uma evolução social e tecnológica espontânea e linear. Há uma clara opção macropolítica envolvida nesse processo, que não se inicia e, tampouco, se encerra na questão urbana. A conformação das vias urbanas e extraurbanas, assim como as opções envolvidas na atividade de organização dos transportes, foi estabelecida pela adoção voluntária e deliberada de um determinado perfil e orientação de políticas públicas, que contaram com a convergência de uma multiplicidade de fatores econômicos, políticos, institucionais e ideológicos para se desenvolverem e se perpetuarem. Esse perfil de políticas, assim como o movimento que deu suporte à sua execução, é denominado por parte dos autores que se debruçaram sobre o tema como rodoviarismo (Maricato, 2011; Accorsi, 1996; Oliveira, 1986; Paula, 2010; Lopes, 2015).

É oportuno contextualizar esse processo a partir do nível federal, que, nesse caso, repercutiu decisivamente sobre políticas adotadas em âmbito local. No plano nacional, com base nos aspectos comuns das obras que se propuseram a descrever a ascensão das políticas rodoviaristas, é possível, grosso modo, sintetizar essa ascensão dividindo-a em três períodos históricos: (i) o primeiro, do início do século XX até o ano de 1930; (ii) o segundo, de 1930 a 1945; e (iii) o terceiro, entre 1945 e o início da década de 1980, embora tenha um ápice bem delimitado a partir de 1955, com a ascensão de JK. Passa-se a caracterizar cada um desses períodos da perspectiva nacional para, no subtópico seguinte, indicar de que maneira a adoção dessas políticas repercutiu no nível urbano.

O primeiro período não contempla a execução pelo Estado de políticas rodoviaristas propriamente ditas – não é possível aferir uma prioridade explícita e consistente ao transporte rodoviário –, mas é quando se inicia o movimento rodoviarista. Apesar de, logo no início do século XX, o país já ter começado a importar veículos dos Estados Unidos, os dados indicam que o transporte rodoviário ainda ocupava um espaço tímido na realidade brasileira. Em 1917, a frota nacional era de apenas 5.000 veículos, dos quais cerca de 90% se concentrava nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, quase sempre nas zonas urbanas (Ferreira-Neto,

1974, p. 40). De outro lado, é o período em que começam a se organizar, econômica e politicamente, os grupos de interesse ligados ao rodoviarismo e se inicia a formação de bases institucionais para a construção de rodovias.

Em relação à organização dos grupos rodoviaristas, tem-se os seguintes fatos ilustrativos<sup>8</sup>: em 1907 é fundado o *Automóvel Club do Brasil* (ACB), desde já com o intuito de promover a defesa do automóvel e do transporte rodoviário (Oliveira, 1986); o próprio ACB foi responsável pela construção da primeira estrada de rodagem no Brasil – inaugurada em 1922 e aberta ao trânsito em 1926 –, ligando o então Distrito Federal à cidade de Petrópolis; em 1916, foi organizado o 1º Congresso Nacional de Estradas de Rodagem; em 1919 a *Ford* instala a primeira montadora de automóveis no país, seguida pela *General Motors* em 1925; em 1925, foi criada a Federação Brasileira de Estradas de Rodagem; em 1926 elaborou-se o primeiro Plano Geral para a Base da Rede Rodoviária Brasileira, conhecido como “Plano Catramby”, que propunha a construção de rodovias superpostas aos traçados ferroviários; além do Catramby, foram desenvolvidos em 1927 outros dois outros planos rodoviários – o “Plano Luiz Schnoor”, que defendia a construção de rodovias passando pelo planalto central, e o “Plano da Comissão de Estradas de Rodagem Federal (CERF)”, que também propunha uma rede que passasse pelo planalto central, mas focada nas regiões centro-sul e nordeste (Pereira e Lessa, 2011, p. 28).

No plano institucional, começa a ser constituído um aparato de construção de estradas, sem que se identifique ainda uma tendência consistente de prioridade à rodovia. Citam-se alguns marcos<sup>9</sup>: em 1905, o governo autoriza a abertura de crédito para a construção de estradas que liguem capitais (Lei 1.453), ampliando a medida, em 1906, às cidades com mais de 10 mil habitantes; em 1907, cria-se subvenção para as empresas que organizassem serviços de transporte por automóveis industriais (Decreto 1.811); em 1908, o Governo Federal é autorizado a firmar acordos com os estados para investir em estradas, desde que convergentes com o transporte ferroviário e fluvial; em 1911, a Repartição Federal de Fiscalização é transformada em Inspeção Federal de Estradas – IFE (Decreto nº 3.454), subordinada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas – MVOP; em 1921, o IFE incorporou funções de planejamento, tornando-se o primeiro órgão federal de planejamento

---

<sup>8</sup> A maior parte dos fatos aludidos no parágrafo foi extraída de Lopes (2015), em sistematização que os combina com os marcos institucionais nas pp. 51-52.

<sup>9</sup> Marcos institucionais baseados na sistematização realizada por Lopes (2015, pp. 51-52)

rodoviário; em 1922, o MVOP é autorizado a subvencionar até 50% do custo de construção e conservação de estradas (Decreto 4.460/1922); por fim, em 1927, foram criados a Comissão de Estrada de Rodagens Federais (CERF) e um fundo exclusivo para investimento em estradas federais, a ser executado pelo MVOP (Decreto 5.141).<sup>10</sup>

A compreensão da transição do primeiro para o segundo período passa pelas transformações políticas e econômicas, no Brasil e no mundo, que convergiram para uma mudança de orientação política mais ampla do que a questão dos transportes. Até a década de 1920, o Brasil era um país de economia rural voltada para a exportação, politicamente controlado pelas oligarquias regionais. Até então, ferrovias e hidrovias eram os modais prioritários para transporte de cargas de média e longa distância e a integração do território nacional não era uma necessidade premente. Assim, o papel do transporte rodoviário, pouco estruturado, era bastante delimitado:

Inicialmente, quando a estrutura produtiva tinha uma especialização marcante na exportação de produtos primários [...], a estruturação do espaço geo-econômico caracterizava-se pela descontinuidade, formando um arquipélago de atividades dependentes do mercado externo. Verificava-se, então, a concentração das atividades econômicas, em geral, numa faixa litorânea restrita, com acesso relativamente fácil à navegação de cabotagem ou de longo curso. As atividades industriais ainda incipientes visavam, tão-somente, o atendimento de necessidades urbanas elementares. Neste contexto geo-econômico, cabia a sistemas ferroviários isolados a função principal de escoar fluxos de produção primária no sentido interior-litoral e, subsidiariamente, distribuir mercadorias importadas. A grande quantidade de portos, associada a um bom sistema de navegação para a época, propiciava uma integração longitudinal da faixa litorânea e o intercâmbio entre os pólos exportadores. **Neste estágio, as ligações rodoviárias surgem com um caráter exclusivamente local, atendendo aos centros urbanos e distritos municipais, sem comprometer a complementaridade do sistema ferrovia-porto-navegação.** (Barat, 1978, p. 91, grifo nosso)

Esse cenário começa a se alterar no final da década de 1920. A crise econômica mundial de 1929 teve como um dos efeitos a queda dos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional e, no ano seguinte, a Revolução de 1930 traz concretamente, pela primeira vez, uma ambição de desenvolvimento nacional por meio da industrialização – inaugurando o período “nacional desenvolvimentista”. A nova conjuntura internacional e a orientação política governamental convergiram para uma série de objetivos interligados: o

---

<sup>10</sup> Essas últimas medidas, sobretudo a constituição do fundo, ganham simbolismo maior se considerado que foram tomadas pelo então Presidente Washington Luís. Em seu discurso de posse, Washington Luís proferiu uma frase que ficou famosa e pode ser vista como uma espécie de coroamento desse primeiro período de ascensão do rodoviarismo enquanto movimento: “Governar é abrir estradas”.

desenvolvimento das forças produtivas nacionais, o fomento ao mercado interno, a intensificação da intervenção estatal na economia, o investimento em infraestrutura, a integração do território nacional e assim por diante. Alçando-se a um dos principais eixos dessa política de desenvolvimento, a construção da infraestrutura do país passa a ser encarada com outro viés pelo Estado, provocando alterações na regulação desse setor:

A relação do Estado com o desenvolvimento e construção de infraestrutura básica no país, em particular no que diz respeito aos setores de transportes e energia, sofreu profundas modificações a partir da década de trinta. Até então, a forma de regulação hegemônica na produção das obras de infraestrutura e operação dos serviços públicos gerados a partir destes era o Contrato de Concessão [...]. De maneira geral, o governo federal delegava a Estados e municípios a formalização e administração dos contratos de concessão que foram, paulatinamente, sendo monopolizados por grandes grupos privados internacionais [...]. Iluminação pública, fornecimento de gás, redes de saneamento básico, **construção e operação de estradas de ferro**, geração e transmissão de energia, **transporte coletivo através de bondes nas grandes cidades** eram algumas atividades em que tal modelo de regulação era dominante.

[...] a partir da década de 30, significativas mudanças começam a ocorrer no sentido de um reordenamento do modelo institucional que regia o setor de infraestrutura no país. Tais mudanças têm como ponto de partida e principal incentivador o Estado, através da ação do governo a nível federal. Datam deste período as primeiras iniciativas no sentido de um maior controle sobre a operação dos grupos estrangeiros atuantes no setor de infraestrutura e sobre a qualidade e o regime das concessões no país. Assim é que o governo federal assumiu para si a autorização prévia de quaisquer novas concessões bem como a revalidação das que se encontravam em andamento. [...] através do Decreto n. 24.336 [...] de 1934, definiu-se que futuras concessões seriam permitidas apenas a brasileiros ou a sociedades em que pelo menos 60% das ações com direito a voto pertencessem a brasileiros (Accorsi, 1996, pp. 23-24, grifos nossos).

Conforme adiante detalhou Accorsi (1996, p. 24), o referido aumento do controle sobre os grupos estrangeiros, até então principais agentes da construção da infraestrutura do país, se deu de diversas maneiras: condicionamento da renovação das concessões à renegociação dos contratos; eliminação da chamada “cláusula ouro”, que protegia o capital estrangeiro contra oscilações monetárias; mudança da política tarifária, cuja liberdade era um dos eixos no modelo em vigor, criando-se novos critérios para reajuste; congelamento de tarifas para forçar a renegociação de contratos vigentes; além da limitação do acesso dos grupos estrangeiros a novas concessões. Nesse contexto, em que o setor de infraestrutura passa a ter um caráter estratégico, o capital estrangeiro sofre restrições e, de outro lado, o empresariado nacional ainda se mostra incapaz de atender as demandas produtivas desse

setor (Lopes, 2015, p. 74), o Estado passa a ter um papel central, atuando diretamente na construção da infraestrutura nacional.

Para fazer frente a esse desafio, dá-se início a um processo de significativas mudanças institucionais, a fim de permitir uma atuação dessa natureza. Especificamente no que tange às políticas relativas ao transporte, tem-se entre 1930 e 1945 um período no qual, em que pesem as oscilações e conflitos, houve, no agregado, a constituição das principais bases institucionais que permitiram, no período subsequente, o desenvolvimento das políticas rodoviaristas propriamente ditas.

Entre as principais medidas que indicam o caráter conflituoso e, ao mesmo tempo, o viés predominante das políticas, destacam-se<sup>11</sup>: em 1931, a criação do Plano Rodoviário do Nordeste; em 1932, a extinção do fundo especial voltado ao investimento em rodovias, com redução das verbas federais para estradas; em 1933, a restauração da CERF (extinta em 1931) para elaborar um projeto de lei para criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER; em 1934, aprovação do primeiro Plano Geral de Aviação Nacional – PGAN (Decreto 24.437), basicamente ferroviário (Oliveira, 1986, p. 109); em 1937, a criação do DNER (Lei 467), embora em bases diferentes daquelas propostas pela CERF; em 1940, a criação do Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios, composto por parcela do novo Imposto Único sobre combustíveis Lubrificantes – IUCL (Decreto 2.615); em 1943, a formação de comissão para elaborar o Plano Rodoviário Nacional – PRN, aprovado no ano seguinte; em 1944, a revisão do plano de viação, aumentando-se a quilometragem de construção de rodovias previstas; e, finalmente, em 1945, após a deposição de Getúlio Vargas, a transformação do DNER em autarquia, com garantia de autonomia financeira e administrativa, a criação do Fundo Rodoviário Nacional e o incentivo à criação de departamentos de estradas nos estados – os futuros DERs (medidas do Decreto-Lei 8.463, batizado “Lei Joppert”).

Além de indicarem a tendência das alterações e a existência de conflitos, essas medidas indicam o principal objeto das controvérsias colocadas. Accorsi (1996, p. 29) resume as principais reivindicações dos grupos rodoviaristas: (i) “o reconhecimento da autonomia do DNER”, (ii) “a garantia de um fluxo de recursos contínuo e de longo prazo para o desenvolvimento das obras rodoviárias” – imune às incertezas políticas; e, a partir

---

<sup>11</sup> Mudanças baseadas nos levantamentos feitos por Accorsi (1996, pp. 23 e ss.) e Lopes (2015, pp. 41 e ss.).

disso, (iii) a organização de um sistema decisório capaz de manter continuamente a política de investimento no transporte rodoviário, partindo do DNER e tendo como pressuposto suas ramificações estaduais. Os grupos de interesse que defendiam tal orientação, representados inclusive por uma parcela da burocracia, chocavam-se com o viés centralizador do Governo Vargas, que resistia às pressões pela autonomia do DNER.

O advento da “Lei Joppert”, logo após a queda de Vargas, significa a vitória dos movimentos rodoviaristas nessa disputa e, do ponto de vista institucional, é o principal elemento desse período na construção da política rodoviarista brasileira (Lopes, 2015; Pereira e Lessa, 2011; Accorsi, 1996; Oliveira 1986).<sup>12</sup> Contudo, o plano institucional não pode ser analisado isoladamente. O papel que o transporte rodoviário ocuparia no Brasil não dependeu apenas das bases institucionais e do planejamento rodoviário. Sua posição resulta de um conjunto de decisões relativas à política de transporte como um todo – ainda que essas decisões não seja fruto de um processo racional e linear. Além disso, deve-se ter em conta que a própria política nacional de transporte é altamente influenciada por fatores políticos e econômicos, alheios às vantagens e limites de cada modal e de cada meio de transporte.

Em relação à política de transporte, os planos e medidas relativas aos demais modais – especialmente, marítimo e ferroviário –, influenciam intensamente a definição do espaço do transporte rodoviário. Assim, ainda que menos visível nesse período, dada a precariedade da infraestrutura de transporte como um todo frente à crescente demanda, há um conflito implícito relativo à escolha de modais e seus respectivos papéis. Conforme nota Lopes (2015, p. 43), no Plano de Viação de 1934, as ferrovias e a navegação ainda eram tidas como os meios de transporte prioritários para grandes volumes e grandes distâncias, tendo em vista seu baixo custo. Até 1940, não era comum a construção de rodovias com traçados paralelos aos trilhos, tendo em vista a função mais delimitada das primeiras<sup>13</sup>. Além disso, até a “Lei Joppert”, a construção de rodovias também tinha como obstáculo a dificuldade de financiamento, sendo que da criação do DNER (1937) até a lei (1945) foram construídos apenas 1.519 quilômetros de estradas no país (Oliveira, 1986, p. 107).

---

<sup>12</sup> Para Accorsi (1996, p. 31), o Decreto-Lei 8.463/1945 é “sem dúvida o marco a partir do qual se desenvolveu o futuro sistema de transporte rodoviário no Brasil tendo como elemento estruturante o DNER e os DERs estaduais, conferindo substância às reivindicações do rodoviarismo no interior do aparelho do Estado.” Lopes (2015, p. 125) também é taxativo ao classificar a “Lei Joppert” como “grande propulsora do rodoviarismo brasileiro”.

<sup>13</sup> Paula (2010, p. 144) demonstra a importância desse elemento nos debates políticos travados no Congresso e no Executivo Federal ao longo do ano 1954. A controvérsia colocada era se a construção de rodovias paralelas aos trilhos gerava ou não uma “concorrência predatória” ao modal ferroviário.

Conforme explica Barat (1978, p. 91), a intensificação do processo de industrialização a partir de 1940, com expansão e diversificação da oferta, resulta em fluxos adicionais de bens, que passaram a ser transportados com participação crescente do modal rodoviário, que apresentava vantagens econômicas de curto prazo. Concomitantemente, o sistema ferroviário, que já apresentava sinais de degradação desde o início do século (Lopes, 2015, p. 110; Paula, 2010, p. 149), é atingido pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, que dificulta a importação dos componentes fundamentais às ferrovias, agravando os efeitos da falta de financiamento. A deterioração das ferrovias, gerada em muito pela inversão de prioridades, também é um fator a reforçar o impulso de construção de rodovias, ao passo que, em um processo de retroalimentação, o reforço do rodoviarismo contribui para agravar a negligência crescente com o sistema ferroviário:

A expansão excessiva do sistema rodoviário situa-se cumulativamente como efeito e causa da deterioração dos sistemas ferroviário e de navegação costeira. Com efeito, a proliferação de novos investimentos rodoviários ao mesmo tempo que atenderam à pressão da demanda pelos serviços de transporte, oferecendo um ajustamento *expost*, a partir de certo ponto a própria ampliação exagerada do transporte rodoviário na composição da demanda passou a dificultar, também, as condições de recuperação das demais modalidades. (Barat, 1978, pp. 114-115)

Nesse contexto, e contando com o aparato institucional já desenvolvido, as políticas rodoviaristas deslançam a partir de 1945, com grande proeminência até a chegada da década de 1980. Em paralelo ao início da intensificação da construção de rodovias, quase sempre protagonizadas pelo próprio DNER, a ênfase da primeira década desse período é a formação do setor privado da construção, que adquire gradativamente capacidade produtiva para liderar as obras. Conforme sintetiza Lopes, a formação do setor foi favorecida, em grande parte, pelo próprio arranjo institucional existente:

[...] entre 1945 e 1955, o rodoviarismo no Brasil tem as seguintes características: os planos rodoviários de Minas Gerais e São Paulo formaram os primeiros mercados de grande atuação; com relação aos planos federais, estes foram pioneiros na pavimentação de estradas; os recursos para o setor vinham do FRN e de dotações orçamentárias estaduais e federal; **o DNER e os DERs são os principais construtores, além de demandantes; e, as firmas privadas nacionais ainda são pequenas e carecem de equipamentos e conhecimentos técnicos para atuarem com mais vigor.** [...] No entanto, o mais marcante é que, já no início de constituição de um amplo mercado de construção pesada no Brasil, fica evidente **o caráter político das concorrências, ou seja, as empreiteiras necessitavam de boas articulações públicas e não de ótimas ofertas de preços.** Posteriormente, ainda recorriam a **práticas que permitiam aditar os contratos para transformar as obras num negócio mais rentável possível.** (Lopes, 2015, pp. 78-79, grifos nossos)

Ferraz Filho (1981) reforça essa narrativa sobre o percurso de emergência das empreiteiras da construção pesada no país, valendo-se de depoimento de um ex-Diretor do DNER do Governo Dutra sobre a situação em 1948/1949:

[...] o DNER era o grande construtor. Eu tinha, entretanto, no trecho que construí nesta época pequenas empreiteiras trabalhando sob meu comando. Enquanto o DNER dispunha de tratores pesados, caminhões e escavadeiras, o maior dentre os empreiteiros privados que participaram da obra possuía um tratorzinho D-7 e umas carrocinhas puxadas a burro. Este era o tipo de empreiteiro brasileiro em construção rodoviária. Eles começaram assim. Depois, naturalmente estimulados pela política do DNER, que foi uma política estimulada pelo próprio governo, foram crescendo. (Ferraz Filho, 1981, p. 47, *apud* Lopes, 2015, p. 77)

Ou seja, a partir de 1945, o DNER, já então autarquia com fluxo contínuo de recursos, era responsável pela execução direta das obras e subcontratava as construtoras privadas, ainda pequenas, para lhe auxiliar. Conforme lembra Accorsi (1996, p. 40), as regras atinentes às licitações públicas até 1966 eram precárias, de modo que a autonomia orçamentária e administrativa também significava que o DNER pudesse atuar com bastante discricionariedade em relação aos procedimentos de escolha para contratação, contribuindo para o favorecimento de grupos empresariais mais bem relacionados. Assim como na fase da contratação, a falta de mecanismos de controle em relação aos serviços subcontratados e a descentralização da execução aos órgãos estaduais permitiam que as empreiteiras obtivessem condições muito vantajosas, por meio de aditivos e outros expedientes. Nessa configuração, a partir da intensificação das obras, as construtoras se capitalizam, tornando-se não apenas atores econômicos fundamentais à realização das obras – superando a capacidade de execução direta do DNER –, mas também agentes políticos influentes<sup>14</sup>.

Em paralelo, a construção e pavimentação de rodovias seguiram em ritmo crescente. Em 1951, foi feita nova revisão do PGAN, propondo a criação de uma rede rodoviária de 61 mil quilômetros e conferindo ao modal rodoviário o papel de via pioneira de penetração (Pereira e Lessa, 2011, p. 30). Para além dos números, é simbólica uma mensagem do então Presidente Vargas ao Congresso Nacional em 1953:

‘[o país demonstra] decidida preferência pela rodovia – em detrimento da ferrovia – mesmo nos casos em que, tecnologicamente, a estrada de ferro seja a melhor solução, como quando trata de atender a um volume ponderável de carga ou de passageiros, a distâncias consideráveis. [...]

---

<sup>14</sup> Paula (2010, p. 144) registra a existência de uma “bancada rodoviária” no Congresso Nacional e a ascendência de grupos de empreiteiros sobre o Partido Social Democrático (PSD), que controlou o DNER entre 1945 e 1964 e comandou o MVOP durante o Governo de Juscelino Kubistchek (1956-1960).

mesmo que isso possa implicar em desembolsos muito maiores e, em certos casos, com menor rendimento. E o Poder Público é induzido a chamar a si os investimentos mais importantes, isto é, a construção da via, além de sua conservação, o que alivia consideravelmente o custo aparente da exploração de tal meio de transporte, tornando-o mais atrativo para o particular do que, no exemplo, o ferroviário. [...] mas é meu dever advertir que, ao menos por enquanto, o custo do transporte ferroviário é várias vezes mais leve, em termos de divisas, do que o rodoviário, porque aqui mesmo podemos fazer os trilhos e os vagões e logo estaremos construindo as locomotivas, e porque a estrada de ferro aceita energia como poderemos produzir em quantidade ilimitadas, a exemplo da hidrelétrica ou, em certas regiões, da lenha ou do carvão nacionais.<sup>15</sup>

O trecho escancara o caráter prioritário conferido ao transporte rodoviário a partir de decisões políticas. Ou seja, não se tratou de escolhas de planejamento calcadas apenas na eficiência dos modais ou na eficácia da política de transporte em geral.<sup>16</sup>

A partir da ascensão de Juscelino Kubistchek (JK) à presidência, o rodoviarismo vive seu período áureo, com o aprofundamento das políticas que estavam em curso e sua inserção em uma lógica mais ampla. O Plano de Metas de JK contemplava diretamente o setor do transporte rodoviário em três metas. A meta 8, atinente à pavimentação de rodovias, previa inicialmente 3.000 km, o que foi revisado, ao longo do mandato, para 5.000 km – a serem pavimentadas pelo Governo Federal –, o que implicava quase sextuplicar os 920 km de rodovias então pavimentadas. A meta 9, relativa à construção de novas rodovias de “primeira classe”, previu em princípio 10.000 km, o que foi revisado para 12.000 km, significando mais do que dobrar a rede existente. A meta 27 tinha por objeto o desenvolvimento da indústria automobilística, e estabeleceu a produção de 170 mil veículos. Havia, ainda, a meta síntese, referente à construção de Brasília, que contemplou a ideia de um “cruzeiro rodoviário” (Pereira e Lessa, 2011, p. 31), com a construção de eixos rodoviários que interligassem a nova capital aos estados. A própria configuração da nova capital não deixa de ser um símbolo do rodoviarismo, haja vista a dependência do automóvel como pressuposto de sua organização territorial.

Em relação a esses objetivos, o plano não ficou no papel. As três metas foram batidas e superadas: em apenas cinco anos, foram 6.202 km de vias pavimentadas (124% da meta),

---

<sup>15</sup> Trecho extraído de Paula (2010, p. 151).

<sup>16</sup> Barat (1978, p. 115) evidencia esse fato ao afirmar que: “[c]hegou-se, em meados da década dos 60, a uma situação de hipertrofia do sistema rodoviário que implicou, concretamente, o transporte ineficiente de muitos bens, distorcendo a função econômica específica dos transportes, principalmente nas regiões de maior desenvolvimento. Assim, o sistema de transportes chegou a constituir-se num obstáculo às próprias possibilidades de desenvolvimento econômico.”

14.970 km de rodovias novas (124% da meta) e 199.180 veículos fabricados pela indústria nacional (117% da meta) – entre caminhões, jipes, utilitários e automóveis. É ilustrativo comparar os desdobramentos dessas metas com os daquelas relativas ao transporte ferroviário: a meta 6 (reaparelhamento das ferrovias) foi atingida em 76% e a meta 7 (construção de ferrovias), em apenas 39,4% (Paula, 2010, p. 152). As metas relativas ao transporte rodoviário foram, portanto, claramente prestigiadas, sendo possível identificar medidas de toda ordem tomadas com foco na garantia de seu cumprimento.

No que tange ao investimento em rodovias, merecem destaque o incremento de recursos provenientes diretamente de dotações orçamentárias, ultrapassando, pela primeira vez, as verbas arrecadas ao FRN<sup>17</sup> (Accorsi, 1996, p. 57) e a reserva de recursos para importação de maquinário rodoviário em favor dos empreiteiros que participavam do Plano Rodoviário Nacional, conforme instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC (Lopes, 2015, p. 82). Ressalta-se que, sob JK, o DNER deixou de executar as obras diretamente, passando à condição de mero controlador. Em relação à indústria automobilística, a formação do Grupo de Execução da Indústria Automobilística – GEIA e, a partir de sua formulação, a garantia de uma série de estímulos cambiais, fiscais, creditícios e comerciais propiciaram a instalação de 16 fábricas de automóveis e de 120 fábricas de autopeças, capitaneadas pela indústria nacional emergente. As políticas rodoviaristas e o apoio à produção automobilística entraram no centro da política nacional de desenvolvimento, em um arranjo político que tem em seu núcleo econômico as montadoras estrangeiras, a indústria nacional de autopeças e o setor nacional da construção civil, contando ainda com o apoio expressivo de atores laterais, a exemplo da indústria da borracha.

Após o breve hiato de ajuste fiscal que marcou o governo Jânio Quadros, no governo João Goulart e, em seguida, nos governos militares, o foco e a intensidade das políticas rodoviaristas se mantiveram (Pereira e Lessa, 2011, p. 33; Lopes, 2015). No caso dos governos militares, deu-se em paralelo uma progressiva desativação de estradas de ferro. Entre 1964 e 1984, foram extintos mais de 10 mil km de ramais do interior, principalmente de passageiros, priorizando-se a manutenção apenas daquelas ferrovias consideradas estratégicas (Paula, 2010, p. 144). A aliança entre o Estado e empreiteiras em torno da

---

<sup>17</sup> Além do incremento expressivo das dotações orçamentárias destinadas às rodovias, outro fator que contribuiu para essa inversão foi a corrosão da arrecadação com o IUCL, que abastecia do FRN, decorrente do aumento da inflação.

construção de rodovias também se consolidou, favorecendo, ao lado de outros fatores, a formação de um oligopólio no setor (Lopes, 2015; Accorsi, 1996).

Segundo Lopes (2015), o setor rodoviário só deixou o status de carro chefe das grandes empreiteiras em 1972, quando as obras de barragem ganharam primazia. Mesmo assim, o investimento em rodovias seguiu expressivo até o final da década de 1970, desacelerada apenas pelo segundo choque do preço do petróleo (1979), agravado pela crise econômica que acometeu o país no início dos anos 1980 (Barat, 1981).

Isso não significou a priorização de outros modais, mas apenas a influência de um fator exógeno, sendo a política nacional de transporte marcada até os dias atuais pelo viés rodoviarista. Reflexo disso é que, em 2008, o Brasil produziu aproximadamente 2,8 milhões de automóveis de passageiros e comerciais leves, número que ficou em torno de 2,9 milhões em 2010 (Maricato, 2011, p. 79), sendo que, a despeito da grave crise econômica dos últimos anos, a produção não ficou abaixo de 1,7 milhão em nenhum ano desde então. Se no ano de 1999 o produto das indústrias automobilísticas representou 13% do PIB nacional, sob fortes incentivos públicos de diversas naturezas, essa proporção passou a 19,8% apenas uma década depois. Conforme se verá no subtópico seguinte, as cidades não ficaram imunes a esse modelo de desenvolvimento.

Não se pretendeu nesse subtópico detalhar exaustivamente a complexa história do rodoviarismo brasileiro, mas apenas ilustrar o percurso de sua ascensão, indicando que a conformação do sistema viário brasileiro não foi obra do acaso ou de um processo decisório pacífico, linear e racional. Tratou-se de um período em que, com algumas idas e vindas e discordâncias pontuais, por força da convergência de uma multiplicidade de fatores políticos, econômicos e institucionais, consagrou-se a primazia do transporte rodoviário, defendido por um movimento de setores empresariais, políticos, burocratas, técnicos e entidades da sociedade civil organizada. Desse imbricado processo, identifica-se uma tônica da política nacional de transporte e conseqüentemente da produção das vias do país, resultante de um conjunto de decisões tomadas pelo Poder Público federal que colocou as atividades econômicas ligadas ao setor rodoviário no centro do projeto nacional de desenvolvimento. Como se verá a seguir, esse viés das políticas nacionais repercutiu intensamente na política adotada nas cidades, tendo papel decisivo na conformação das vias urbanas e, conseqüentemente, do território urbano.

### 1.1.3. O modelo rodoviarista de cidade e a eleição do carro

No subtópico anterior, buscou-se ilustrar como políticas públicas implementadas em várias frentes pelo Estado brasileiro apontam, de modo consistente, a prioridade ao modal rodoviário e ao automóvel como meio de transporte: a política tributária, os subsídios à produção e ao consumo de automóveis, a política de acesso ao crédito, a pesquisa científica, a escolha dos investimentos nacionais em infraestrutura, a negligência a outros modais (como ferrovia e hidrovia), o aparato institucional e assim por diante. Mais do que evidenciarem a prioridade consciente à rodovia e ao automóvel, as medidas descritas indicam que a produção de estradas, a indústria automobilística e os setores econômicos ligados a essas atividades entraram no centro da política nacional de desenvolvimento. Por uma razão de recorte metodológico, excluiu-se, deliberadamente, um último elemento chave desse conjunto de políticas: a adaptação das cidades, em geral, e das vias urbanas, em particular, aos carros. É o que se pretende abordar neste subtópico.

Como pressuposto da análise, vale destacar o raciocínio de Maricato, que oferece uma visão sintética da importância da adaptação das cidades e sua subordinação a uma teia formada por diversas cadeias produtivas:

De todos os fatores que contribuem para a piora da condição de vida das metrópoles, o modelo de mobilidade baseado na matriz rodoviarista, especialmente no automóvel, e o relativo desprezo pelo transporte coletivo são, talvez, os de maior impacto (2011, p. 79).

A impermeabilização do solo causada pela urbanização dispersa que avança horizontalmente sobre todo tipo de território ou uso, a área ocupada e impermeabilizada pelo automóvel nesse modelo de urbanização (estacionamentos, avenidas, amplas rodovias, viadutos, pontes, garagens, túneis) [...] **A indústria do automóvel envolve não apenas a produção de carros (exploração de minérios, a metalurgia, a indústria de autopeças e os serviços mecânicos de manutenção de veículos), mas também a infraestrutura relacionada à circulação.** Somente nesses processos citados já teríamos o envolvimento de forte movimento econômico e, portanto, de significativo poder político. Mas a rede de negócios e interesses em torno do automóvel vai bem mais longe e envolve inclusive o coração da política energética, estratégica para qualquer projeto de poder nacionalista ou imperialista (2011, pp. 174-175, grifo nosso).

Nesse sentido, infere-se que a adaptação das cidades ao transporte individual motorizado não é apenas reflexo de políticas nacionais sobre o território urbano, de modo que a produção da cidade adaptada a esse modelo passa a ser também instrumento de uma

agenda mais ampla. Resumidamente, buscar-se-á, a seguir, ilustrar de que modo isso se deu nas cidades brasileiras, utilizando como principal exemplo a representativa constituição do sistema viário do município de São Paulo, em torno do qual se formou a maior mancha urbana do país e uma das maiores do mundo. Preliminarmente, cabe, contudo, tecer algumas considerações sobre o processo comum pelo qual passaram as grandes cidades brasileiras e dos países em desenvolvimento, sobretudo na segunda metade do século XX.

Como indica Eduardo Alcântara de Vasconcellos (1996, p. 42), embora tenha sido um processo verificado em boa parte do mundo, a adaptação das cidades aos veículos automotores variou no tempo, intensidade e forma, a depender das condições econômicas de cada país ou região. Nos Estados Unidos, desde os anos 1920, algumas cidades, como Chicago e Los Angeles, já experimentavam profundas transformações a partir do rearranjo da oferta de transporte, que passou por um processo célere de mercantilização. Nas cidades europeias, a adaptação do espaço se intensificou apenas no pós-guerra, entre outras coisas, por conta de um processo mais lento de mercantilização. Na chamada periferia do capitalismo, a maioria dos países seguia até então com infraestrutura extremamente precária, baseando a maioria dos deslocamentos nos meios não motorizados. A exceção foram alguns países como Brasil, México e Coreia do Sul, que desde a primeira metade do século vivenciaram um processo de industrialização que permitiu a diversificação dos meios de transporte.

Ainda conforme Vasconcellos (1996, p. 43), no caso da América Latina, a infraestrutura de transporte foi, no início do século XX, organizada a partir das companhias de transporte sobre trilhos. Com o término da Segunda Guerra Mundial e o aumento massivo da produção mundial de veículos automotores, o transporte urbano sobre trilhos passa a sofrer pressão competitiva de ônibus, caminhões e, de modo cada vez mais intenso, dos carros. Nesse contexto, por uma série de razões políticas e econômicas, o transporte sobre trilhos foi totalmente negligenciado e se deteriorou, tornando o sistema de transporte público altamente dependente dos operadores de ônibus. No caso específico do Brasil, sobretudo a partir do desenvolvimento da indústria automobilística no Governo JK, as classes médias das grandes cidades começaram a migrar do transporte público para o transporte individual, de maneira que o automóvel expandiu, a partir de então, sua ocupação do espaço de circulação.

Conforme explica Barat (1978, pp. 311-312), no Brasil, antes mesmo da adaptação das cidades por meio da implementação de políticas locais, já é possível identificar os impactos da política rodoviária nacional sobre a conformação dos territórios urbanos:

No Brasil, o processo de deterioração dos transportes ferroviário e marítimo nas últimas décadas, bem como o declínio sistemático de suas participações [...] contribuíram de maneira marcante para distorções locais que afetaram a configuração metropolitana. Atividades industriais que envolviam transferência e manuseio de grandes concentrações de carga densa, que tradicionalmente procuraram localizar-se ao longo dos troncos ferroviários ou nas áreas portuárias, acabaram localizando-se ao longo de acessos rodoviários ou mesmo próximas a estreitas faixas portuárias [...].

Por conseguinte, [...] [deu-se] a dispersão da localização industrial no âmbito metropolitano, criando novas concentrações e até congestionamentos (São Paulo). Indústrias de grande porte foram atraídas para zonas de influência das rodovias e buscaram uma proximidade exagerada dos mercados consumidores para compensar as deficiências de transporte. Além disso, cabe lembrar que a disponibilidade concentrada de economias externas em poucas áreas só poderia gerar um processo cumulativo de concentração de localizações industriais.

A política de investimentos rodoviários, por sua vez, orientou-se no sentido de competição com as ferrovias nas regiões que apresentavam elevada concentração de produção e busca das fronteiras agrícolas em expansão. Todo o esforço federal de investimento na implantação e melhoria da infraestrutura rodoviária concentrou-se praticamente nas ligações de média e longa distâncias, **relegando a segundo plano o problema do tráfego local**. A preocupação com as ligações de pontos de origem e destino distantes favoreceu, em muitos casos, o esvaziamento econômico de espaços intermediários nas áreas de influências das rodovias, servidos por infraestrutura local deficiente (1978, pp. 310-311, grifo nosso).

Há, portanto, um contexto mundial de ascensão do transporte rodoviário e uma política nacional de prioridade a esse modal que, se não determinaram, repercutiram intensamente sobre as possibilidades de organização do transporte a nível urbano pelos poderes locais. Esse panorama não justificaria, contudo, a análise da adaptação das cidades ao automóvel como um mero efeito das políticas nacionais já descritas, devendo-se entendê-la como um processo ativo, com lógica própria e que integra determinada agenda política de desenvolvimento. Sendo inviável analisar esse processo de modo mais detalhado a nível nacional e tendo em vista as particularidades de cada cidade, se utilizará como ilustração a formação do sistema viário paulistano.

Embora sua fundação date do século XVI, a ascensão da cidade de São Paulo como polo econômico do estado e do país é relativamente recente, iniciando-se no final do século

XIX. Conforme descreveu Caio Prado Jr. (2012, pp. 122 e ss.), essa ascensão conta com uma contribuição fundamental da posição geográfica relativa da cidade em relação ao seu entorno, aliada à sua topografia e à configuração de seus rios, que conformam um relevo acidentado, cortado por faixas nitidamente diferenciadas de terra, que seguem em todos os sentidos do estado, sem comunicação direta entre si, irradiando de um centro comum. A proximidade do único porto natural dessa região da costa brasileira – o porto de Santos, em torno do qual não havia terra litorânea suficiente para um desenvolvimento de maior vulto – e a localização como ponto de passagem obrigatório de todas as regiões produtoras do interior foram (e provavelmente ainda são) dois dos principais ativos do município. Essas faixas de terra irradiantes do núcleo territorial e desconexas entre si recebem, naturalmente, as vias de comunicação entre as regiões produtoras e a capital do estado, que se tornou um entreposto comercial quase inescapável.

Desse modo, no caso de São Paulo, a formação do sistema viário metropolitano, desde o início, esteve intimamente ligada ao desenvolvimento econômico e territorial. Na sistematização desse processo feita por Santos (2014), identifica-se o início do crescimento da cidade a partir da instalação da primeira ferrovia, a *São Paulo Railway*, que ligou por trilhos o interior (Jundiaí) ao litoral (Santos), passando pela capital, sendo ativada no final da década de 1860. A partir do final do século XIX, intensifica-se a instalação das indústrias, justamente ao longo das ferrovias, facilitando a chegada da matéria prima e o escoamento da produção (Prado Jr., 2012, p. 140). Por conseguinte, formam-se também em torno das ferrovias os bairros operários, constituindo desde logo regiões densamente povoadas. A indústria paulistana desenvolveu-se rapidamente e foi “a mola mestra do desenvolvimento urbano de São Paulo na primeira metade do século XX” (Prado Jr., 2012, p. 140).

Na década de 1870, instalou-se o primeiro modo de transporte coletivo de São Paulo, o bonde, até 1900 movido à tração animal, quando a *Light & Power Company* (“*Light*”) instalou o sistema de bondes elétricos. Nesse período, já se notava uma transformação relevante das vias, que foram adequadas ao bonde a partir do alargamento, do prolongamento e da pavimentação. Em 1912, a rede de bonde chegou a 190 km (Santos, 2014, p. 20), seguindo seu processo de expansão.

Durante as primeiras décadas do século, a rede de bondes não apenas foi o principal modo de transporte coletivo como assumiu um papel estruturante da expansão territorial (Santos, 2014, p. 20). Vale notar que, nesse período, o setor imobiliário da cidade foi

impulsionado pela crise do Encilhamento<sup>18</sup> dos primeiros anos da República, com ênfase para os ramos da construção civil e de loteamentos<sup>19</sup>. A especulação imobiliária se tornou base de sustentação de diversas companhias, entre as quais se destaca a inglesa *City*, que em 1912 detinha controle de 37% da área urbana de São Paulo e era a principal agente dos processos de formação dos bairros (Yázigi, 2000, p. 103). Assim, a valorização das zonas lindeiras, gerada pela instalação dos bondes elétricos, se combinou com os fins da especulação, formando, em muitos casos, bairros a partir de uma lógica de prevalência quase absoluta dos interesses privados no processo de urbanificação.

Em paralelo, começou a se estabelecer aos poucos na cidade uma frota de automóveis, que, embora em número ainda bastante reduzido nas primeiras décadas, provocaram, de imediato, consequências notáveis. Em 1917, a frota não chegava a 1.800 veículos, sendo que em 1912 as reclamações relativas aos acidentes ocasionados pela circulação veloz de automóveis já eram representativas, como ilustra um editorial do jornal *Estado de S. Paulo* de 25 de maio (Yázigi, 2000, p. 124). Em 4 de dezembro de 1920, o mesmo veículo de imprensa denunciaria em novo editorial a impunidade dos motoristas infratores. Outro ponto relevante destacado por Yázigi (2000, p. 124) é a gradual segregação de classes nas vias, de modo que as classes mais abastadas, usuárias do automóvel, aumentaram sua ocupação das vias e se afirmaram como superiores ao restante da população, que “sobrou” nas calçadas.

Santos (2014, p. 21) descreve como a partir de uma política comercial da *Light* de congelamento da tarifa de bonde, motivada pela manutenção do monopólio do serviço e pela prioridade ao setor de energia – no qual também atuava –, iniciou-se, a partir da década de 1910, um processo de deterioração gradual da rede, gerada pela queda da arrecadação tarifária e pela sobrecarga do sistema. Em contrapartida, em meados da década de 1920, começaram a circular os primeiros ônibus para transporte urbano, meio de transporte que foi impulsionado pela degradação do sistema de transporte sobre trilhos e pela possibilidade de garantir maior flexibilidade aos trajetos, mostrando-se mais adequado, por exemplo, à atenção dos bairros periféricos, desconexos entre si e desprovidos de infraestrutura viária.

---

<sup>18</sup> Nome dado às políticas de crédito implementadas pelo então Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, principalmente constantes no Decreto de 17 de janeiro de 1890, baseadas na emissão de papel-moeda, com o intuito de incentivar o desenvolvimento da indústria.

<sup>19</sup> Lérias, 1988, p. 262, *apud* Yázigi, 2000, p. 101.

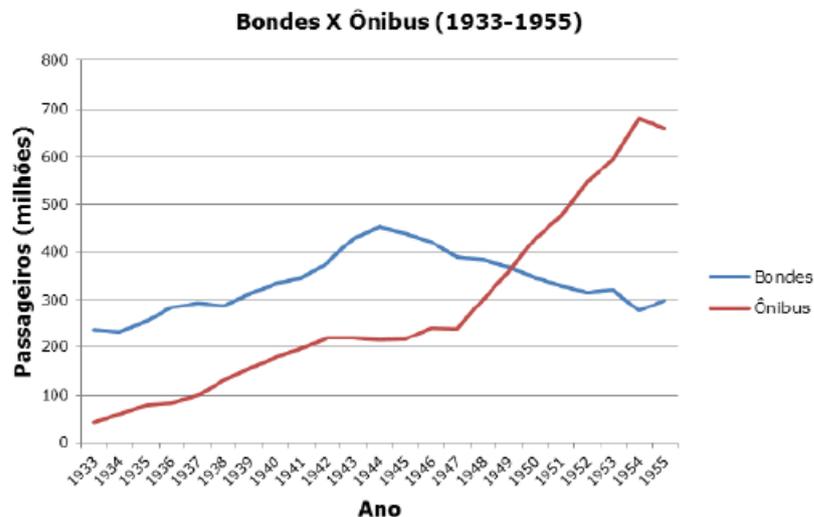
O transporte urbano sobre pneus, coletivo e principalmente individual, passou a ocupar posição de destaque: em 1930, a frota de ônibus chega a 400 e a de automóveis passa de 22 mil, ambas seguindo em crescimento acelerado nos anos seguintes. Nesse ano de 1930, Prestes Maia apresenta seu famoso Plano de Avenidas, inspirado em planos anteriores e no estudo de experiências estadunidenses. O Prefeito Fábio Prado (1934-1938) iniciou a execução de um conjunto de intervenções alinhadas às propostas do plano, sendo sucedido pelo próprio Prestes Maia no cargo:

Como toda filosofia do plano sugere, tem-se em vista equacionar o trânsito congestionado no centro, aumentando mais o escoamento pela cidade, com avenidas perimetrais e de irradiação, com larguras que vão de 33 a 45 metros. Inicia-se um segundo anel envolvendo a cidade. Avenidas de fundo de vale tornam mais fáceis as ligações norte-sul. Criam-se praças, alargam-se ruas por quase todos os bairros próximos ao centro; rios são canalizados. Fala-se numa nova fundação da cidade [...]. É a estruturação que grosso modo vai durar até fins dos anos 50. [...] Sob intervenção de Ademar de Barros, o próprio Maia (1938-1945) sucede Prado e tem ocasião de retomar seu velho e obstinado projeto com poucas modificações. Em 1940, a frota registrada na cidade era de 46.576 veículos. [...] [A referência da malha implantada] liga-se somente à necessidade de se avaliar o quanto a cidade se construiu em função dos automotores [...]. (Yázigi, 2000, p. 145)

Tais intervenções provocaram mudanças estruturais na cidade, mas não se mostram capazes de solucionar as questões em torno da organização do transporte urbano: congestionamento, acidentes, degradação da infraestrutura viária – com baixos índices de pavimentação –, falta de mobiliário urbano (Yázigi, 2000, p. 146). Essas dificuldades marcam as décadas de 1940 e 1950, quando cresceram os movimentos reivindicatórios nos bairros, demandando principalmente transporte, pavimentação e saneamento. Na década de 1940, verifica-se o início de um processo de crescimento acentuado da participação da utilização do ônibus, que ao final da década passou a atender um número maior de passageiros do que a rede de bondes, como ilustra o seguinte gráfico<sup>20</sup>:

---

<sup>20</sup> Gráfico extraído do trabalho de Santos (2014, p. 23) que, por sua vez, se referenciou no seguinte trabalho: PEREIRA, Juliana Regina Salles. *O transporte público como agente do crescimento e da estruturação urbana: análise dos planos PITU 2020 e PITU 2025*. São Paulo, 2013, p. 25, conforme indica a legenda.



**Figura 1 - Número de passageiros por modo - Bonde e Ônibus (PEREIRA, 2013: 25 / Fonte Dados SÃO PAULO (Pref.) Anteprojeto de um sistema de transporte rápido, 1956)**

No final da década de 1950, as políticas de JK de incentivo à produção de automóveis repercutiram no meio urbano, incluindo São Paulo, que viveu um aumento massivo da frota, ultrapassando os 160 mil veículos em 1960, número que quase quadruplicou até 1970, chegando em 1980 a quase 1,9 milhão de automóveis (Vasconcellos, 1996, p. 45). Também na entrada da década de 1950, intensificou-se o processo de desativação da rede de bondes, que foi extinta definitivamente em 1968. A partir desse período, seguindo a lógica da política nacional, o município centrou-se em atender a demanda do transporte motorizado individual, em detrimento dos demais, como ilustram alguns números organizados por Vasconcellos (1996, p. 47).

Em 1961, sob nova gestão de Prestes Maia, o Poder Público municipal intensificou a construção da rede viária, a exemplo da abertura das marginais dos rios Pinheiros e Tietê, da Avenida 23 de Maio e da Avenida Cruzeiro do Sul. Entre 1968 e 1972, 27% do orçamento municipal foi investido na construção e ampliação da rede de vias arteriais e expressas e na adoção de técnicas de operação de trânsito, proporção equivalente a 11% dos orçamentos do período entre 1973 e 1980 (Vasconcellos, 1996, p. 47). Assim, entre 1960 e 1980, foram construídos 619 km de faixas expressas e 865 km de faixas de vias não expressas, promovendo-se uma expansão notável da rede viária adaptada aos automotores. O Elevado Presidente Costa e Silva, inaugurado em 1971, pode ser considerado um símbolo desse período, sendo objeto de análise detida no final do Capítulo 4 deste trabalho.

Somado aos esforços para expansão da malha viária, houve um investimento de grande monta na operação do tráfego: implantação de um sistema de semáforos computadorizado; criação, em 1976, da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET; e abertura de 20 mil vagas de estacionamento rotativo junto ao meio-fio, mediante pagamento da chamada “zona-azul” (Vasconcellos, 1996, p. 47). Na década de 1970, as despesas com o controle da circulação chegaram ao patamar de 3% do orçamento municipal.

O resultado de todas essas políticas municipais foi o crescimento absoluto e relativo do número de deslocamentos urbanos feitos por automóvel, em prejuízo do transporte público, que teve sua participação no total de viagens reduzida de 63,5% em 1967 para 54,4% em 1987 (Vasconcellos, 1996, p. 46). Mesmo a inauguração do metrô, em 1974, não foi capaz de reverter essa tendência, tendo atraído apenas 3,4% do total de viagens até 1977, próximo à representatividade das ferrovias do subúrbio (Vasconcellos, 1996, p. 46). Considerando apenas os meios de transporte coletivo, o ônibus claramente se tornou o principal meio de locomoção, chegando a uma frota de 8,5 mil veículos em 1979 (São Paulo, 1979, p. 17) e sendo responsável por aproximadamente 54% das viagens em 1977.

Para além da migração entre os meios de transporte – do coletivo para o individual, dos trilhos para os pneus –, tem-se uma transformação profunda do território urbano, que pela primeira vez foi efetivamente interligado pelas vias de circulação (Vasconcellos, 1996, p. 48). O índice de mobilidade aumentou 50% entre 1950 e 1977 (Vasconcellos, 1996, p. 46). Para se ter um parâmetro absoluto, considerando o ano de 1979, 12 milhões de viagens eram feitas diariamente (São Paulo, 1979, p. 17). No mesmo ano, estima-se que o trânsito da cidade incorporava em média cerca de 500 automóveis por dia a uma frota que já beirava os dois milhões de veículos.

Por tudo isso, fica evidente que a demanda dos usuários de automóveis definitivamente entrou no centro da pauta política da cidade. Em um mandato que pretendeu amenizar os impactos do trânsito de São Paulo<sup>21</sup>, abrindo calçadas para pedestres no centro da cidade, visando à diminuição dos acidentes e reservando faixas exclusivas de ônibus em algumas avenidas, o Prefeito Olavo Setúbal (1975-1979) realizou cerca de 10 mil intervenções no trânsito, incluindo a construção de 68 km de vias arteriais e 22 km de estradas vicinais, bem como a pavimentação de sete milhões de metros quadrados de vias,

---

<sup>21</sup> Em trecho de seu discurso de posse (16/04/1975), Olavo Setúbal clama por “uma cidade menos dura, menos fria, menos materialista [...]” (São Paulo, 1979).

além do investimento em operação de tráfego. Esses números ilustram como, ainda na década de 1970, São Paulo – assim como ocorreu com muitas outras capitais brasileiras no mesmo período ou mais tarde – havia tomado um caminho sem volta. Após um movimento de transformação radical do território, em poucas décadas, a cidade foi totalmente tomada pelos automóveis, de maneira que mesmo as políticas que buscavam reverter tendências já não podiam escapar da centralidade do automóvel e de um sistema viário a ele adaptado.

Nas décadas seguintes, a prioridade ao automóvel, em larga medida, se naturalizou. Uma vez tomadas as decisões fundamentais que enviesaram a produção da cidade adaptada, o automóvel passou a ter a presunção de titularidade sobre a via urbana. Intervenções de alto impacto em prol do transporte individual motorizado se tornaram a praxe na cidade, por mais radicais que fossem<sup>22</sup>. De outro lado, qualquer pequena medida em sentido oposto, com intuito de contribuir à inversão da lógica posta, tornou-se uma afronta gritante ao *status quo*. Descrita acima a trajetória de estruturação desse modelo, sobretudo a partir de dados, pretende-se abordar no subtópico seguinte a sua dinâmica de reprodução no tempo e a natureza dessas medidas enquanto componentes de uma política pública. Conforme será descrito, após a decisão política estruturante de adoção do modelo rodoviarista, esse viés é reproduzido e agravado na gestão das vias de modo incremental, envolto em uma embalagem enganosa de tecnicidade e neutralidade.

#### 1.1.4. O incrementalismo como método de reprodução e a natureza distributiva da política rodoviarista

Por um longo período, o crescimento do acesso ao automóvel aumenta drasticamente a mobilidade e a acessibilidade daqueles que dele dispõem e diminui relativamente o custo de transporte de deslocamentos mais longos para seus usuários, contribuindo ao fenômeno do espraiamento urbano (Brueckner, 2011, pp. 69-70<sup>23</sup>; Glaeser 2011). Aos poucos, o espaço

---

<sup>22</sup> Maricato dá um exemplo ilustrativo dessas naturalizações ao aludir ao tamponamento de córregos, prática que substitui o desenho de seu sistema hídrico por um sistema de avenidas e, por consequência, tornando financeiramente inviável a manutenção das galerias subterrâneas – “insuficientes e insustentáveis do ponto de vista da macrodrenagem da cidade, cuja superfície é crescentemente impermeabilizada” (2011, p. 81). A relação remete ao fato de que a impermeabilização do solo gerada pela reprodução do modelo rodoviarista tem impacto no aumento de probabilidade da ocorrência de enchentes no meio urbano, que afetam principalmente as populações de classe baixa.

<sup>23</sup> Na passagem aludida, Brueckner refere-se especificamente ao espraiamento pela suburbanização, que consiste no assentamento de pessoas de classes médias e altas em locais mais distantes da região central das

se congestionam, dando indícios de sua insuficiência (insuperável) para esse tipo de ocupação. Então, mais vias são adaptadas e ampliadas, o que intensifica o espraiamento em razão do aumento da proporção do solo utilizada para abrigar automóveis (vias, estacionamentos, túneis, garagens, postos de gasolina)<sup>24</sup>. Em paralelo, os investimentos públicos em obras viárias pressionam para cima o valor da terra nas regiões afetadas, expulsando as classes de baixa renda para locais mais distantes do centro (“periferização”) e elevando os custos de deslocamento dessas populações que, em geral, não têm acesso ao transporte individual motorizado. A peculiar interação desses processos nas metrópoles da periferia do capitalismo foi apontada por Maricato:

Nas cidades do mundo periférico esse espraiamento das indústrias, dos serviços (grandes *shoppings*, depósitos, portos secos etc.) e dos condomínios residenciais, que se apoia no transporte por automóvel, disputa espaço que anteriormente era ocupado apenas pela população excluída das áreas mais centrais, valorizadas pelo mercado imobiliário. A ocupação periférica pela moradia precária também constitui uma forma de espraiamento sem que seus moradores contassem com automóveis para se deslocar, como no caso da suburbanização das cidades dos países capitalistas centrais. (2011, p. 104)

Além de o incremento de vias consubstanciar, em si, um elemento de possível aumento no tráfego de veículos por meio da chamada “demanda induzida<sup>25</sup>”, seu efeito sobre a intensificação do espraiamento estimula, indiretamente, a dependência do automóvel, reforçando a inibição da utilização de outros meios pela adaptação da cidade ao carro. Nota-se, então, que medidas aparentemente lógicas do ponto de vista incremental levam a um processo de “retroalimentação” (Jacobs, 2011, p. 389). Glaeser explica de modo didático esse processo, em linha à ideia de indução da demanda pelo uso das vias:

O congestionamento de tráfego também é um desafio para a engenharia, assim como um teste psicológico, principalmente porque cada melhoria muda o comportamento dos motoristas de forma que, na verdade, acaba contrabalançando aquela melhoria. **Por décadas tentamos resolver o problema do excesso de carros para tão poucas pistas construindo mais vias de transporte; mas, depois, cada nova autopista ou nova ponte atrai mais tráfego. Os economistas Gilles Duranton e Mathew**

---

idades, fenômeno mais comum nos países desenvolvidos, mas que também ocorre em países em desenvolvimento. O exemplo mais fácil são os condomínios de luxo, que ainda se multiplicam próximo às franjas dos grandes centros urbanos.

<sup>24</sup> Em muitos casos, essa dinâmica orienta um desenvolvimento monocêntrico, com vias de traçado radial, como ilustra perfeitamente o Plano de Avenidas de Prestes Maia para o município de São Paulo.

<sup>25</sup> Segundo Speck (2016, p. 85): “Demanda induzida é o nome que se dá quando o aumento da disponibilidade de ruas reduz o custo do tempo de dirigir, fazendo com que as pessoas dirijam mais e impedindo quaisquer reduções de congestionamento. [...] Em 2004, uma meta-análise de dezenas de estudos anteriores descobriu que ‘em média, um aumento de 10% na quilometragem de vias induz a um aumento imediato de 4% em quilometragem rodada, que chega a 10% - toda a capacidade, em poucos anos’”.

**Turner descobriram que os quilômetros percorridos pelos veículos aumentam essencialmente em proporção direta com a quantidade de quilômetros de novas autoestradas, e chamaram esse fenômeno de lei fundamental do congestionamento das vias de transporte.** (2011, p. 103, grifo nosso).

O efeito cumulativo é dramático: o uso do automóvel e a adaptação da cidade a este meio de transporte contribuem enormemente para a erosão das cidades (Jacobs, 2011, pp. 378 e ss.). O termo “erosão” com esse sentido foi cunhado por Jane Jacobs (1961) – uma das autoras mais influentes da história na pesquisa sobre a questão urbana –, que apreendeu precocemente as minúcias do complexo processo de transformação das grandes cidades. No capítulo 18 de *Morte e Vida das Grandes Cidades*, Jacobs descreve como a crescente adaptação das cidades aos automóveis – com investimentos no aumento e alargamento do sistema viário, na abertura de estacionamentos e na operação de um tráfego mais célere – somada à conseqüente dispersão do território aumentam a dependência do automóvel, incrementando seu uso e trazendo a necessidade de abertura de mais vias, de modo a contribuir à formação de um círculo vicioso<sup>26</sup>.

Assim, seguindo passos supostamente neutros e justificáveis, a identificação de um ponto de congestionamento de veículos leva, “naturalmente”, à adoção de políticas como o alargamento de vias ou à construção de um viaduto. A abertura de mais vias, que parece a medida mais lógica para solucionar os engarrafamentos, aumenta a dispersão do território e, por conseguinte, a dependência do automóvel, trazendo mais veículos para as vias, que novamente se congestionam. Tem-se, então, na abertura de vias e na adaptação da cidade ao automóvel em geral o motor do referido processo de retroalimentação.

Paralelamente, conforme descreve Vasconcellos, as próprias técnicas de intervenção do planejamento da circulação são enviesadas pela visão de cidade forjada após a adoção da política rodoviarista (1996, pp. 84 e ss.). Cinco dos sete objetivos da política de transporte – macro acessibilidade, micro acessibilidade, nível do serviço, custos e os impactos ambientais – são renegados, focando-se apenas em fluidez e segurança, com evidente subordinação do segundo ao primeiro. A enorme quantidade de acidentes com vítimas originada pelos automóveis, por exemplo, é vista como um conjunto desconexo de fatalidades, de

---

<sup>26</sup> A lógica desse processo é bem ilustrada por Jacobs: “Por causa do congestionamento de veículos, alarga-se uma rua aqui, outra é retificada ali, uma avenida larga é transformada em via de mão única, instalam-se sistema de sincronização dos semáforos para o trânsito fluir rápido, duplica-se pontes quando sua capacidade se esgota, abre-se uma via expressa acolá e por fim uma malha de vias expressas. Cada vez mais solo vira estacionamento, para acomodar um número sempre crescente de automóveis quando eles não estão sendo usados (2011, p. 389).

responsabilidade individual. Até mesmo a fiscalização é impactada, priorizando, em sua logística, as infrações de veículos parados, que comprometem muito mais a fluidez do que a segurança no trânsito (Vasconcellos, 1996, p. 135).

Para além do espraiamento e da intensificação do uso do automóvel – que agravam o congestionamento –, Jacobs explica outros dois desdobramentos fundamentais do referido processo de retroalimentação: (i) em primeiro lugar, a intensificação do uso do automóvel implica, em regra, uma diminuição mais do que proporcional do uso do transporte público (2011, p. 392), de modo a pressionar o índice de mobilidade global para baixo; (ii) em segundo, verifica-se uma diminuição da combinação de usos da cidade, que vê a diversidade – apontada por Jacobs como seu principal ativo econômico e social – ameaçada pelos impactos da nova conformação do território sobre a organização da vida urbana (2011, p. 398). Cada um desses desdobramentos tem uma pertinência peculiar ao objeto deste subtópico.

O primeiro desdobramento remete ao tipo de política pública composta pelas medidas incrementais gestadas a partir da adoção estruturante do modelo rodoviarista de cidade. Uma vez institucionalizada, a visão rodoviarista influencia de modo transversal diversas áreas da gestão urbana, levando à realização de intervenções sobre o viário urbano supostamente “neutras”, mas que perpetuam e agravam um modelo de prioridade absoluta ao automóvel em detrimento dos demais meios de transporte, bem como de usos que não a circulação. Esse viés encoberto das intervenções e suas consequências da perspectiva dos direitos permitem caracterizar a natureza da política pública em questão. Para apreendê-la, é essencial entender de que maneira o planejamento dos transportes urbanos, descrito mais detidamente até aqui, está encadeado com o planejamento da circulação, ambos componentes da política sobre as vias urbanas.

Um pressuposto dessa investigação diz respeito à própria natureza da via urbana enquanto bem econômico. Para estabelecê-lo, empresta-se aqui a classificação utilizada pelo economista Paul Samuelson em seu artigo *The pure theory of public expenditure* (1954). Na apresentação das premissas de seu estudo (1954, p. 387), o autor assume a existência de duas categorias de bens: (i) bens de consumo privado, caracterizados pela divisibilidade entre indivíduos, de modo que o consumo de um indivíduo adicional afeta a possibilidade de consumo pelos demais; e (ii) bens de consumo coletivo, caracterizados pelo fato de que o consumo por cada indivíduo sobre esse bem não subtrai o consumo dos demais, de forma

que, uma vez realizado o custo de sua produção, o custo unitário de um usuário adicional é nulo ou tende a zero.

Nesse segundo grupo, figuram bens como a segurança, a iluminação ou o ar. No primeiro, restaria a grande maioria dos bens públicos e privados, entre os quais as vias urbanas. A via urbana é, portanto, um bem de consumo individual e, como tal, caracteriza-se como bem rival e excludente. Mesmo já produzida a via urbana, a superveniência de cada usuário adicional gera custos sociais. Por conseguinte, quando se eleva a intensidade de uso por um indivíduo ou por um meio de transporte restringem-se, necessariamente, as condições de uso pela coletividade, por outros meios de transporte ou, ainda, por usos distintos daquele ora intensificado. Enfim, os diferentes usos disputam entre si o mesmo espaço, incidindo sobre as vias urbanas uma inescapável questão distributiva, sobretudo (mas não apenas) no âmbito da organização dos transportes urbanos.

Contudo, há uma desigualdade de partida nas condições dessa disputa, já que “o consumo do espaço de circulação depende do tipo de transporte utilizado e da ocupação média dos veículos” (Vasconcellos, 1996, p. 33). Nesse sentido, Vasconcellos mostra a pertinência de se calcular, em uma dada localidade, o consumo estático para cada meio de transporte – expresso em  $m^2$ /pessoa –, bem como o consumo dinâmico, composto também pelas distâncias percorridas por cada um desses meios. A partir de dados de 1987, seu estudo apontou que, no município de São Paulo, o consumo estático médio dos automóveis era da ordem de  $4,6m^2$ /pessoa, enquanto o dos ônibus, considerando os horários de pico (cálculo de 50 passageiros por veículo), era de apenas  $0,6m^2$ /pessoa. Em termos práticos, isso significa que um usuário de carro consumia, à época, quase oito vezes mais espaço do que um usuário de ônibus no horário de pico. Considerando as distâncias percorridas, a análise apontou uma tendência de aumento da disparidade, chegando-se a uma proporção de nove para um no consumo dinâmico do espaço.

Desse modo, o acesso ao automóvel e a seu uso, que tem como premissa o nível de renda de cada indivíduo, é um fator determinante na possibilidade de uso e ocupação do espaço de circulação. Nas palavras de Vasconcellos, “o espaço viário (de consumo gratuito) é apropriado de forma totalmente diversa conforme a renda das pessoas, ensejando importantes questões de equidade”. É nesse sentido que a expansão do viário – custeada por recursos públicos, motivada pela atenção às demandas do transporte individual e desacompanhada de medidas de gestão equalizantes – é tratada por autores de diferentes

áreas e inclinações como uma política que gera concentração de renda. Para ficar em dois exemplos ilustrativos, citam-se Edward Glaeser (2011) e Manuel Castells (1983), referências no tema da questão urbana em suas respectivas áreas de atuação. Para o primeiro, economista urbano de inclinação liberal, o investimento na expansão das vias sem qualquer forma de cobrança dos usuários de automóvel consiste, na prática, em um subsídio ao carro<sup>27</sup> (2011, p. 103). Em abordagem bastante diversa, o sociólogo urbano também defende que o modo de gestão do viário pode consubstanciar um fator de diferenciação entre os usuários, dessa vez por um recorte de classes:

Da mesma maneira, *o modo de gestão do meio de circulação* depende ao mesmo tempo do próprio meio e do tipo de gestão social que se liga a ele. Mais concretamente, se o progresso técnico e a evolução urbana conduzem a uma socialização crescente dos meios de circulação, não decorre uma realização e uma gestão coletiva da troca, pois outros determinantes sociais [...] levam a uma certa individualização dos meios de troca. Esta tendência dupla está na base da oposição clássica entre ‘transportes em comum’ e ‘transportes individuais’, cuja caracterização exata consiste nisso: para os primeiros, há socialização tanto das condições de troca quanto da própria troca, enquanto, para os segundos, há socialização das condições de circulação (produção das vias) e individualização do instrumento de circulação (o carro particular) donde a distorção que se segue. Se há especificação espacial e determinação do modo de gestão, há também *diferenciação social*, quer dizer distribuição desigual dos meios de transporte entre os grupos sociais (segundo, em última instância, seu lugar nas relações de produção) e distribuição desigual dos meios de transporte no espaço, ele próprio socialmente diferenciado (1983, pp. 279-280).

Considerando a inegável rivalidade das vias urbanas e a convergência da organização do transporte e da organização da circulação – entendidas como formas de intervenção distintas que configuram etapas de uma mesma política de mobilidade – em torno da prioridade irrestrita ao automóvel, fica clara então a natureza da política pública forjada pela visão rodoviarista de cidade. A partir do modelo de Lowi (1995), pode-se inferir que se trata de uma política de caráter eminentemente distributivo. A partir das medidas adotadas, o conjunto das vias urbanas, bem público rival e pertencente à coletividade, é distribuído desigualmente a partir de um processo descentralizado, fragmentado e local, sem um critério positivado ou exposto (Lowi, 1995, p. 183). Privilegiam-se, assim, os indivíduos pertencentes às classes que têm acesso ao transporte individual motorizado, em detrimento

---

<sup>27</sup> Conforme Glaeser: “O problema de tráfego reflete essencialmente a impossibilidade de saciar a demanda por algo que seja gratuito. As estradas são onerosas para construir e valiosas em sua utilização; no entanto, os motoristas americanos [parecidos com os brasileiros nesse ponto] parecem pensar que o direito de dirigir de graça lhes foi prometido pela Carta de Direitos. A União Soviética costumava aplicar artificialmente preços baixos pelos bens de consumo, e o resultado disso eram prateleiras vazias e longas filas. Basicamente, é isso o que ocorre quando se permite que as pessoas dirijam gratuitamente pelas ruas da cidade” (2011, p. 103).

dos demais. Ao contrário do que prescreve o autor como o horizonte ideal, essa política é adotada como única possível, sem se reconhecer a possibilidade de outros padrões (1995, p. 191).

Em prejuízo da formulação de políticas amplas o suficiente para beneficiar, efetivamente, um grande número de pessoas (a exemplo das políticas constitutivas) ou que, independente do alcance, expressasse um estado de direito (“*rule of law*”), direcionando de forma clara os benefícios e ônus da política a grupos sociais a partir do estabelecimento de uma moralidade pública sobre ações até então tidas como privadas – políticas redistributivas (1995, p. 198) –, opta-se, veladamente, por uma política que agrava as desigualdades. Não por outro motivo, Lowi afirma que, nesse contexto, “a política distributiva claramente se aproxima da completa privatização do público”<sup>28</sup>.

Antes de abordar mais detidamente, no subtópico seguinte, os efeitos dessa política distributiva no aprofundamento das desigualdades preexistentes, retorna-se ao segundo desdobramento adicional da expansão viária explicada por Jacobs: a perda de diversidade.

Em sua obra, Jacobs descreve, justificada e minuciosamente, as condições necessárias para garantir a diversidade no meio urbano: (a) quadras curtas, que integram o território e permitem a oportunidade constante de virar a esquina, possibilitando que as pessoas, pelos diferentes caminhos, se deparem com a diversidade de comércios e serviços oferecidos (2011, pp. 197 e ss.); (b) variedade de idades das construções e a presença de prédios antigos, cujos custos mais baixos, relacionados à amortização dos valores investidos na construção ao longo do tempo, permitem a instalação de estabelecimentos específicos, de retorno financeiro mais baixo, demorado ou incerto – para a autora, “prédios novos atraem velhas ideias” (2011, pp. 207 e ss.); (c) a combinação de usos principais (uso/zonamento misto), que garante interação entre pessoas com diferentes motivações em frequência bem distribuída no tempo, seja pelos horários do dia ou pelos dias da semana (2011, pp. 157 e ss.); e (d) a concentração ou o adensamento populacional (moradia por m<sup>2</sup>), que encurta as

---

<sup>28</sup> Tradução livre do autor a partir do trecho: “*Distributive policy, in this context, clearly comes closest to being a complete privatization of the public*”. No mesmo sentido é a observação de Wanderley Guilherme dos Santos: “Obviamente, não existe a rigor nenhuma política que seja em última instância apenas distributiva. O limite real de recursos faz com que a hipótese de que determinada medida possa ser replicada um número infundável de vezes seja materialmente falsa. Na melhor das hipóteses poderá ser repetida tantas vezes quantas forem propostas, ao custo porém, no final, de que outras políticas sejam inviabilizadas. Aparentemente, porém políticas distributivas são universalmente gratuitas no sentido de que não estariam subtraindo o mesmo tipo de oportunidade de ninguém” (1993, pp. 35-36).

distâncias, otimiza o uso da terra e evita a padronização derivada do predomínio do que é consumido pela maioria, como ocorre nos subúrbios (2011, pp. 221 e ss.). O objetivo por trás de todas essas condições é a presença de vida nas ruas, intensamente utilizadas por todos os tipos de pessoa – o que tem relação de dependência mútua com a multiplicidade de escolhas disponíveis.

A erosão derivada da expansão viária indiscriminada mina todas essas condições, por diversos caminhos. Uma primeira razão essencial é que o espraiamento derivado da expansão leva, de modo geral, à diminuição da densidade demográfica a partir de duas consequências imediatas. Como já indicado, a expansão do viário sobre o solo urbano rivaliza com outros usos e, de outro lado, os investimentos em infraestrutura viária aumentam o preço da terra nas adjacências, afastando as populações de renda mais baixa da região central. A perda de densidade demográfica afeta prontamente a diversidade, já que inviabiliza negócios que atendem à demanda de nichos minoritários, conduzindo os estabelecimentos comerciais à padronização, de modo a atrair o maior contingente de pessoas possível<sup>29</sup>.

O espraiamento e o desequilíbrio gerados no preço da terra nos diferentes pontos do território também dificultam a combinação de usos e favorecem a segregação entre residências e comércios. Esses fatores afetam também a possibilidade de convivência de construções de valores e idades distintas, já que os bairros mais valorizados ou em valorização tendem a uma renovação irrestrita, com a condenação dos demais à deterioração, ao menos até que chegue a sua vez na dinâmica especulativa. A abertura de vias expressas e a obsessão com a fluidez dos automóveis levam, ainda, à diminuição do número de cruzamentos, formando quadras mais longas ou desfiguradas. Todas essas consequências somam-se à inibição pura e simples da caminhada por um território disperso e hostil, eliminando muitas das razões para o deslocamento a pé. A rua, então, se descaracteriza, perde a vida e se torna um mero local de passagem de veículos.

Muito da análise de Jacobs foi confirmado a partir da expansão do sistema viário urbano, descrita, de modo exemplificativo, no subtópico anterior. As transformações do

---

<sup>29</sup> Esse quadro é agravado, em certos municípios, pela multiplicação de vastos condomínios fechados – verticais e horizontais – que, ao retirar as pessoas das ruas e do convívio com a cidade, tornando-a um lugar hostil, contribuem para minar a diversidade. Conforme anotam Sposito (2013, p. 55), “as novas formas de produção do espaço urbano e as escolhas espaciais realizadas no período parecem apontar para a diluição da vida urbana, nos termos já expostos, em função da busca de certo padrão de homogeneidade [...]”.

território geraram impacto profundo sobre a organização social, fundando uma nova relação das pessoas com o meio urbano. Tendo em vista o mencionado caráter distributivo da política de mobilidade, essas transformações não poderiam, contudo, atingir igualmente as diferentes classes sociais que coexistem no meio urbano. Assim, conforme se detalhará no subtópico a seguir, justifica-se a tentativa de descrever o impacto do modelo rodoviarista de cidade sobre a organização social a partir de uma abordagem sociológica, conforme propõe Vasconcellos (1996, p. 105).

#### 1.1.5. Impacto sobre a organização social: a pertinência da abordagem sociológica

O impacto do modelo rodoviarista sobre a organização social será tratado a partir de duas perspectivas, que convergem a uma mesma conclusão. Em primeiro lugar, será abordado o processo de aprofundamento das desigualdades a partir da adoção da política distributiva representada pelo rodoviarismo, cujas consequências recaem sobre as populações para as quais o transporte individual motorizado não é uma opção. Em seguida, serão ventilados os efeitos dessa política sobre a própria organização da vida dos cidadãos que dispõem do automóvel para se deslocar, trazendo mudanças de hábito e consumo que passam a integrar o processo de retroalimentação erosiva das cidades, contribuindo para a perda da diversidade e daquilo que poderia ter como sua essência.

Como mencionado no subtópico anterior, a iniquidade no acesso e uso efetivo do espaço de circulação, derivada em grande medida das desigualdades sociais e da consequente disparidade de acesso ao automóvel, é também causa de outras formas de iniquidade. Além da relevância em si de detalhá-las, tem-se que essas outras formas de iniquidade indicam a influência da questão do transporte, e especificamente do planejamento da circulação, sobre diversas dimensões da vida nas cidades, repercutindo intensamente nas possibilidades de fruição do direito à cidade pela população. Vasconcellos destaca três principais iniquidades derivadas do acesso desigual ao espaço de circulação: a iniquidade de segurança; a iniquidade ambiental; e a iniquidade de velocidade (1996, p. 38).

Sobre a iniquidade de segurança dos deslocamentos, afirma o autor:

O consumo do espaço com meios físicos diferentes, em velocidades diferentes, introduz um impacto que é dramático no caso dos países em desenvolvimento: a possibilidade de conflitos entre os veículos e pedestres ou ciclistas e os acidentes decorrentes, tem sido uma das mais importantes

causas de morte. Em termos políticos, o transporte motorizado cria o direito de ameaçar a vida e a saúde de outras pessoas, mesmo que de forma não intencional (Vasconcellos, 1996, p. 37).

Assim, a diferença na forma de consumo do espaço de circulação tem um potencial lesivo não apenas à segurança dos que adotam o uso do veículo individual motorizado, mais veloz, mas a de todos aqueles que circulam pela cidade, com destaque para pedestres, ciclistas e motociclistas. Alguns dados ilustram a gravidade assumida por essa questão. Já em 1979, levantamento feito por Punyahotra<sup>30</sup>, analisando 16 países em desenvolvimento, mostrou que as mortes no trânsito já constituíam a terceira maior causa de mortes, depois da diarreia e da tuberculose (Vasconcellos, 1996, p. 23). Mais recentemente, no ano de 2012, 9.700 pessoas morreram por acidentes de trânsito apenas nas capitais brasileiras<sup>31</sup>. Segundo relatório da CET-SP<sup>32</sup>, mais de 28 mil pessoas foram vítimas de acidentes de trânsito no ano de 2014 na cidade de São Paulo, sendo que 1.249 delas vieram a óbito. Desse modo, os acidentes de trânsito representaram no referido ano 11,5% das mortes violentas na cidade, valendo sublinhar que, dos mortos, 44,4% eram pedestres.

A consequência da iniquidade de segurança, provocada em boa parte pela desigualdade de acesso ao espaço de circulação, indica a correlação entre, de um lado, as condições de mobilidade e a política de organização da circulação e, de outro, a segurança e saúde da população urbana. Os desdobramentos e externalidades geradas são de diversas naturezas. Em relação aos direitos humanos, uma grande parcela dos cidadãos tem seus direitos à vida e à integridade física ameaçados pelas condições de mobilidade. Em termos demográficos, tem-se uma causa de expressiva perda de população economicamente ativa. No que se refere ao Poder Público e seus escassos recursos financeiros, demanda-se um esforço para que o serviço público de saúde dê conta de atender aos milhares de feridos<sup>33</sup>, ao mesmo tempo em que a previdência social ampare as famílias daqueles que perderam a vida ou se tornaram inválidos. O próprio planejamento da circulação é afetado, na medida em que os transtornos gerados pelos acidentes acarretam, frequentemente, a perda temporária de faixas de rolamento, prejudicando a velocidade média do trânsito de pessoas

---

<sup>30</sup> Ao tratar da referida pesquisa, Vasconcellos cuidava da seguinte obra: Punyahotra, Vichid. *Road traffic accidents in developing countries*. Thailand : National Research Council, 1979.

<sup>31</sup> Informação disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014\\_JovensBrasil\\_Preliminar.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf). (2014, p. 77).

<sup>32</sup> Informação disponível em <http://www.cetsp.com.br/media/414031/RelatorioAnualAcidentes2014.pdf>. (pp. 8-10).

<sup>33</sup> Conforme destacam Rubim e Leitão, “estima-se que o sistema de saúde brasileiro gaste em média R\$ 50 bilhões ao ano com tratamentos e outros custos decorrentes de acidentes de trânsito” (2013, p. 56).

e mercadorias e, conseqüentemente, a eficiência produtiva da cidade. Até mesmo o mercado automobilístico é impactado, na medida em que o valor dos prêmios de seguros automotivos é pressionado para cima, sendo esta uma variável considerada pelo consumidor no momento de adquirir um veículo automotor.

A iniquidade ambiental, por sua vez, tem sua origem no fato de a desigualdade no consumo do espaço de circulação gerar diferenças nos níveis de impacto do transporte de cada cidadão sobre a poluição sonora, visual e, principalmente, atmosférica. Assim como ocorre na comunidade internacional, composta por países em diferentes níveis de desenvolvimento, no interior das cidades, a produção desigual da poluição, pelos diversos meios de transporte, afeta a população como um todo<sup>34</sup>. Um levantamento de 1993 mostrou que, na cidade de São Paulo, os veículos motorizados já respondiam por 94% do monóxido de carbono e 77% dos hidrocarbonetos concentrados na atmosfera (Vasconcellos, 1996, p. 31). Em 1987, a CET realizou uma medição sobre a contribuição dos meios públicos e privados para a poluição atmosférica no corredor Rebouças/Consolação (São Paulo/SP), dando a dimensão da divisão de responsabilidades sobre tais emissões (Vasconcellos, 1996, p. 32, Tabela 2.31). Do volume de monóxido de carbono medido, 97,8% havia sido emitido por automóveis e apenas 2% por ônibus. Em relação ao volume de hidrocarbonetos, a proporção pouco se alterou: 96,1% e 3,4%, respectivamente. Segundo números de 2013 do Ministério dos Transportes, das emissões oriundas do transporte de passageiros no Brasil, 68% eram provenientes do transporte individual enquanto 32% eram de responsabilidade do transporte coletivo (Rubim e Leitão, 2013, p. 57). Além disso, não só a queima de combustíveis, mas a própria conformação do território adaptado ao automóvel tem impactos graves socioambientais<sup>35</sup>.

Um desdobramento natural dessa iniquidade ambiental diz respeito aos seus efeitos sobre a saúde das populações urbanas. A distribuição desigual do viário urbano está intimamente ligada à deterioração da qualidade da atmosfera, que, por sua vez, afeta diretamente a saúde da população urbana como um todo. Um estudo feito pelo laboratório

---

<sup>34</sup> A questão ganha destaque se considerada a grande importância que a garantia de um meio ambiente saudável assumiu na agenda internacional nas últimas décadas e a expressiva participação dos veículos a motor nas emissões de poluentes na atmosfera. Estudos divulgados em 2013 indicam que o setor de transporte é segundo maior emissor de gases de efeito estufa no Brasil – 7 a 9% das emissões, ficando atrás apenas das queimadas e mudanças no uso do solo (Rubim e Leitão, 2013, p. 57).

<sup>35</sup> Conforme anotou Maricato, a impermeabilização crescente do solo contribui, ao lado de outros fatores, para o crescimento do número de enchentes e deslizamentos (2011, p. 78).

de poluição atmosférica da Universidade de São Paulo estimou que, na cidade de São Paulo, 99 mil pessoas morreram entre 2006 e 2011 por doenças respiratórias ou cardiovasculares ligadas à poluição do ar<sup>36</sup>. O fenômeno se mostra global: segundo a Organização Mundial da Saúde, oito milhões de pessoas morrem por ano em decorrência da poluição atmosférica<sup>37</sup>. Mais uma vez, as consequências em relação aos direitos também têm forte impacto sobre aspectos econômicos e a demanda por políticas públicas nas cidades: a perda de população economicamente ativa, os gastos crescentes com um sistema de saúde que possa atender os contingentes populacionais afetados, a formulação de programas governamentais que visem à melhoria da qualidade do ar nas cidades etc.

Finalmente, a iniquidade de velocidade guarda relação com as diferenças de fluidez entre os tipos veículos, que gera impacto no tempo de percurso de cada meio de transporte. Estima-se que, em sistemas não congestionados, a diferença entre automóveis e ônibus possa chegar a 200% (Vasconcellos, 1996, p. 35). Em cidades congestionadas, estima-se que essa diferença pode se reduzir a algo em torno de 15%. Contudo, a diferença do tempo gasto nos trechos, em verdade, já começa no tempo de acesso ao meio de transporte. Enquanto o acesso ao transporte público demanda a chegada até o ponto e a espera da chegada do veículo – que variam de acordo com o recobrimento espacial da rede, a frequência do serviço e a disponibilidade de conexões físicas entre serviços diferentes (Vasconcellos, 1996, p. 35) –, para o transporte individual o tempo de acesso é, em muito, abreviado. Depois do acesso, a velocidade média dos veículos particulares também supera a do transporte coletivo, conforme já mencionado, principalmente nas vias ou cidades onde não há segregação de faixas para o transporte público, o que mitiga o impacto do congestionamento gerado, majoritariamente, pelos automóveis sobre os ônibus. Além disso, o transporte individual adota sempre o percurso mais curto ou rápido, enquanto o transporte coletivo depende da organização de rotas predefinidas, que permitam racionalizar a oferta frente à demanda social por transporte.

Esse desnível no tempo dos deslocamentos tem um impacto socioeconômico notável. Na prática, para as populações economicamente ativas, tem-se um aumento da jornada de trabalho daqueles que, por não disporem do mesmo acesso ao sistema viário, despendem

---

<sup>36</sup> Informação disponível em matéria do Jornal Nacional, disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/06/oms-diz-que-poluicao-atmosferica-mata-oito-milhoes-de-pessoas-por-ano.html>.

<sup>37</sup> *Idem*.

mais tempo para chegar ao local onde exercem sua atividade profissional e, no fim do dia, voltar a suas residências. O maior tempo no deslocamento gera gastos adicionais: ao sistema de transporte, pela perda de eficiência, e ao usuário, pelo repasse desses gastos adicionais à tarifa cobrada<sup>38</sup>. A influência sobre todo sistema de produção, a partir do “efeito cascata” gerado, é digna de nota. Uma pesquisa divulgada em 2015 (Haddad e Vieira, 2015) estimou que a morosidade do trânsito da Região Metropolitana de São Paulo poder ter sido responsável por um déficit no PIB brasileiro de mais de 150 bilhões de reais. As principais causas apontadas foram a grande dependência ao uso do automóvel e o tamanho da frota de veículos em circulação, diretamente vinculadas à organização da circulação e à distribuição do sistema viário.

Além dessas, outras formas de iniquidades derivadas da desigual distribuição do espaço de circulação podem ser apontadas. A iniquidade do conforto, por exemplo, é evidente a partir da comparação da situação daqueles que se deslocam sentados e bem acomodados em veículos particulares à daqueles que se espremem em lotações cuja falta de espaço também está ligada aos congestionamentos produzidos pelos automóveis. As condições de locomoção têm evidente impacto na capacidade de trabalho, estudo e criação das pessoas, relacionando-se também com o aspecto econômico.

Duas outras formas de iniquidade relacionadas indiretamente à distribuição do espaço de circulação podem ser aventadas. A primeira diz respeito ao destino do orçamento municipal utilizado para manutenção das vias (custeio). A desigualdade relativa aos investimentos é uma das causas do modelo de circulação descrito. Contudo, em função do arranjo jurídico-institucional adotado em muitos Municípios brasileiros<sup>39</sup>, os recursos destinados à conservação das vias são aplicados, de modo concentrado, ao leito carroçável, delegando-se aos particulares dos imóveis adjacentes a responsabilidade por manter os passeios em boas condições – o que dificilmente ocorre. Ainda que seja crível o argumento da falta de recursos para promover, com o erário, a manutenção de ambos (leito carroçável e calçadas) – sobretudo em um cenário de crise fiscal, agravada nos Municípios –, a busca por fontes alternativas de recursos justamente para as calçadas (e não para os leitos

---

<sup>38</sup> No caso do Brasil e de outros países em que o empregador participa, direta ou indiretamente, dos custos de transporte de seus empregados, o aumento da tarifa derivado da ineficiência também os impacta, com desdobramentos sobre toda a economia. Sobre isso, ver Lei 7.418/1985.

<sup>39</sup> No Município de São Paulo, por exemplo, o tema é regulado pela Lei Municipal nº 15.442/2011, que dispõe em seu artigo 7º: “Os responsáveis por imóveis, edificados ou não, lindeiros a vias ou logradouros públicos dotados de guias e sarjetas, são obrigados a executar, manter e conservar os respectivos passeios na extensão correspondente à sua testada, na conformidade da normatização específica expedida pelo Executivo”.

carroçáveis, majoritariamente ocupadas por automóveis) não deixa de ser aspecto sintomático, que consubstancia uma possibilidade de iniquidade correlata à distribuição desigual do espaço de circulação.

A segunda hipótese de iniquidade, a ser testada, é a eventual desigualdade na oferta de informações de interesse dos usuários dos diferentes meios de transporte. Grosso modo, as frequências de radiodifusão também constituem um espaço público de circulação. Não de pessoas ou bens materiais, mas de informações transmitidas na forma de notícias, produzidas e vendidas como mercadorias. Assim como o viário urbano, trata-se de um bem público rival e excludente, mas que é concedido pelo Estado para a exploração de emissoras de rádio e televisão. A percepção aqui levantada é a de que, reproduzindo a lógica da distribuição do viário e mantendo o padrão do que já foi verificado a partir de outros recortes em relação à veiculação de notícias sobre as cidades<sup>40</sup>, os noticiários de rádio e televisão reservam, em sua grade, maior espaço e atenção às informações relativas ao trânsito de automóveis e aos fatos a ele atinentes, em detrimento de notícias de interesse dos usuários de transporte coletivo ou individual não motorizado, que constituem a maior parte das populações das cidades brasileiras.

Nesse quadro, a partir da lógica de reprodução de desigualdades descrita, mostra-se falacioso, de pronto, o senso comum de que a opção pelo transporte individual, por quem pode fazê-la, se dá principalmente em razão da má qualidade do transporte coletivo. A priorização do transporte individual, primeiramente na criação do viário e, repetidamente, na regulamentação de seu uso, é causa primordial da precariedade do transporte coletivo. Os meios individuais e coletivos disputam o mesmo espaço, que é o elemento central de todas as variáveis relevantes que os qualificam: tempo, frequência, conforto e assim por diante. Raciocínio semelhante vale para a subutilização dos meios ativos.

---

<sup>40</sup> Conforme Maricato (2000, p. 166): “Fazendo uma pesquisa na imprensa de São Paulo, Flávio Villaça constatou que 70% das notícias se referiam ao quadrante sudoeste da cidade de São Paulo, onde se concentram as camadas de mais alta renda e o mercado imobiliário sofisticado. Quando a notícia se referia a algo que estava fora dessa mancha, era acompanhada de um qualificativo: a avenida da Zona Leste, acidente na Zona Norte. Ou seja, a região que concentra a população de alta renda é tomada como a representação da "cidade". Aparte é tomada pelo todo. Aí moram os chamados formadores de opinião”. A partir desse dado e sua relação com a classe dos formadores de opinião, tem-se um reforço da hipótese de que, enxergando a cidade com sua própria lente, os editores, comentaristas, apresentadores e âncoras dos principais veículos dos meios de comunicação de massa tendem a privilegiar a perspectiva dos usuários de automóveis, o que contribui, no longo prazo, para a reprodução do modelo rodoviário de cidade.

À luz do exposto, sintetiza-se que o acesso ao carro, garantido por uma superioridade de renda prévia, acarreta um grande aumento da capacidade de consumo do espaço de circulação e essa apropriação desigual do espaço é a raiz de uma série de outras formas de iniquidade. Em resumo, na conformação rodoviarista de cidade, o acesso ao carro dá direito ao usuário de percorrer maiores distâncias, de modo mais rápido e confortável e com maior frequência. Em contrapartida, garante o privilégio de poluir mais, socializando os prejuízos, e de causar mais acidentes, transferindo o ônus principalmente a pedestres, ciclistas e motociclistas, além de afetar enormemente as possibilidades de desempenho do transporte coletivo – que depende do mesmo espaço de circulação. Do ponto de vista coletivo do direito à cidade, a garantia desses direitos e privilégios aos usuários de automóvel se dá à custa da erosão das cidades, que se espraiam e perdem as vantagens econômicas, sociais e políticas do adensamento (Jacobs, 2011). A noção do “comum” sucumbe, desse modo, à ascensão do automóvel<sup>41</sup>, em prejuízo da cidade e, de certa forma, também dos próprios usuários do transporte individual enquanto cidadãos<sup>42</sup>.

Todas essas formas de iniquidade relacionadas ao espaço público de circulação, ora como causa, ora como consequência de sua distribuição desigual, remetem à distinção feita por Bourdieu (2013, p. 136) entre espaço físico, espaço social e espaço apropriado, conferindo força à sua tese de que “o espaço apropriado é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce”:

A capacidade de dominar o espaço apropriado, notadamente apropriando-se (material ou simbolicamente) dos bens raros (públicos ou privados) que aí se encontram distribuídos, depende do capital possuído. O capital permite manter a distância pessoas e coisas indesejáveis e, ao mesmo tempo, aproximar-se das pessoas e coisas desejáveis, minimizando assim o dispêndio (notadamente de tempo) necessário para delas se apropriar. [...] a posse do capital garante, além da proximidade física (residência) em relação aos bens raros, a quase ubiquidade que torna possível o domínio econômico e simbólico dos meios de transporte e de comunicação (Bourdieu, 2013, pp. 136-137).

---

<sup>41</sup> Conforme Harvey: “As ruas congestionadas pelo tráfego tornam esse espaço público particular quase inutilizável até para os motoristas (para não falar de pedestres e manifestantes) [...]. Esse tipo de rua não é um comum. Antes do surgimento dos carros, porém, as ruas geralmente o eram – um lugar de socialização popular, um espaço para as crianças brincarem [...]. Contudo, esse tipo de comum foi destruído e transformado em um espaço público dominado pelo automóvel” (2014, p. 146). Sobre a governança dos “comuns”, ver Ostrom, 1990.

<sup>42</sup> Dunker (2009), cuja formulação será retomada no Capítulo 4, explica como esse estilo de vida adotado pela classe média em torno do transporte individual motorizado e do insulamento em condomínio fechados resultou em um cenário de miséria urbana e humana, com a perda de qualquer horizonte utópico razoável.

Contudo, mesmo aqueles que dominam a ocupação das vias urbanas, a partir de sua possibilidade de uso do automóvel, não ficam imunes às transformações do território geradas pelo modelo rodoviarista e seu impacto na organização social. O uso intensificado do automóvel e a cidade a ele adaptada provocam mudanças radicais de consumo e de hábito sobre as classes médias urbanas, com acesso a esse bem, dando impulso e reforçando as transformações territoriais iniciadas a partir do espraiamento urbano. Vasconcellos resume a amplitude dessas mudanças:

O grande aumento nas viagens por automóvel feitas por setores limitados estava relacionada a mudanças econômicas e urbanas mais amplas: a rede diária de atividades da classe média, apesar de diferenças entre subgrupos específicos, incorporou novos destinos e motivos, principalmente ligados à educação privada, medicina privada, esporte, lazer e compras, com impactos profundos nas suas necessidades de transporte. Antes da modernização, essas atividades eram feitas com frequência menor, muitas delas gratuitamente, e na maioria das vezes dentro de distâncias que podiam ser percorridas a pé. A maioria das crianças da classe média frequentava escolas públicas do bairro, usava serviços locais de saúde (públicos) e brincava nas ruas ou em lotes vazios das proximidades. As compras eram feitas em pequenos estabelecimentos locais e viagens de longa distância para fora da cidade eram feitas em ocasiões especiais (férias), frequentemente de trem ou de ônibus.

A modernidade trouxe mudanças significativas nos padrões de viagem [...]. Agora, as crianças de classe média frequentam escolas privadas, muitas vezes localizadas longe de suas casas, requerendo acompanhamento de adultos. Os serviços médicos privados também se espalham no espaço, o abastecimento da casa requer a viagem ao supermercado, os locais de compras estão crescentemente localizados em *shopping centers* regionais e as vias estão fechadas ao lazer, na medida em que os automóveis estacionados (e os que passam) monopolizam o espaço. O lazer é obtido em clubes particulares e nos poucos parques públicos restantes. Adicionalmente, as viagens de fins de semana são agora frequentes [...] (Vasconcellos, 1996, pp. 113-114).

O transporte por automóvel se torna, então, um pressuposto de toda a organização da vida daqueles que podem acessá-lo. A rede de atividades familiares das classes médias e altas poderia se tornar inviável a partir de outros meios de transporte que não o carro. De outro lado, alterar essas atividades significaria, em muitos casos, abster-se dos hábitos de consumo que caracterizam essas classes como tais no arranjo de organização social que emergiu após o processo de modernização do país. Seja por esta ótica, seja pela ótica daqueles sobre quem incidem os males das iniquidades de distribuição do viário urbano, o automóvel “transformou-se em um meio de reprodução de classe. Um instrumento vital para a existência e a reprodução da nova classe média gerada pelo processo de concentração de

renda” (Vasconcellos, 1996, p. 117) e, ao mesmo tempo, para a reprodução intergeracional da pobreza, em função de todas as consequências que significou<sup>43</sup>.

Desse modo, ainda que a opção pelo carro possa ser vista por diversos prismas – como o econômico, derivado de sua maior utilidade em um ambiente de livre escolha dos consumidores; o político, oriundo do fator de poder e liberdade que representa; o antropológico, pelo símbolo de status em que se transformou<sup>44</sup>; ou até o psicológico, diante do prazer que possa vir a trazer a seus usuários – o aspecto sociológico, de classe, se faz predominante (Vasconcellos, 1996, pp. 105-124). As condições sociais, políticas e econômicas foram determinantes para estabelecer o contexto concreto em que o carro é socialmente (e não individualmente) preferível.

No agregado desse tópico, verifica-se que há uma série de setores da economia ligados à ascensão do carro como meio de transporte prioritário, estabelecendo-se uma relação de mútua dependência entre o desenvolvimento de tais setores e a hegemonia do automóvel. O sucesso desse casamento, como é característico do modo de produção capitalista, dependeu fundamentalmente de decisões estatais em diversas áreas, incluindo-se a necessária adaptação das cidades ao automóvel, com profundas implicações não apenas sobre a formação e distribuição física das vias, mas sobre a produção e conformação do território urbano de modo geral. Sem prejuízo de reconhecer o avanço tecnológico notável que representam os veículos automotivos, infere-se, a partir da visão apresentada, que a ascensão do automóvel não foi fruto apenas da sua capacidade de suprir demandas individuais e sociais preexistentes, mas também, e de modo crescente, de atender a necessidades: (i) da indústria, derivadas da aposta que feita no automóvel como produto e das adaptações da organização da produção ligadas a essa aposta; (ii) de modo mais amplo, como consequência, da lógica da acumulação capitalista; e (iii) de parcelas da população urbana, que passaram a “depende” do automóvel em função das necessidades de classe oriundas, em muito, da própria adaptação do território urbano às características do deslocamento por veículos automotores e dos hábitos que adquiriram a partir disso.

---

<sup>43</sup> Nesse ponto, Vasconcellos (1996) faz referência ao seguinte trabalho: DRAIBE, Sônia M. *A natureza social de investimentos em transporte de massa: o exemplo da região metropolitana de São Paulo*. In: Revista dos Transportes Públicos, n. 61, 1993, pp. 37-58.

<sup>44</sup> A esse respeito, muito ilustrativa a famosa frase do poeta Roland Barthes: “Os carros hoje são quase equivalentes às grandes catedrais góticas: a suprema criação de uma era, concebida com paixão por artistas anônimos – por toda a população que se apropria deles com objetos mágicos”. De modo trágico, o autor morreu em 1980, vítima de um atropelamento por um automóvel.

Ressalta-se que, do ponto de vista da questão urbana, a análise até aqui empreendida partiu de um recorte específico, relativo às vias urbanas, que se insere na lógica mais ampla da produção da cidade. Pretende-se então, no tópico seguinte, situar o objeto do capítulo nessa lógica mais ampla, sublinhando os pontos de maior pertinência desse complexo processo ao tema da função social das vias urbanas.

## 1.2. A organização das vias urbanas e a produção do espaço urbano

Conforme adiantado, a proposta desse tópico é entender de modo mais amplo em que contexto estão inseridas a formação e a gestão das vias urbanas do ponto de vista da organização social e econômica no modo de produção capitalista. O tema da produção do espaço urbano já foi tratado por diversos autores, a partir de diversas perspectivas. Não se trata aqui de fazer uma sistematização ampla dos elementos apontados pelos autores na descrição desse processo. A ideia é apenas apresentar alguns conceitos da contribuição da economia política e da geografia urbana para a questão urbana a partir de recortes pertinentes ao objeto desse trabalho, jogando luz sobre uma lógica sistêmica, que permeia e influencia decisões políticas, afetando a vida nas cidades em diferentes níveis e aspectos.

### 1.2.1. Teoria da renda e localização

Uma das contribuições pioneiras do pensamento econômico para a compreensão da dinâmica das cidades, datada da primeira metade do século XIX, é atribuída a Johann Heinrich von Thünen (1826)<sup>45</sup>. A partir de uma releitura do princípio dos rendimentos decrescentes, formulado por David Ricardo (1817), suprimindo a variável originalmente utilizada da fertilidade<sup>46</sup> em favor do foco no elemento da distância em relação a um mercado consumidor fixo pré-estabelecido, o economista alemão desenvolveu um modelo precursor da economia espacial. Essa abordagem, com ênfase na relação entre a localização relativa e a distribuição da atividade econômica, exerceu forte influência, ao longo do século seguinte,

---

<sup>45</sup> A obra paradigmática do autor, que não compõe a bibliografia desta dissertação, é a seguinte: VON THÜNEN, J. H. *Der isolierte staat in beziehung auf landwirtschaft und nationalökonomie*. Hamburg : Perthes, 1826.

<sup>46</sup> Vale anotar que a importância da variável da localização já havia sido antes aludida pelo próprio David Ricardo (1996, pp. 49 e ss.) e, antes dele, por Malthus, citado na obra de Ricardo por sua elogiada explicação da influência da localização e da fertilidade nos princípios da renda (Ricardo, 1996, p. 295).

sobre os estudos econômicos que indicaram a importância decisiva do transporte e da localização nas investigações sobre a lógica de funcionamento das cidades.

Ainda no século XIX, outro autor alemão que de muitas maneiras dialogou com a obra de David Ricardo também sublinhou a importância da variável “custo de transporte” ao ciclo de reprodução do capital. Segundo Karl Marx, o movimento físico real de mercadorias do local onde são produzidas até o lugar de consumo é integrante do processo produtivo e, portanto, é um fato que gera valor (Marx, 1982, Livro II, pp. 153-155). Isso porque, mesmo não alterando a qualidade ou a quantidade do produto, o transporte é necessário para colocá-lo em condições de consumo, situação a partir da qual o valor de uso dos bens finalmente se realiza no ciclo produtivo. Nesse sentido, afirma o autor que o produto está realmente acabado, libertando-se da condição de “capital-mercadoria”, quando chega ao mercado (Marx, 1982, Livro II, p. 264).

Em decorrência desse processo, segue Marx, “o capital produtivo nela [indústria de transporte] aplicado acrescenta valor aos produtos transportados, formado pela transferência de valor dos meios de transporte e pelo valor adicional criado pelo trabalho de transporte” (Marx, 1982, Livro II, p. 153). No mesmo sentido, se a “mercadoria” produzida pela indústria de transporte é consumida “produtivamente, sendo um estágio da produção da mercadoria que transporta, seu valor se transfere à mercadoria como valor adicional” (Marx, 1982, Livro II, p. 56).

Essas inestimáveis e pioneiras contribuições, sinteticamente expostas, demonstraram a centralidade da variável custo de transporte no processo produtivo. Contudo, tardaram a receber o devido desenvolvimento, ao menos naquilo que concerne ao estudo da questão urbana. A dimensão espacial presente na teoria da acumulação capitalista de Marx foi praticamente ignorada durante muito tempo, sendo retomada e destrinchada apenas na segunda metade do século XX, pelo valioso esforço de David Harvey (2005; 2013). De modo semelhante, o modelo do gradiente de cinturões distributivos das culturas agrícolas, mais tarde conhecido como “anéis de von Thünen”, tardou a ter suas premissas devidamente transpostas à compreensão da dinâmica urbana.

No caso de von Thünen, o caminho entre a formulação do modelo e sua aplicação às teorias de planejamento urbano não foi linear. A variável do custo de transporte ganhou centralidade nas teorias econômicas – como em Schumpeter, Hicks e Allais –, o que não

significou sua imediata incorporação ao estudo das cidades (Thisse, 2011). Foi apenas a partir da pesquisa de Alonso (1964) que a ideia central de von Thünen foi devidamente adaptada ao contexto urbano (Thisse, 2011, p. 21). Substituiu-se o mercado, do modelo pioneiro, por um centro de emprego – área central de negócio (*central business district* – CBD) –, do qual a distância passou a ser a única característica espacial das demais localidades da cidade. Atribuído também a Muth (1967) e Mills (1969), esse modelo de cidade monocêntrica, conhecido como “AMM”, é um marco da economia urbana, estabelecendo, então, seu objetivo de explicar a estrutura interna das cidades a partir do conceito básico do mercado de terras.

O modelo da cidade monocêntrica, no contexto do ressurgimento da localidade como foco das vantagens competitivas a partir da década de 1970, produziu resultados que permitiram explicar, a partir de modelos econométricos, diversas dimensões da dinâmica urbana, como a gradual queda da densidade de infraestrutura e do preço da terra na medida em que se distancia do centro, bem como o impacto da redução dos custos de transporte permitida pelo avanço tecnológico da indústria de transporte, no fenômeno do espraiamento urbano. Mesmo deixando em aberto questões relativas à origem das cidades em geral (“por que as cidades existem?”), e particularmente à origem dos CBDs, esses modelos influenciaram a produção da economia urbana e transcenderam para outras áreas do estudo sobre cidades.

Sem negar a importância desse tipo de abordagem, para os fins deste tópico, opta-se por apresentar mais detidamente alguns aspectos da imbricada relação entre renda da terra, localização e transporte no âmbito do processo de acumulação capitalista e transformação do ambiente físico a partir da sistematização feita por Harvey (2005 e 2013), amparada principalmente em conceitos trabalhados por Marx ao longo de sua vasta obra. A escolha se deve, principalmente, pelo entendimento de que sua pesquisa é mais adequada aos objetivos do trabalho, mostrando-se mais abrangente e inserida em uma compreensão coesa e integral do fenômeno social, que reconhece as contradições que lhe são inerentes.

Embora a preocupação mais imediata de Harvey (2013, pp. 427 e ss.) tenha sido a de investigar a dinâmica da renda da terra e seu possível papel coordenador no processo de acumulação capitalista, o raciocínio por ele desenvolvido se presta a elucidar, com precisão, de que maneira a terra e o transporte interagem no processo de transformação do ambiente físico, que, ao final, é responsável pela produção e o desenvolvimento do espaço urbano.

Um primeiro ponto digno de nota é a noção do valor de uso do espaço, relativa à compreensão de que a terra, mesmo quando não configura um meio de produção – como ocorre na agricultura –, é a base de qualquer operação econômica e, portanto, um elemento de toda atividade produtiva. Por isso, defende Harvey, as características espaciais devem ser vistas como atributos de todos os valores de uso. Uma segunda premissa de sua análise remete a uma concepção relativa do espaço – vinculada aos processos de troca –, a partir da qual se verifica que esses atributos espaciais não são absolutos e variam de acordo com as decisões de alocação do capital.

Com esse olhar, o autor aprofunda a teoria da renda de Marx – que aproveitou muito do trabalho pioneiro de Ricardo – com enfoque no elemento espacial, desenvolvendo pistas que o pensador alemão deixara espalhadas em sua obra, mais de um século antes. Conforme nota Harvey, a teoria da renda explica, entre outras coisas, que as diferenças de fertilidade e de localização permitem que os proprietários das terras mais favorecidas se apropriem de parte da mais-valia gerada da exploração do trabalho pelos capitalistas. O raciocínio parte da ideia de que o valor de mercado equivale ao preço de produção na pior terra cultivada, de maneira que o lucro excedente percebido pelos produtores que exploram o trabalho nas propriedades mais favorecidas viabiliza a extração da renda fundiária pelos respectivos proprietários, em proporção inversa à economia relativa do preço de produção individual em cada terra.

A partir de uma distinção já aludida em Ricardo, Marx desenvolve a ideia de que essa renda fundiária pode ser de dois tipos: a chamada renda diferencial de primeiro tipo (“RD1”), que deriva das disparidades originais entre as terras, sendo fixada pela diferença entre os preços individuais da produção e o valor de mercado determinado pelas condições de produção na terra pior; e a renda diferencial do segundo tipo (“RD2”), que é um desdobramento do excedente gerado pela diminuição do preço de produção obtido por um investimento adicional de capital (acima do “normal”), sendo um produto de fluxos de capital deslocados para a terra. Grosso modo, a RD1 é desdobramento das diferenças naturais entre as terras, ao passo que a RD2 provém dos investimentos realizados na terra.

Em uma leitura fina de Marx, Harvey (2013, pp. 450 e ss.) explica o intercâmbio entre os dois tipos de renda diferencial – que, no processo produtivo, se tornam praticamente impassíveis de diferenciação – e, ao mesmo tempo, os limites que uma impõe à outra. A RD2 apresenta, em primeira instância, um caráter transitório, já que aquele investimento

adicional gradativamente se generaliza e se torna “normal”. Por esse processo, as melhorias obtidas pelo investimento se consolidam e passam a ter efeitos análogos às diferenças naturais. Contudo, como (i) o investimento anterior elimina a hipótese de igualdade entre as propriedades (ou agrava as diferenças preexistentes) e (ii) o capital “normal” é relativo em função dos atributos da terra, cria-se pela RD2 a base para apropriação de RD1, havendo uma espécie de conversão. Harvey explica ainda que, como o investimento adicional pode ser feito tanto nas “piores” quanto nas “melhores” terras, tem-se que as decisões sobre essa alocação influenciam o tamanho da área “cultivada” (leia-se, utilizada para a produção), o preço da terra e, eventualmente, impacta até mesmo o preço da mercadoria, podendo ter efeitos positivos, negativos ou neutros sobre o preço de mercado, a acumulação de capital e o grau de dispersão da produção – a partir do que se verifica o aludido papel de articulação do mercado fundiário sobre a produção.

Vale pontuar brevemente que, adiante em seu raciocínio, Harvey (2013, p. 471) explica que a teoria da renda resolve o problema de a terra, mesmo sem ser produto do trabalho, poder ser considerada mercadoria. A venda de uma terra equivale à alienação do direito à renda fundiária que essa terra pode gerar, sendo que o “comprador adquire um direito sobre as receitas futuras antecipadas, um direito sobre os frutos futuros do trabalho” naquela terra. Por isso, sustenta o autor, a terra se torna, cada vez mais claramente, uma forma de capital fictício, que cumpre no processo produtivo uma função análoga àquela desempenhada pelo capital que rende juros. Daí se desdobra também o elemento especulativo constantemente presente no mercado fundiário.

Identificada essa centralidade da questão fundiária para a produção capitalista, retoma-se em novo patamar o debate sobre o papel da organização do transporte na produção e na transformação do espaço. No caso do meio urbano, embora também seja possível fazer paralelos com a fertilidade<sup>47</sup>, a localização aparece como o principal atributo da propriedade privada, recebendo peculiar ênfase.

Conforme resume Harvey (2013, p. 438), a diferença entre as localizações, que está na essência da teoria da renda fundiária, deve ser medida pelo custo de transporte: partindo-

---

<sup>47</sup> Considerando o disseminado regramento da propriedade privada urbana por regulações urbanísticas, é possível entender que aspectos da regulação jurídica de uso e ocupação do solo – como aquelas atinentes ao potencial construtivo e à destinação dos imóveis –, além das próprias características físicas do lote em termos de aptidão para receber edificações, constituiriam algo próximo à fertilidade do lote urbano. Essa ideia – que embora provavelmente não seja original, não foi encontrada na bibliografia pesquisada – será retomada mais adiante.

se de um dado ponto do território, quanto menores os custos de transporte envolvidos na reprodução de uma mercadoria, mais favorecida é a localização desse ponto para a respectiva atividade. Ressalta-se, desde logo, que esses custos contemplam as diversas etapas da reprodução do capital, abarcando o dispêndio com o deslocamento físico da matéria-prima e dos meios de produção necessários à produção, da força de trabalho que realiza a produção e da mercadoria produzida até seu local de consumo – já que todos esses deslocamentos são componentes do tempo de giro do capital.

Conclui-se, então, que as condições gerais de deslocamento a partir de cada propriedade qualificam sua localização, cujo impacto na dinâmica fundiária tem potencial influência sobre o preço da terra, a expansão territorial da urbanização – combinação entre dispersão e aglomeração das atividades<sup>48</sup> – e, no limite, os preços das mercadorias no território. Cabe, nos tópicos seguintes, apresentar alguns desdobramentos pertinentes dessa relação entre o transporte – determinado em grande parte pela formação e gestão das vias urbanas – e o desenvolvimento urbano.

### 1.2.2. A anulação do espaço pelo tempo: transporte e acessibilidade como fatores diferenciais

A aludida importância da variável “custo de transporte” no ciclo produtivo, que materializa as vantagens e desvantagens de cada localização, traz consequências determinantes às relações socioeconômicas. Conforme pontua Harvey, a localização é socialmente produzida, de maneira que a produção das configurações espaciais deve ser tida como um momento ativo na dinâmica temporal da acumulação de capital e da reprodução social. Contudo, o desenvolvimento decorrente dessa produção é geograficamente desigual.<sup>49</sup> Consequentemente, o avanço tecnológico não mitiga os custos de transporte de modo espacialmente equilibrado. Assim, o aprimoramento da indústria de

---

<sup>48</sup> Harvey mostra a convergência desses movimentos contraditórios para os fins da acumulação, como se verifica nessa breve passagem: “Em geral, parece que o imperativo da acumulação produz concentração da produção e do capital, criando, ao mesmo tempo, uma ampliação do mercado para a realização” (2005, p. 53).

<sup>49</sup> Essa constatação e seus desdobramentos permearam boa parte da obra de Milton Santos, um dos maiores geógrafos brasileiros, conforme ilustra a seguinte passagem: “Como o espaço não é homogêneo, evoluindo de modo desigual, a difusão dos objetos modernos e a incidência das ações modernas não é a mesma em toda parte. Alguns subespaços, dotados com as modernizações atuais, podem acolher as ações de interesse dos atores hegemônicos. É assim que se constitui, dentro do conjunto de subespaços, um subsistema hegemônico, graças às relações privilegiadas que podem ser estabelecidas entre esses objetos novos.” (2006, p. 226).

transporte tem um potencial transformador do espaço, criando diferenças de valoração da localização e impondo-lhe uma oscilação constante. Essa possibilidade foi anotada por Marx muito antes de os centros urbanos serem alçados à condição de forma de organização social dominante:

Melhoria dos meios de comunicação e de transporte reduz em termos absolutos o período de viagem das mercadorias, mas não suprime a diferença relativa, oriunda do percurso e que aparece no período de circulação de diferentes partes do mesmo capital-mercadoria, remetidos a diferentes mercados. Os melhores navios a vela e a vapor, por exemplo, que reduzem a viagem, reduzem-na tanto para os portos próximos quanto para os distantes. Continua a diferença relativa, embora frequentemente diminuída. **Entretanto, em virtude do desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação, as diferenças relativas podem ser modificadas de maneira a não corresponder mais às distâncias naturais.** Uma via férrea, por exemplo, que liga o local de produção com um empório no interior, pode aumentar, absoluta ou relativamente, a distância de uma localidade geograficamente mais próxima mas que não dispõe de estrada de ferro, tomando-se por comparação esse empório mais afastado; do mesmo modo, em virtude das mesmas circunstâncias, **pode modificar-se a distância relativa dos locais de produção aos grandes mercados de consumo, o que explica a decadência dos velhos centros de produção e o aparecimento de novos, ao mudarem os meios de transporte e comunicação** (Marx, 1982, Livro II, pp. 264-265)

Assim, na medida em que avançam as tecnologias de transporte, a localização, cuja importância econômica se percebe em função de seu impacto nos custos de transporte, passa a estar necessariamente associada à infraestrutura de transporte instalada em suas proximidades e à possibilidade de seu acesso pelas mercadorias. A partir dessa relação, as distâncias entre dois pontos são, gradativamente, contraídas em relação ao tempo, ganhando maior relevo a velocidade do deslocamento em detrimento do tamanho do percurso, que é apenas um dos muitos fatores que a influenciam. Na feliz expressão de Marx, o capital busca “anular” o espaço pelo tempo<sup>50</sup>, o que se torna uma condição necessária à sua expansão, tendo em vista que o acesso a mercados, fontes de matérias-primas e oportunidades de emprego mais distantes não pode, para os fins de sua acumulação, implicar um aumento proporcional no tempo de giro do capital. Em outras palavras, a velocidade precisa, grosso modo, compensar o aumento das distâncias, provindo da necessária expansão, permitindo que o processo de acumulação não perca em aceleração e intensidade.

---

<sup>50</sup> Conforme a citação de Harvey (2005, p. 49), essa expressão é utilizada por Marx na seguinte obra: MARX, Karl, *Grundrisse*. Harmondsworth, Middlesex, 1973, p. 539.

Como indica o trecho acima de Marx, a alteração das distâncias relativas gerada pelo avanço das forças produtivas da indústria de transporte se deve, principalmente, ao capital fixo na terra necessário ao desenvolvimento da infraestrutura de transporte (trilhos, rodovias, portos, estações etc.). Assim, embora, em princípio, os meios de transporte mais eficientes pudessem servir igualmente a todas as localidades, de modo a permitir um avanço uniforme das condições de mobilidade das mercadorias pelo espaço, a infraestrutura necessária, instalada de modo preso à terra, favorece certas localidades em detrimento de outras, afetando o equilíbrio espacial preexistente.

Harvey (2013, p. 483) emenda a este raciocínio dois desdobramentos. Em primeiro lugar, defende a ideia de que esse capital fixo se torna uma amarra à mobilidade do capital, já que, assim como a valorização, a potencial desvalorização da infraestrutura também é localizada no espaço, do que se depreende que a realocação da produção envolve perdas de capital imobilizado na terra. Ou seja, as estruturas espaciais criadas para superar as barreiras espaciais se tornam, em algum momento, barreiras contra a mobilidade do capital e, conseqüentemente, obstáculos às possibilidades de acumulação adicional (2005, p. 53).<sup>51</sup> Em segundo lugar, o autor sustenta que a grande quantidade de capital imobilizado na terra e os riscos de desvalorização tendem a impor restrições à competição e, frequentemente, a criar monopólios regulados pelo Estado no setor de transporte (2013, p. 484). Desse risco também decorre que grande parte dos investimentos realizados no setor dependa da ação e, frequentemente, de recursos do próprio Estado.

Cabe ressaltar que, não obstante a diminuição dos custos de transporte favoreça a expansão geográfica capitalista, remanesce a necessidade de se minimizar o custo de circulação e, principalmente, o tempo de giro do capital. Assim, em paralelo ao movimento de expansão permitido pela diminuição dos custos de transporte, essa necessidade e a crescente interdependência entre diferentes cadeias produtivas promovem, junto de outros fatores, a aglomeração da atividade econômica em grandes centros urbanos (Harvey, 2005, p. 50). As próprias cidades se tornam objeto da tensão entre a expansão e a aglomeração espacial, que convergem na busca constante por novas oportunidades de acumulação adicional de capital. Desenvolvimento dos transportes urbanos e mercado fundiário são dois

---

<sup>51</sup> Sintetiza o autor: “[...] o capital passa a ser representado na forma de uma paisagem física, criada à sua própria imagem, criada como valor de uso, acentuando a acumulação progressiva do capital numa escala expansível. A paisagem geográfica, abrangida pelo capital fixo e imobilizado, é tanto uma glória coroada do desenvolvimento do capital passado, como uma prisão inibidora do progresso adicional da acumulação”. (2005, p. 53).

fatores essenciais dessa dinâmica contraditória. Vale destacar o apontamento de Harvey sobre esse movimento conflituoso, retomando algumas das percepções de Marx:

Em geral, parece que o imperativo da acumulação produz concentração da produção e do capital, criando, ao mesmo tempo, uma ampliação do mercado para realização. Em consequência, os ‘fluxos no espaço’ crescem de modo notável, enquanto os ‘mercados se expandem espacialmente, e a periferia em relação ao centro [...] fica circunscrita por um raio constantemente em expansão’ (Marx, 1972, 288)<sup>52</sup>. Certo tipo de relação centro-periferia surge da tensão entre concentração e expansão geográfica (2005, p. 53).

A partir dos fundamentos expostos até aqui, é possível estabelecer e analisar algumas relações relevantes para o contexto urbano. Em primeiro lugar, tem-se que a evolução das condições de transporte em geral e nos centros urbanos em particular, que depende fundamentalmente de decisões estatais, altera, constantemente, as localizações relativas e, com isso, exerce forte influência sobre o mercado de terras. Como se abordou no subtópico anterior, que tratou da teoria da renda e da localização, o mercado de terras exerce um papel de articulação da distribuição da atividade econômica e dos métodos de produção, com potenciais efeitos sobre o preço das mercadorias e também, acrescenta-se aqui, sobre a demanda por transporte. Por estes e outros impactos sobre a organização social, o mercado de terras urbanas também é frequentemente objeto de regulação estatal, sobretudo a partir de regras urbanísticas que disciplinam o uso e ocupação do solo urbano. Dessa relação de mútua influência entre transporte e questão fundiária, desdobra-se um grande desafio para a intervenção estatal sobre o desenvolvimento urbano, de fácil ilustração a partir de exemplos corriqueiros do que ocorre na prática.

Um exemplo tradicional é o impacto do investimento na infraestrutura de transporte sobre o valor das propriedades do entorno, em função das melhorias de condições de produção de mais-valia derivadas da alteração das diferenças relativas de localização (antecipação das receitas futuras). Do ponto de vista do capital, trata-se de uma etapa da circulação geral, referente à circulação do capital pelas infraestruturas sociais geridas pelo Estado, que decide sobre a alocação de recursos excedentes a partir das necessidades prementes do próprio capital – investimentos produtivos – e também de pressões sociais de outras classes – investimentos estabilizantes (Harvey, 2013, pp. 509 e ss.).

---

<sup>52</sup> Harvey se refere aqui à seguinte obra: Marx, Karl. *Theories of Surplus Value*. Volume 1, Londres, 1972.

Da perspectiva dos proprietários das terras próximas, a decisão alocativa do Estado relativa ao investimento na infraestrutura de transporte, ao alterar o equilíbrio espacial em seu benefício, abre a possibilidade de obtenção de renda fundiária. Assim como no caso do fator da fertilidade, por provir de um investimento adicional, essa renda diferencial será do tipo 2, ainda que tenda a ser convertida em RD1 a partir da estabilização em um novo equilíbrio espacial. A diferença, contudo, é que essa RD2 não terá origem em um investimento adicional (acima do normal) desembolsado pelos proprietários ou produtores beneficiados, mas custeados pelo Estado a partir do que arrecada do excedente geral da produção. Ou seja, a mudança do equilíbrio espacial decorre de um fator exógeno, alheio à concorrência do mercado, mas que a influencia – na linguagem utilizada pelos economistas se trataria de uma espécie de externalidade do investimento estatal. O proprietário se apropria, então, dos benefícios do processo de urbanização (ou urbanificação, conforme se abordará no próximo capítulo).

Não apenas os investimentos estatais em infraestrutura, mas também mudanças atinentes a determinados aspectos da regulação jurídica do uso e ocupação do solo urbano podem ter efeitos semelhantes. Se os investimentos estatais no entorno alteram a localização relativa do imóvel, essas mudanças na regulação de uso e ocupação funcionam de modo semelhante à já descrita dinâmica do investimento que torna o imóvel mais ou menos fértil em relação aos demais. Em princípio, a vocação do lote para receber edificação depende essencialmente de suas características físicas: dimensões, tipo de solo, recorte etc. Com a incidência de normas relativas ao uso e ocupação do solo – a exemplo de questões como tombamento, preservação ambiental, coeficiente mínimo, básico e máximo de aproveitamento e zoneamento (área comercial, residencial, mista, zona especial de interesse social – ZEIS etc.) –, as condições de edificação são profundamente alteradas. Uma vez que dos lotes mais avantajados é possível extrair RD1 derivada das melhores condições de edificação, infere-se por analogia que, dos lotes sobre os quais incide uma regulação mais permissiva – coeficiente máximo de aproveitamento elevado, zoneamento misto, fora de áreas de tombamento, preservação ou de ZEIS –, seria possível extrair RD2.

Em síntese, a ação estatal, seja por meio de investimentos ou da regulação urbanística, é altamente impactante na dinâmica do mercado de terras, gerando frequentes oportunidades de apropriação de renda pelos proprietários. Por mais instrumentos que o Estado mobilize para mitigar esse processo de valorização e apropriação, a dinâmica espacial será necessariamente alterada, afetando inclusive a demanda coletiva por transporte e,

consequentemente, pelo uso do espaço de circulação. Ou seja, a dinamicidade da demanda por transporte, sensível a uma evolução da organização territorial determinada, em grande parte, pelas oscilações do mercado fundiário, impõe que o Estado planeje o investimento em infraestrutura e a política de uso do solo em uma perspectiva de longo prazo, considerando a correlação intensa entre condições de mobilidade e desenvolvimento territorial.

Por tudo já descrito sobre seu papel de articulação da produção, tem-se ainda que a renda fundiária passa a integrar as expectativas do mercado sobre novas alterações no equilíbrio, tornando-se um elemento da especulação da terra enquanto capital fictício e, portanto, um elemento que também orienta a distribuição do desenvolvimento produtivo pelo território.

Nesse contexto, conforme destaca Maricato (2000, pp. 157-158), a valorização das propriedades torna-se, crescentemente, o “motor que move e orienta a localização dos investimentos públicos, especialmente em circulação viária”, de onde se forma uma “simbiose entre a abertura de grandes vias e a criação de oportunidades para o investimento imobiliário”. Nesse sentido, acrescenta a autora, as obras passam a ser mais imobiliárias do que viárias, já que seu traçado, frequentemente, é mais pautado na dinâmica de abrir novas localizações ao mercado imobiliário do que na melhoria dos transportes urbanos. Conforme se detalhará, a lógica de investimento com a finalidade de gerar renda fundiária e imobiliária derivada do aumento dos preços dos terrenos e imóveis tem como face oposta “a escassez de moradias e a segregação territorial” (Maricato, 2000, pp. 158-159).

### 1.2.3. A circulação da mercadoria força de trabalho

As considerações feitas até aqui sobre a acumulação capitalista ensejam uma série de desdobramentos pertinentes. Em primeiro lugar, se a infraestrutura (ou o acesso a ela) se torna condição determinante do valor da terra em cada ponto do espaço urbano, os investimentos públicos, sempre insuficientes frente às necessidades, e a prioridade em sua alocação, em razão de lugar e tipo de infraestrutura de transporte, passam a ser elementos centrais do direcionamento da expansão urbana e da conformação da cidade. Associado à escolha do investimento, há a necessidade de se estabelecer os instrumentos de socialização

da conseqüente valorização fundiária, sob pena de sua apropriação, por aqueles que possuem estoque de terra, na forma de renda<sup>53</sup>.

Nessa dinâmica, uma questão digna de análise diz respeito à circulação de uma mercadoria específica e peculiar: a força de trabalho. Para formular o conceito de mais-valia, Marx partiu da premissa de que “o valor de qualquer mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário a sua reprodução” (1982, Livro I, p. 211). Então, aplicou esta premissa à mercadoria força de trabalho, comercializada sob as “leis de troca”, conceituando a “mais-valia” como a diferença entre, de um lado, o valor criado pela força de trabalho no processo produtivo – que não lhe pertence – e, de outro, o valor da força de trabalho, medido pelo custo de sua reprodução – equivalente ao custo de subsistência do trabalhador (1982, Livro I, p. 216).

Como apontado no início do tópico, Marx também notou que o transporte é uma etapa interna do processo produtivo, gerando valor sobre as mercadorias. Em sua síntese, trata-se de uma indústria que vende a mudança de localização (Marx, 1982, Livro II, p. 56), que é produzida e consumida simultaneamente. Se a mercadoria só está acabada quando situada em seu local de consumo, tem-se que o transporte do trabalhador de sua residência até o local de trabalho é um processo que faz parte de sua reprodução enquanto mercadoria, do que decorre que os custos de transporte envolvidos nesse deslocamento integram o seu custo de reprodução. Dessa perspectiva, como qualquer mercadoria, o valor da força de trabalho será, em tese, determinado pelo custo necessário para a reprodução do trabalhador que vive na região mais distante (Harvey, 2013, pp. 438-439) ou inacessível – leia-se, no local que implica os maiores custos de transporte até o local de trabalho<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Esses incrementos de renda gerados por investimentos em dada localidade, que, na teoria de Marx, poderiam ser enquadradas na categoria de “renda diferencial - RD”, são denominados na literatura, não raro, como “mais-valias urbanas”. No intuito de não gerar confusão com o conceito original de mais-valia, que será em seguida abordado, opta-se, nesse trabalho, por não adotar essa terminologia (“mais-valias urbanas”), preferindo-se “renda diferencial”, “incremento de renda” e assemelhados.

<sup>54</sup> Nas cidades brasileiras, isso nem sempre ocorre de fato para todos os trabalhadores – especialmente, não se verifica para aqueles que trabalham na informalidade. Isso traz impactos ainda mais dramáticos à vida dessas populações. Edésio Fernandes notou, na década passada, que “mais de 50 milhões de brasileiros têm andado de casa para o trabalho, por não poderem arcar com os custos de deslocamento por transporte coletivo” (2006, p. 4). Outro desdobramento correlato diz respeito à proliferação de modos de transporte irregular de passageiros, também associados à irregularidade das moradias: “O crescimento das favelas explodiu, já que o Brasil ficou mais de 20 anos sem investimento significativo em habitação e também em saneamento. **Vans e mototáxis irregulares passaram a oferecer transporte coletivo cuja regulação foi relaxada em todo o país. De acordo com a Associação Nacional de Transporte Público (ANTP, 2009), nas seis maiores metrópoles brasileiras, 29% das viagens são feitas por transporte público, 9% por meio de automóvel e**

Desse modo, isolando-se apenas a variável do transporte no custo de reprodução da mercadoria força de trabalho, tem-se que os trabalhadores residentes em localidades mais favorecidas terão, em tese, um excedente de salário, que poderá ser apropriado como renda fundiária pelo proprietário (sem alterar o valor da força de trabalho), seja na forma de aluguéis, seja a partir dos preços mais elevados dos imóveis bem localizados, comprados, quando muito, em parcelas a perder de vista.

Ainda que essa apropriação pudesse tender a igualar o poder de compra dos salários, em função da compensação entre custo de transporte e custo de moradia, restaria, ainda, uma diferença no tempo de deslocamento, que frequentemente implica que o preço da terra nas regiões menos favorecidas seja inferior às bem localizadas em uma proporção maior do que a diferença entre os respectivos custos de transporte (ainda que fossem consideradas as condições do transporte público e a política tarifária) – abrindo espaço efetivo para um “excedente” de salário em favor dos trabalhadores que vivem nas regiões menos acessíveis. Então, seria como se o trabalhador que “escolhe” ou, no mais das vezes, é obrigado a morar mais longe tivesse seu tempo subtraído para contar com um excedente de seu salário, economizando sua remuneração na transação geral entre custos de transporte e moradia<sup>55</sup>.

Isolando algumas variáveis, é possível estabelecer mais claramente os termos da referida transação. Adota-se como premissa que trabalhadores de mesma função, empregados em uma mesma empresa e no mesmo local, recebem o mesmo salário. A hipótese inicial é a ausência completa de políticas públicas de qualquer gênero com impacto, direto ou indireto, nas variáveis mobilidade e moradia, o que inclui política de uso e ocupação do solo, política de transporte, subsídios tarifários, investimentos em serviços públicos, programas habitacionais e assim por diante.

---

**44% a pé.** Segundo especialista em mobilidade urbana, Nazareno S. Affonso, da direção da ANTP, havia 37 milhões de brasileiros que não acessavam o transporte público por falta de recursos em 2005. Em 10 anos, entre o final dos anos 1990 e 2008, esse tipo de transporte perdeu 30% de passageiros. O transporte consome 26% da renda familiar nos extratos mais baixos e 10% nos extratos mais altos. Esses dados mostram como a imobilidade marca a vida de milhões de brasileiros moradores das metrópoles que se deslocam apenas a pé e estão praticamente exilados em seus bairros. No entanto, o automóvel tem sido o nexo central da matriz de mobilidade urbana durante esse período de crise e posteriormente” (Maricato, 2011, p. 148).

<sup>55</sup> Com o tempo, essa equação se normalizou nas cidades brasileiras, de modo que, também por influência de outros fatores, esse “excedente” passou a compor o mínimo existencial para que as pessoas mais pobres sobrevivessem no meio urbano – frequentemente habitando moradias irregulares e sem acesso efetivo ao transporte público coletivo e outros serviços básicos.

Nesse cenário, o valor do salário seria, em princípio, definido pelo custo de reprodução da força de trabalho, que inclui, entre outras despesas, o custo de transporte e o custo de moradia<sup>56</sup>. Assim, o trabalhador que mora mais perto economizaria tempo e recursos com o transporte, mas pagaria mais pela localização da terra – seja diretamente, na forma de aluguéis, parcelas de aquisição e custos de manutenção do imóvel, seja indiretamente, tendo em vista a necessidade de adquirir bens essenciais a preços mais elevados, uma vez que os proprietários dos estabelecimentos comerciais próximos a seu local de moradia se apropriam da renda da terra “taxando” esses estabelecimentos. O trabalhador que mora mais longe, por sua vez, está economizando com o custo da localização da terra – da mesma forma, considerando os custos diretos e indiretos –, mas gasta mais recursos e, principalmente, tempo com a locomoção. No caso do segundo trabalhador, seria como se vendesse (compulsoriamente) seu tempo, ou tivesse sua jornada de trabalho estendida, para receber, em contrapartida, um excedente (relativo) de salário.

Embora os custos de transporte também devam ser considerados, o fator mais relevante é, portanto, o tempo. Assim, enquanto, no quadro geral, a distância perde importância em favor do tempo e do custo de transporte – em decorrência da anulação do espaço pelo tempo a partir da ação do capital –, uma análise mais minuciosa permite inferir que o custo de transporte, mais atrelado à distância, também cede importância ao tempo de deslocamento e sua relação com a dinâmica fundiária. Mesmo acrescentando tais elementos, em função desse cenário de variáveis isoladas, a relação acima exposta ainda parece se resumir a uma transação entre tempo e dinheiro: o trabalhador poderia supostamente escolher entre ter menos tempo e gastar menos de seu salário – pois, morando longe, receberia dinheiro pelo seu tempo – ou ter mais tempo e gastar mais de seu salário, sobretudo com moradia.

Conforme se buscará sublinhar a seguir, a resultante das forças econômicas insere a terra em uma lógica de valorização e desvalorização que praticamente elimina a possibilidade dessa escolha, fazendo com que os trabalhadores residam majoritariamente nas

---

<sup>56</sup> Sobre isso, vale trazer o importantíssimo apontamento da Prof.<sup>a</sup> Ermínia Maricato sobre uma das características do processo de urbanização brasileiro: “O custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, na indústria brasileira, mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela indústria moderna fordista (indústria automobilística), não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal”. Isso porque, segue a autora, “No Brasil, [...] a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução fora partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção” (2000, p. 155).

regiões menos favorecidas da cidade – frequentemente, nos muitos loteamentos irregulares que formam a “cidade ilegal”, e sem acesso aos serviços públicos básicos, como transporte e saneamento (Maricato, 2000) –, distante dos locais onde os empregos se concentram e onde a acessibilidade é reduzida, dada a falta de infraestrutura.

Para além dos incomensuráveis prejuízos que isso traz à qualidade de vida desses trabalhadores – prejuízos esses que raramente são capazes de sensibilizar os agentes políticos e econômicos – e a organização da vida nas cidades – degradação ambiental, violência urbana, perda da diversidade urbana etc. –, essa dinâmica contribui à configuração de um modelo de deslocamento que traz uma série de ineficiências econômicas ao funcionamento da cidade, acarretando perdas de bem-estar a toda a sociedade. A título de exemplo, citam-se os resultados do estudo econométrico realizado por Haddad e Vieira (2015), que aplicaram ao contexto da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) uma metodologia própria de avaliação que considera a relação entre mobilidade, acessibilidade e produtividade dos trabalhadores – esta última associada ao sistema de transporte urbano –, bem como seus efeitos de equilíbrio geral. As chamadas “linhas de transmissão” assumidas pelo estudo, que revelam os nexos de causalidade entre tais variáveis, são assim resumidas:

Os exercícios de simulação partem das estimativas de variação na produtividade dos trabalhadores que, direta ou indiretamente, beneficiam-se de melhor mobilidade para realizar seus deslocamentos diários. De acordo com a estrutura do modelo, isso representa, por um lado, uma redução do preço dos bens compostos, o que afeta positivamente a renda regional real: nesta abordagem de custo-competitividade, as empresas tornam-se mais competitivas – dado que os custos de produção [se] reduzem (insumos estão mais baratos); os investidores preveem retornos potenciais mais altos – já que o custo de produção de capital também [se] reduz; e as famílias aumentam sua renda real, com maiores possibilidades de consumo. Uma renda real maior gera maior demanda doméstica, enquanto que um aumento da competitividade dos produtos nacionais e regionais estimula a demanda externa. Isso cria espaço para um aumento na produção das empresas – destinada para os mercados doméstico e internacional – o que exige mais insumos e fatores primários. Esse aumento da demanda pressiona os preços dos mercados de fatores, ao mesmo tempo gerando expectativas de que os preços dos bens domésticos subam.

Por outro lado, o aumento da produtividade do trabalho também está associado com uma redução no requisito de trabalho por unidade de produção nos setores que empregam trabalhadores afetados pelas mudanças nos tempos de deslocamento. Como a produção torna-se menos intensiva em trabalho, *ceteris paribus*, a demanda por mão-de-obra cai, ocasionando um excesso de oferta de trabalho no sistema econômico. Isso cria uma pressão negativa sobre os salários, bem como sobre a renda do capital, dada a possibilidade de substituição imperfeita entre os fatores

primários, que são repassados na forma de preços mais baixos. (Haddad e Vieira, 2015, p. 14).

Conforme é explicado adiante, essas variações de preço de segunda ordem, que apontam em direções contrárias, têm seu efeito determinado pelo valor relativo das forças envolvidas. O estudo traça ainda um cenário de longo prazo dos efeitos (5 a 10 anos), em que se considera o efeito “re-localização”, tendo em vista que a mudança geográfica dos fatores de produção pode gerar novas decisões de investimento, que redefinem a distribuição das atividades e, portanto, a distribuição espacial do estoque de capital total da economia e da dinâmica populacional. A partir de uma metodologia complexa, contemplando comparações, aproximações, premissas e estimativas, o estudo apontou os seguintes resultados empíricos:

Uma redução generalizada de 27,63% no tempo de viagem corresponderia a um aumento potencial de 15,75% da produtividade dos trabalhadores da RMSP, variando de 12,6% a 18,9% por município de destino. Em termos de PIB, o ajustamento de longo prazo da economia vislumbrando tal crescimento de produtividade dos trabalhadores metropolitanos poderia gerar um PIB para o país aproximadamente R\$ 110 bilhões mais elevado que o verificado em 2010 (2,83% maior). A população brasileira também perceberia um nível de consumo 2,83% mais elevado, equivalente a R\$ 64,5 bilhões.

Os impactos regionais seriam diferenciados, sendo que os efeitos relativos seriam ainda mais importantes para a cidade de São Paulo e os demais municípios da RMSP. No caso da capital do Estado, ela absorveria aproximadamente 50% de todo o benefício, o que significaria um PIB por volta de R\$ 54 bilhões (10,94%) mais elevado [do] que o de 2010, e um nível de consumo de seus residentes R\$ 32 bilhões (16,17%) a mais que o consumo de 2010. Quanto aos demais municípios que compõem a RMSP, o ajustamento de longo prazo aos novos níveis de produtividade resultaria em aumento do consumo em 18,53% e do PIB em 12,89% (comparado aos níveis de 2010). (Haddad e Vieira, 2015, p. 21).

Em síntese, o estudo sugere que, em uma configuração espacial em que os trabalhadores residem em locais distantes dos centros de emprego, com acessibilidade reduzida, uma série de fatores – como aumento das faltas, elevação das chances de atraso, necessidade de sair mais cedo do posto de trabalho, diminuição das horas efetivamente trabalhadas, aumento do esforço de deslocamento e seu impacto direto sobre a produtividade da hora trabalhada, aumentos dos custos de encontrar um novo posto de trabalho – impactam negativamente a economia urbana, de forma bastante significativa.

Como se buscará ressaltar no próximo subtópico, esses desdobramentos indicam, entre outras coisas, que a produção da cidade a partir da lógica apresentada – em que não há

regulação efetiva, a lei é aplicada de forma desigual e prevalecem os interesses privados, sobretudo daqueles que possuem estoque de terra urbana – dificilmente será capaz de organizar o território de modo a gerar bem-estar para a coletividade, impondo um desafio de vulto à produção de políticas públicas urbanas.

#### 1.2.4. Fenômeno da “gentrificação” e o desafio do Poder Público

A dinâmica entre espaço e tempo descrita no subtópico anterior remete ao fenômeno da gentrificação e aos desafios que esse processo impõe ao Poder Público, tema que encerra o presente Capítulo. Uma das primeiras utilizações do termo *gentrification* – expressão derivada do termo em inglês *gentry* (“de origem nobre”), remetendo a uma espécie de “enobrecimento” da ocupação do solo – foi feita por Ruth Glass, em sua busca por descrever, na década de 1970, a mudança do perfil social dos bairros centrais londrinos, até então desvalorizados, que passaram a atrair famílias de classe média, que substituíram gradativamente as famílias de menor renda que lá viviam, mudando o perfil de ocupação do local (Lauriano, 2013, p. 9).

Contudo, a primeira visão bem-acabada desse conceito é atribuída ao geógrafo estadunidense Neil Smith, que, em princípio, descreveu o processo em três etapas. Em primeiro lugar, haveria a gentrificação esporádica, derivada da ação de investidores pontuais e pessoas de maior poder aquisitivo que decidem arriscar-se ao direcionar recursos para um local até então desvalorizado pelo mercado imobiliário. Em uma segunda onda, o processo é consolidado pela participação massiva dos agentes do mercado imobiliário – mais conservadores – garantida por incentivos públicos, investimentos ou subsídios, que sinalizam a oportunidade de obtenção de incrementos de renda. O sucesso dessa segunda onda leva à adoção dos incentivos públicos como política global, generalizando a elitização da região afetada. Nas palavras do autor, nessa terceira fase, o fenômeno deixa de ser uma anomalia local, desenvolvendo-se como um componente de uma ampla reformulação econômica, social e política do espaço urbano (Lauriano, 2013, pp. 15-17).

Conforme a descrição do autor, esse processo se dá comumente em áreas centrais – especialmente centros históricos –, em que a degradação temporária – propiciada pela desconcentração do capital dessas áreas (frequentemente em um movimento correlato à suburbanização e à expansão urbana) –, oferece, no médio prazo, a oportunidade de reversão

dos reinvestimentos de baixo custo em renda diferencial provinda da localização e infraestrutura privilegiadas no contexto de desenvolvimento desigual do espaço urbano (Lauriano, 2013, pp. 15-19). No entanto, como a alusão à terceira etapa sugere, essa lógica pode se instalar amplamente na dinâmica de desenvolvimento urbano e na própria ação estatal, servindo sobretudo à lógica de acumulação capitalista à custa da segregação social cada vez mais profunda do território urbano. No curso da expansão urbana, essa dinâmica também afeta regiões mais afastadas, expulsando as camadas populares para pontos ainda mais distantes, por vezes até mesmo fora do município, nas beiras das regiões metropolitanas.

Como se buscará mostrar, há aqui um obstáculo, que desafia a concepção de um modelo de planejamento e gestão urbana capaz de romper com o ciclo e efetivamente ser aplicado para redistribuir, de modo socialmente justo, os benefícios e ônus do processo de urbanização. Para tanto, inicia-se pela investigação mais detalhada das causas do fenômeno.

Neil Smith (2007) contextualiza o processo de gentrificação nos planos local, nacional e global e o relaciona ao movimento de reestruturação do espaço urbano, destacando que mais importante do que identificar os elementos envolvidos nesse processo é formular uma explicação integral, capaz de relacionar esses elementos entre si, atribuindo o nível de influência de cada um deles. Os elementos elencados pelo autor, parte dos quais já tangenciados acima, são: (i) a suburbanização e o surgimento de um diferencial de renda; (ii) a desindustrialização e o crescimento relativo do setor de serviços; (iii) a centralização espacial combinada à descentralização do capital; (iv) a queda na taxa de lucros e os movimentos cíclicos do capital; e (v) as mudanças demográficas e nos padrões de consumo.

De acordo com o autor, parte desses elementos assume o papel de explicar a origem da gentrificação, enquanto outra parte é responsável pela forma como se desenvolve. Em síntese, o primeiro cria a oportunidade econômica que é a condição para que o processo ocorra (por quê?), o segundo remete às utilidades associadas ao movimento (para quê?), o terceiro explica a direção e o local prioritário de seu desenvolvimento (para onde?), o quarto tem implicações sobre o momento e o ritmo do processo (quando?) e o quinto, de modo menos determinante, oferece nuances sobre a forma estética assumida pelo processo (como se mostra?).

A suburbanização, conforme explicada pelo autor, é ao mesmo tempo um aprofundamento da centralização na escala nacional e uma descentralização na escala urbana – indissociável, ressalta-se, da evolução das condições de mobilidade. A suburbanização é condição da gentrificação, pois é a partir da expansão urbana que o capital se desloca dos locais originários (centros), promovendo a desvalorização do capital fixo investido nessas regiões e, com isso, criando o diferencial de renda (*rent gap*) que atrairá o capital circulante no momento posterior. Conforme resume Smith, “é o deslocamento do capital para a construção de paisagens suburbanas e o conseqüente surgimento de um *rent gap* o que cria a oportunidade econômica para a reestruturação das áreas centrais urbanas” (2007, p. 22).

A desindustrialização e a correlata expansão do setor de serviços explicam a saída do capital das regiões suburbanas – onde parte expressiva do parque industrial se desenvolveu – e, ao mesmo tempo, apontam em favor de que tipo de ocupação do solo, de que tipo de atividade o capital migrará para outras regiões, em busca da oportunidade de renda diferencial gerada pelo processo. Nas palavras de Smith, esses elementos ajudam a explicar “os tipos de estoques de edifícios e usos do solo envolvidos no desenvolvimento do *rent gap* e [...] os novos usos que devem surgir quando houver a oportunidade para o redesenvolvimento” (2007, p. 22).

Esses dois primeiros elementos são capazes de mostrar porque o capital se desloca e em função do desenvolvimento de que atividades, mas não explicam, ainda, por que motivo a pretensão de obter esses ganhos de capital se dirige, frequentemente (embora nem sempre), às regiões centrais das cidades. A premissa do autor é que, a partir dos movimentos de industrialização e expansão urbana (ou suburbanização), houve uma relativa diminuição das economias de aglomeração em favor de economias organizacionais de escala. Para explicar o movimento de centralização – recuperação da economia de aglomeração –, Smith busca aprofundar a visão sobre a importância econômica da relação face a face – notada por Jacobs (2011) e incorporada pelos economistas –, associando o processo, novamente, a mudanças na configuração da atividade econômica. Ele anota que, diferentemente do setor industrial, o setor de serviços e as características que assumiu conferem certa instabilidade à gestão dos negócios, exigindo dos centros decisórios respostas imediatas que dependem de um contato próximo e imediato com uma série de sistemas de apoio profissionais e administrativos (2007, p. 25). Assim, as necessidades organizacionais desses centros decisórios explicam a tendência de centralização que move o capital.

Invertendo a ordem dos dois últimos elementos, tem-se nas transformações demográficas e de consumo um fator de importância reduzida na visão de Smith, a determinar a forma superficial verificada no processo de reestruturação. O envelhecimento da população, o aumento do número de famílias monoparentais e de pessoas que permanecem solteiras, o estilo de vida adotado por artistas e outras tribos urbanas, bem como diversos aspectos demográficos e culturais dão “a cara” do processo de gentrificação, oferecendo indícios de suas nuances práticas e das estratégias comerciais e culturais que serão adotadas pelo mercado imobiliário para apresentar o resultado aos consumidores.

Trabalhando a partir de elementos semelhantes, Otília Arantes sugere uma importância maior das transformações demográficas e no padrão de consumo, relacionando a dinâmica econômica à formulação de um discurso cultural de legitimação do processo:

Digamos, retomando o argumento, que a gentrificação é uma resposta específica da máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e conseqüente desinvestimento de áreas urbanas significativas, a terceirização crescente das cidades, a precarização da força de trabalho remanescente e sobretudo a presença desestabilizadora de uma *underclass* fora do mercado. E nessa transição dramática também se põe em funcionamento, com a mesma eficiência, a máquina de fabricar consensos. Como logo perceberam Molotch e Logan, a longa marcha dos novos pioneiros urbanos foi saudada desde o início pela coalizão de sempre entre o mundo dos negócios, mídia e burocracia pública. [...]

Aí o embrião de uma mudança emblemática: à medida que a cultura passava a ser o principal negócio das cidades em vias de gentrificação, ficava cada vez mais evidente para os agentes envolvidos na operação que era ela, a cultura, um dos mais poderosos meios de controle urbano no atual momento de reestruturação da dominação mundial. (2000, pp. 31-33).

O quarto elemento citado por Smith, relativo à questão da taxa de lucro e do movimento cíclico do capital, foi deixado por último para servir de gancho a outra discussão correlata à gentrificação. Como já apontado, esse elemento explica o momento em que a reestruturação é levada a cabo, que não coincide necessariamente com o da criação das condições para sua ocorrência. Conforme destaca Neil Smith, o *rent gap* e o retorno espacial do capital para a região central integram o processo mais amplo de acumulação de capital e, em um nível abstrato, resultam da “dialética dos padrões espaciais e temporais do investimento de capital; mais concretamente, é o produto espacial dos processos complementares de valorização e desvalorização” (2007, p. 26). Nesse contexto, Smith lembra o alerta de David Harvey, que identifica a tendência de deslocamento do capital para a produção do ambiente construído, onde as taxas de lucro permanecem altas e é possível,

por meio da especulação, apropriar-se da renda da terra sem produzir. Por isso, “o momento desta reestruturação espacial [...] está intimamente relacionado à reestruturação econômica que ocorre durante as crises econômicas” (Smith, 2007, p. 26).

A inserção da gentrificação no âmbito de um processo mais amplo e global de acumulação capitalista remete ao fato de que, sobretudo a partir da radicalização da liberalização financeira ocorrida em escala mundial a partir da década de 1980, a concorrência interestatal foi alçada a outro patamar. A desregulação das finanças e consequente liberação das amarras à livre circulação do capital não apenas tornaram os Estados nacionais mais vulneráveis a partir da perda de eficácia dos instrumentos de controle até então instituídos, como inseriram os próprios governos locais em uma lógica competitiva de atração de capital em suas mais variadas formas. É o que aponta Vainer:

[...] não há como desconhecer a centralidade da ideia de competição entre cidades no projeto teórico e político do planejamento urbano. É a constatação da competição entre cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do *marketing* urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico.

[...] [David Harvey] identifica no processo descrito como de competição entre territórios e regiões um mecanismo que leva as cidades a se alinharem ‘à disciplina e à lógica do desenvolvimento capitalista’ (Harvey, 1996, p. 56). Nessa direção, ao seguirem os ensinamentos e diretrizes dos consultores catalães e generalizarem a oferta das infra-estruturas e serviços necessários à implantação de corporações transnacionais, as cidades estariam, simultaneamente: a) barateando, pela concorrência, o custo destes serviços para os seus consumidores; b) aumentando a liberdade de circulação e a fluidez, isto é, a liberdade de escolha e margem de manobra dos consumidores de localização, uma vez que estes teriam à disposição um número cada vez maior de cidades com os atributos locais indispensáveis. (2000, pp. 99-100)<sup>57</sup>

Nesse contexto, o planejamento urbano se torna uma peça nessa engrenagem, oferecendo instrumentos de reorganização do território que se prestam à obtenção de condições favoráveis ao investimento privado. Nesse contexto, há uma radical diversificação

---

<sup>57</sup> Para defender que “a nova questão urbana teria, agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana”, Vainer (2000, p. 76-77) também cita o seguinte trecho de publicação de 1998 do Banco Mundial relativa ao Congresso Mundial de Desenvolvimento Econômico: “Quando a liberalização do mercado preside o desenvolvimento da economia global e a privatização, e os mercados financeiros se tornam rotina, as cidades necessitam: competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial; competir na atração de novas indústrias e negócios; ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços; competir na atração de força de trabalho adequadamente qualificada (*World Economic Development Congress & The World Bank*, 1998, p. 2)”.

dos ativos mobilizados no processo de mercantilização da cidade, atingindo os bens públicos de maneira geral, bem como atributos simbólicos e históricos da cidade. Grosso modo, a cidade se torna mercadoria e a gestão urbana corre o risco crescente de se aproximar de uma atividade comercial, empresarial.

Amarrando a lógica de expansão urbana ao modelo rodoviarista – descrito no primeiro tópico – e à dinâmica fundiária recém-trabalhada, é didática a síntese formulada por Milton Santos:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies, entremeadas por vazios. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferação da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada uma dessas realidades sustenta e alimenta as demais e o crescimento urbano é, também, o crescimento sistêmico dessas características. As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e do espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferação da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano. A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, num verdadeiro círculo vicioso. (1993, pp. 96-97).

A descrição desses processos não se presta aqui à enumeração de prognósticos fatalistas, mas ao dimensionamento do tamanho do desafio da gestão pública. Como lembra o próprio Vainer, em contraposição à cidade-mercadoria e sua gestão empresarial (*city*), há a *polis*, “afirmando a possibilidade de uma cidade como espaço de encontro entre os cidadãos” (2000, p. 101) e também como espaço comum de troca, que está na origem política e econômica das cidades. Essa contradição conceitual se coloca, na prática, como o exercício de pressões antagônicas sobre o ente estatal, cuja resultante, quase sempre, se aproxima mais dos interesses imediatos do capital ou, simplesmente, se distancia dos interesses coletivos – que podem convergir, dialeticamente, com interesses de mais longo prazo do capital. No entanto, conforme se buscou demonstrar ao longo deste Capítulo, essas forças de mercado,

do ponto de vista da organização do território urbano, mostram-se frequentemente incapazes de produzir algo além da mera acumulação de capital. Ao contrário, para além de produzir injustiça social, a configuração da cidade-mercadoria tem significado o aniquilamento de boa parte dos ativos econômicos da organização social urbana, sendo diretamente responsável por uma série de ineficiências que impactam negativamente a economia e o bem-estar coletivo.

Ao mesmo tempo em que consistem em um problema a ser resolvido, essas constatações fundamentam uma ação do Estado que, mesmo dentro da ordem capitalista, se oponha aos interesses imediatos do capital não apenas em favor de distribuição mais justa dos ônus e benefícios do processo de urbanização, mas da própria eficiência produtiva das cidades, constantemente prejudicada pelos efeitos dos movimentos especulativos em busca de incrementos de renda no curto prazo. Eis o desafio da gestão urbana, que tem como pressuposto a democratização não apenas do conteúdo da política urbana, mas também dos processos decisórios, fomentando a organização da sociedade de modo a alterar a dinâmica de forças em favor dos interesses coletivos.

## 2. AS VIAS URBANAS COMO OBJETO DE ESTUDO JURÍDICO

Esse segundo Capítulo se presta a delimitar as vias urbanas, tema principal da dissertação, como objeto de estudo jurídico. Tal delimitação será dividida em duas partes. Em primeiro lugar, se buscará apreender e analisar o conceito jurídico de via urbana, propriamente dito, passando por suas classificações, sua organização em um sistema e pela sua ordenação como componente da política de transportes urbanos. Na segunda parte, será procedida à descrição do processo de formação das vias urbanas na forma como regulada pelo direito brasileiro, atendo-se, principalmente, ao funcionamento dos institutos do direito urbanístico envolvidos nesse processo.

Embora o objetivo primeiro do Capítulo seja apresentar a conformação jurídica das vias urbanas – o que, pelas próprias características da legislação urbanística brasileira e sua aplicação, leva a certo distanciamento da realidade fática, tendo em vista o abismo naturalizado entre planejamento e gestão urbana (Maricato, 2000) –, se buscará trazer, nos pontos pertinentes, o viés crítico apresentado no primeiro Capítulo à análise dessa conformação jurídica. Mesmo assim, não será possível, com tais comentários, escapar ao contraste entre a abordagem deste Capítulo em relação ao anterior, que reflete o próprio descompasso entre a cidade formal (legal) e a cidade informal (ilegal), abordado profundamente por nomes importantes do urbanismo brasileiro, como Ermínia Maricato (2000 e 2011) e Raquel Rolnik (1997 e 2012).

### 2.1. Definição jurídica das vias urbanas

Para além de configurar premissa essencial aos objetivos desse trabalho, a apreensão e análise do conceito de via urbana e suas implicações é tarefa que se justifica por si mesma. Em primeiro lugar, isso deriva da importância desse bem público. As vias urbanas formam a estrutura e o desenho das cidades. Consubstanciam o elemento de composição material das cidades mais permanente e resiliente, determinando as condições do exercício de uma das funções urbanas essenciais – a circulação –, e influenciando fortemente as possibilidades concretas de efetivação de uma série de outros direitos e utilidades públicas no meio urbano, conforme será aprofundado no decorrer desta dissertação. Por isso, políticas públicas de diversas naturezas, relacionadas a diferentes setores e objetivos estatais, têm as vias urbanas

como objeto principal ou secundário, o que as insere em um complexo feixe de relações jurídicas.

Dessa condição complexa decorre uma segunda razão justificativa do aprofundamento do estudo do conceito de vias públicas. Conforme pontuou Ostrom (2007, p. 37), a estabilidade das regras depende do significado compartilhado expresso pelas palavras utilizadas para estabelecer seu conjunto. O acordo que origina a regra depende, nessa perspectiva, de um acordo anterior, referente ao sentido dos termos utilizados em sua formulação, sob pena de não haver clareza sobre o que é permitido, proibido ou requerido. Também há que se considerar que a estabilidade do léxico utilizado não garante a inércia do seu conteúdo semântico, sujeito a transformações tecnológicas e sociais que podem mudar a aplicação da regra (Hespanha, 2012; Ostrom, 2007). Há, então, uma via de mão dupla, embora com frequência e fluxos distintos, em que tanto a formulação do conceito influencia a aplicação do direito à realidade, como as transformações sociais, que alteram as condições de aplicação do direito, também podem exigir reformulações conceituais.

Diante disso, mais do que uma etapa preparatória para fixar as premissas do trabalho, buscar-se-á nessa primeira parte do capítulo investigar diversos aspectos relacionados ao conceito de vias urbanas. Em primeiro lugar, serão abordados os critérios delimitadores do conceito de vias urbanas. Em seguida, será apresentada a classificação das vias urbanas, ressaltando as implicações dessa classificação para a formulação sobre a função social das vias urbanas. Em um terceiro tópico, se tratará da noção de sistema viário urbano, anotando alguns aspectos da visão que permeia essa construção jurídica. O quarto e o quinto subtópicos se dirigem, respectivamente: à descrição dos parâmetros de ordenação dos transportes urbanos, eixo estruturante da política atinente às vias urbanas e foco principal dos pontos jurídicos controvertidos; e à apresentação das principais questões controvertidas relacionadas ao conceito jurídico de vias urbanas.

#### 2.1.1. Delimitação do conceito de vias urbanas: o critério geográfico e o critério qualitativo

O dicionário “Michaelis” (2018) atribui nove significados ao termo “via”, entre os quais três estão diretamente associados à essência do sentido designado pela locução “via urbana”: (i) “caminho ou estrada por onde se vai de um ponto a outro”; (ii) “qualquer obra

viária (avenida, rua, estrada etc.) que serve para ligar localidades urbanas ou uma cidade a outra, usada para o trânsito de veículos e pedestres”; e (iii) “lugar por onde se vai ou se é levado”.

Da combinação desses sentidos, tem-se que a via em geral é um lugar, um espaço físico, dotado ou não de infraestrutura, marcado por uma serventia específica: a conexão ou comunicação física entre dois pontos (lugares) fixos. Já nesse sentido geral, há, portanto, um recorte funcional que permite designar algo como via. Diferentemente de objetos cujo conceito consubstancia uma descrição isolada – como em geral ocorre com coisas do meio natural (a exemplo das árvores ou do céu), que são o que são independentemente de sua serventia –, o conceito de via tem um componente social intrínseco. A via o é por servir a algo – a conexão entre lugares diferentes. Se o espaço físico em questão não mais se prestar a conectar dois pontos, tratar-se-á de uma “antiga via”, que deixou de sê-la por ter perdido sua função. Em razão do seu próprio conceito, não se prestando a sua serventia, passa a ser apenas um lugar como qualquer outro, perdendo sua identidade como tal.

Escribano Collado (1973, pp. 31 e ss.), jurista espanhol que, como poucos autores, se aprofundou no estudo das vias urbanas, identifica em seu conceito jurídico três critérios delimitadores, que as diferenciam das demais vias. O primeiro é o critério geográfico, relacionado à localização das vias urbanas dentro dos limites do perímetro urbano. O segundo diz respeito à sua configuração como núcleo de serviços públicos essenciais, servindo tanto aos habitantes assentados em propriedades adjacentes como aos cidadãos em geral. Por fim, aponta a suscetibilidade das vias para receber edificações, o que remete à natureza das cidades e traça uma linha divisória que exclui rodovias, estradas e demais vias extraurbanas do conceito por uma razão qualitativa, que vai além da mera localização.

Os três critérios depreendidos da obra de Escribano Collado parecem mais do que compatíveis com a definição de via urbana constante no Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro – “CTB” (Lei 9.503/1997): “ruas, avenidas, vielas, caminhos e similares abertos à circulação pública, situados na área urbana, caracterizados principalmente por possuírem imóveis edificados em sua extensão”. Considerando que, conforme a definição do mesmo CTB, a abertura à circulação pública é característica de qualquer via pública, verifica-se que tanto o critério geográfico como o qualitativo, que diferenciam a via urbana das demais, mereceram igual centralidade.

Pretende-se, aqui, explorar principalmente os aspectos relativos a esse critério qualitativo, que tem implicações importantes no sentido de subsidiar, adiante, a investigação acerca da função social das vias urbanas. A vocação das vias urbanas para comportar núcleos de serviços e sua aptidão para receber edificações são traços característicos das vias urbanas que dão consequência à sua localização geográfica, pois que remetem à própria característica e função das cidades enquanto forma de organização social. O meio urbano não o é por obra do acaso ou da natureza, sendo fruto da ação coletiva da sociedade. A via que hoje não é caracterizada como urbana (via extraurbana) pode passar sê-la a partir do processo da urbanização de áreas rurais. Ainda que, do ponto de vista jurídico, deva-se observar que o perímetro urbano é legalmente delimitado, por meio do plano diretor e da legislação urbanística de cada município, a mudança legal, no mais das vezes, sobrevém à alteração de fato, resultante da transformação do ambiente pela ação social, incluído aí o próprio Estado, por ações e omissões voluntárias. Antes de tudo, é essa transformação que altera a essência e o uso da via, trazendo consequências ao plano jurídico<sup>58</sup>.

Contribui também à delimitação do conceito de via urbana seu contraste com o conceito de via extraurbana ou, simplesmente, via rural. Conforme o CTB, as vias rurais são as rodovias (via rural pavimentada) e as estradas (via rural sem pavimento) – definidas no código de modo genérico, ao contrário das vias urbanas. Pelo contraste com a definição legal de via urbana, poderiam ser descritas como as estradas e rodovias, situadas fora da área urbana, e caracterizadas pela não suscetibilidade para receber edifícios ou, a rigor, por uma densidade muito mais baixa de edificações ao longo de sua extensão.

Esse traço remete à destinação das vias rurais, que, conforme anotou Silva (2012, 184), são mais tidas à circulação de veículos e menos à de pedestres. Caberia acrescentar ainda que são mais destinadas à circulação ativa propriamente do que à permanência, seja de veículos ou pedestres. Isso porque, ao contrário das vias urbanas, amplamente compreendidas – que, a rigor, comportam uma gradação relevante nesse sentido, conforme se verá à frente –, são predominantemente vias de passagem, com baixa densidade de edificações adjacentes e sem vocação para comportar núcleos de serviços. Sem edificações e sem disponibilização de serviços, restam poucos motivos a ensejar a parada em uma via. Sua destinação essencial e permanente é conectar um ponto a outro do território, de modo

---

<sup>58</sup> Nesse ponto, vale mencionar de passagem que a maior importância adquirida pelas cidades a partir do Renascimento foi protagonizada, em muitos casos, por núcleos urbanos surgidos a partir do cruzamento de grandes vias, caracterizados como pontos de grande circulação, como Paris, Flandres e Bologna.

que os poucos estabelecimentos abertos ao público em sua extensão, sejam comerciais ou públicos, servem praticamente apenas de apoio ao deslocamento por veículos motorizados.

Por esse motivo, Hely Lopes Meirelles observou que há estradas que, embora de domínio público, “são reservadas a determinadas utilizações ou a certos tipos de veículos, tendo em vista sua destinação ou seu revestimento”, são de uso pago (mediante tarifa ou pedágio) ou têm o trânsito condicionado a horário ou tonelagem máxima, concluindo que esses tipos de restrições (de trânsito e tráfego) e condições que limitam seu uso as tornam “verdadeiros instrumentos administrativos, de uso especial, sem a generalidade das utilizações do passado, que as caracterizam como bens de uso comum de todos” (2016, p. 675). Pela interpretação do autor, a realidade das vias rurais – em especial das rodovias – teria, então, superado o disposto no art. 99, I do Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB/2002), que as classifica como bens públicos de uso comum do povo (Silva, 2012, p. 192). José Afonso da Silva, de outro lado, afirma que, ainda que haja uma especificidade do direito de circulação nas rodovias, não lhes seria atribuível a destinação das vias de regime especial, posto que continuam destinadas ao uso do povo, propondo que se poderia distinguir os bens de uso do povo em duas categorias: bens de uso comum do povo e bens de uso especial do povo (2012, p. 193).

Essa última posição nos parece mais aderente à realidade e às necessidades públicas. Conforme será tratado nos capítulos seguintes, é plenamente possível vislumbrar a cobrança por determinados usos das vias urbanas – a exemplo do pedágio urbano aplicado aos usuários de automóveis particulares – sem que isso implique a descaracterização de tais vias como bens de uso comum.

Dito isso, o que se busca, nesse ponto, é ilustrar que as vias rurais, justamente por estarem destinadas, predominantemente, a um uso específico e bem delimitado, comportam restrições de uso unidirecionais muito mais amplas e rígidas. Por contraste, tem-se que as vias urbanas, pelas características mencionadas, são objeto de uma enorme variedade de usos, muitos dos quais fundamentais ao adequado funcionamento das cidades, o que demanda do Poder Público um tipo de regulação muito mais complexo e sensível – exigindo, necessariamente, a produção de políticas públicas. Essa variedade de usos, que será amplamente abordada ao longo da dissertação, está umbilicalmente ligada ao critério qualitativo que delimita o conceito de vias urbanas. Há que se notar, contudo, que se trata de conceito que abarca vias muito distintas entre si, o que repercute intensamente na função que

cumprem e, por consequência, na regulação jurídica a que fazem jus. Nesse sentido, no subtópico seguinte, serão abordadas as classificações, legais e consuetudinárias, das vias urbanas, de modo a organizar minimamente a gradação de realidades concretas que o conceito em questão comporta.

Como comentário crítico ao início da abordagem jurídica do tema, tem-se que as tentativas doutrinárias de dar ares jurídicos ao conceito de via urbana encobrem uma realidade fática que suscita questões distintas. De modo mais simples e direto, pode-se dizer que a via urbana é a via do meio urbano, a via que compõe a cidade<sup>59</sup>. Não há separação real entre o critério geográfico e o critério qualitativo. O perímetro urbano é uma delimitação jurídica que, quase sempre, é posterior aos efeitos do processo de urbanização. Este, sim, transforma o meio e, conseqüentemente, suas vias, tornando ambos caracterizáveis como urbanos.

Já as características de suscetibilidade a receber edificação ou da aptidão para comportar núcleos de serviços, se jurídica, é uma criação normativa, tal qual a delimitação do perímetro urbano – ainda que também possa contribuir à produção de efeitos posteriores. Se pretensamente fática, é uma ficção que ignora a parcela da cidade que é “informal”, não tendo sido planejada ou, como é mais corrente, tendo sido construída em contradição ao que foi concebido a partir da atividade estatal de planejamento urbano (Maricato, 2000, p. 124). As vias inseridas no interior das favelas ou situadas em ocupações realizadas em áreas de manancial não deixam de ser urbanas pelo fato de os lotes irregulares adjacentes não serem propriamente adequados à edificação ou ao adensamento de serviços. Tais vias são, como as demais, vias da cidade, independentemente de sua observância ao disposto na legislação e nos planos urbanísticos, conforme será retomado no segundo tópico deste capítulo.

Em síntese, sem prejuízo da pertinência da definição jurídica exposta acima, é importante notar que a cidade e suas vias são indissociáveis, nascem juntas e compartilham características associadas. Na “cidade legal” idealizada, as vias se prestam à livre circulação

---

<sup>59</sup> Essa formulação não significa que qualquer via que sirva ao deslocamento urbano possa ser classificada como via urbana. Por exemplo, as vias de *campus* universitário, pertencentes à autarquia de regime especial, podem ser conectadas ao viário dos Municípios onde o *campus* se situa, servindo à circulação urbana, sem que isso implique a transferência de seu domínio à municipalidade. Conforme explica Marques Neto: “Se, por exemplo, a faculdade de educação física necessita fechar uma rua interna ao *campus* para uma prova de atletismo de seus alunos e esse fechamento não afetar a vida da comunidade universitária, não será sua influência no viário municipal que obrigará submeter o fechamento às autoridades municipais de tráfego (2008, p. 183).

de veículos e pessoas, comportam a instalação de núcleos de serviços e têm em seus lotes adjacentes locais próprios à edificação. A verificação de todos esses “quesitos” não é necessária, na prática, para que uma via seja assim qualificada. A via será urbana desde que componente do meio urbano, independentemente de suas características e sua adequação à cidade formalmente concebida.

### 2.1.2. Classificação das vias urbanas

A classificação legal de vias urbanas está disposta no CTB, que prevê, em seu art. 60, os seguintes tipos de vias urbanas: via de trânsito rápido, via arterial, via coletora e via local. O anexo da lei traz a definição de cada um desses tipos nos seguintes termos:

VIA – superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central.

VIA DE TRÂNSITO RÁPIDO – aquela caracterizada por acessos especiais com trânsito livre, sem interseções em nível, sem acessibilidade direta aos lotes lindeiros e sem travessia de pedestres em nível;

VIA ARTERIAL – aquela caracterizada por interseções em nível, geralmente controlada por semáforo, com acessibilidade aos lotes lindeiros e às vias secundárias e locais, possibilitando o trânsito entre as regiões da cidade;

VIA COLEOTRA – aquela destinada a coletar e distribuir o trânsito que tenha necessidade de entrar ou sair das vias de trânsito rápido ou arteriais, possibilitando o trânsito dentro das regiões da cidade;

VIA LOCAL – aquela caracterizada por interseções em nível não semaforizadas, destinada apenas ao acesso local ou a áreas restritas.

A descrição desses tipos é ilustrativa da diversidade de vias que compõem um mesmo sistema viário, ao menos no que diz respeito à sua função de circulação. A classificação do CTB, segundo parâmetros da engenharia de tráfego, aproximou-se da chamada classificação funcional básica (EBTU/CET, 1982, p. 7). Desse modo, como se nota da redação transcrita, a cada tipo de via foi atribuída, explícita ou implicitamente, uma função primordial específica, sempre vinculada apenas à destinação das vias à circulação – especialmente de veículos. Por trás dessa atribuição está um dos princípios que regem a atividade de engenharia de tráfego: o princípio da hierarquização funcional das vias. Ou seja, reconhece-se, ao menos em parte, a multiplicidade de funções das vias e, ao mesmo tempo, presume-se a impossibilidade de garantir todas elas simultaneamente e de modo eficiente para cada via específica. Adota-se, então, o escalonamento de prioridades de funções entre as vias

como estratégia para conceber um conjunto de vias “contínuo” e “balanceado” (EBTU/CET, 1982, p. 2).

Outra noção implícita à classificação, correlata a essa hierarquização funcional, é justamente a visão do conjunto de vias como um todo interligado, cujo funcionamento guarda uma relação de mútua influência entre si – o que remete à construção da ideia jurídica de “sistema viário urbano”, abordada no subtópico seguinte. Essa noção fundamenta a defesa de que a gestão das vias urbanas depende, antes de tudo, de um planejamento estatal técnico destinado a organizar a intervenção sobre o conjunto de vias, em oposição a uma pouco promissora gestão fragmentada do sistema viário. A dinamicidade desse todo tem por consequência que a classificação de vias concretamente falando não é estática ou permanente, sendo atribuição do Município não apenas a definição inicial, mas sua constante adequação às características físicas, à natureza da circulação a que cada via se presta e ao interesse público de modo geral, perseguido a partir da política urbana amplamente compreendida.

Novamente, pontuando brevemente o viés crítico que permeou o primeiro capítulo à abordagem jurídica aqui desenvolvida, há que se notar uma ênfase praticamente exclusiva à função de circulação das vias. A leitura de cada descrição praticamente não suscita qualquer elemento que não a circulação, remetendo principalmente à circulação de veículos. Ainda que se trate de um código de trânsito, focado em regular juridicamente o deslocamento, é sintomático que nenhum elemento da definição faça alusão a características outras que não as diretamente relacionadas à circulação e à infraestrutura que lhe dá suporte. A hierarquia funcional, ainda que cumpra um papel de organização do todo, contribui à formação da premissa de que a fluidez do tráfego se sobrepõe a outras destinações da via urbana. Essa ideia é retroalimentada por uma visão administrativista de destinação intrínseca, originária do bem público, que será tratada no primeiro tópico do próximo capítulo. Conforme se procurou mostrar no primeiro capítulo, a conformação das vias urbanas se pautou efetivamente por essa premissa da destinação principal à circulação de veículos e, sobretudo nas regiões com mais infraestrutura, pela caracterização da via a partir da classificação

prevista na legislação de trânsito. Feitos esses apontamentos, retorna-se ao detalhamento da descrição de cada tipo de via definido no CTB<sup>60</sup>.

As vias de trânsito rápido existem primordialmente nas grandes manchas urbanas. São vias extensas e amplas, que ligam regiões distantes da área urbana de um município<sup>61</sup>, conectando, frequentemente, as vias situadas no perímetro urbano às rodovias que levam aos limites fronteiros do município.<sup>62</sup> Sua função primordial é permitir longos deslocamentos pelo perímetro urbano. Por se prestarem primordialmente ao escoamento célere de veículos automotores, aproximam-se, em termos físicos, das características das próprias rodovias: não possuem interseções em nível ou mesmo acesso direto aos lotes adjacentes e às vias secundárias; proíbem o estacionamento de veículos; o trânsito de veículos é totalmente segregado ao de pedestres (quando há), com separação em níveis; possuem faixas largas, acostamentos ou baias laterais e, muitas vezes, uma multiplicidade de faixas de rolamento; e os cruzamentos com outras vias, expressas ou arteriais, sempre se dá em desnível. A ausência de interseções implica que não haja vias transversais em relação às vias de trânsito rápido ou mesmo pontos de travessia de pedestres no nível da via, permitindo a dispensa da instalação de semáforos e de quaisquer outros obstáculos ao livre fluxo do trânsito. Essa conformação possibilita um fluxo intenso de veículos automotores, que se valem de acessos especiais a vias secundárias paralelas para entrar ou sair das vias expressas, de modo a poder acessar, indiretamente, outras vias ou mesmo as edificações adjacentes.

Por essas características, pode-se dizer que, dentre os tipos de via, as vias de trânsito rápido – também chamadas vias expressas – são aquelas que simbolizam de modo mais evidente o modelo rodoviarista de cidade. Não que esse tipo de via possa ser tido como absolutamente desnecessário ao funcionamento das grandes cidades – longe disso. Ocorre que é marca da conformação rodoviarista de cidade a abertura indiscriminada de vias expressas e sua constante ampliação, de modo a permitir o escoamento veloz de uma quantidade crescente de automóveis. Conforme exposto no primeiro tópico do capítulo

---

<sup>60</sup> Para a descrição das características das vias, utilizou-se como subsídio, além do texto legal, as descrições constantes em EBTU/CET (1982) e em Silva (2012).

<sup>61</sup> Grosso modo, seria possível indicar também a conexão entre diferentes pontos de uma região metropolitana conurbada. Contudo, do ponto de vista jurídico, a via urbana possui sempre jurisdição municipal, de modo que ainda que fisicamente seja possível constatar que um mesmo contínuo viário atravessa a fronteira de municípios situados na mesma mancha urbana, a fronteira municipal continuará sendo o limite de uma via urbana. Verifica-se aí mais um exemplo de contraste entre a cidade legal e a cidade real.

<sup>62</sup> Essa característica torna frequente o trânsito de veículos de carga nesse tipo de via.

anterior, a lógica é que se há congestionamento é porque falta espaço para a circulação do automóvel. Um dos exemplos mais famosos e extremos dessa lógica pode ser visto na cidade de Los Angeles, nos Estados Unidos, em que a irracionalidade da multiplicação de vias e faixas expressas significou o aniquilamento de qualquer resquício de vida urbana nas ruas<sup>63</sup>. Uma das vias expressas mais emblemáticas construídas no Brasil, o elevado apelidado de “Minhocão”, será objeto de análise detida no Capítulo 4, à frente.

Retomando a descrição física, conforme anota José Afonso da Silva (2012, p. 204), tem-se que as vias expressas costumam ser compostas por três subtipos de vias conjugadas: (a) autopista, que é a via expressa, dividida por um canteiro central que separa faixas de rolamento de mão única, sem possibilidade de retorno e sem edificações em suas margens; (b) vias laterais, que são vias de natureza local e auxiliar, situadas em ambos os lados da autopista, para servir às propriedades adjacentes e permitir a entrada e saída das vias expressas, sempre de modo segregado; e (c) vias de acesso especiais, que, ao enlaçá-la, conectam de modo peculiar a autopista com o restante da rede viária. Em Brasília, por exemplo, essas vias especiais, quando conectam vias expressas que se cruzam, receberam o apelido de “tesourinhas”, por seu formato peculiar.

As vias de trânsito rápido, em razão dessas características, enquadram-se, conforme denominação da engenharia de tráfego, na categoria de vias estruturais. Essa categoria é composta ainda pelas vias arteriais, que, diferentemente daquelas, possuem acesso direto aos lotes adjacentes e às vias secundárias, sendo caracterizadas também pela presença de interseções em nível, controladas, regra geral, por semáforos, além da presença de circulação

---

<sup>63</sup> O verdadeiro pesadelo que a cidade de Los Angeles se tornou em função do modelo rodoviarista foi notada por Jacobs ainda no ano de 1960 (2012, pp. 394-395), situação agravada nas décadas seguintes. Uma das passagens ilustrativas dá conta de que: “Poderia parecer que Los Angeles está chegando ao ponto de equilíbrio por que 95 por cento das viagens dentro dessa cidade são feitas com automóveis particulares. No entanto, mesmo assim, as pressões ainda não estão bem equilibradas, porque 66 por cento das pessoas que vão ao centro erodido e sem vida de Los Angeles ainda usam transporte público. Quando uma greve de funcionários de trânsito de Los Angeles, em 1960, levou às ruas mais carros do que o normal, fotos aéreas mostraram vias expressas e também ruas congestionadas ao máximo, com carros colados uns aos outros, e os noticiários disseram que houve brigas de socos entre motoristas nervosos com a falta de lugar para estacionar. O sistema de trânsito de Los Angeles, outrora considerado o melhor dos Estados Unidos (alguns especialistas dizem que do mundo), decaiu tanto, que faz lembrar um transporte público lento e inadequado, mas obviamente continua tendo um contingente de usuários para os quais não há espaço nas vias expressas e nos estacionamentos. Além do mais, a pressão por estacionamento continua, no geral, subindo. Há poucos anos, quem se mudava para a ‘cidade’ achava que duas vagas de garagem eram mais que suficientes. Hoje [1961], os novos prédios oferecem três vagas por apartamento – uma para o marido, outra para a mulher e uma média de uma vaga por apartamento para outros familiares ou visitantes. Menos que isso, é impossível, numa cidade onde é difícil comprar um maço de cigarros sem usar o automóvel; e, quando alguém dá uma festa, mesmo a cota média de três vagas de garagem por apartamento é insuficiente” (2012, p. 394).

de pedestres (praticamente inexistente nas vias expressas) – ainda que em espaço protegido e canalizado, com pouca interferência no trânsito de veículos.

Em que pesem as diferenças, as arteriais são também categorizadas como vias estruturais em razão da função de orientação geral das principais correntes de tráfego dentro do perímetro urbano, privilegiando-se o deslocamento de veículos ao longo da via. Sua função primordial é o deslocamento de média distância, servindo para conectar a rede viária às vias expressas e, com alguma frequência, para a operação mais intensa do transporte coletivo. Regra geral, as vias arteriais possuem um canteiro central que divide as mãos, faixas largas e baias de conversão. Os cruzamentos com outras vias arteriais costuma ser semaforizado, enquanto as interseções com vias expressas são feitas em desnível ou por ramais de acesso. Outro traço relevante é a restrição ao estacionamento de veículos, diferente da proibição absoluta das expressas.

Em contraposição às vias estruturais, tem-se a categoria das vias complementares, composta por vias coletoras e vias locais. As vias coletoras se prestam principalmente a distribuir o trânsito dentro das regiões da cidade, sendo utilizadas, frequentemente, no início e no final dos percursos, além de servirem como parada de coletivos. Possuem tráfego local intenso e têm sua estrutura física marcada por faixas simples ou separadores comuns, pistas de largura média e presença de faixas de pedestres, que cruzam a via em nível. O estacionamento de veículos costuma ser permitido e as interseções com outras coletoras e com as vias arteriais são, em regra, semaforizadas.

Por fim, as vias locais têm por função essencial o trânsito local e o acesso a áreas restritas, no interior dos bairros. São aquelas com maior utilização relativa de pedestres para caminhada. Em termos físicos, contam com pistas simples sem divisão e faixas de rolamento estreitas. O estacionamento de veículos costuma ser permitido – muitas vezes gratuitamente – e as interseções com outras vias locais e com as vias coletoras não contam com controle, sendo que, no cruzamento com as coletoras, há sinalização de prioridade a estas em relação às locais. As vias locais, a depender do caso, são aquelas que sofrem de modo menos intenso o impacto do modelo rodoviário, sendo possível encontrar exemplos pontuais em que algo da dimensão comunitária se preservou na rua.

Contudo, há fatores mais recentes que impactam de modo mais intenso as vias locais. O principal provavelmente diz respeito ao surgimento e intensificação do uso dos aplicativos

de celular que calculam rotas de carro (o mais famoso no Brasil é o *Waze*), que, para entregar a prometida fuga dos congestionamentos, frequentemente leva, em dados horários, um contingente grande de veículos a utilizarem as vias locais como trecho de seu percurso, o que tem potencial para trazer efeitos perenes sobre as vias em alguns casos. Outro fator importante a afetar a configuração de algumas vias locais diz respeito ao controle de acesso de pessoas que não residem nos lotes adjacentes, situação que tem se tornado mais frequente e passou a ser autorizada expressamente na Lei de Parcelamento, em seu artigo 2º, §8º, a partir da redação dada pela Lei 13.465/2017<sup>64</sup>.

Além da classificação legal, entende-se relevante ao objeto desta dissertação tangenciar as diversas denominações atribuídas às vias urbanas quanto à sua nomeação nos municípios brasileiros, entre os quais: rua, avenida, alameda, praça, largo, travessa, beco, ladeira, viaduto, túnel, passarela, jardim, esplanada, calçadão, viela, ponte, escadaria e outros. A hipótese aventada, para tanto, é de que o tratamento dedicado às vias urbanas pelo Poder Público, além da relação mais evidente com a aplicação da classificação legal, também dialoga com a escolha feita diante do rol de terminologias correntemente utilizadas para batizar as vias, cujo significado também está sujeito a transformações sociais.

Um comentário preliminar é o de que esses bens públicos – as vias urbanas – a que se atribuem as referidas denominações têm sido genericamente tratados, pela legislação e pela doutrina de direito urbanístico, por logradouros (Silva, 2012, 195). Logradouro seria então uma terminologia que engloba qualquer via pública destinada ao uso comum dos munícipes. O Dicionário Houaiss (2007, p. 1194) define logradouro, entre outros sentidos, como “qualquer espaço público livre, inalienável, assim reconhecido pela municipalidade (p. ex., avenidas, ruas, praças, jardins etc.), que se destine ao uso comum do povo, ao trânsito de veículos, à comunicação ou separação de zonas urbanas, à recreação etc.”. Convergente a essa definição é aquela constante no Anexo do CTB, que define logradouro público como “espaço livre destinado pela municipalidade à circulação, parada ou estacionamento de veículos, ou à circulação de pedestres, tais como calçada, parques, áreas de lazer, calçadões.” Portanto, do ponto de vista do Poder Público, a nomeação das vias diz respeito aqui ao que

---

<sup>64</sup> Estabelece o dispositivo: “Art. 2º. [...] §8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do §1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.”

tem sido considerado pelos próprios municípios como a atividade de designação dos tipos de logradouros que antecede sua nomeação.

Embora o CTB não traga definições ou parâmetros que contribuam à caracterização dos tipos de logradouros, salvo a classificação já mencionada, é possível encontrar nas legislações municipais elementos que contribuam à definição de cada uma das terminologias mais tipicamente adotadas. Nesse subtópico, adotaremos como ponto de partida as definições do Decreto nº 49.236/2008, editado pela Prefeitura do Município de São Paulo, que consolida a legislação municipal sobre denominação e alteração da denominação de vias e logradouros municipais. Sempre que possível, os parâmetros normativos do Decreto serão complementados por comentários da doutrina de direito urbanístico, sobretudo das ricas descrições formuladas por José Afonso da Silva (2012). Conforme se verá, os principais critérios a distinguirem os tipos de logradouros seriam, à luz do art. 2º, *caput* e incisos do Decreto, a largura e a destinação dos logradouros.

O inciso I define a *avenida* (abreviada por “Av.”) como “o espaço destinado à circulação de veículos e pedestres, com largura igual ou superior a 20,00m entre os alinhamentos” – podendo ser estes últimos entendidos como o limite entre o logradouro e as propriedades adjacentes que o circunscvem. Silva (2012, p. 198) caracteriza avenida como “via ornamentada, com duas ou mais pistas de rolamentos e canteiros ajardinados e arborizados no centro”. Tanto da descrição normativa como da doutrinária pode-se inferir que as avenidas se enquadram, na classificação do CTB, como vias arteriais ou coletoras. Seria uma via larga demais para configurar via local e estreita demais para ser via de trânsito rápido, que também não costuma ser ornamentada ou servir ao trânsito intenso de pedestres.

O inciso II define *rua* (abreviada por “R.”) como “espaço destinado à circulação de veículos e pedestres, com largura de 7,20m a 19,99m entre os alinhamentos”. Silva (2012, p. 198), por sua vez, a entende como via pública ladeada por ambos os lados de casas, paredes ou muros no interior das povoações, ou predispostas a isso, referindo-se especialmente à “via de circulação de uma única faixa ou pista de rolamento, sem canteiro central, destituída de ornamentação”. O autor acertadamente destaca, ainda, ser este o termo genérico coloquialmente utilizado para designar qualquer via<sup>65</sup>. Nesse sentido, “rua” estaria para a linguagem coloquial como “logradouro” para a linguagem jurídica. De todo modo, a

---

<sup>65</sup> Em qualquer parte do país, é comum, por exemplo, arguir alguém sobre o endereço em que reside a partir da pergunta: “em que rua você mora?”.

definição jurídica de “ruas” permite concluir que constituem, pela classificação do CTB, vias locais ou, menos frequentemente, vias coletoras – não devendo, a rigor, designar qualquer via estrutural.

O inciso XI conceitua *alameda* (abreviada por “Al.”) como “logradouro arborizado destinado à circulação de veículos e pedestres”. Seria, assim, uma rua caracterizada pela arborização contínua. Na mesma linha vai a caracterização de Silva (2012, p. 198), que a define como via estreita, com uma única faixa de rolamento, e orlada de árvores nas laterais (primitivamente orlada de “álamos”, sendo hoje qualquer árvore). Assim como as ruas, trata-se, portanto, de vias locais ou, no máximo, coletoras, com uma característica marginal peculiar que as distinguem das ruas.

O inciso III define *travessa* (abreviada por “Tv.”) como “espaço destinado à circulação de veículos e pedestres, com largura de 3,61m a 7,19m entre os alinhamentos”. Por essa terceira definição, vê-se que o Decreto estabelece uma gradação entre as vias de circulação mista (pedestres e veículos), em que a avenida seria a mais larga, a rua, a ordinária, e a travessa, uma via mais singela. Na mesma linha, Silva (2012, p. 199) define *travessa* como “rua estreita e curta que atravessa o meio do quarteirão, ligando duas outras vias”. A possibilidade de uma rua de circulação mista tão estreita é bem explicada pelo que o autor acrescenta à descrição: trata-se de vias curtas, que atravessam o meio do quarteirão, de modo que raramente serão objeto de fluxo de maior intensidade. Com base na classificação do CTB, infere-se que as travessa sempre serão vias locais. Pela observação da Jacobs sobre as vantagens das quadras curtas para o florescimento da diversidade nas ruas, tem-se que esse tipo de via se mostra desejável, posto que facilita o deslocamento de pedestres e possibilita a diversidade de suas rotas, permitindo o encontro com o inesperado – um estabelecimento comercial recém aberto, uma pequena praça até então desconhecida e outras descobertas que rompem com a monotonia da repetição dos trajetos.

O inciso IV define *via de pedestre* como “espaço destinado à circulação exclusiva de pedestres, com largura mínima de 2,00m entre os alinhamentos”, enquanto o inciso V define *viela* como “espaço destinado à circulação exclusiva de pedestres, interligando dois logradouros sem acesso de lotes para ela, com largura de até 4,00m entre os alinhamentos”. Desse modo, a primeira seria uma via de circulação exclusiva de pedestres mais genérica, sendo a segunda uma espécie caracterizada por ser, em geral, mais estreita e não possuir acesso aos lotes, estando, grosso modo, para a via de pedestre assim como a travessa está

para a rua. Outra espécie correlata de via exclusiva de pedestres é o *beco*, definido no inciso XIII como “logradouro curto e estreito, às vezes sem saída e destinado à circulação de pedestres”.

O inciso IX define *praça* como “logradouro delimitado por vias de circulação e/ou pelo alinhamento de imóveis, criado com o intuito de propiciar, em região urbana, espaços abertos e destinados ao lazer e à recreação comunitária”. É, portanto, conforme desenvolve Silva (2012, p. 199), um complexo de vias de circulação e áreas de lazer, cuja finalidade é menos a circulação e mais a permanência, sendo um local de encontro por excelência, onde se exerce o direito fundamental de reunião previsto no art. 5º, XVI da CF/1988. Ainda segundo o autor, essa função explica que se permita apenas edifícios institucionais na área interna das praças, que, em regra, possuem também o papel de embelezar a cidade. Espaço público de características semelhantes é o largo, descrito no inciso XII do Decreto como “alargamento ao longo de um logradouro, geralmente em frente a algum edifício público” e, em outra perspectiva, caracterizada por Silva (2012, p. 200) como uma praça despida de ornamentos e jardins, onde não se distinguem as vias de circulação, e que serve mais aos encontros negociais do que ao descanso e ao lazer.

Por fim, destaca-se a definição de *parque* (abreviado por “Pq”), descrita pelo inciso X do Decreto como “logradouro delimitado por vias de circulação e/ou imóveis circunvizinhos, com grandes dimensões e implantado com o propósito de propiciar a existência de espaços abertos, ajardinados e arborizados, edificados ou não, visando primordialmente ao lazer, à recreação comunitária e à preservação ambiental, além de conter equipamentos destinados à cultura e à prática de esportes, dentre outros”.

O art. 2º do Decreto Municipal 49.346/2008 do Município de São Paulo descreve ainda as *vielas sanitárias* (inciso VI), o *balão de retorno* (inciso VII), a *passarela* (inciso VIII), a *ladeira* (inciso XIV), o *viaduto* (inciso XV), a *ponte* (inciso XVI), o *túnel* (inciso XVII), o *complexo viário* (inciso XX), a *rodovia* (inciso XVIII) e a *estrada* (inciso XIX) – logradouros estes que, por suas características mais facilmente dedutíveis da própria denominação ou, no caso das duas últimas, por serem estranhas ao perímetro urbano e já referidas anteriormente, não receberão detalhamento.

À luz da classificação do CTB e das definições dos tipos de logradouros, exemplificados principalmente a partir do referido Decreto municipal, é possível fazer uma

última inferência comparativa. A classificação legal, enfatizando excessivamente o objeto do diploma em que se encontra, dirige-se quase que totalmente ao que se poderia entender como a função primária das vias urbanas – a circulação. Nela, tanto a caracterização da função das vias como sua descrição física dialogam, direta ou indiretamente, com o tipo e as condições de deslocamento que possibilitam. Por trás das descrições, é possível notar uma ênfase em um determinado tipo de circulação – aquela feita por meio de veículos. De outro lado, os tipos de logradouros mostram um espectro mais amplo de possibilidades relacionadas ao uso das vias. Funções como a arborização da cidade, o encontro das pessoas, o desempenho de atividades físicas, culturais e de lazer e até a perspectiva estética do urbanismo encontram algum eco nos elementos mobilizados para conceituar esses tipos de logradouros. Desse modo, nota-se um indicativo sobre a natureza política e o efeito simbólico que a designação de uma via urbana potencialmente guarda em si no que tange aos objetivos da política urbana, conforme será retomado ao longo dessa dissertação.

Por fim, conforme já aludido, a hierarquização das vias e a divisão de funções específicas entre os diferentes tipos remete à ideia de “sistema viário urbano”, tratada no subtópico seguinte.

### 2.1.3. Sistema Viário Urbano

Como aludido no subtópico anterior, a premissa da circulação como destinação principal das vias, a ideia de que, mesmo no âmbito dessa destinação, há diversas funções específicas que não poderiam ser desempenhadas igualmente pelas vias individualmente e a solução de hierarquização funcional das vias como forma de garantir um determinado funcionamento dos deslocamentos na cidade foram elementos que contribuíram com a construção da noção de “sistema viário urbano”. Ou seja, a via urbana – a parte – surge antes da ideia de sistema viário – o todo –, tendo esse último sido construído juridicamente segundo uma determinada visão sobre a função das vias urbanas – associada ao modelo rodoviarista de cidade. A ideia deste subtópico é partir da abordagem do tratamento jurídico do sistema viário urbano no ordenamento brasileiro para tangenciar alguns de seus desdobramentos no campo da produção de políticas públicas atinentes às vias urbanas.

Antes de tratar propriamente do sistema viário urbano, cabe entender o conceito de sistema viário. Conforme descreve José Afonso da Silva (2012, p. 181), “[s]istema viário,

em sentido amplo, é o conjunto das redes, meios e atividades de comunicação terrestres, aquáticos e aéreos que permitem o deslocamento de pessoas e coisas de um ponto a outro do território nacional, estadual e municipal”. Desse modo, sistema viário compreende tanto o sistema nacional de viação extraurbano – que inclui o sistema rodoviário<sup>66</sup>, ferroviário, hidrovial e aerovial –, como o sistema viário urbano, composto exclusivamente pelas vias urbanas<sup>67</sup> – aquelas que, de fato, interessam ao direito urbanístico, sendo objeto de sua regulação.

Atualmente, o Sistema Nacional de Viação (“SNV”) é regulado pela Lei nº 12.379/2011, que atende o disposto no art. 21, XXI da CF/1988 ao dispor sobre os princípios e diretrizes do SNV. Conforme prevê seu art. 2º, *caput* e §1º, o SNV é constituído tanto pela infraestrutura física – dimensão estática do sistema – como pela estrutura operacional<sup>68</sup> – dimensão dinâmica do sistema – dos vários modos de transporte sob jurisdição<sup>69</sup> dos diferentes entes federativos, compreendendo, assim, o Sistema Federal de Viação e os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>70</sup>. Depreende-se dessa previsão que o Sistema Viário Urbano, de jurisdição municipal, é parte integrante do Sistema Nacional de Viação. Vale anotar que, diferentemente da Constituição de 1969, que previa competência federal para instituir o Plano Viário Nacional (art. 8º, XI), vinculante a todos os entes federativos, a CF/1988, em um movimento descentralizador, previu apenas a

---

<sup>66</sup> Composto pelas vias terrestres extraurbanas – estradas, caminhos e demais vias localizadas fora do perímetro urbano.

<sup>67</sup> Segundo José Afonso da Silva (2012, p. 181): “Só as *vias terrestres* interessam ao direito urbanístico, e dentre elas especialmente as rodovias e, de maneira ainda mais típica, o sistema viário urbano. [...] O conceito urbanístico de “sistema viário”, portanto, reduz-se a seu aspecto terrestre, e consiste na *ordenação do espaço para o exercício da função de circular*.” Esse entendimento não parece convergente com a previsão do artigo 4º, §3º da Lei 12.587/2012, que inclui entre as infraestruturas de mobilidade urbana as hidrovias. Essa inclusão nos soa acertada, tendo em vista os inúmeros municípios brasileiros cujas populações dependem do transporte por águas para o deslocamento cotidiano.

<sup>68</sup> Conforme o Anexo da lei, a estrutura operacional compreende “o conjunto de meios e atividades estatais, diretamente exercidos em cada modalidade de transporte e que são necessários e suficientes ao uso adequado da infra-estrutura” (item 1, subitem 1.2).

<sup>69</sup> Utiliza-se aqui “jurisdição” ao invés de “competência” por ser aquele o termo empregado pela lei. Entende-se, contudo, que o mais adequado seria falar em competência.

<sup>70</sup> Nesse ponto, relacionado ao conteúdo do SNV, a Lei 12.379/2011 apenas reforça o que já estava disposto na Lei 10.233/2001, que também estabeleceu que o sistema é composto não só pela infraestrutura viária, mas também por sua estrutura operacional. Embora tenha tratado lateralmente do SNV, os objetivos centrais desse diploma foram a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. A lei de 2001 também previu os objetivos essenciais do SNV (art. 4º): dotar o país de infraestrutura viária adequada (I), garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens (inciso II) – caracterizada pela gerência eficiente do sistema, objetivando tornar mínimos os custos operacionais e garantir a segurança e a confiabilidade dos transportes (§2º) – e promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional (inciso III). Esses objetivos foram posteriormente incrementados timidamente pela Lei 12.379/2011.

competência federal para instituir princípios e diretrizes do SNV, ficando a cargo dos entes subnacionais elaborarem seus próprios planos viários.

Essa previsão da Constituição de 1969 foi atendida pela Lei 5.917/1973, que instituiu o Plano Nacional de Viação. Referida lei vigeu até o advento da Lei 12.379/2011, que a revogou, mas já não havia sido inteiramente recepcionada pela CF/1988 justamente em razão desse movimento descentralizador, que retirou a competência da União para instituir o Plano Nacional de Viação – conforme anotou Silva (2012, p. 184). Desse modo, a partir da promulgação da CF/1988, apenas os princípios e diretrizes da lei seguiram vinculando os entes subnacionais.

Esses princípios e diretrizes do SNV foram então reformulados pela nova legislação na forma da previsão de objetivos designados para cada um dos sistemas integrantes. Em relação aos sistemas viários dos Municípios, tratados ao lado dos sistemas de Estados e do DF em seu Capítulo IV, a Lei nº 12.379/2011 previu alguns poucos objetivos: (i) promover a integração do Município com os Sistemas Federal e Estadual de viação e com os Municípios limítrofes (art. 38, II); (ii) conectar a capital do Estado às sedes dos Municípios que o compõem, bem como a sede do Município a seus distritos (art. 38, III, “a” e “c”); e (iii) possibilitar a circulação econômica de bens e prover meios e facilidades de transporte coletivo de passageiros, mediante oferta de infraestrutura adequada e operação racional e segura do transporte intermunicipal e urbano (art. 38, IV). Por fim, a lei estabeleceu que os entes subnacionais: definirão, em legislação própria, os elementos da infraestrutura viária que comporão seus respectivos sistemas em articulação com o Sistema Federal de Viação (art. 39); e adequarão suas estruturas administrativas para assumirem segmentos da infraestrutura viária federal e a execução de obras e serviços que lhes forem outorgados pela União (art. 40).

À luz dessas poucas previsões atinentes aos sistemas viários municipais, nota-se que referida lei parece acrescentar pouco ao tratamento jurídico das vias urbanas<sup>71</sup>. Seu conteúdo

---

<sup>71</sup> Nessa linha, relevante pontuar que a Lei 12.379/2011 possui uma densidade normativa razoavelmente menor do que a Lei 5.917/1973, por ela revogada. Essa última não apenas previa com maior robustez os princípios e diretrizes do SNV, reformulados de modo simplificado pelo primeiro diploma, e instituiu o Plano Nacional de Viação, (não recepcionado pela nova CF), como trazia conceitos importantes envolvendo o conteúdo de cada um dos sistemas componentes do SNV. Após alteração promovida pela Lei 6.261/1975<sup>71</sup>, a Lei 5.917/1973 passou a conceituar também o Sistema Nacional de Transportes Urbanos, passando a vincular inclusive o Sistema Viário Urbano (Silva, 2012, p. 188). Antes dessa alteração trazida pela Lei 6.261/1975, a Lei 5.917/1973 conceituava apenas o Sistema Nacional de forma geral, o Sistema Rodoviário Nacional, o Sistema

indica apenas que os sistemas viários dos Municípios integram o SNV e que possuem objetivos convergentes aos demais sistemas, sobretudo àqueles fixados para os sistemas viários estaduais. Apesar disso, é importante compreender, de modo mais apurado, o significado da posituação da ideia de sistema viário urbano<sup>72</sup> e sua relação com a classificação legal de vias abordada no subtópico anterior.

A posituação da ideia de sistema viário urbano, formado por diferentes tipos de vias urbanas – cada qual com seu papel peculiar na dinâmica de circulação –, relaciona-se a uma determinada concepção de política urbana, calcada em um planejamento estatal vertical centralizado, pretensamente técnico e neutro, que “vende” a capacidade de extrair, da utilização de métodos precisos, a configuração que melhor se presta ao funcionamento da cidade. Conforme explica Maricato, “do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença do progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico” e, de outro lado, “da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social” (2000, p. 126).

Esse tipo de planejamento urbano evidentemente não é insubstituível, tampouco único, mas seus preceitos prevaleceram no urbanismo brasileiro ao longo do século XX, período em que se deu urbanização do país (Maricato, 2000). Independentemente de seu viés – principalmente em relação à forma de intervenção que propõe –, alguns desses traços do planejamento urbano modernista (ou funcionalista) também guardam relação direta com a natureza da questão urbana em geral e, em especial, com a natureza da questão das vias urbanas.

Trata-se de questões de escala, que efetivamente ensejam um olhar governamental – ainda que não necessariamente de modo exclusivo e vertical como, infelizmente, é o mais comum – que combine as dimensões qualitativa e quantitativa, partindo de comparações temporais e geográficas, de experiências pertinentes, da apreciação estatística e outros elementos e inferências que contribuam a uma compreensão coletiva dos direitos das populações urbanas, de modo a direcionar a análise da realidade à proposta de cenários prospectivos (Bucci, 2017, p. 37). Vale acrescentar que a política urbana envolve grandes

---

Ferrovário Nacional, o Sistema Portuário Nacional, o Sistema Hidroviário Nacional e o Sistema Aeroviário Nacional – todos abordados no documento anexo ao diploma.

<sup>72</sup> Vale mencionar que a noção de sistema mais tarde permeou toda a construção da lei que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) – Lei 12.587/2012 –, que, entre outras coisas, dispõe sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

conflitos distributivos, conforme trabalhado no Capítulo 1. No caso das vias urbanas, tais conflitos se dão em função da distribuição do espaço entre os usuários dos diferentes meios de circulação, bem como entre os diferentes usos a que as vias se prestam. Assim como o planejamento urbano modernista o faz em relação aos conflitos da “cidade real”, a ideia de um sistema viário organizado a partir de uma hierarquia funcional e operado segundo critérios supostamente técnicos e neutros encobre os conflitos inerentes à atividade política de gestão das vias urbanas, além de colocar demasiada ênfase na função de circulação.

Todas essas características justificam a adoção de metodologia baseada na abordagem de direito e políticas públicas, marcada por três pontos centrais: o destaque à perspectiva do Poder Executivo, a consideração da escala da ação governamental e o exercício de uma visão de cenários futuros, com base na dimensão jurídico-institucional das políticas públicas (Bucci, 2017, pp. 34-40). Tem-se, ainda, que o próprio conflito inerente à elaboração da política urbana e da política atinente às vias urbanas reforça essa justificativa, tendo em vista que a abordagem de direito e políticas públicas, embora situada no campo jurídico, também permite identificar a tensão constante entre a política e o direito na formulação e execução das políticas públicas (Bucci e Coutinho, 2017).

#### 2.1.4. O transporte urbano e sua ordenação

Esse subtópico tem por objeto a ordenação de transporte urbano, que constitui a dimensão dinâmica do sistema viário urbano e é elemento inerente à função de circulação das vias urbanas – função esta que corresponde à destinação jurídica principal desse bem público e, por isso, concentra boa parte dos conflitos políticos que lhe incidem. Serão abordados os meios de transportes componentes do sistema e suas respectivas naturezas jurídicas, bem como serão apresentadas as principais atividades envolvidas nas três formas de intervenção estatal sobre os transportes urbanos: planejamento urbano, planejamento dos transportes urbanos e planejamento da circulação (Vasconcellos, 1996; 2001).

Conforme a Lei 12.587/2012, diploma que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (“PNMU”), transporte urbano é o “conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado, utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”, entendendo-se por mobilidade urbana a condição em que se realizam tais deslocamentos no espaço urbano (art. 4º, I e II da lei). A

própria definição de transporte urbano traz em si duas das classificações de modos de transporte urbano, previstas no artigo 3º, §2º da lei: (i) classificação segundo o objeto – de passageiros ou de cargas; e (ii) classificação segundo a natureza do serviço – público ou privado. A estes, o referido dispositivo da lei acrescenta como critério de classificação a característica do serviço – se coletivo ou individual –, definindo, ainda, como modos de transporte o motorizado e o não motorizado. Essas classificações, sobretudo aquelas que apartam o transporte coletivo do individual e os transportes motorizados dos não motorizados, são de especial importância à compreensão das disputas pela ocupação da terra urbana utilizada como suporte da infraestrutura viária, conforme se detalhou ao longo do primeiro tópico do capítulo anterior.

É a partir do cruzamento de parte das referidas classificações e da definição dos modos de transportes urbanos, e não pela descrição ou categorização de veículos, que a PNMU, nos incisos de seu art. 4º, define os meios de transportes urbanos, entre os quais: (i) modos de transporte não motorizado, que englobam todas “as modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal”; (ii) transporte público coletivo, definido como “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preço fixados pelo poder público”; (iii) transporte público individual, entendido como “serviços remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas”, que são os táxis; (iv) transporte urbano de cargas, que compreende “o serviço de transporte de bens, animais ou mercadores”; (v) transporte remunerado privado individual de passageiros, definido, a partir da alteração trazida pela Lei 13.640/2018 – que visou a regulamentar o transporte individual motorizado por aplicativos –, como “serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.

Os transportes urbanos – que compreendem todos esses tipos de transporte e os serviços correspondentes – integram, ao lado das infraestruturas urbanas de mobilidade, o que a PNMU denomina, no *caput* de seu artigo 3º, como *Sistema Nacional de Mobilidade Urbana*. Segundo o §3º desse artigo, essas infraestruturas são compostas por vias e demais logradouros públicos – incluindo metroferrovias, hidrovias e ciclovias; estacionamentos; pontos de embarque e desembarque de passageiros e cargas; sinalização viária e de trânsito,

equipamentos e instalações; e instrumentos de controle, fiscalização e arrecadação de taxas e tarifas, bem como difusão de informações. Aqui, a ideia de sistema aparece de modo distinto do anterior: ainda que comunique a ideia de um todo orgânico, as previsões da lei contemplam, de modo mais abrangente, a complexidade da organização da circulação, inclusive aludindo, indiretamente, a outros usos das vias.

Relacionando os meios de transportes descritos na lei aos tipos de vias expressamente incluídos na composição das infraestruturas de mobilidade é possível especificar um pouco mais precisamente quais seriam os meios de transporte que usualmente compõem o sistema de transportes urbanos:

- O transporte motorizado privado é composto basicamente por automóveis e motocicletas;
- O transporte não motorizado, formado pelos chamados meios ativos, engloba a caminhada, as carroças movidas por animais, a própria montaria de animais, além das bicicletas, como se depreende da inclusão das ciclovias entre as vias;
- O transporte público coletivo refere-se não apenas ao transporte coletivo sobre pneus – ônibus, vans e afins –, mas também aos trens, metrô, mon trilhos e VLTs (Veículos Leves sobre Trilhos), conforme indica a inclusão das vias metroferroviárias no rol de componentes das infraestruturas urbanas, e aos veículos coletivos aquáticos – como balsas -, tal qual indicado pela inclusão das vias hidroviárias.
- Os veículos de carga englobam caminhões, caminhonetas e afins, além das embarcações cargueiras que eventualmente circulam pelas vias hidroviárias no interior do perímetro urbano e com finalidade atinente ao funcionamento das cidades;
- Por fim, o transporte público individual refere-se ao serviço de táxi, que, mais recentemente, passou a conviver com uma modalidade concorrente privada: o transporte viabilizado por aplicativos digitais de transporte individual de passageiros. Cabe antecipar que o transporte remunerado privado individual de passageiros por aplicativos, que será mais bem abordado ao final do Capítulo 4, recebeu, nos últimos anos, tratamentos distintos tanto pelas diferentes legislações municipais, como pelo próprio Judiciário, acionado por atores sociais interessados, entre os quais sindicatos de condutores de táxi.

Apresentados o conceito de transporte urbano, os meios de transportes urbanos e os componentes do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, cabe abordar a provisão do sistema de circulação, com foco na descrição das três formas de intervenção estatal sobre os transportes urbanos, todas com profundos desdobramentos sobre a conformação e gestão das vias urbanas.

Segundo Eduardo Alcântara de Vasconcellos (2001, p. 53), a provisão do sistema de circulação envolve decisões relativas à regulamentação, operação e controle dos transportes urbanos. Seguindo a descrição do autor, a regulamentação do sistema de circulação envolve quatro áreas: a normatização das características geométricas e de pavimento relativas à atividade de construção das vias – construção essa custeada pelo fundo público estatal; o estabelecimento de regras sobre os componentes físicos, dimensões e equipamentos, a serem respeitadas na fabricação de veículos; a edição de normas atinentes à idade e capacitação necessárias à operação dos veículos; e a regulamentação do uso dos veículos por meio das leis de trânsito, que vinculam pedestres, motoristas, ciclistas e todos os atores envolvidos nos deslocamentos. A operação e controle, por sua vez, dizem respeito às ações desempenhadas para manter funcionando a estrutura e os meios de circulação.

Ainda segundo o autor, “na prática, este conjunto de ações [regulamentação, operação e controle] é desenvolvido direta e indiretamente por meio de três técnicas específicas de intervenção, que refletem o poder de controlar o espaço – planejamento urbano, planejamento de transportes e planejamento de circulação – que podem ser identificadas com três objetos de intervenção: o solo, a estrutura e os meios de circulação e os padrões de circulação” (2001, p. 54).

O planejamento urbano refere-se à política de uso e ocupação do solo formulada e executada pelo Poder Executivo municipal e vinculada à definição de limites para a utilização da propriedade urbana. Trata-se de decorrência direta do sistema de distribuição de competências da CF/1988, que atribui ao município o papel de promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), bem como o de executar a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes – sendo o plano diretor o instrumento básico dessa política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput* e §1º). A principal lei federal a balizar a execução da política urbana pelos

Municípios é o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que prevê como instrumentos do planejamento municipal da política urbana, além do plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo – em regra, disposta na lei do zoneamento –, o zoneamento ambiental, o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (LDO e LOA), a gestão orçamentária participativa, bem como os planos, programas e projetos setoriais (alíneas do art. 4º, III).

O planejamento dos transportes, por sua vez, remete à definição da infraestrutura de circulação, constituída pelas vias, veículos e estrutura envolvida nos deslocamentos, incluindo pontos de acesso e conexões. Esse método de intervenção envolve, ainda, o planejamento e oferta física e operacional dos sistemas de transporte público – linhas de meios de transporte coletivos sobre trilhos e pneus, frota, horários etc. (Vasconellos, 1996, pp. 49; 2001, p. 54).

Por fim, o planejamento da circulação se refere à definição de como o espaço público urbano de circulação será utilizado pelas pessoas e veículos, envolvendo: legislação, que regulamenta a utilização do sistema viário urbano; a engenharia de tráfego, que rege o esquema de circulação; a educação, que socializa os comportamentos esperados, preparando e treinando as pessoas para fazer uso das vias em cada condição que ocupem; e a fiscalização, que diz respeito à garantia do respeito às normas de trânsito (Vasconcellos, 1996, pp. 49-50).

Conforme se verá em outro subtópico desse capítulo (2.2.5.), as formas de intervenção aqui apresentadas estão profundamente imbricadas entre si e demandam do Poder Público uma atividade de intenso e complexo planejamento, valendo-se delas para a consecução de objetivos comuns.

#### 2.1.5. Questões controvertidas relacionadas ao conceito jurídico de vias urbanas

Por fim, neste último subtópico, serão identificados alguns dos principais pontos de tensão envolvidos no conceito jurídico de vias urbanas, apresentando sucintamente questões controvertidas estruturais, que perpassarão boa parte da investigação acerca da função social das vias urbanas.

À luz do exposto até aqui, principalmente a partir do tratamento legal conferido a esse bem público, o conceito de “via urbana” não parece suscitar profundas controvérsias. Tratar-se-ia do espaço de uso comum e posse coletiva, pertencente ao Poder Público, dentro do perímetro urbano, caracterizado pela suscetibilidade a receber edificações e recortado por um critério funcional: a destinação à circulação de pessoas e veículos.

Contudo, as vias urbanas estão muito longe de se limitarem a servir como canal de locomoção. Para além do uso pelos diversos meios de transporte de pessoas e mercadorias que comporta, há uma série de outras funções ligadas ao direito à cidade que se relacionam diretamente à fruição da rua. Manifestações políticas, como passeatas e protestos de rua; intervenções culturais, a exemplo da expressão dos artistas de rua, do carnaval, “pancadões”, festividades de São João e demais festas de rua; atividades comerciais, entre as quais aquelas promovidas por feiras livres, bancas de jornal, vendedores ambulantes, permissionários (“camelôs”) e a chamada comida de rua; eventos esportivos, como maratonas, competições de ciclismo e mesmo a prática amadora de exercícios físicos; o gozo de espaços de lazer e convivência, como bancos, praças e os chamados “*parklets*”; a fruição de um meio ambiente saudável, que depende, entre outras coisas, da distribuição de áreas verdes por todo o território urbano; a instalação da infraestrutura das redes áreas e subterrâneas de iluminação, saneamento e comunicação; a função de canal de passagem de luz e ar entre as edificações; a preservação histórica da memória, que inclui a presença de monumentos e placas pela cidade e a denominação dos próprios logradouros; o emergente uso de conexão pública de internet nos espaços comuns. Todas essas dimensões vitais da dinâmica das cidades, que extrapolam em grande escala a questão da mobilidade urbana, têm como elemento central o acesso e o uso das vias urbanas, suporte de todo o tipo de “troca” no meio urbano (de bens, experiências, valores, ideias etc.).

O conceito de vias urbanas, entretanto, contempla e costuma estar associado apenas ao que se entende como sua afetação principal: a circulação. Todas as demais funções e direitos vinculados a esse bem público, que exigem do Poder Público a harmonização e regulação dos diferentes usos das vias urbanas, passam ao largo do conceito. Com isso, encobre-se uma série de conflitos inerentes a essa atividade regulatória, cuja causa é exatamente a multiplicidade de usos que as vias urbanas necessariamente devem ter para servirem ao bom funcionamento de qualquer cidade. Sem que se pretenda com isso questionar a predominância, em abstrato, da afetação à circulação, a intenção aqui é problematizar a adequação de um conceito que desconsidera ou, no mínimo, subestima todos

os outros papéis assumidos pelas vias urbanas na complexa vida urbana, além dos próprios conflitos acerca do tipo de circulação que a via suportará.

Assim, mesmo considerando-se apenas a função de circulação, há uma série de questões controversas que passam pela interpretação do conceito de vias urbanas. Um primeiro ponto remete à abrangência do exercício dessa função. Em que medida a circulação envolve também a permanência? O direito de circular, principal destinação das vias urbanas, inclui o direito de ficar? Se sim, como se espera que seja a convivência entre os meios de circulação e seus usuários? Um segundo ponto diz respeito a cada meio de circulação individualmente considerado: o meio de transporte pode limitar o exercício da circulação? E o direito de permanência nele incluído? Quais seriam os critérios jurídicos que autorizam tal limitação?

É evidente que a regulamentação das vias, mais do que comportar, exige gradações, o que não passa pela interpretação do conceito de vias urbanas, propriamente dita. Mas admitindo-se que, em muitos casos, a circulação inclui o deslocamento de veículos, dos mais diversos portes e para as mais diversas finalidades, pelas vias urbanas, a questão da abrangência do exercício da circulação passa por uma ressignificação. O caso da permanência é ilustrativo: se, em alguma medida, o direito individual de ir e vir pelas vias urbanas compreende o direito de ficar, essa mesma medida se aplica aos veículos e sua necessidade de estacionamento? Sendo ambos desdobramentos da circulação realizada por diferentes meios de locomoção, seria correto afirmar que o estacionamento de veículos e a permanência física de pedestres têm a mesma natureza? À luz do potencial impacto de cada uma dessas atividades, quais são os conflitos jurídicos de fundo?

Alguns desses dilemas provavelmente são aparentes ou contêm falsas dicotomias. Entretanto, a possibilidade de se aventar essas problematizações a partir da interpretação do conceito de vias urbanas não deixa de levantar outras suspeitas sobre suas eventuais limitações. Em muitos casos, parece que a mistura indiscriminada de direitos individuais e coletivos, incidentes a partir de um complexo feixe de relações sobre um mesmo bem público, pode ser a chave para diagnosticar essas limitações conceituais e buscar superá-las, na medida do possível. Independentemente do conceito, o conflito social real que tem as vias urbanas como objeto – que é uma das manifestações da disputa em torno da terra urbana (Capítulo 1) – permanecerá existindo e, conseqüentemente, demandando soluções jurídicas

complexas, sobretudo no campo da produção e execução de políticas públicas com vistas a garantir os diversos direitos que dependem do uso desse bem público.

## 2.2. Formação jurídica das vias urbanas

Este segundo tópico cuida da formação jurídica das vias urbanas, a partir da compreensão dos institutos do direito urbanístico ligados a este processo. Embora haja uma unidade e lógica comum nos procedimentos que o compõem, entende-se que esse recorte específico contribui à compreensão da função social das vias urbanas. Nesse tópico, também será explorado contraste entre o que o direito urbanístico prescreve (cidade legal) e o modo como ocorreu e vem ocorrendo a urbanização no Brasil (“cidade real”).

### 2.2.1. Urbanização e urbanificação

Antes de tratar dos institutos jurídicos relacionados especificamente à formação das vias urbanas, cabe explorar, neste subtópico, uma distinção importante para o direito urbanístico: a diferença entre urbanização e a urbanificação. Embora muitas vezes utilizado de modo mais abrangente, a urbanização é um fenômeno moderno, típico da sociedade industrializada, e se relaciona basicamente ao crescimento da proporção da população que vive nas cidades em relação àqueles que vivem no campo. Ou seja, não corresponde ao mero crescimento das cidades, suas consequências ou a outros aspectos relacionados, mas à concentração da população no meio urbano. Como fenômeno, cabe descrevê-lo tal qual ocorrido, analisando seus efeitos sobre a conformação da sociedade e do território. Cabe destacar principalmente que, por se tratar de um fenômeno, não depende diretamente da ação estatal, que não é, em regra, protagonista de sua ocorrência (Fernandes, 2006, p. 3), ainda que dele participe. Por essa condição, o estudo da urbanização não envolve, de modo específico, a análise de procedimentos jurídicos, ainda que passe pela análise de como foram aplicados às situações concretas (Maricato 2000; Rolnik, 1997).

De outro lado, a urbanificação<sup>73</sup>, tal qual descrita por José Afonso da Silva (2012, p. 27), refere-se ao “processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a *reurbanização*, ou na criação artificial de núcleos urbanos [...]”. Nesse sentido, a urbanificação é uma forma de ordenação urbanística do solo, consistindo, em outras palavras, em “toda a atividade deliberada de beneficiamento ou de rebeneficiamento do solo para fins urbanos, quer criando áreas urbanas novas, pelo beneficiamento do solo ainda não urbanificado, quer modificando solo já urbanificado” (Silva, 2012, p. 320).

Assim, entender a formação das vias urbanas a partir dos institutos do direito urbanístico significa se apropriar de meandros relacionados aos instrumentos jurídicos envolvidos na urbanificação, e não ao fenômeno da urbanização.

A partir da própria definição, vê-se que a urbanificação pode ser dividida em duas grandes categorias: (i) urbanificação “comum”, realizada a partir do parcelamento urbanístico do solo, aperfeiçoado pela urbanificação primária – referente ao provimento da infraestrutura urbana básica (ruas, estacionamentos, saneamento básico, iluminação, rede elétrica etc.) – e pela urbanificação secundária – atinente à oferta de serviços públicos institucionais, sociais e recreativos (instalação de escolas, postos de saúde, praças, centros culturais, áreas verdes etc.); e (ii) urbanificação “especial”, que se refere à ordenação de áreas de interesse urbanístico especial e pode ser realizada de várias maneiras, entre as quais a renovação urbana, urbanificação prioritária e urbanificação compulsória (Silva, 2012, pp. 320 e 321).

Não cabe aqui prolongar demasiadamente a análise do conceito de urbanificação, mas apenas pontuar, a título de contextualização, que é nesse complexo processo jurídico, de responsabilidade do Poder Público, que está inserido e ocorre, ao lado de outras transformações do solo urbano, o processo de formação das vias urbanas. Como se abordará a seguir, a formação das vias urbanas pode se dar por diversos meios.

Antes de tratar desse processo de formação jurídica das vias, vale tecer, ainda, um breve comentário crítico concernente a aspecto já aludido em outras passagens. A construção doutrinária de um conceito que se refere à “correção” da urbanização não deixa de ser um

---

<sup>73</sup> Termo cunhado por Haston Bardet em seu *L'Urbanisme*. Paris : Presses Universitaires de France (PUF), 1975, para designar a aplicação dos princípios do urbanismo, advertindo que a urbanização é o mal e a urbanificação, o seu remédio (cf. Silva, 2012, p. 27). Vê-se aí mais um reflexo da visão que marcou o planejamento funcionalista. Trata-se do planejamento que idealiza a cidade, sem necessariamente apreender, antes de intervir, a lógica que rege seu funcionamento.

reconhecimento de que, a despeito da farta regulação urbanística existente no ordenamento brasileiro há tempo considerável, o processo real de urbanização ocorreu ao largo da lei, como bem aponta Maricato: “abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada” (2000, p. 124).

De modo mais enfático, a autora destaca que a história do planejamento urbano brasileiro é marcada por um pântano entre retórica e prática, imerso em contradições entre, de um lado, direitos universais e normatividade cidadã – no discurso – e, de outro lado, cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática (Maricato, 2000, p. 135). Por isso, sem deixar de entender, do ponto de vista jurídico, os instrumentos de direito urbanístico, é preciso manter-se atento para não se limitar “à pesquisa das ideias, como se o objeto se restringisse a ela e não incluísse a evolução do espaço e da *práxis* social” (Maricato, 2000, p. 135). Além disso, deve-se notar desde já que os instrumentos urbanísticos positivados pelo direito são, em muitos casos, marcados pela visão característica do planejamento funcionalista: idealiza-se um modelo de cidade sem apreender, antes de intervir, a lógica própria que rege sua produção social.

### 2.2.2. Processos de criação de vias públicas urbanas

Segundo Silva (2012, p. 200), existem, em regra, três processos de criação de vias públicas urbanas: (i) a oficialização de via particular; (ii) a abertura de rua isolada em execução de obras de circulação; e (iii) a execução de plano de arruamento. A seguir, serão tecidas breves considerações acerca de cada um desses processos.

Em relação ao primeiro, deve-se definir, antes de tudo, o que se entende por *via particular*. Trata-se do espaço destinado à circulação de veículos e pedestres que, embora seja aberto ao público ou a um coletivo indeterminado de pessoas, constitui propriedade de titularidade de particular – como frequentemente ocorre nos cada vez mais disseminados condomínios fechados. Desse modo, o processo de criação de vias públicas urbanas por meio da oficialização de via particular se dá pela integração de uma *via particular* ao sistema viário urbano, a partir de aceitação, declaração ou reconhecimento, pelo Poder Público

Municipal, de uma via particular de uso público como oficial (Silva, 2012, p. 201), à luz de sua conveniência ao interesse público.

Vale pontuar aqui que, no atual sistema brasileiro de parcelamento do solo, regido pela Lei 6.766/1979, não são admitidas vias particulares.<sup>74</sup> Desse modo, a possibilidade jurídica da existência de vias particulares é, de certa maneira, restrita. Como sua formação não pode ser desdobramento do parcelamento do solo, que é o principal instrumento de urbanificação e será detalhado logo adiante, a existência de vias particulares fica limitada às seguintes hipóteses: vias urbanas formadas anteriormente ao advento do Decreto-lei 58/1937<sup>75</sup>; vias de loteamento fechado<sup>76</sup>, com aprovação da Prefeitura e outorga do uso de vias de circulação mediante concessão ou permissão; e (iii) vias internas em condomínios de propriedade particular, composto por unidades autônomas e frações ideais nas áreas comuns, ambas registradas no Registro de Imóveis, que podem não derivar propriamente de um loteamento fechado (como nos casos dos condomínios verticais). Em todos esses casos, reconhecidas e oficializadas pela Prefeitura, essas vias particulares se tornarão públicas, passando a serem bens comuns do povo abertas ao trânsito livre de veículos e pessoas (Silva, 2012, p. 216), dentro das condições legais.

Há, ainda, uma quarta hipótese que, embora de certo modo antijurídica, não pode ser ignorada pelo direito. Trata-se do loteamento não inscrito nos órgãos competentes e, portanto, clandestino ou irregular, que ocorre com enorme frequência nos municípios brasileiros, conforme exemplifica Maricato ao tratar da urbanização da cidade de São Paulo:

A partir desse período [segunda metade do século XX], ganha escala de massa a *periferização* da cidade de São Paulo; combinação do lote precário e irregular na periferia urbana com a autoconstrução da moradia. Uma nova

---

<sup>74</sup> Estabelece o art. 22 do referido diploma: “Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo”.

<sup>75</sup> Assim como o atual regime de parcelamento do solo urbano, o regime anterior, instituído pelo Decreto-lei 58/1937, previa que a “inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta” (art. 3º do Decreto-lei), ideia posteriormente reproduzida com aperfeiçoamentos na redação do art. 22 da Lei 6.766/1979.

<sup>76</sup> Sobre o loteamento fechado, ensina José Afonso da Silva: “[a] denominação ‘loteamento fechado’ vem sendo atribuída a certa forma de divisão de gleba em lotes para edificação que, embora materialmente se assemelhe ao loteamento, na verdade deste se distancia no seu regime como nos seus efeitos e resultados. Não se trata, por isso, de instituto do parcelamento urbanístico do solo, ainda que possa ser considerado uma modalidade de urbanificação, porque se traduz num núcleo populacional de caráter urbano. Modalidade especial de aproveitamento do espaço, não pode o direito urbanístico desconhecê-la, a despeito de reger-se por critérios do direito privado entre nós, sob forma condominial. Então, o chamado ‘loteamento fechado’ [...] caracteriza-se pela formação de lotes autônomos com áreas de utilização exclusiva de seus proprietários, confinando-se com outras de utilização comum dos condôminos. O terreno assim ‘loteado’ não perde sua individualidade objetiva, conquanto sofra profunda transformação jurídica” (2012, pp. 344-345).

alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto os projetos de leis constituíam ideias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem ideias (2000, p. 151).

A essência do parcelamento clandestino ou irregular, em certos casos, é semelhante àquela verificada no processo regular de parcelamento – este último objeto de descrição mais detida a seguir. Ou seja, uma propriedade privada é dividida em lotes, sendo reservada uma área para a circulação comum – com a diferença de que tudo sob a responsabilidade de um loteador (quando há), que age por seu próprio interesse, traduzido na tentativa de valorizar a terra e dela auferir renda. Há também muitos casos de ocupações “espontâneas”, formadas ao longo do tempo por pessoas que simplesmente não possuem outra opção de moradia a não ser ocupar áreas impróprias ou desocupadas.

Exemplo clássico da contradição entre a cidade legal, a partir da qual o direito urbanístico pensa sua intervenção, e a cidade ilegal, que responde por enorme parcela do território das cidades brasileiras, essa situação impõe indagar qual é a condição dessas vias de circulação, oriundas da ação privada irregular, mas utilizadas como bens públicos comuns do povo. Nesse ponto, vale transcrever a visão de José Afonso da Silva:

Não tem sentido continuarmos apegados ao formalismo jurídico para não conceber como públicas as vias de circulação desses procedimentos parcelários do solo só porque o loteamento não foi aprovado pela Prefeitura ou não foi inscrito no Registro Imobiliário. Ora, desde que tenham sido vendidos os lotes, ou boa parte deles, e a situação se apresente irreversível, não há por que recusar o efeito proposto. [...] Em compensação pela perda da propriedade destinada a vias, [o loteador] recebe as vantagens econômicas próprias do empreendimento, que sem tais vias seria inviável. [...] Por isso, a consolidação dessa situação jurídica requer apenas o reconhecimento – e conseqüente oficialização – das vias, mediante o estabelecimento do respectivo plano de alinhamento, pelo qual se corrigirão as distorções existentes. (Silva, 2012, pp. 217-218).

Ainda que em muitas situações se verifique uma complexidade mais aguda, a posição do ilustre autor, expressa no trecho, nos parece, em geral, consonante com os princípios e diretrizes do planejamento urbano, que serão abordados ainda nesse tópico, sem que se possa aventar qualquer inconsistência jurídica dessa solução. A ideia é que, consolidada a situação de fato, em que o bem efetivamente passou a estar afetado como via de circulação de uso comum<sup>77</sup>, caberá ao Poder Público superar o vício formal de origem e

---

<sup>77</sup> O conceito jurídico de afetação será tratado em maior detalhe no Capítulo 3, a seguir.

realizar as adequações físicas necessárias, em prol do interesse público, sem prejuízo de apurar responsabilidades e corrigir problemas fáticos.

Seguindo para a segunda forma mencionada de constituição das vias públicas urbanas, pontua-se que a abertura de rua isolada, por sua vez, constitui processo em que o Poder Público executa obra para criar nova via de circulação ou prolongar uma preexistente. A obra pública é sempre realizada em terreno de propriedade do próprio Município responsável pelo projeto, de modo que a via construída já nasce “pública”. Por isso, é comum, na maior parte dos Municípios brasileiros, que as obras de abertura de rua isolada sejam precedidas de desapropriação ou outras formas legais de aquisição estatal do terreno privado escolhido para receber a execução do projeto. As principais formas de aquisição estatal de propriedade imobiliária utilizadas na atividade urbanística serão abordadas no primeiro tópico do Capítulo 3.

Por fim, tem-se que o processo de arruamento configura a execução de um plano que integra um processo mais amplo, referente a uma das formas de parcelamento do solo urbano, o loteamento. De todos esses processos acima descritos, o arruamento é o principal e mais frequente instrumento de formação jurídica das vias urbanas. Isso porque se confunde com o próprio processo de urbanificação, frequentemente derivada do parcelamento do solo realizado a partir do loteamento. O parcelamento do solo, quando juridicamente organizado, é uma das vias à consecução do processo de urbanificação, tratado em termos gerais no início desse tópico. Por isso, esse último processo de formação de vias públicas urbanas – o arruamento – será tratado em maior detalhe, ao lado do instituto do parcelamento do solo em geral e do loteamento em especial, no subtópico a seguir.

### 2.2.3. Parcelamento urbanístico do solo, loteamento e arruamento

Parcelamento urbanístico do solo é o processo de urbanificação de uma gleba – qualquer área de terra que ainda não tenha sido objeto de parcelamento urbanístico<sup>78</sup> –, a

---

<sup>78</sup> Conforme estabelece o art. 3º da Lei 6.766/1979, o parcelamento urbanístico só pode ser realizado em zonas urbanas, zonas de expansão urbana ou zonas de urbanização específica, conforme definido no plano diretor ou aprovado em lei municipal equivalente. Complementando essa previsão, vale anotar a compreensão de José Afonso da Silva, que explica que o parcelamento fora do perímetro urbano, destinado à expansão residencial ou comercial, à implantação de indústrias, à formação de núcleos urbanos ou à formação de sítios de recreio, além da necessidade de obediência às condições gerais de urbanificação estabelecidas pela Prefeitura

partir de sua divisão em parcelas de solo destinadas ao exercício das funções urbanas (Silva, 2012, p. 324). Conforme a Lei 6.766/1979, que atualmente disciplina a matéria, o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante desmembramento ou loteamento (art. 2º, *caput*).

O primeiro refere-se à subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, não implicando, portanto, abertura de novas vias e logradouros, ou mesmo a modificação dos preexistentes (art. 2º, §2º). O loteamento, por sua vez, consiste igualmente na subdivisão da gleba em lotes edificáveis, mas necessariamente envolvendo a abertura de novas vias de circulação (art. 2º, §1º). Da descrição dos dois instrumentos de parcelamento urbanístico previstos na legislação, fica evidente que apenas o loteamento interessa ao estudo da formação das vias urbanas.

Por necessariamente envolver a abertura de novas vias de circulação, o loteamento pressupõe outro instituto – diverso, porém conexo –, o arruamento. O arruamento é a divisão do solo por meio da abertura de vias de circulação e a formação de quadras. Esse último elemento é fundamental para distinguir o arruamento da abertura de vias isoladas. Para configuração do arruamento, não basta a mera abertura de vias, havendo necessariamente a formação de quadras (Silva, 2012, p. 327). O loteamento é justamente a divisão das quadras em lotes com frente para os logradouros que as delimitam desde a execução do arruamento.

O loteamento e arruamento são, portanto, duas faces de um processo unitário de urbanificação. Nesse sentido, do ponto de vista jurídico, pode-se inferir que vias de circulação e propriedades urbanas nascem juntas, conforme destacou Escribano Collado ao abordar os direitos do proprietário adjacente à via, cuja condição não pode ser tratada como acaso ou acidente (1973, p. 102). Cabe, então, pontuar as peculiaridades de cada um desses institutos urbanísticos – loteamento e arruamento.

Um pressuposto da análise apartada dos institutos é que, embora sempre consubstanciem processos distintos de fato, nem sempre assim são tratados pelo direito. A Lei 6.766/1979, por exemplo, em seu Capítulo III, trata de modo unificado do plano de loteamento e do plano de arruamento, ambos integrados sob o rótulo de “projeto de loteamento”, a ser aprovado pela respectiva Prefeitura Municipal. Em algumas legislações

---

Municipal correspondente, dependerá de prévia aprovação do projeto pelo Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Silva, 2012, p 326).

municipais essa unidade instrumental não se verifica (Silva, 2012, pp. 329-333), havendo a previsão de um plano de arruamento autônomo em relação ao plano de loteamento, de apresentação prévia a este, ainda que não se possa cogitar de ausência de harmonia entre os dois. Independentemente da existência ou não dessa unicidade no plano jurídico, o que se deve pontuar é que, da perspectiva fática, o plano de arruamento e o plano de loteamento não se confundem, ainda que ambos integrem um mesmo processo de urbanificação com vistas a beneficiar o solo urbano de modo a torná-lo suscetível à edificação.

Como já pontuado, a execução do plano de arruamento é um pressuposto e, por isso, antecede o loteamento. Isso porque, trata-se do processo que forma as quadras, que só então serão divididas em lotes. O objetivo primordial do arruamento é a formação de um sistema de vias que proporcione aos lotes adjacentes acesso, luz e ar, viabilizando o tráfego eficiente e seguro de pessoas e veículos e, paralelamente, a instalação de redes de serviços de água, esgoto, gás, eletricidade, telefone e fibra óptica, sejam elas aéreas ou subterrâneas. Há, aqui, uma constatação que será retomada adiante, por se mostrar fundamental à investigação da função social das vias.

José Afonso da Silva destaca, ainda, a importância desse processo de planejamento e formação das vias para “estabelecer o equilíbrio entre os dois elementos constitutivos das aglomerações urbanas: conjunto edilício [originados dos lotes] e equipamentos públicos e sociais [originados dos espaços livres em geral]” (2012, p. 330). Segundo o mesmo autor, a elaboração do plano de arruamento deve atender as diretrizes municipais, em regra contidas no plano diretor. Tais diretrizes referem-se principalmente às características, dimensionamento e localização das áreas verdes, das áreas institucionais, das zonas de uso, bem como à densidade e gabarito das edificações e, ainda, às características e dimensionamento e traçado das próprias vias de circulação (2012, p. 330).

Já em relação ao conteúdo do plano, o autor elenca como elementos principais: projeto geral de arruamento, incluindo curvas de nível do terreno, vias de circulação, quadras, zonas de uso, áreas verdes e áreas institucionais; perfis longitudinais e seções transversais de todas as vias de circulação; projeto completo do sistema de escoamento de águas pluviais; projeto completo do sistema de coleta, tratamento e despejo de águas servidas e suas respectivas redes; projeto completo do sistema de alimentação e distribuição de água potável e respectiva rede; projeto de guias, passeios, sarjetas e pavimentação das vias; projeto de arborização das áreas verdes e das vias; projeto de proteção das áreas contra

erosão; memoriais descritivos e justificativos; e cronograma de execução das obras” (2012, p. 331) – tudo em estrita atenção à regulação municipal e às normas dos órgãos técnicos competentes. Todos esses elementos ilustram de modo bastante efetivo as inúmeras funções desempenhadas pelas (ou por meio das) vias urbanas em favor da organização urbana, contemplando diversas naturezas de deslocamento e comportando uma série de usos que não estão vinculados à função de circulação.

Vale destacar que a reserva de áreas destinadas ao sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a reserva de espaços livres de uso público são exigências da própria Lei 6.766/1979, que determina em seu art. 4º, I que tais áreas serão proporcionais à densidade de ocupação prevista na legislação municipal. Até 1999, o referido diploma fixava expressamente um limite mínimo como parâmetro à reserva de tais áreas, correspondente a 35% da gleba (art. 4º, §1º). Ainda que a alteração trazida pela Lei 9.785/1999 tenha suprimido esse limite geral, deixando a cargo do legislador municipal fixar os respectivos parâmetros, essa proporção de 35% a 40% continua sendo aceita pelos planejadores urbanos como genericamente adequada, sendo que se costuma ter como norte a divisão desse total entre 20% para vias de circulação, 15% para áreas verdes e 5% para áreas institucionais (Silva, 2012, p. 331). Na cidade real, muito dificilmente será observado o cumprimento estrito a tais parâmetros, sobretudo nas franjas das grandes cidades, que abrigam contingentes enormes de pessoas que vivem à margem do direito urbanístico (Maricato, 2000).

Arruadas as quadras, inicia-se a segunda etapa do processo de repartição do solo para edificação, constante no plano de loteamento. Por meio de sua execução, retalam-se as quadras para formar unidades edificáveis (lotes) com frente para os logradouros formados por meio do arruamento. O plano de loteamento conterà o tamanho e dimensões dos lotes, sua numeração e a indicação das zonas de uso (residencial, comercial, industrial e institucional), sempre respeitando os usos admitidos na área, da forma disposta na legislação do respectivo município. A Lei 6.766/1979 estabelece como principais parâmetros físicos a área mínima de 125m<sup>2</sup> por lote e o comprimento mínimo de 5 metros de frente (art. 4º, II), com as ressalvas de que a legislação local pode fazer exigência maior e aceitar áreas menores de lote no caso da edificação de conjuntos habitacionais de interesse social. Assim como no caso do arruamento, têm-se aí, novamente, parâmetros que de nada serviram para regular a urbanização de parcelas enormes das grandes cidades:

Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água [...]. E é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada (Maricato, 2000, p. 140).

Voltando à descrição pura dos institutos jurídicos, nem sempre efetivamente envolvidos na produção da cidade, cabe anotar que da inscrição do loteamento decorrem os seguintes efeitos jurídico-urbanísticos: (i) divisão legítima da gleba, com o surgimento de unidades individualizadas e a perda da individualidade objetiva do terreno original (Silva, 2012, p. 336); (ii) impossibilidade de modificação unilateral dos planos<sup>79</sup>; (iii) transferência para o domínio público municipal das vias de comunicação, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos públicos constantes do projeto de loteamento (art. 22 da Lei 6.766/1979); além da (iv) impossibilidade de alteração da destinação e uso de espaços livres de uso comuns e áreas destinadas a edifícios e equipamentos públicos pelo loteador<sup>80</sup> (art. 17 da Lei 6.766/1979).

Cabe destacar, por fim, que o projeto de loteamento, seja ele feito a partir de planos apartados ou unificados de arruamento e loteamento, não apenas deve ser aprovado pela Prefeitura Municipal antes de sua execução, como tem sua elaboração submetida à solicitação, à Prefeitura, da definição das diretrizes – conforme determina o art. 6º da Lei 6.766/1979. O requerimento depende da apresentação da planta do imóvel e indicação de uma série de elementos que constarão do projeto (divisão da gleba, curvas de nível, localização dos cursos d'água, arruamentos contíguos e localização das vias, áreas verdes e equipamentos, além de outros elementos previstos nos incisos do referido art. 6º). O Poder Público municipal definirá, então, as diretrizes para uso do solo, traçado dos lotes, sistema viário, espaços livres e áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário especificamente para o loteamento pretendido – balizas que se somarão àquilo que já estiver previsto, em abstrato, na legislação municipal urbanística. Sobre esse controle prévio ao projeto, vale transcrever a descrição de Castilho:

---

<sup>79</sup> Sobre esse ponto, Silva (2012, p. 336) faz referência à: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 9. ed. São Paulo : Malheiros, 2005, p. 137 (que não compõe a bibliografia desta dissertação).

<sup>80</sup> Conforme se abordará adiante no Capítulo 3, há uma controvérsia jurídica em torno da possibilidade de o próprio Poder Público alterar a destinação dessas áreas, “desafetando-as” do uso inicialmente previsto.

Portanto, ao contrário da regra dos processos administrativos, duas são as manifestações da autoridade pública nos parcelamentos do solo: uma genérica (cogitando largamente da proposta de aproveitamento da gleba e sua conveniência) e outra específica (incidindo especificamente sobre o projeto apresentado e sua legalidade). Na primeira fase, pois, o Poder Público, discricionariamente, estabelece os parâmetros que considera convenientes para elaboração do projeto urbanístico no local pretendido, projeto que adiante avaliará de fato, podendo aprová-lo ou não. O controle é abrangente, tanto de legalidade quanto de conveniência (e por isso se trata de autorização e não de licença como a licença edilícia, que materializa o direito de construir). Assim, demonstra-se bem a carga de função pública envolvendo a atividade [...] (Castilho, 2013, item 3.1.)

Essa característica peculiar desse processo, que requer uma parametrização prévia à elaboração do projeto, além da submissão de sua execução à aprovação do projeto elaborado, indica que, embora executado por ator privado, o parcelamento urbanístico do solo é uma atividade que impacta drasticamente o interesse público, demandando, por isso, intenso controle por parte da Administração. A ideia que permeia essa constatação é a de que planejar um loteamento ou, mais precisamente, fixar diretrizes para sua elaboração e aprovar seu conteúdo significa planejar uma parte da cidade (AIAM, 1965, p. 351). Ou seja, na condição de fundamental instituto jurídico utilizado no processo de urbanificação, o parcelamento do solo (loteamento e arruamento) está necessariamente inserido no núcleo da atividade de planejamento urbano. Por isso, no subtópico seguinte, serão tecidas algumas considerações sobre essa atividade estatal, seus princípios e instrumentos, que constituem parte dos elementos que balizam a gestão pública sobre as vias urbanas.

#### 2.2.4. Planejamento urbanístico e princípios do direito urbanístico

Conforme entende Eros Grau (1977), a noção de planejamento remete à tentativa de racionalização dos processos econômicos e sociais para, a partir de determinadas técnicas e instrumentos, promover a transformação da realidade segundo objetivos previamente estabelecidos. O pressuposto jurídico da coordenação do comportamento de diversos atores é a ideia de que, em algum nível, a interferência nas relações sociais e econômicas pode tornar os processos mais eficientes e benéficos à coletividade. A interferência promovida por meio do planejamento, nesse sentido, visa à racionalização desses processos. Sua capacidade político-institucional única sempre colocou o Estado em posição privilegiada para desempenhar um papel protagonista nessa função de planejamento.

Contudo, por conta de uma visão ideológica dominante que atribuiu ao ente estatal o papel de “portador da racionalidade”, que, sozinho, “evitaria as disfunções do mercado” e “asseguraria o desenvolvimento econômico e social” (Maricato, 2000, p. 126), essa função foi – e, em muitos casos, ainda é – desempenhada unicamente pelo Poder Público, sem canais efetivos de participação da sociedade, que enriquecessem e legitimassem as decisões tomadas. No caso específico da atividade urbanística, Ermínia Maricato observou que “[é] praticamente unânime uma surpreendente confiança no planejamento para o caos em que se encontram as nossas cidades. Esse caos seria precisamente a expressão da falta de planejamento. Sem o reconhecimento dos conflitos profundos que constituem o motor dessa realidade urbana, a solução é uma questão de competência técnica” (2000, p. 174)<sup>81</sup>.

A função estatal do planejamento sofreu diversas oscilações no que tange à sua profundidade e alcance. Alguns autores identificam inclusive uma alternância da primazia entre a função do planejamento e a função da gestão, que acompanha os debates travados sobre o papel do Estado na sociedade e na economia e os efeitos desses debates sobre o modelo estatal hegemônico em cada período (Cardoso Jr., 2014). De todo modo, independentemente da importância que lhe é conferida pelos diferentes governos, no caso do atual arranjo brasileiro, o processo de planejamento deixou de ser uma opção dos governantes. A Constituição de 1988 institucionalizou essa função, tornando-a uma imposição jurídica, a partir da previsão de determinadas competências e da obrigação de elaboração de planos nas mais diversas áreas, por todos os entes federativos. Conforme pontuado à frente, diferentemente do que ocorre na prática, as legislações urbanísticas mais recentes prescrevem, com alguma frequência, a exigência de observância da gestão democrática e participativa, o que também deveria se aplicar à etapa de planejamento estatal – impedindo, em tese, que o Estado seguisse agindo como planejador isolado, detentor de uma verdade imposta à sociedade, ou como um planejador que conta com apenas alguns poucos interlocutores privilegiados, em posição de influenciar o planejamento em favor de seus interesses particulares.

O planejamento urbanístico especificamente foi previsto nos artigos 30, VIII, e 182 da CF/1988, que atribuem aos Municípios competência para promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso e ocupação do solo (art.

---

<sup>81</sup> Em outra passagem, a autora sintetiza que: “álíbi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o ‘caos urbano’ e o ‘crescimento descontrolado’” (2000, p. 139).

30, VIII), bem como para executar a política de desenvolvimento urbano, sobretudo a partir da instituição do plano diretor, instrumento básico dessa política (art. 182, *caput* e §1º). Deve-se notar que o planejamento é o princípio de toda a atividade urbanística, concretizada na política de desenvolvimento urbano, precedendo, em tese, o conjunto de medidas estatais adotadas com vistas a organizar espaços habitáveis (Meirelles, 2008, p. 523), de modo a propiciar a melhoria das condições de vida da sociedade ou, nos termos escolhidos pelo constituinte (art. 182), garantindo o bem-estar de seus habitantes e o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções da cidade. Em uma visão sistemática, o processo de planejamento aparece, em suma, como o início e, paralelamente, o fio condutor do ciclo de formulação e execução da política pública urbanística.

Como costuma ocorrer na relação entre planejamento e direito, e no caso da atividade urbanística de modo reforçado e peculiar, o direito urbanístico se insere nesse contexto com o papel de oferecer instrumentos jurídicos à política pública urbana. A peculiaridade destacada se refere ao fato de que, a despeito do processo de institucionalização do planejamento estatal de modo geral (Silva, 2012, pp. 88 e ss.), a planificação urbanística “comporta uma disciplina de bens e de atividades que não pode atuar senão no quadro de uma regulamentação jurídica, pela delimitação que necessariamente põe à propriedade pública ou privada, ou, mesmo, por tolher o gozo desta” (Silva, 2012, p. 34).

Nesse sentido, o debate colocado em torno da redação do artigo 174 da CF/1988<sup>82</sup>, sobre se o planejamento vincula ou não a atuação privada, a nosso ver, nem sequer deve ser cogitado no caso do planejamento urbanístico. Para afastá-lo dessa seara, basta constatar que o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, é objeto de lei, aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores (art. 182 da CF), sendo impensável aventar-se a facultatividade de suas disposições em relação aos particulares.

De modo algum se quer com esse argumento reduzir o planejamento urbanístico ao plano urbanístico<sup>83</sup>. O primeiro importa todo o processo de racionalização e coordenação da atuação estatal e da regulação da atividade dos particulares no campo urbanístico, envolvendo a política de ocupação do solo, incluída aí a ordenação da própria atividade edilícia, a organização da circulação e a formulação da legislação urbanística. O plano

---

<sup>82</sup> Dispõe o referido dispositivo constitucional: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

<sup>83</sup> Sobre a diferença entre o planejamento e o plano, ver Bercovici, 2006, pp. 145 e ss.

urbanístico, por sua vez, constitui a expressão da política urbana ou, em outras palavras, deve configurar o resultado do processo de planejamento, ou de parte dele, sendo o instrumento utilizado para publicizar as decisões tomadas por meio desse processo e os meios escolhidos para concretizar objetivos determinados. Em resumo, se o processo de planejamento urbanístico, como o planejamento estatal em geral, passa por uma crescente institucionalização, sendo sua realização imposta aos governantes e sua elaboração cada vez mais permeada por procedimentos regulados pelo direito, o plano urbanístico, como produto que finaliza cada um dos ciclos de planejamento urbano sem com isso interromper seu fluxo constante, é expresso em lei e, por isso, necessariamente vinculante ao Estado e aos particulares, enquanto viger.

Conforme indicado acima, a atividade urbanística, para a consecução de sua finalidade de ordenação territorial e garantia das funções da cidade, depende da imposição de restrições à atividade e à propriedade privadas. Restrições essas de tal ordem que questionar seu poder vinculante aos particulares significaria, grosso modo, pretender extingui-la por completo. De outro lado, devido à carga política que necessariamente permeia essa atividade<sup>84</sup>, seria igualmente descabido imaginar que restrições dessa natureza passassem ao largo do direito, o que contribuiria para um ambiente altamente imprevisível. Por isso, a política urbana, conforme previsão constitucional, se expressa e executa necessariamente a partir do direito urbanístico, que oferece, ao Poder Público, instrumentos jurídicos aptos a promovê-la, buscando objetivos que, conforme se verá à frente, só podem ser concretizados a partir de uma perspectiva coletiva, social<sup>85</sup>.

Embora, do ponto de vista da ciência jurídica, sua autonomia e posição ainda sejam objeto de discussões doutrinárias (Silva, 2012, pp. 38 e ss.), enquanto objeto material do direito positivo, o direito urbanístico já se apresenta de modo eloquente na legislação brasileira, ainda que não plenamente sistematizado. Ou seja, é possível identificar no ordenamento brasileiro um “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”<sup>86</sup>. Mais do que isso, a interpretação dessas normas materialmente conexas, à luz da produção

---

<sup>84</sup> Sobre isso, interessante o apontamento de Bercovici: “[...] não existe planejamento ‘neutro’, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional” (2006, pp. 145-146).

<sup>85</sup> Para Ewald (1988), esse é o traço marcante dos direitos sociais, permitindo-se abarcar, por esse critério, o direito à cidade – objetivo do direito urbanístico – nessa categoria.

<sup>86</sup> Meirelles, 2008, p. 522; Silva, 2012, p. 49.

doutrinária, permite vislumbrar uma lógica própria, orientada por princípios específicos que regem a aplicação das regras e dos instrumentos urbanísticos positivados.

A gestão das vias urbanas constitui parte importante da atividade urbanística e, por isso, também deve observância aos seus princípios. Nesse sentido, no esforço de situar o tratamento das vias urbanas no direito urbanístico, vale apresentar, sucintamente, os principais princípios do direito urbanístico objetivo. Como mandamentos de otimização, tais princípios devem nortear a gestão das vias urbanas e a interpretação das regras que incidem sobre tal atividade estatal.

Sem prejuízo da aplicação de princípios da teoria geral do direito e do direito administrativo – alguns dos quais terão sua incidência ao tema das vias urbanas analisada no Capítulo 3 –, parte expressiva dos juristas brasileiros<sup>87</sup> vem convergindo para a identificação de ao menos cinco princípios específicos do direito urbanístico: (i) princípio do urbanismo como função pública<sup>88</sup> (e não apenas como função estatal), que remete à normatividade fornecida pelo direito urbanístico à atuação do Poder Público para ordenar o território no interesse coletivo (observado o princípio da legalidade), e também ao pressuposto de uma atuação positiva do Poder Público para atender essas finalidades coletivas; (ii) princípio da conformação da propriedade urbana pelas regras urbanísticas, também ligado ao caráter normativo das regras urbanísticas (Fernandes, 2006. p. 12); (iii) princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, atinente ao fato de a eficácia do direito urbanístico residir em conjuntos normativos e arranjos jurídico-institucionais e regulatórios, a partir de um processo político balizado e instrumentalizado pelo direito – o processo de produção de políticas públicas (Bucci e Coutinho, 2017), que é justamente a perspectiva de análise adotada na presente dissertação; (iv) princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação, que impede que os proprietários se apropriem livremente dos incrementos de renda derivados das melhorias das condições de edificabilidade, devendo custeá-las na medida em que o beneficiarem e/ou ressarcir-las à coletividade por algum instrumento jurídico – princípio este que tem sua razão de ser muito bem ilustrada pelas questões tratadas ao longo no Capítulo 1; e (v) princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados

---

<sup>87</sup> Uma das primeiras sistematizações foi proposta por Silva (2012, pp. 44-45), inspirado na doutrina de Carceller Fernández, que formulou tais princípios com base na Lei do Solo Espanhola. Edésio Fernandes (2006, pp. 11-12) e Regina Helena Costa (1991, pp. 109 e ss.) apontam basicamente esses mesmos princípios, ao lado de outros que aparecem de modo variável em cada autor. Muitos dos demais autores que abordaram o tema partiram da formulação desses três juristas.

<sup>88</sup> Conforme se abordará no Capítulo 4, a ideia de “função pública” não se confunde com a noção de “função social”. Ambos os princípios incidem sobre a gestão das vias urbanas, mas cada um com implicações próprias.

da atuação urbanística, que é um desdobramento do princípio anterior e diz respeito ao caráter redistributivo – e, portanto, conflituoso – da atuação estatal no contexto do processo de urbanificação.

Além desses princípios desenvolvidos pela doutrina, merecem menção também alguns dos princípios constantes na CF/1988 e nas normas gerais de direito urbanístico. Em relação à CF/1988, conforme indica Sundfeld (2002, p. 45; 1987, p. 5), podem-se extrair, ao menos, dois princípios específicos do direito urbanístico, ambos derivados no capítulo sobre política urbana (artigos 182-183): o princípio da função social da propriedade urbana e o princípio da função social (ou das funções sociais) da cidade, que se relacionam à ideia de que a “política urbana tem [...] a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular)” (Sundfeld, 2002, p. 54). Em outras palavras, conforme resume José Carlos Cal Garcia, “o que caracteriza [...] a propriedade urbana que emerge do texto constitucional é o fato de que o contexto em que ela se acha inserida é muito mais amplo do que o interesse privado do seu titular”<sup>89</sup>. Esses dois princípios serão retomados em maior detalhe ao longo do Capítulo 4 deste trabalho.

No que tange à legislação, merecem destaque algumas das diretrizes constantes no art. 2º do Estatuto da Cidade, que apresentam maior carga principiológica<sup>90</sup>: garantia de cidades sustentáveis (inciso I), a gestão democrática da cidade (inciso II), cooperação entre governos e demais atores (inciso III), planejamento do desenvolvimento da cidade (inciso IV) e o já mencionado princípio da justa distribuição dos produtos do processo de urbanização (inciso IX). A PNMU reproduz a essência de muitos desses princípios em seu artigo em seu art. 5º, acrescentando outros como: acessibilidade universal (inciso I); segurança nos deslocamentos (inciso VI); e equidade no acesso ao transporte público (inciso III) e no uso do espaço de circulação (inciso VIII), que serão abordados no segundo tópico do Capítulo 3, que trata do regime jurídico das vias urbanas.

---

<sup>89</sup> Garcia, 1980, p. 178 *apud* Costa, 1991, p. 121.

<sup>90</sup> Conforme Virgílio Afonso da Silva (2003, pp. 610-611) em explicação da doutrina de Robert Alexy: “princípios são normas que estabelecem que algo deve ser realizado na maior medida possível, diante das possibilidades fáticas e jurídicas presentes. Por isso, são eles chamados de mandamentos de otimização. Importante, nesse ponto, é a ideia de que a realização completa de um determinado princípio pode ser – e frequentemente é – obstada pela realização de outro princípio.” A partir dessa ideia, tem-se que a expressão “carga principiológica” qualifica algumas diretrizes que não expressam deveres e direitos definitivos – como as regras –, expressando conteúdo que se aproxima de mandamentos de otimização.

É à luz desses e outros princípios, doutrinários, constitucionais e legais, que devem ser lidas e aplicadas as normas e os instrumentos de direito urbanístico constantes na legislação brasileira. A CF/1988 previu a competência da União para “instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos” (art. 21, XX), designando ao município competência para executar a política de desenvolvimento urbano a partir dessas diretrizes (art. 182). Essa competência da União tem se desdobrado na edição de uma série de normas gerais de direito urbanístico<sup>91</sup>, entre as quais a primeira e mais importante a sobrevir à CF/1988 foi o Estatuto da Cidade (2001).

Esse diploma prevê uma série de instrumentos urbanísticos a serem aplicados pelos municípios na execução da política urbana, que envolve também a edição de diplomas municipais, em especial o plano diretor. A razão de ser e funcionalidade desses instrumentos, sobretudo daqueles que à primeira vista parecem relacionar-se apenas à política de uso e ocupação do solo, ilustram de modo peculiar a notável interação existente entre planejamento urbanístico e ordenação dos transportes urbanos, sendo este último o principal responsável pela ocupação das vias urbanas. Assim, o delineamento dessa fronteira entre política de uso do solo e ordenação dos transportes a partir de alguns dos principais instrumentos do planejamento urbanístico será o objeto do subtópico seguinte, que encerra este segundo capítulo.

#### 2.2.5. Instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e ordenação dos transportes urbanos

Conforme adiantado, esse último subtópico do capítulo terá por fim ilustrar a forte interação entre o planejamento urbanístico e a ordenação dos transportes urbanos, a partir da abordagem dos instrumentos pertinentes do principal diploma federal a instituir normas gerais de direito urbanístico, o Estatuto da Cidade. Por essa ilustração, tem-se um indicativo claro da interação entre o planejamento urbano, o planejamento dos transportes urbanos e também o planejamento da circulação, sendo essas três formas de intervenção estatal as

---

<sup>91</sup> Além do Estatuto da Cidade e da PNMU, outras normas gerais de direito urbanístico constam: na já mencionada Lei do Parcelamento (Lei 6.766/1979), na lei de regularização fundiária (Lei 11.977/2009), na lei que institui diretrizes relativas ao saneamento básico (Lei 11.445/2007), na Lei de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), nas leis de proteção e defesa civil (Lei 12.608/2012 e 12.340/2010) e no Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015).

principais responsáveis pela conformação das vias urbanas, influenciando enormemente sua produção e gestão.

Segundo definição de José Afonso da Silva (2012, p. 229), o sistema de transporte urbano é o “conjunto de meios e atividades empregados na condução de pessoas, animais, ou coisas de um ponto a outro dentro do perímetro urbano ou metropolitano e sua extensão suburbana”. O sistema compreende tanto os meios públicos e privados, como os meios de transporte coletivo e individual, conforme se abordou no primeiro tópico deste capítulo. Tanto a organização do serviço de transporte coletivo como a execução da política nacional de mobilidade urbana, cuja regulação e os instrumentos submetem também os meios de transporte privado, são de competência municipal. As tarefas em questão são extremamente complexas e exigem a superação de obstáculos importantes presentes na atual realidade das cidades brasileiras.

Das diversas variáveis que limitam a capacidade do Poder Público em promover a adequada ordenação dos transportes urbanos, uma das mais influentes é a demanda por transporte público, sobretudo no que tange aos aspectos de sua distribuição. A geração dessa demanda, assim como sua distribuição pelo território das cidades, está completamente relacionada ao desenvolvimento urbano e à lógica de produção da cidade, conforme se buscou demonstrar ao longo do Capítulo 1. Grosso modo, a demanda por mobilidade urbana se subordina à forma com que se dá a expansão urbana, principalmente em relação às ofertas de emprego, moradia e serviços públicos – principais causas de deslocamento no meio urbano.

Essa última – a oferta de serviços públicos – é determinada por ação direta do Estado, que estabelece onde instalará os mais diversos equipamentos públicos (escolas, hospitais, parques, etc.) – em geral, de maneira reativa às necessidades da população ou ao surgimento de oportunidades de momento. As outras duas, contrariamente, são determinadas principalmente por ação direta dos particulares, de modo que o equilíbrio de sua distribuição, seja da oferta de empregos ou de moradia, depende, entre outros fatores, da conformação ou da indução do Estado em relação à ação privada, que se dá por meio do planejamento urbanístico amplamente compreendido, incluindo-se os instrumentos de fomento (como os incentivos fiscais) e a execução de projetos urbanísticos e obras públicas. Em suma, depende da ordenação do território, desenvolvida pelo Poder Público a partir dos instrumentos da

política de desenvolvimento urbano, que lhe permitem direcionar o comportamento dos particulares com vistas aos interesses da coletividade.

Em relação ao ordenamento territorial, as principais metrópoles brasileiras passaram por processos semelhantes. Conforme Maricato, “a valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias [se configurou como] motor que move e orienta a localização dos investimentos públicos, especialmente na circulação viária” (2000, p. 158). Isso trouxe a concentração dos investimentos em determinadas regiões – escolhidas, muitas vezes, a partir de interesses privados –, gerando uma desigualdade territorial nas cidades quanto à oferta de serviços e infraestrutura. Diante do contraste com as demais regiões habitadas e ainda sob a égide de uma visão civilista da cidade, nas regiões beneficiadas, os investimentos públicos foram transferidos para o preço da terra, em afronta ao mencionado princípio da justa distribuição dos benefícios da urbanificação. Os preços elevados expulsaram dessas regiões as populações de baixa renda, que passaram a se concentrar em periferias desprovidas de infraestrutura e distantes dos centros de emprego – conforme se detalhou ao final do capítulo anterior. Tardamente, os investimentos chegaram às periferias, já densas, e acabaram por expulsar parte das populações assentadas para locais ainda mais distantes, num descompasso que se retroalimenta. Cymbalista descreve os efeitos do processo:

Essa transferência causa impactos diferentes ao incidir sobre as diferentes partes da cidade: nas áreas ricas, acaba valorizando ainda mais o patrimônio daqueles que já detêm o capital imobiliário mais significativo. Já nas partes pobres, quando o investimento público chega – em geral, muitos anos após a chegada da população - a valorização fundiária acaba expulsando aqueles que não sobem de padrão de vida conforme os assentamentos se qualificam. (2006, p. 281).

A ausência e, em muitos casos, a aplicação discriminatória deliberada<sup>92</sup> das regras que deveriam garantir a efetividade do princípio da função social da propriedade implicam

---

<sup>92</sup> Conforme explica Maricato: “Nunca é demais repetir que não é por falta de planos nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia, e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder além de favorecer pequenos interesses corporativos” (2000, p. 147). Exemplificando tais comentários, a autora anota adiante que “[n]ão é em qualquer localização, entretanto, que a invasão de terras urbanas é tolerada. Não é a norma jurídica, mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis par ao mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização” (2000, pp. 160-161). Em passagem

a reprodução do processo de expulsão sistemática da população de baixa renda para as periferias das grandes cidades. A ausência de regulação efetiva do comportamento dos atores privados permite que esse processo se torne um ciclo indefinido: “sob este modelo, ela [cidade] nunca cresce para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados, pois é impossível para a maior parte das pessoas o pagamento pelo acesso às terras que já dispõem de toda a infraestrutura instalada” (Cymbalista, 2006, p. 282).

A concentração da infraestrutura e de boa parte dos serviços atrai a maior parte das empresas e do comércio nas regiões beneficiadas, concentrando a esmagadora maioria dos empregos. De outro lado, o já descrito processo de valorização do preço da terra nessas regiões expulsa a população de baixa renda para a periferia, concentrando a maior parte da força de trabalho em locais cada vez mais distantes. O impacto dessa distribuição sobre a cidade e, principalmente, sobre a demanda por transporte não poderia ser outro:

A conjugação entre os processos – desigualdade, segregação, periferização, degradação ambiental – gera efeitos nefastos para as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades de emprego em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, gera-se a necessidade de transportar multidões, o que nas grandes cidades tem significado o caos nos sistemas de circulação de ricos e pobres. (Cymbalista, 2006, p. 283)

As condições de mobilidade urbana se agravam considerado que, frequentemente, as próprias obras viárias – que deveriam servir para melhorar tais condições – atendem a uma lógica de mercado e de privilégio a interesses privados: “[o]s congestionamentos na cidade aumentaram, já que as obras viárias, voltadas para o automóvel, não obedeceram a um plano que pudesse dar mais eficiência ao transporte de massa” (Maricato, 2000, p. 142).

O Estatuto da Cidade, cuja aprovação foi fruto de grande disputa política, se insere exatamente nesse contexto de profundo desequilíbrio nas cidades brasileiras. Trata-se de um diploma que trouxe instrumentos aptos ao regramento da atuação dos atores privados de modo a buscar transformar essa realidade posta. Nesse sentido, vale pontuar a visão de Maricato segundo a qual, a despeito de seu histórico inspirar descrédito, “o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais

---

introdutória do texto, resume a autora que o resultado desse modelo é “planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, leis para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...” (2000, p. 125).

nacionais para o assentamento humano”, de modo que “[n]ão há como se vislumbrar um futuro melhor para as cidades sem planejamento” (2000, p. 178).

Assim, é pertinente apontar alguns instrumentos e institutos que exemplificam a forma com a qual se pretendeu lidar, a partir do advento desse diploma, com as questões urbanas acima expostas, sobretudo no que diz respeito à mencionada fronteira entre a política de uso e ocupação do solo e a de mobilidade urbana. Evidentemente, quase duas décadas depois da aprovação da lei, esses instrumentos não ficaram imunes a críticas (Rolnik, 2012), não sendo o objetivo aqui tratar de cada uma delas ou dos problemas específicos da aplicação de cada instrumento. Basta dizer que, como é frequente na história do planejamento urbano pátrio, em inúmeros casos, não vem sendo dada consequência prática ao Estatuto da Cidade, que, no agregado, corre o risco de entrar para o rol de leis brasileiras que, convenientemente, “não pegam”. Uma das explicações críticas para isso se refere à excessiva burocratização dos instrumentos, que dificultam sua aplicação efetiva no curso da gestão urbana (Maricato, 2011). Dito isso, passa-se à exemplificação dos instrumentos que ilustram a relação antes tratada.

O artigo 2º, VI, alínea “e” do Estatuto da Cidade estabelece como uma de suas diretrizes a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, dentre outras coisas, a “retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”. Adiante, dá-se consequência a essa diretriz nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º, em que foram regulamentadas as sanções gradativas, estabelecidas no § 4º do artigo 182 da CF<sup>93</sup>, impostas ao proprietário de imóveis subutilizados ou não utilizados: primeiro, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; em seguida, o IPTU progressivo no tempo; por fim, a desapropriação com pagamento em títulos. Assim, com vistas ao combate à especulação imobiliária, o diploma busca favorecer o adensamento das áreas urbanas de maior infraestrutura e, portanto, onde o valor da terra é mais elevado. Desse modo, visa, ao lado de outros instrumentos, a uma aproximação entre moradores, empregos e serviços públicos, atenuando a demanda por transporte. Conforme será retomado no Capítulo 4, há grandes dificuldades em aplicar esses instrumentos, que deveriam garantir o cumprimento da função

---

<sup>93</sup> Estabelece o dispositivo: “§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

social da propriedade urbana, muito do que se deve à própria disputa em torno do conteúdo desse princípio.

Outra diretriz constante no artigo 2º, IX, é a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, incorporando o já mencionado princípio do direito urbanístico. Torná-lo concreto passa necessariamente por enfrentar o já referido problema da valorização da terra situada em locais que receberam investimento do Poder Público, o que implica a apropriação privada de recursos custeados socialmente. Tal questão remete a outro princípio já mencionado, o da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação, “segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade [...] para seus lotes” (Silva, 2012, p. 45).

Ao incentivar a instituição da contribuição de melhoria em seu artigo 4º, IV, “b”, o Estatuto da Cidade buscou permitir justamente a recuperação desse tipo de investimento de modo a reparar o desequilíbrio na distribuição dos benefícios da urbanificação (Costa, 2002, p. 114). Ressalta-se que a valorização de uma região também pode ser externalidade derivada do investimento do Poder Público no sistema de transporte público, como, por exemplo, a construção de estação de metrô ou de corredor de ônibus. Nesse sentido, independentemente da lógica que orienta as obras viárias, tem-se um indicativo da influência que o planejamento dos transportes, mesmo quando feito em atenção ao interesse público, exerce sobre as condições do planejamento urbano. Mais uma vez, trata-se um instrumento que, embora importante, tem sua aplicação extremamente dificultada por fatores locais e elementos práticos, a exemplo do cálculo da valorização.

Ainda em relação ao princípio da justa distribuição dos efeitos da urbanização, o Município também carecia de instrumentos que visassem a equilibrar os ônus decorrentes desse processo. Se por um lado, como se viu, a atuação do Estado tem impacto relevante sobre a propriedade e seu valor, por outro, a forma de utilização do imóvel pelo proprietário também tem consequências relevantes para toda a coletividade (Marques Neto, 2002, p. 223). O adensamento promovido pela edificação é fator determinante na saturação do sistema de transporte, em especial das vias urbanas, bem como de outros serviços e equipamentos na região em que é promovido.

Nesse sentido, a criação da outorga onerosa do direito de construir, estabelecida nos artigos 28 e seguintes do Estatuto da Cidade, ilustra bem a busca do legislador em equilibrar a distribuição desse ônus. Trata-se de instrumento que tem como pressuposto a limitação, pelo plano diretor, do direito de construir por meio da fixação de um coeficiente básico de aproveitamento do solo para cada região, permitindo ao Município a cobrança de uma outorga por aquilo que superar esse coeficiente – respeitando-se o limite do coeficiente máximo. O instrumento ganha ainda maior relevância ao se verificar a disposição do artigo 31, que cuida das possibilidades de destinação dos recursos por esta cobrança obtidos, entre as quais: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; e implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Todas elas têm influência notável na demanda por transporte nos diferentes territórios da cidade.

Instrumento que também merece menção é o previsto no artigo 4º, IV, “c” do Estatuto, que trata dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Aqui, ao invés da atuação do Estado em relação aos particulares se dar no sentido repressivo, tem-se ferramenta de fomento do comportamento em determinado sentido. Permite o instituto que o Poder Público crie condições, por exemplo, para que empresas se instalem em regiões menos desenvolvidas das cidades, mas onde já se concentram parcelas significativas de suas populações, em assentamentos de infraestrutura consolidada. Assim, estimula-se o desenvolvimento de tais regiões, com a criação de empregos que, por conseguinte, diminuem a necessidade de deslocamento de grandes contingentes de pessoas das periferias para o centro todos os dias. Pode-se vislumbrar, então, um meio para tentar superar a perpetuação dos chamados “bairros dormitório”<sup>94</sup>, trazendo maior autonomia às diferentes regiões das grandes cidades, que passam a contar com mais de um polo a partir de um processo de descentralização.

Além da melhora na distribuição do emprego, o legislador também mostrou preocupação com o adensamento das regiões mais desenvolvidas do ponto de vista demográfico. Principalmente, para possibilitar que as pessoas de baixa renda possam ter acesso à moradia nessas regiões, o que seria praticamente impossível se dependesse apenas

---

<sup>94</sup> No caso das grandes regiões metropolitanas do país, esse fenômeno não se limita aos bairros, de maneira que surgem verdadeiras “cidades dormitório”, onde não são desenvolvidas atividades econômicas ou oferecidos serviços públicos em escala adequada, a despeito da enorme quantidade de pessoas nelas instaladas. Esse fato evidencia que temas urbanos como o transporte extrapolam o âmbito municipal, demandando um olhar metropolitano.

da operação do mercado imobiliário em sua própria lógica. Tal objetivo pode ser ilustrado pela novidade relativa à instituição da usucapião especial coletivo, previsto no artigo 10 do Estatuto da Cidade<sup>95</sup>. Tal instrumento visa a contribuir ao enfrentamento da prática da especulação imobiliária, mirando diretamente o cumprimento da função social da propriedade. Permite, então, que a população de baixa renda ocupe e adquira direito sobre propriedades situadas em regiões de alta concentração de empregos, serviços e infraestrutura, mas que muitas vezes são pouco densas do ponto de vista demográfico.

Pode-se perceber, a partir dos exemplos acima apontados, que o Estatuto da Cidade instituiu uma série de instrumentos com vistas ao efetivo ordenamento do solo urbano. Não um ordenamento qualquer, sujeito ao gosto de quem executa a política urbana, mas um ordenamento com diretrizes e objetivos claros, ainda que nem sempre acompanhados de instrumentos de fácil aplicação. A maioria deles passa, entre outras coisas, por melhorar a distribuição da moradia, dos serviços e das oportunidades de emprego pelos territórios das cidades, bem como equilibrar a distribuição dos ônus e dos bônus decorrentes do processo de urbanização e de expansão urbana.

A partir de tais instrumentos, pretendeu-se, então, mostrar a influência decisiva exercida pela execução do planejamento urbano, realizada a partir dos instrumentos do Estatuto da Cidade sobre a demanda por transporte e, conseqüentemente, sobre as possibilidades de ordenação dos transportes urbanos e das vias urbanas que lhe dão suporte. Pode-se dizer que há uma verdadeira impossibilidade de se oferecer um serviço de transporte satisfatório e organizar as vias urbanas para garantir a função urbana da circulação sem a formulação de uma política de uso e ocupação do solo adequada. O absoluto desequilíbrio das demandas originado na produção mercadológica da cidade tem como consequência minar qualquer hipótese de que isso venha a ocorrer.

Por fim, não se pode deixar de retomar a ressalva de que, quase vinte anos depois de sua aprovação, o Estatuto da Cidade segue, para boa parte da população urbana brasileira, no papel. Conforme se buscará ilustrar no Capítulo 4, ao se abordar o princípio da função social da propriedade urbana, esse fato indica que os problemas urbanos brasileiros,

---

<sup>95</sup> Conforme explica Ferraz (2002, p. 43): “Dá-se o usucapião coletivo, na forma do preceito em tela, quando uma coletividade de baixa renda ocupa para moradia, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, uma área urbana com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, sendo, de um lado, impossível (ou difícil) identificar juridicamente os terrenos individualmente ocupados e, doutro lado, não sendo o possuidor proprietário de qualquer outro imóvel”.

sobretudo para a mitigação do abismo social existente nas cidades, estão longe de serem solucionados apenas a partir da aprovação de leis imbuídas de ideais transformadores. Em muitos casos, conforme alerta Maricato (2000 e 2011), a aplicação arbitrária e discriminatória das leis é parte integrante da lógica de produção da cidade segregada e excludente, fazendo das leis que trazem o “discurso” de mudança uma peça de sua engrenagem. Nesse sentido, como o próprio princípio da função social da propriedade bem ilustra, não apenas a positivação, mas também e, principalmente, a aplicação do direito à realidade é objeto de intensa disputa política, o que torna ainda mais complexa a atividade urbanística. Toda essa dinâmica afeta, de modo profundo, a atividade política de gestão das vias urbanas, que também é regida pela função social da propriedade, conforme será abordado no próximo capítulo. Assim, em que pese o valor dos instrumentos disponíveis, em muitos casos eles não se mostram efetivamente úteis à superação dos desafios para garantir uma vida mais digna às populações urbanas. Sobre isso, vale citar a reflexão de Ermínia Maricato, encerrando este capítulo:

“Da mesma forma, podemos citar outros [além do IPTU] instrumentos legais existentes e que estão disponíveis aos governos municipais, seja para ampliar a arrecadação para o financiamento das cidades, seja para regular o mercado visando baratear ao custo da terra, seja para captação da valorização imobiliária, seja para recuperação dos investimentos em infraestrutura, seja para regularizar e urbanizar áreas irregulares, seja ainda para constituir estoque de terras para promoção pública da moradia popular. Podemos citar entre eles: solo criado, contribuição de melhorias, zonas especiais de interesse social zonas especiais de interesse ambiental, habitação de interesse social etc. A conhecida figura do zoneamento poderia ser utilizada para garantir áreas com um mix de moradia de camadas de renda média e de interesse social mas, em vez disso, o zoneamento tem contribuído para restringir o mercado e, portanto, o acesso à moradia, por meio de padrões segregadores ou distinguidores. Percebe-se a quase total inutilidade de buscar instrumentos mais virtuosos ou tecnicamente melhores. Eles acabam obedecendo a uma mesma práxis de fortalecer a desigualdade. (2000, pp. 176-177)



### **3. REGIME JURÍDICO DAS VIAS URBANAS**

Problematizado o objeto da dissertação (Capítulo 1) e situada as vias urbanas no campo do direito urbanístico (Capítulo 2), passa-se nesse terceiro capítulo ao objetivo de compreender o regime normativo incidente sobre as vias urbanas, a partir de sua condição de espécie de bem público. O esforço será dividido em três partes.

Em primeiro lugar, se buscará delimitar alguns conceitos pressupostos da análise para, em seguida, descrever, com os recortes e destaques oportunos, o regime jurídico geral dos bens públicos no direito brasileiro contemporâneo.

Em um segundo tópico, as construções atinentes ao regime jurídico dos bens públicos serão aplicadas às vias urbanas, com especial ênfase à questão da afetação, considerando a legislação urbanística aplicável.

Por fim, no último tópico, se buscará destrinchar os aspectos jurídicos da gestão do uso das vias urbanas, mapeando as decisões envolvidas nessa atividade. No intuito de torná-la tão clara quanto possível, favorecendo sua compreensão, aplicação e questionamento, opta-se por uma apresentação esquemática, na forma de uma tipologia das decisões sobre a gestão dos usos das vias urbanas, proposta de modo original neste trabalho. Pontua-se, desde já, que, ao final do quarto capítulo, no âmbito da análise da aplicação do princípio da função social da propriedade às vias urbanas, essa tipologia será retomada, especialmente para auxiliar a análise dos casos práticos que servirão de campo de aplicação e ilustração do que foi tratado ao longo do trabalho.

#### **3.1.Regime jurídico dos bens públicos no Brasil**

Antes de expressar precisamente o que se pretende com este tópico, deve-se ressaltar que uma descrição analítica pormenorizada do regime jurídico dos bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro vigente, contemplando, entre outros aspectos, as inúmeras divergências doutrinárias acerca de suas diversas minúcias, não é seu objetivo. Nem poderia ser diferente tendo em vista a aridez e vastidão do tema em contraste com o limitado espaço que aqui lhe foi reservado. A abordagem do tema se presta a um propósito particular: embasar e balizar teoricamente, a partir de conceitos, categorias e construções doutrinárias bem assentadas, o tema da dissertação – a função social das vias urbanas.

Mesmo com esse recorte, não se trata de exercício simples. As referidas divergências sobre numerosas minúcias em torno da delimitação dos bens públicos e seu regime jurídico, além de não servirem a um trabalho cujo objeto não é sistematizar a teoria ou tampouco propor uma nova visão sobre o tema, dificultam a utilização de um sistema teórico coerente e bem-acabado, que dê suporte à análise do tema central da dissertação. Por isso, será utilizada como guia e paradigma uma obra específica, sem prejuízo de que, além dos recortes pertinentes, formulações de outros autores e relativizações lhe complementem ou problematizem, quando houver pertinência. Trata-se de importante contribuição do Professor Floriano A. Marques Neto ao direito administrativo brasileiro, denominada: *O Regime Jurídico das Utilidades Públicas – função social e exploração econômica dos bens públicos* (Marques Neto, 2008).

Os critérios da escolha foram objetivos e se justificam por si. Trata-se de uma tese que une características de incomum convivência: abrangência temática e densidade teórica, incluindo-se nessa característica rigor metodológico e profundo conhecimento da doutrina; atualidade e embasamento histórico; formando um todo coerente, que guarda inúmeros pontos de contato com a abordagem do presente trabalho. Para além da segurança trazida por esses elementos, algumas das proposições originais da obra podem ser, de algum modo, experimentadas a partir de sua aplicação ao objeto das vias urbanas.

Vale ressaltar que, de maneira geral, as formulações do autor servirão, majoritariamente, como ponto de partida ou como método para o desenvolvimento de um tema correlato, porém autônomo. Assim, o aprofundamento, a problematização ou mesmo a reprodução completa de toda a linha de raciocínio que fundamentou a conclusão de cada ponto tratado na obra, incluindo a exposição das diversas correntes doutrinárias nacionais e estrangeiras, em muitos casos serão desnecessários.

### 3.1.1. Noção de bens públicos e domínio estatal

Como pressuposto à definição de bem público tem-se a própria noção de “bem”. Para tratá-la, Marques Neto recorre a duas dimensões externas ao universo jurídico. Em primeiro

lugar, diferencia, no plano fático<sup>96</sup>, os conceitos de “bem” e “coisa”, com base na ideia de que a noção de “bem” não se restringe, como a de “coisa”, à materialidade, abrangendo também objetos imateriais (independentes de suporte físico)<sup>97</sup>. Em um segundo movimento, toma emprestado da economia o conceito de “bem econômico”<sup>98</sup>, definido pelas características da utilidade e da escassez, cujos desdobramentos naturais são, respectivamente, o valor de uso e o valor de troca, conceitos clássicos da economia política<sup>99</sup>.

Assim, segundo Marques Neto (2008, pp. 50-51), bens são objetos, materiais ou imateriais, dotados de utilidade e passíveis de mensuração econômica, posto que escassos frente à demanda concreta ou potencial da sociedade. Nota-se que a noção de escassez é relativa, não dependendo apenas de uma questão quantitativa entre oferta e demanda. O próprio autor sugere isso ao afirmar que “uma utilidade não escassa pode vir a ser objeto de relações jurídicas a partir do momento em que sobre ela recaia um regime jurídico próprio para acesso ou fruição que implique em uma limitação” (2008, p. 51). Nesse sentido, trata-se de um conceito aplicado a partir de condições históricas: o que não é escasso, hoje ou aqui, pode passar a sê-lo, amanhã ou ali.

A partir disso, infere-se rapidamente que “bens públicos” são os objetos<sup>100</sup>, despidos ou não de suporte fático, dotados de utilidade, economicamente valoráveis e atribuíveis aos entes públicos<sup>101</sup> (Marques Neto, 2008, p. 60), o que parece resolver conceitualmente essa

---

<sup>96</sup> Conforme esclarece o autor, “[o] termo ‘coisas’, no sentido não jurídico, significa todos os objetos dotados de materialidade” (2008, p. 49), enquanto no sentido jurídico trata-se de “tudo aquilo que pode ser objeto de relação jurídica” (2008, p. 110). A diferenciação apresentada no plano não jurídico é um dos pontos de partida do autor para a conceituação de “bem” (2008, pp. 49 e ss.).

<sup>97</sup> Conforme antes mencionado, Marques Neto apresenta, antes de adotar essa acepção, diversas posições doutrinárias distintas. Apresenta-se aqui apenas o conceito do próprio autor, que servirá de suporte à construção teórica posterior, pertinente ao trabalho.

<sup>98</sup> Entre outras, o autor utiliza a definição de “bem econômico” de Fábio Nusdeo (2001), para quem a combinação entre os elementos “utilidade” e “escassez” se justifica na medida em que, embora um bem sem utilidade não possa ser tido como escasso, o contrário não é verdadeiro (como ocorre com o ar, que é útil sem que seja, em regra, escasso). A obra referenciada, que não compõe a bibliografia da presente dissertação, é: NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômica*. 3. ed. São Paulo : RT, 2001.

<sup>99</sup> Vide Capítulo I d’*O Capital* (Marx, 1983, Livro I).

<sup>100</sup> Deve-se ressaltar que, diante da própria noção de “bem”, excluem-se do conceito os direitos e receitas - disponibilidades financeiras. Esses dois últimos, ao lado dos próprios bens públicos, compõem o *patrimônio público*. Além disso, esse último (patrimônio público) não se confunde com *patrimônio nacional*, que compreende “tudo aquilo que possua valor para a coletividade no âmbito do país, independentemente de pertencer ou não ao domínio dos entes públicos” (Marques Neto, 2008, p. 60). São casos como o do patrimônio histórico, artístico, social etc.

<sup>101</sup> Conforme será abordado no subtópico seguinte, a delimitação dos bens públicos pelo critério da titularidade comporta relativizações (subjeto), complementações ou, em para alguns autores, correções importantes. Faz frente a esse critério tipicamente civilista, posto que subjetivo, a delimitação pelo viés funcional (objetivo), adotado amplamente na doutrina de direito administrativo. Ambos os critérios serão mais bem explicados adiante.

categoria. Contudo, a precisão do conceito de “bens públicos” depende ainda de compreender exatamente em que termos um objeto é “atribuível a um ente público”, o que remete ao “domínio estatal”. Antes de abordar esse ponto, cabe, preliminarmente, tangenciar alguns aspectos teóricos pertinentes.

Marques Neto pontua, historicamente, a existência de quatro diferentes correntes de pensamento em relação à possibilidade de o Estado ser titular do direito de propriedade (2008, pp. 79 e ss.): (i) autores que entendem a total incompatibilidade entre Estado e a titularidade da propriedade, já que haveria a impossibilidade de se adjetivar uma propriedade como “pública”, sendo de outra ordem a relação do Estado com os “bens públicos”, insuscetíveis que são de ser objeto de propriedade<sup>102</sup>; (ii) autores que julgam que a propriedade pública é indistinta da propriedade privada em qualquer nível<sup>103</sup>; (iii) autores que defendem que a propriedade pública configura um tipo específico de propriedade, com regime jurídico próprio<sup>104</sup>, já que estariam apartadas, de um lado, a dimensão da relação interna, entre sujeito (proprietário) e a coisa – idêntica ao que ocorre com a propriedade privada – e, de outro, a dimensão da relação externa, entre o proprietário e terceiros – distinta por não implicar exclusão, como a propriedade privada, mas o compartilhamento; e (iv) por fim, autores que partiram da corrente anterior para acrescentar que a natureza da relação dominial é variável em razão do tipo de bem e, conseqüentemente, em função da posição do Estado face aos administrados, havendo bens afetados (relação imprópria) e bens desafetados (relação semelhante ao bem privado)<sup>105</sup>.

Analisando o surgimento dessas linhas doutrinárias em perspectiva, em correlação com as profundas mudanças sociais ocorridas em paralelo ao seu desenvolvimento, é

---

<sup>102</sup> Marques Neto agrupa, nessa corrente, autores como Pierre-Joseph Proudhon, Henry Berthélemy e León Duguit. Esse terceiro é responsável por uma variante segundo a qual “a relação havida entre Estado e os bens integrantes do domínio público não seria um direito subjetivo (decorrência da relação dominial), mas uma mera situação objetiva, existente exclusivamente para o atendimento dos fins do Estado” (Marques Neto, 2008, p. 81). A oposição de Duguit à ideia de direito subjetivo será retomada no capítulo seguinte, por sua relação com a contribuição do autor à formulação da ideia de função social da propriedade.

<sup>103</sup> Essa segunda linha, segundo Marques Neto, teve forte difusão na Alemanha no século XIX e tem como um dos principais expoentes Georg Jellinek, um dos principais teóricos da concepção do Estado como ente dotado de personalidade jurídica. De uma visão dual da personalidade do Estado decorreria que o Estado Patrimônio responderia pelas relações jurídicas idênticas àquelas aplicáveis aos particulares (Marques Neto, 2008, p. 82).

<sup>104</sup> Conforme Marques Neto (2008, pp. 82-83), essa conciliação entre o fato de o Estado, dotado que é de personalidade jurídica, poder deter direito de propriedade com a existência de mitigações deste direito, impostas pelo regime jurídico-administrativo é defendida por autores como Santi Romano, Guido Zanobini, Lorenzo Meucci, Martine Monteil, Otto Mayer e Manuel María Díez.

<sup>105</sup> Embora Maurice Hauriou seja mais frequentemente enquadrado na primeira corrente – bastante difundida na França –, Marques Neto (2008, p. 85) entende que o autor francês sustenta essa linha, denominada “teoria das propriedades paralelas”.

possível compreendê-las, grosso modo, num movimento de evolução adaptativa, tendo em vista que as referidas mudanças sociais ora inibiram a prosperidade de uma corrente, ora impulsionaram o desenvolvimento de uma nova. Assim, se a ideia de incompatibilidade entre Estado e relação de propriedade um dia serviu à proteção dos bens de uso comum frente a um Estado autoritário, após a consolidação da concepção de um Estado de Direito, sua aplicação passou a significar a completa vulnerabilidade desses bens, negando-lhes a incidência de instrumentos jurídicos importantes à garantia de sua função pública. De modo semelhante, se a formulação do conceito de personalidade jurídica do Estado ensejou o desenvolvimento de uma corrente que considerou a propriedade estatal indistinta da propriedade privada, o incremento de limites negativos e a superveniência de limites positivos à ação estatal, componentes de um complexo e distinto regime jurídico, tornou essa linha incongruente face à realidade.

Nesse mesmo processo, a própria compreensão de que há duas dimensões apartadas na propriedade pública, decorrentes de um regime jurídico específico e distinto, demandou uma complementação posterior, em razão da complexificação das relações do Estado, que passou, cada vez mais, a adquirir e gerir diferentes tipos de bens, a partir de regimes próprios a cada um deles. De todo modo, o que essas divergências teóricas bem ilustram é a tensão essencial, presente no direito administrativo, relativa à equiparação dos direitos do Estado, enquanto ente personificado, aos direitos dos particulares relativos à propriedade. Feitas essas breves considerações históricas sobre a doutrina, retorna-se à abordagem de alguns conceitos importantes para entender o regime dos bens públicos.

Como pontuado acima, a compreensão do conceito de “bens públicos”, já delineado, depende ainda de entender o elemento do “domínio estatal” – que torna os bens “atribuíveis aos entes públicos”. Para compreender a ideia de “domínio estatal”, cabe fazer alusão anterior a outro importante conceito, o de “domínio eminente”. Para Marques Neto (2008, pp. 88 e ss.), trata-se da relação de autoridade do uso do poder político sobre o território, que submete os titulares dos domínios de todos os bens à autoridade estatal. Desse modo, é um domínio objetivo, abstrato e geral sobre todas as coisas, decorrente da soberania interna, e do qual deriva a prerrogativa de ordenar e disciplinar a propriedade. O domínio eminente não se confunde, portanto, com a relação de propriedade, já que não tem a característica de exclusão do domínio, não afastando a relação jurídica de propriedade do sujeito. O autor destaca que “talvez a mais relevante das manifestações do domínio eminente corresponde à adstrição do exercício do domínio, por todos os detentores de bens dentro do território, à

função social da propriedade” (2008, pp. 90-91), princípio que será visitado em detalhe no Capítulo 4 da dissertação.

Para além dessa relação geral, tem-se que uma parcela dos bens compreendidos no território nacional, todos sujeitos ao domínio eminente, é de propriedade do próprio Estado. Sobre essa parcela, manifesta-se o domínio estatal, do qual decorre a relação de propriedade do Estado. É essa relação que justifica a qualificação do bem como “público”. Conforme Marques Neto, de maneira geral, os bens são ou se tornam públicos por três motivos: por conta de suas características intrínsecas, como no caso do mar territorial; em função do uso a que se destinam, o que se dá com praças e estradas; e, finalmente, em razão de uma relação jurídica, a partir da qual foram transferidos à titularidade de uma pessoa jurídica de direito público, notadamente, os “bens dominicais” (Marques Neto, 2008, pp. 94-95).

O ordenamento jurídico brasileiro não deixa espaço para uma terceira categoria de bens, alheia à relação de propriedade pública ou privada<sup>106</sup>. É o que se depreende da redação do artigo 98 do CCB/2002, que estabelece que entre os bens do domínio nacional (leia-se, “domínio eminente”)<sup>107</sup>, são públicos os de titularidade do Estado e privados todos os demais (definição por exclusão). Como já indicado, os regimes jurídicos incidentes sobre essas duas categorias de propriedade são distintos. Mesmo que o avanço da regulação estatal – que limita o exercício da propriedade privada em prol de interesses coletivos – contemple uma quantidade crescente de dimensões (ambiental, concorrencial, urbanística etc.), ao menos da perspectiva jurídica, ainda há uma clara clivagem entre propriedade pública e privada<sup>108</sup>. Ou seja, a aproximação material dos limites ao exercício do direito de propriedade, decorrente do incremento da regulação sobre a propriedade privada e também sobre os limites positivos e negativos da ação estatal, não é suficiente para anular a diferença formal quanto aos

---

<sup>106</sup> Nesse sentido, refutou-se no direito positivo a ideia de que alguns bens públicos teriam o caráter de “*res nullius*”. Segundo essa ideia, por se mostrarem impassíveis de ser objeto de propriedade ou por serem intrinsecamente voltados à fruição coletiva (impassíveis de apropriação), alguns bens não integrariam nem o patrimônio privado nem o público. Marques Neto saúda essa refutação, sustentando que a tese de um terceiro tipo de bem (nem público, nem privado) deixaria vulneráveis de proteção jurídica muitos bens de fruição coletiva [como as vias urbanas], favorecendo sua apropriação indevida por particulares (2008, pp. 106-107).

<sup>107</sup> Conforme explica Marques Neto (2008, pp. 93-94), a correta interpretação do artigo 98 do CCB impõe entender a expressão “domínio nacional” como equivalente ao conceito de “domínio eminente”, já que entendê-la como sinônimo de “domínio público” implicaria admitir uma tautologia na redação do dispositivo.

<sup>108</sup> Na mesma linha, pontua Odete Medauar: “o regime da dominialidade pública não é um regime equivalente ao da propriedade privada. [...] Trata-se de vínculo específico, de natureza administrativa, que permite e impõe ao poder público, titular do bem, assegurar a continuidade e regularidade da sua destinação, contra quaisquer ingerências” (2018, p. 245).

regimes jurídicos, com potenciais efeitos práticos importantes. É o que resume Marques Neto, em síntese de tudo quanto exposto neste subitem:

Em suma, entendemos que integram o domínio estatal os bens [...] pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, independente do emprego que lhes tenha reservado e da razão pela qual estes bens passam a pertencer ao Estado. Sobre todos os bens materiais ou imateriais, que integram o patrimônio público, existe uma relação de propriedade entre o Estado e o bem. Não apenas pela expressão contida na lei civil, mas também pela necessidade de o Estado exercer, em relação a estes objetos, direitos típicos de propriedade, inclusive para opô-los aos administrados, muitas vezes titulares do direito de uso destes bens.

É bem verdade que o **Estado não exercerá esta propriedade como fazem os particulares, haja vista que a propriedade estatal (sobre qualquer classe de bens) é sempre condicionada às finalidades públicas que justificam ou obrigam a existência do domínio estatal.** Podemos dizer que se a **propriedade de qualquer bem do domínio eminente está condicionada ao cumprimento da sua função social (cf. artigo 5º, XXIII, artigo 170, III, e artigo 182, §2º da CF), a propriedade estatal é aquela que só se justifica no atingimento de uma função social** (2008, pp. 108-109, grifos nossos)

As peculiaridades da aplicação do princípio da função social da propriedade aos bens públicos e sua incidência sobre as vias urbanas serão objeto do Capítulo 4.

### 3.1.2. Delimitação e classificação dos bens públicos no direito brasileiro

Seguindo, em boa parte, a estrutura da obra utilizada como paradigma, este subtópico tratará de aspectos pertinentes da delimitação e classificação dos bens públicos no direito brasileiro, sendo dividido em três partes: primeiro, a apresentação do critério subjetivo e do critério objetivo para delimitação dos bens públicos, incluindo breve problematização sobre suas respectivas limitações, bem como considerações acerca das possibilidades de compatibilização a partir de suas complementaridades; em segundo, a descrição e análise de alguns aspectos da classificação de bens públicos quanto ao uso afetado, estabelecida no CCB/2002 (bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais); por fim, serão tangenciados, superficialmente, outros critérios de classificação, oportunamente retomados no segundo tópico do capítulo – que trata do regime das vias urbanas –, como o critério substancial e o critério da disponibilidade dos bens.

Cabe ressaltar que, para todas as partes, o objetivo primordial é apresentar um panorama geral sobre as principais questões envolvidas na delimitação e classificação dos

bens públicos, a partir de recortes que já têm em vista a pertinência dessas questões para a abordagem do tema das vias urbanas.

Iniciando a primeira parte mencionada, apresentam-se sinteticamente os dois critérios de delimitação dos bens públicos: o critério subjetivo delimita os bens a partir da natureza jurídica da pessoa que detém sua titularidade, sendo públicos, e devendo submeter-se ao regime jurídico correspondente, aqueles bens cuja titularidade pertence a uma pessoa jurídica de direito público; o critério objetivo, por sua vez, segmenta os bens quanto à sua natureza jurídica, tendo como parâmetro a função a que se destinam, configurando-se como públicos aqueles que estejam, de alguma forma, empregados em uma utilidade de interesse geral. Deve-se ter claro, nesse segundo caso, que a destinação à finalidade coletiva não é suficiente pelo critério funcional, de modo que “a caracterização de um bem como público advém da essencialidade e infungibilidade do bem para o exercício de uma função de interesse geral atribuída ao Estado” (Marques Neto, 2008, p. 282), remetendo ao instituto da afetação<sup>109</sup>, que consagra o bem a uma utilização referente a alguma necessidade pública.

Vale ressaltar, que na visão do autor – da qual compartilhamos – não há, em qualquer hipótese, afetação intrínseca de um bem público, sendo que essa consagração do bem decorrerá sempre de um ato jurídico ou, ao menos, de um fato jurídico<sup>110</sup>. Tal instituto será

---

<sup>109</sup> Conforme sintetiza o autor, ao final do segundo capítulo, “[t]al caracterização do bem como público em virtude da função é diretamente ligada à noção de afetação, ou seja, à consagração do bem a uma utilização concernente a uma necessidade pública” (2008, p. 282). Nesse ponto da obra, Marques Neto traz três questões importantes sobre o instituto da afetação (2008, pp. 142 e ss.) Em primeiro lugar, expõe o debate acerca da existência ou não de afetação intrínseca a alguns bens, posicionando-se no sentido da inexistência absoluta de afetação natural, cabendo sempre determinação legal sobre a destinação de qualquer bem público. A única concessão do autor nesse sentido é a existência de alguns casos de afetação imanente, em que o próprio bem configura a materialização da utilidade, que se torna autônoma do bem que lhe dá suporte (como ocorre com o potencial de energia hidráulica). Um segundo ponto suscitado diz respeito à natureza jurídica da afetação – que ensejou o surgimento de ao menos quatro correntes (ato jurídico, ato de vontade, fato jurídico ou ato administrativo/legislativo) –, tema sobre o qual o autor defende que se trata de um fato jurídico, correspondendo a um ato jurídico ou legislativo ou, ainda, a um fato ao qual correspondem efeitos jurídicos. Por fim, o autor discute se a afetação precede ou, de outro lado, condiciona o domínio público, ao que argumenta que se trata de questão desprovida de consequências relevantes, tendo em vista que, em sendo público, já recai sobre o bem, automaticamente, o regime administrativo. Sobre isso, conclui o autor que “[a afetação é] um vetor central da concepção funcionalista dos bens públicos e requisito, a nosso ver essencial, destes bens, pelo fato de que todos os bens públicos têm uma afetação direta ou remota e de que nenhum bem tem uma afetação intrínseca” (2008, p. 283).

<sup>110</sup> A negativa dessa ideia tem relação, da perspectiva deste trabalho, com o destaque do forte componente político embutido nas decisões acerca dos usos das vias urbanas. Não há afetação intrínseca ao modelo de circulação vigente, trata-se de uma escolha política, reiterada a cada momento, mesmo que eventualmente por omissão voluntária. Transformar essa realidade parte justamente de reconhecer que se trata de uma escolha política.

abordado mais detidamente no subtópico 3.1.4, que trata da afetação e do regime de gestão dos bens públicos.

Em ambos os critérios – subjetivo e objetivo – identificam-se vantagens e insuficiências. Em muitos casos, as vantagens de um podem ser mais bem ilustradas a partir das desvantagens peculiares do outro, e vice-versa. Em breve resumo, o critério subjetivo, ao conferir demasiada ênfase a preocupações típicas do direito civil<sup>111</sup> – atinentes à identificação do proprietário do bem (“quem é o dono?”) e sua relação com terceiros (ao invés de sua relação com a coletividade) –, mostra-se insuficiente, partindo de pressupostos distintos daqueles que fundamentam o domínio público e, conseqüentemente, deixando de contemplar especificidades importantes. Entre tais especificidades, destaca-se a possibilidade de bens pertencentes a entes, públicos ou privados, organizados como pessoas jurídicas de direito privado, integrarem indiretamente o patrimônio público ou estarem empregados a uma finalidade pública, comportando regimes jurídicos híbridos, como ocorre, por exemplo, com os bens das concessionárias de serviço público afetados à referida prestação<sup>112</sup>.

A seu turno, o critério objetivo dá margem a críticas pelo fato de: (i) ensejar um déficit de legalidade, colidindo com a definição presente no CCB/2002; (ii) trazer incerteza quanto ao regime jurídico incidente sobre os bens que integram o domínio privado – aptos a serem tratados como públicos –, gerando insegurança jurídica; (iii) apesar das diferenças e da importante ênfase ao instituto da afetação, não escapar da influência do Direito Civil, de modo que o apego à classificação subjetiva – estanque na distinção entre os bens e os usos – dificulta a apreensão da possibilidade de uma múltipla afetação dos bens públicos,

---

<sup>111</sup> O critério subjetivo foi adotado pelo CCB/2002, cuja classificação em relação ao uso dos bens mostra diversos equívocos, conforme ilustra a síntese de Marques Neto (2008, p. 280): “Tais prescrições do Código são, a nosso ver, inadequadas, pois (i) definem as espécies de bens pelo conteúdo exemplificativo; (ii) se utilizam de generalizações, muitas vezes impropriamente; (iii) são insuficientes; (iv) induzem à contradição (como a redação do artigo 99 do CCB); e ainda (v) a referência ao aspecto funcional dos bens públicos resta não apenas marginal, como também se mostra confusa e inadequada.”

<sup>112</sup> O autor analisa no ponto II.2.2.1, denominado “Bens em sentido impróprio” (2008, pp. 187 e ss.), cada uma das hipóteses de submissão total ou parcial de bens do domínio privado ao regime público: bens detidos por entes administrativos de direito privado, bens reversíveis à luz dos regimes de concessão de serviço público, permissão de serviços público e autorização de uso do bem público, bens nas parcerias público-privadas, bens das organizações sociais (OS) e bens adquiridos pelas organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). A leitura dessa minuciosa análise foi de grande valia para uma compreensão aprofundada do instituto da afetação, mas sua apresentação não se mostra pertinente aos objetivos do trabalho.

conforme será tratado adiante; e (iv) ser incapaz de justificar, por si, que sejam públicos os bens dominicais (Marques Neto, 2008, pp. 150-151).

Na soma das vantagens e insuficiências, tem-se a inconveniência da adoção isolada ou do descarte imediato de qualquer dos critérios. No cruzamento de ambos, é possível identificar uma divisão mais ampla, que precede classificações específicas (Marques Neto, 2008, p. 284). Pela perspectiva do critério subjetivo da titularidade é possível delinear os “bens públicos em sentido próprio”, correspondentes à previsão do art. 98 do CCB/2002, sendo que, conforme Marques Neto (2008, p. 154), o domínio das pessoas jurídicas de direito público interno<sup>113</sup> pode ser derivado: (i) de previsão legal ou constitucional expressa; (ii) dos mesmos fundamentos previstos no CCB/2002 para a propriedade privada, quais sejam, tradição para bens móveis (art. 1.226) ou registro para imóveis (art. 1.227); ou (iii) da relação de destinação (afetação) imemorial a uma utilidade pública, que implica uma prescrição aquisitiva em favor do ente estatal a quem competir materialmente a finalidade pública a que se presta o bem.

Em sua classificação específica, os bens públicos próprios podem ser divididos em: bens da União<sup>114</sup>, bens dos Estados<sup>115</sup>, bens dos Municípios<sup>116</sup>, bens do Distrito Federal<sup>117</sup> e bens das autarquias<sup>118</sup> (Marques Neto, 2008, pp. 182-187).

---

<sup>113</sup> As pessoas jurídicas de direito público interno estão previstas no art. 41 do CCB/2002.

<sup>114</sup> Os bens da União estão elencados, de modo não exaustivo, no artigo 20 da CF/1988.

<sup>115</sup> Os bens dos Estados da Federação estão enumerados, de modo exemplificativo, no artigo 26 da CF/1988.

<sup>116</sup> Os bens dos Municípios não foram objeto de enumeração pela CF/1988, ao contrário do que se deu com os bens pertencentes à União e aos Estados. Contudo, além do fato de serem pessoas jurídicas de direito interno (art. 41 do CCB/2002), é possível citar dispositivos constitucionais e legais que têm como pressuposto a capacidade de os Municípios serem titulares do direito de propriedade, a exemplo do poder expropriatório constante no artigo 182, §§ 3º e 4º da CF/1988, bem como da previsão do art. 22 da Lei do Parcelamento do Solo – mencionada no Capítulo 2.

<sup>117</sup> Os bens do Distrito Federal (DF) correspondem, em princípio, aos bens estaduais e municipais situados nos limites de seu território. Contudo, essa delimitação nem sempre é suficiente, de modo que, na prática, é um desafio jurídico apartar bens do DF dos bens de domínio da União situados em seu território (Marques Neto, 2008, p. 181). A atual Lei Orgânica do DF, promulgada em 08 de junho de 1993, estabelece que “[s]ão bens do Distrito Federal: I - os que atualmente lhe pertencem, que vier a adquirir ou forem atribuídos; II - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; III - a rede viária do Distrito Federal, sua infra-estrutura e bens acessórios.”

<sup>118</sup> Conforme esclarece Marques Neto, “[o]s bens autárquicos são, em geral, bens afetados às finalidades especiais que constituem o escopo autárquico” (2008, p. 182), o que não exclui a possibilidade de afetação ao uso comum, de que são exemplos as autarquias territoriais (art. 193 da CF) e o viário interno dos *campi* das universidades públicas quando incorporados ao viário municipal. Cabe pontuar que se incluem entre as autarquias tanto aquelas unifederativas – que integram a estrutura de apenas um ente – como aquelas multifederativas – organizadas pelos consórcios públicos, aos quais o art. 41, IV do CCB/2002 faz alusão quando trata de “associações públicas” (Marques Neto, 2008, p. 183).

Em contrapartida, o critério objetivo permite delimitar a existência de “bens públicos em sentido impróprio”, derivados de circunstâncias diversas: casos em que os bens são de titularidade de entes administrativos de direito privado (empresas estatais e fundações); casos em que são detidos por entidades privadas que prestam serviços públicos; além dos bens transferidos pela Administração a parceiros, por força de parcerias público-privadas, contratos de gestão com Organização Social (OS) ou termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Ressalta-se que, por esse critério, o que interessa não é a titularidade do bem, mas sua afetação. Marques Neto resume quais são três requisitos para enquadrar um bem como público pelo viés funcional, delimitando os pressupostos do enquadramento dos bens públicos em sentido impróprio:

[...] **primeiro**, a utilidade do bem deve corresponder a uma atividade cometida ao poder público por lei, pela Constituição ou então cujas características tornem imperativo que ela seja realizada pelo Estado; **segundo**, o bem deve ser essencial para aquela atividade, de modo a que dele não se possa prescindir sem prejuízo do exercício desta função pública; **terceiro**, ainda que se necessite de um bem congênere, aquele bem deve ser, ao menos naquelas circunstâncias, insubstituível ou, se substituído por outro equivalente, a este bem substituinte será transferida automaticamente a natureza de bem público (2008, p. 140).

Passando-se para a segunda etapa do subtópico, volta-se à abordagem de alguns aspectos pertinentes da classificação de bens públicos quanto ao uso afetado, estabelecida no CCB/2002: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais (também chamados dominicais). Destaca-se, de pronto, que os dois primeiros serão objeto de análise mais detida, tendo em vista que, a despeito de as vias urbanas serem classificadas como bens de uso comum, não se deve ignorar o fato de que “quanto mais complexa se tornar a ordenação do uso dos bens públicos, mais se aproximam os usos comum e especial [...]” (Marques Neto, 2008, p. 294). Esse argumento será retomado no segundo tópico deste capítulo.

Antes de analisar cada uma dessas categorias em separado, cabe fazer um apontamento relevante. Embora, como já assentado, a classificação doutrinária e legal nem sempre dê conta disso, à luz da realidade concreta e mesmo da prática jurídica da Administração Pública brasileira, é pacífica a possibilidade de afetação de um mesmo bem a mais de um uso, sendo que esses diferentes usos que consagram um mesmo bem podem ser diversos quanto à sua natureza. Nesse sentido, entende-se bastante acertado o pressuposto estabelecido por Marques Neto (2008, pp. 238-239) no sentido de que, não obstante o caráter

estranque das definições do CCB/2002, deve-se compreender que a classificação diferencia os tipos de uso que recaem sobre os bens públicos, e não exatamente os tipos de bem em função do uso que lhe é atribuído – hipótese que significaria negar a afetação múltipla, que entendemos uma realidade jurídica incontornável. Dito isso, passa-se à diferenciação dos três tipos de uso enumerados no direito positivo brasileiro.

Um primeiro tipo é o uso comum do povo, caracterizado por quatro elementos essenciais: (i) generalidade, que remete ao fato de a titularidade do indivíduo para usar diretamente o bem decorrer de sua condição, ainda que transitória ou episódica, como membro da coletividade; (ii) impessoalidade, do que deriva que o direito de uso independe de quaisquer características ou titulações específicas para seu uso comum ordinário, tendo em vista que deriva da afetação uma legitimação geral – ressalta-se que essa isonomia é restrita ao uso comum afetado; (iii) impregnação das características do bem, que faz com que tal bem passe a se confundir com o próprio uso, sendo determinado por este – o que, em tese, ocorre mais intensamente com bens do domínio artificial do que com bens do domínio natural<sup>119</sup>; (iv) a incondicionalidade, que implica que o uso do bem não está submetida a condições subjetivas prévias ou ao preenchimento de requisitos específicos pelos indivíduos – independentemente de qualquer verificação ou concordância prévias por parte da Administração –, o que não se confunde com a ausência de ordenação do uso do bem (Marques Neto, 2008, pp. 241-250).

Além de não implicar ausência de regras de uso, a incondicionalidade também não exclui o exercício do poder de polícia pela Administração – pelo contrário, por vezes, concorre para sua necessidade. Nessa esteira, conforme defende parte importante da doutrina

---

<sup>119</sup> Isso se dá pelo fato de que, conforme a doutrina, os bens de uso comum artificiais geralmente são criados para atender a uma finalidade coletiva específica, selecionada pela Administração, enquanto os bens de uso comum do domínio natural não possuem destinação específica, sendo caracterizados pela propensão a vários usos (Marques Neto, 2008, pp. 250 e ss.). Sem afastar a importância dessa distinção, que pode ajudar a explicar diferenças no regime jurídico de cada uma das espécies de bens afetados ao uso comum, entendemos que, ao menos no que tange ao objeto desta dissertação, ela contribui pouco, posto que também comporta exceções importantes, justamente derivadas da múltipla afetação que necessariamente recai sobre as vias urbanas. Para ficar apenas em um exemplo, a nosso ver, uma praça, mesmo pertencendo ao domínio artificial, também não se presta a uma destinação específica, assim como as praias. Contrariando o critério de que “no caso dos bens de uso comum do patrimônio público artificial, estes, **por serem tratados como coisas isoladas (aquela rua, aquela praça, o parque público), podem ser objeto de desafetação integral [...]**” (Marques Neto, 2008, p. 255, grifo nosso), as praias também podem ser vistas como coisas isoladas, assim como as praças. A nosso ver, um trabalho que foca o olhar sobre as vias urbanas não é compatível com a utilização de conceitos e classificações que tratam praças e praias como exceções.

brasileira<sup>120</sup> e permite a lei nacional (vide art. 103 do CCB/2002), tem-se que a incondicionalidade também não afasta a possibilidade de cobrança pelo uso (uso retribuído ou oneroso), desde que esta incida de modo geral sobre todos os utentes, conforme a modalidade de uso.

Um último ponto relevante sobre o uso comum diz respeito à sua natureza jurídica. Conforme Marques Neto (2008, p. 240), Alfredo Buzaid identifica três grandes linhas doutrinárias sobre a natureza jurídica do uso comum do povo<sup>121</sup>: (i) aqueles que veem o uso comum como um direito real do indivíduo sobre o bem, o que seria uma faceta da existência da *res nullius*; (ii) aqueles que identificam no uso comum uma liberdade individual; e (iii) aqueles a quem o uso comum equivale a um direito cívico a prestações estatais. Filiamo-nos ao que entendemos ser uma quarta linha, exposta por Marques Neto (2008, p. 240) em convergência à doutrina de Eros Grau (1985, p. 52), que sustenta decorrer do uso comum um direito público subjetivo, de fruição coletiva, na linha de como se desenvolveu o entendimento sobre o direito à cidade<sup>122</sup>.

O segundo tipo refere-se ao uso especial, marcado por um caráter instrumental, tendo em vista que o bem consagrado ao uso especial se presta a aparelhar a Administração, dando-lhe suporte para, por meio do uso de um grupo específico de indivíduos, satisfazer necessidades coletivas (Marques Neto, 2008, pp. 255-256). A definição do art. 99, II do CCB/2002 exemplifica essa categoria de bens enunciando edifícios e terrenos destinados a estabelecimento ou serviço público, o que remete ao fato de que tais bens tanto podem suportar atividades disponibilizadas aos administrados – serviços e utilidades públicas<sup>123</sup> –, como podem ser utilizados para a instalação de uma unidade do Estado, sem necessariamente

---

<sup>120</sup> São os casos, por exemplo, de Marques Neto (2008, p. 244) e Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*, 2003, p. 793, *apud* Marques Neto, 2008, p. 245). Entendimento distinto é o de Hely Lopes Meirelles, que sustentou que o uso oneroso implicaria descaracterização do uso comum (2016, p. 675).

<sup>121</sup> Cf. Marques Neto (2008, p. 240), essas três linhas são referidas por Alfredo Buzaid (*Bem Público de Uso Comum*, 1969, p. 52), que se sustenta na doutrina de Guido Zanobini.

<sup>122</sup> Conforme Nelson Saule Junior: “O direito à cidade adotado pelo direito brasileiro o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo, o direito do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e do adolescente, da economia popular. [...] O desenvolvimento das funções sociais da cidade, por se interesse de todos os habitantes da cidade, se enquadra na categoria dos interesses difusos, pois todos os habitantes são afetados pelas atividades e funções desempenhadas nas cidades [...]. Logo, a relação que se estabelece entre os sujeitos é com a cidade, que é um bem de vida difuso” (2007, p. 54).

<sup>123</sup> Conforme esclarece Marques Neto, a expressão legal “serviço público” nesse contexto tem uma amplitude peculiar, reportando-se à ideia de “atividade prestacional da administração traduzível na oferta de utilidades ou atividades fruíveis *uti singuli* (e não *uti universi*) [...]” (2008, p. 258).

haver fruição direta do bem pelos administrados – estabelecimentos (Marques Neto, 2008, p. 257).

Assim, mesmo sem que se afaste a geração de benefícios para toda a coletividade, no caso do uso especial, não há generalidade, impessoalidade e incondicionalidade usufruída por todos os administrados, sendo que a satisfação coletiva não se dá pela disponibilização do bem, mas por alguma atividade suportada por este (Marques Neto, 2008, p. 259). Enfim, no núcleo essencial desse tipo de uso situa-se a individualidade da fruição (Marques Neto, 2008, p. 260), “que demanda do usuário do bem algum título especial que o legitime ao uso” (Marques Neto, 2008, p. 293). Sobretudo pelo viés da (in)condicionalidade, tem-se que o incremento da ordenação de bens de uso comum pode aproximá-los bastante de um uso especial, conforme será retomado adiante.

Por fim, têm-se os bens dominicais, categoria caracterizada, em geral, por um critério excludente – ausência de afetação a um uso especial ou comum do povo, não servindo diretamente a uma finalidade pública<sup>124</sup>. Para Marques Neto (2008, pp. 265-266), a ausência de destinação geral ou específica ao uso do administrado não afasta a função dos bens dominiais, que devem cumprir uma finalidade patrimonial, gerando rendas que contribuam à atenção de finalidades públicas, sob pena de contrariar-se a função social da propriedade. Para ele, no caso do domínio público, o princípio da função social da propriedade, para além de condicionar, fundamenta esse direito. Assim, a destinação dos bens dominicais se daria a partir de uma afetação imprópria, consagrando o bem a uma finalidade econômica<sup>125</sup>.

A terceira e última parte deste tópico é bastante sucinta e diz respeito à breve enunciação de duas classificações adicionais dos bens públicos. A primeira, relativa à

---

<sup>124</sup> Segundo Marques Neto, haveria três subcategorias de bens dominicais: (i) aqueles que, mesmo sem afetação a uso comum ou especial, estão empregados em alguma atividade, visando à geração de riquezas ou tendo aplicação patrimonial – a exemplo de imóveis que são objeto de uso remunerado pelos particulares, bens objeto de cessão onerosa para uso privativo e ações de companhias estatais ou privadas com participação estatal; (ii) aqueles sem utilidade ou prestação, cuja situação atenta contra o cumprimento da função social da propriedade, que mais do que limitar, fundamenta a existência da propriedade pública; e (iii) as terras devolutas, muitas das quais encontram-se na posse de particulares que lhes dão destinação econômica (Marques Neto, 2008, pp. 266-269)

<sup>125</sup> No Capítulo III de sua obra, Marques Neto (2008, pp. 317-319) reforça essa tese a partir de exemplos de desapropriação que, justamente para cumprir a finalidade coletiva que a justificou, pressupõe a alienação futura dos bens desapropriados. São os casos, por exemplo, da desapropriação por zona (art. 4º do Decreto-lei 3.3565/1941), da desapropriação para reurbanização (ou renovação urbana), da desapropriação para construção de distritos industriais (art. 5º, §1º do Decreto-lei 3.3565/1941), da desapropriação para fins de reforma agrária (art. 25, *caput*, da Lei 4.504/1964) e da desapropriação punitiva por descumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, §4º, III da CF/1988).

substância, aparta os bens imóveis dos bens móveis. Historicamente, aqueles receberam maior importância do que estes, tendo em vista que, além de o patrimônio estatal ser notoriamente imobiliário, “na passagem da concepção do domínio eminente para o patrimonial, a ideia de imóvel surgiu como consequência da ideia de território” (Marques Neto, 2008, pp. 272-273), de modo que as coisas móveis eram automaticamente tidas como acessórias. Mais recentemente, o patrimônio mobiliário passou a ter maior importância absoluta, sobretudo em função da relevância econômica de bens como as energias, os direitos reais sobre coisas móveis e sobre direitos pessoais de caráter patrimonial e, ainda, as ações representativas da parcela do capital das empresas estatais detidas pelo Poder Público (Marques Neto, 2008, p. 273).

Para os fins deste trabalho, uma questão pertinente diz respeito ao critério para definir que se tenha por acessório ao imóvel tudo quanto incorporado ao solo, conforme dispõe o art. 79 do CCB/2002. Para Marques Neto, considerando o acervo de bens pertencentes ao domínio público, a compreensão de bens móveis como acessórios ao bem imóvel ao qual estão incorporados deve considerar a questão da afetação (2008, p. 276). Assim, deveriam ser considerados incorporados ao imóvel apenas aqueles bens móveis consagrados às mesmas finalidades, critério que abordaremos com maior detalhe no próximo tópico.

Finalmente, a segunda classificação a ser mencionada, encerrando este subtópico, dá-se em função da disponibilidade dos bens. Classicamente, distingue-se entre os bens de uso comum e especial (afetados) como inalienáveis, sendo disponíveis os bens dominicais. Contudo, concordando-se com a tese de que o que se distingue são os tipos de uso, e não propriamente os tipos de bem, tem-se, por coerência, que a indisponibilidade recai sobre a afetação – decorrente do princípio da função pública –, e não sobre o bem (Marques Neto, 2008, p. 277). Em caso de desafetação, o bem se torna, então, disponível. Sobre isso, Marques Neto entende que apenas não podem ser alienados “os bens que não possam ser integralmente desafetados sem perder as características naturais que lhe conferem identidade” (Marques Neto, 2008, p. 279). O raciocínio parece aderente ao regime instituído pelo CCB/2002, que não determina que os bens públicos são indisponíveis, mas apenas que estão indisponíveis enquanto restarem afetados, ainda que as possibilidades de desafetação dos bens no caso concreto possam gerar grandes controvérsias – o que será retomado adiante.

### 3.1.3. Regime jurídico geral dos bens públicos

Nesse subtópico, será abordado o regime jurídico geral dos bens públicos, incluindo os principais aspectos do regime de aquisição, do regime de gestão, e do regime de alienação. Esclarece-se, desde já, que a gestão do uso e o instituto da afetação, embora atinentes ao regime de gestão, serão reservados ao próximo subtópico, permitindo maior aprofundamento desses pontos, por sua importância ao tema da função social das vias urbanas.

Como já exposto, a qualificação do bem como público implica a incidência de regime jurídico público derogatório do direito comum, o que se dá em diferentes intensidades, em função do tipo de bem, de sua essencialidade, seu domínio e, principalmente, da espécie de uso que lhe consagra (Marques Neto, 2008, pp. 301-302). Independentemente dessa graduação, fato é que o regime público terá desdobramentos, ao menos potenciais, sobre diversos aspectos do regime de aquisição, gestão e alienação dos bens. Diante da vasta gama de questões complexas que tangenciam o tema, a ideia aqui é, a partir de uma abordagem sintética e panorâmica dos principais pontos, conferir especial enfoque aos aspectos que embasarão de modo imediato o estudo acerca das vias urbanas.

Iniciando-se pelo regime de aquisição, pontua-se que há diversos meios de aquisição de propriedade pelos entes de direito público interno. No caso da propriedade pública, a aquisição tem como pressuposto necessário uma finalidade de interesse geral, a qual pode ser revelada pelo próprio meio de aquisição do bem. Nesse sentido, a depender do meio de aquisição e da finalidade que a fundamenta, já estará o bem afetado desde sua incorporação ao patrimônio público.

Como descreve José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 1309), assim como se dá com os particulares, a aquisição de bens pelas pessoas de direito público pode ocorrer por meios originários, em que não há transmissão da propriedade por qualquer manifestação de vontade – a exemplo da usucapião –, e também por meios derivados, em que se verifica uma cadeia de transmissão do bem – a exemplo da compra e venda. Além disso, conforme Maria Sylvia Di Pietro (2018, p. 958), a formação do patrimônio público se dá tanto a partir de formas regidas pelo direito privado, a exemplo da herança testamentária, como de formas regidas pelo direito público, como a desapropriação. Dentre as inúmeras formas de aquisição

de propriedade por entes públicos<sup>126</sup>, serão destacadas algumas, tendo em vista sua especial pertinência ao direito urbanístico e ao objeto deste trabalho: desapropriação, aquisição por força de lei – com especial atenção à doação compulsória –, direito de preempção, usucapião e obra pública.

Conforme Carvalho Filho, a desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere a propriedade de terceiro para si, normalmente mediante indenização, por motivos de utilidade pública – aí incluída as hipóteses de conveniência ou de necessidade pública<sup>127</sup> – ou de interesse social – associada à questão da função social da propriedade e à atenuação de alguma forma de desigualdade coletiva (2018, pp. 950-951). O mesmo autor esclarece que o caráter procedimental denota a existência de uma sequência de atos formais, desenvolvidos nas esferas administrativa – momento em que o Poder Público declara seu interesse na desapropriação e começa a adotar as providências para a transferência do bem – e judicial – em que, quando não há acordo com o proprietário (como é praxe), o Estado move ação contra ele.

Trata-se do meio mais utilizado para aquisição estatal de propriedade imobiliária, ainda que também possa servir à aquisição de bens móveis. O uso da desapropriação é praticamente uma constante, por exemplo, nos casos de obras viárias, como a duplicação de avenidas, e da construção de infraestrutura de transporte público, como estações de metrô. Embora se aproxime da compra e venda por implicar transferência onerosa de propriedade por ato entre vivos, a desapropriação se diferencia pela ausência completa de acordo de vontade entre as partes, já que independe de qualquer manifestação do vendedor. Além da ausência de acordo, Marques Neto (2008, pp. 310-320) destaca duas outras marcas distintivas da desapropriação: uma relativa ao momento em que o bem passa a integrar o patrimônio público e outra à finalidade pública que justifica a expropriação.

Merece breve comentário a questão da finalidade da expropriação, relativa à previsão constitucional do instituto, que condiciona a mobilização deste instrumento aos casos de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social (art. 5º, XXIV da CF/1988). São essas razões de interesse geral que justificam a supressão do direito de propriedade previsto

---

<sup>126</sup> Para citar algumas das principais, a título exemplificativo: direito de preempção, desapropriação, doação compulsória, compra e venda, reversão, doação, permuta, dação em pagamento, adjudicação, decisão judicial, resgate na enfiteuse, obra pública, herança testamentária, herança jacente/vacante, entre outras.

<sup>127</sup> Em outras palavras, para Carvalho Filho a hipótese de necessidade pública está abrangida na hipótese de utilidade pública, que àquela não se limita.

na CF/1988 (art. 5º, XXII), sendo que qualquer das três consagrará o bem a uma afetação (Marques Neto, 2008, p. 310). Mesmo que não seja perpétua essa finalidade, na hipótese de desrespeito à afetação que justificou a expropriação, descaracterizar-se-á o instituto da desapropriação, o que, para alguns autores, ensejará a anulação do ato expropriatório<sup>128</sup>. Essa afetação a uma finalidade de interesse recairá mesmo nos casos em que o bem desapropriado não for incorporado permanentemente ao patrimônio público, tendo em vista que, justamente para que se cumpra o objetivo primário da expropriação, faz-se necessário transferir o domínio do bem (por venda ou doação)<sup>129</sup>.

Conforme explica Carvalho Filho, “as expressões utilidade pública e interesse social espelham conceitos jurídicos indeterminados”, de modo que as hipóteses de enquadramento dependem de definição legal (2018, p. 951). Das previsões constitucionais e das leis que regularam as hipóteses derivaram, então, as espécies de desapropriação. As hipóteses gerais ordinárias, previstas no art. 5º, XXIV da CF/1988, foram regulamentadas pelo Decreto-lei nº 3.365/1941 – que trata dos casos de desapropriação por utilidade pública – e pela Lei 4.132/1962 – que especifica os casos de desapropriação por interesse social. Há ainda outras três espécies de desapropriação (Carvalho Filho, 2018, p. 951): a desapropriação urbanística sancionatória, prevista no art. 182, §4º, III da CF/1988 e que será tangenciada no Capítulo 4 ao se tratar da função social da propriedade urbana; a desapropriação rural, que incide sobre imóveis para fins de reforma agrária, prevista no artigo 184 da CF/1988; e a desapropriação confiscatória, prevista no art. 243 da CF/1988.

Passando à próxima forma de aquisição tem-se que a desapropriação por força de lei, conforme descrevem Carvalho Filho (2018, p. 1313) e Di Pietro (2018, p. 961), não é exatamente uma espécie, mas mais propriamente um gênero que abarca hipóteses de

---

<sup>128</sup> Essa é a posição de Marçal Justen Filho (*Curso de Direito Administrativo*, 2005, p. 707; cf. Marques Neto, 2008, p. 312), sustentada e complementada por Marques Neto: “[...] se após ter sido dada ao bem a finalidade de interesse público motivadora da expropriação – o bem é desafetado ou reafetado –, aplica-se a regra do artigo 35 [do Decreto-lei 3.365/1941] e eventuais questões serão resolvidas em perdas e danos. Contudo, se o bem desapropriado não é sequer aplicado ao uso ao qual deveria ter sido consagrado (é dizer, o motivo de utilidade, necessidade ou interesse nunca é consumado), então não se aplica a regra do artigo 35, pois, na lição de Marçal Justen Filho, o ato expropriatório não produziu efeitos, não chegando o bem a ser, para estes fins, incorporado ao patrimônio público. Contendo vício de motivo, o ato expropriatório é nulo e, portanto, não poderá produzir qualquer efeito, muito menos a incorporação do objeto da desapropriação ao patrimônio estatal” (2008, p. 313).

<sup>129</sup> É o que se passa nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária (art. 25, *caput* da Lei 4.504/1964), desapropriação para reurbanização (ou renovação urbana) ou para políticas urbanas de moradia de interesse social (art. 5º, alínea “i” do Decreto-lei 3.365/1941), desapropriação para criação de distritos industriais (art. 5, §1º do Decreto-lei nº 3.365/1941), da (polêmica) desapropriação por zona<sup>129</sup> (art. 4º do Decreto-lei 3.365/1941) e, em regra, da desapropriação punitiva por subutilização de imóvel urbano ou rural (art. 182, §4º, III e art. 184, *caput* da CF/1988, respectivamente).

desapropriação previstas em lei, a exemplo do que se deu com as terras devolutas ou da hipótese de reversão de bens nas concessões de serviços públicos. Interessa aos fins deste trabalho tratar especialmente da doação compulsória prevista no artigo 22 da Lei do Parcelamento, que ocorre no processo de loteamento abordado no tópico 2.2.

Estabelece o dispositivo que passam a integrar o domínio do Município, desde o registro do loteamento, as vias e praças, os espaços livres, bem como as áreas eventualmente destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos públicos. As áreas doadas compulsoriamente, portanto, são incorporadas automaticamente ao patrimônio público (Carvalho Filho, 2018, p. 1313) e já contam com destinação específica prevista no projeto de parcelamento, sendo que cada parcela do solo transferida ao domínio público terá uma determinada afetação, seja para o uso comum ou para o uso especial (Marques Neto, 2008, p. 322).

Uma controvérsia relativa a esse meio de aquisição, que será retomada adiante, diz respeito à possibilidade de desafetação futura dos bens compulsoriamente doados a partir do parcelamento. Autores como Toshio Mukai (1988, p. 128; 1985, p. 245) entendem pela impossibilidade de alteração da destinação prevista por força do art. 17 da Lei do Parcelamento, enquanto outros, como o próprio Marques Neto (2008, p. 323), defendem a possibilidade de desafetação caso o bem não mais se mostre necessário à função pública a que destinada anteriormente.

Passando-se ao próximo meio de aquisição, tem-se o direito de preempção, previsto no art. 25 do Estatuto da Cidade, que garante ao Município preferência para adquirir imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, quando se verificar a necessidade de implementação de medidas urbanísticas, como o ordenamento e direcionamento da expansão urbana (art. 26, IV), a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes (art. 26, VI) ou a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (art. 26, VIII). Assim, esse meio de aquisição é utilizado na situação em que o proprietário já manifestou a pretensão de alienar o bem por certo valor, mas não tinha a intenção preliminar de vendê-lo ao Estado, fazendo-o por exigência legal. Essa modalidade de aquisição configura, então, um meio termo entre a compra e venda – em que há acordo de vontades – e a desapropriação, em que o proprietário sequer manifestou a intenção de alienar o bem em princípio.

Outro meio de aquisição da propriedade pública a ser destacado é a usucapião. Sua configuração como meio de aquisição se deve ao fato de que “a vedação de usucapião sobre bens públicos não impede que o poder público, a seu turno, adquira a propriedade por prescrição aquisitiva” (Marques Neto, 2008, p. 326). Conforme explica Carvalho Filho (2018, p. 1310), “a lei civil, ao estabelecer os requisitos para a aquisição da propriedade por usucapião, não descartou o Estado como possível titular do direito”, de modo que as pessoas de direito público podem adquirir bens por usucapião desde que observados os mesmos requisitos previstos no artigo 1.238 do CCB/2002: posse do bem por determinado período, boa fé em alguns casos e a sentença declaratória da propriedade<sup>130</sup>. Para Marques Neto, a usucapião não apenas seria um meio de aquisição possível de bens de uso comum do povo – tal qual o é para bens de uso especial e dominial –, como seria “o fundamento para a propriedade pública de todos aqueles bens do domínio artificial que são bens públicos desde tempos imemoriais” (2008, p. 326). Com o prevaecimento desse entendimento, poderia se aventar a usucapião como uma forma de aquisição das vias de circulação dos loteamentos irregulares, que poderia se tornar patrimônio público antes mesmo de sua oficialização pelo Poder Público.

Uma última forma de aquisição digna de menção é a obra pública. Conforme Odete Medauar, “a realização de obra pública leva à integração, ao patrimônio público, do bem resultante” (2018, p. 257). Alguns exemplos da autora ilustram a importância desse meio de aquisição para o estudo das vias urbanas: viaduto, avenida e túnel, aos quais se poderiam acrescentar escadarias, passarelas, pontes, vias elevadas e outros tipos de vias urbanas. Marques Neto bem aponta que nem sempre a obra pública será causa isolada de aquisição de propriedade, tendo em vista que frequentemente realizada sobre bens públicos imóveis (2008, p. 326) – caso da avenida, por exemplo. Contudo, em exemplos como o túnel, a ponte sobre o rio ou a via elevada, a obra pública efetivamente cria um bem público novo e autônomo, conforme será ilustrado a seguir, pelo caso da via elevada paulistana conhecida por “Minhocão”, abordada ao final do Capítulo 4.

Feitas essas considerações sobre o regime de aquisição, passa-se ao tratamento do regime geral de gestão dos bens públicos. Nesse subtópico, se procederá a uma abordagem genérica do regime de gestão, passando pelas peculiaridades da aplicação dos princípios

---

<sup>130</sup> Sobre esse último requisito, ao autor esclarece que o novo CPC/2015 passou a admitir, sem revogar a via judicial, a hipótese de reconhecimento extrajudicial da usucapião (usucapião administrativa).

constitucionais a essa atividade administrativa e pela análise dos atributos específicos dos bens públicos. Desse modo, conforme adiantado acima, a análise do instituto da afetação e da gestão dos usos dos bens públicos, compreendidos no âmbito do regime de gestão, será feita no subtópico seguinte, justamente para que se viabilize um tratamento mais detalhado.

Em relação aos princípios, seguindo a estratégia de abordagem de Marques Neto (2008), se conferirá enfoque aos princípios constitucionais que regem a atividade da Administração Pública (art. 37 da CF/1988) e as peculiaridades de sua aplicação sobre a gestão dos bens públicos, fugindo-se do risco concreto de se perder na discussão dos infundáveis princípios invocados pela doutrina e jurisprudência brasileiras. Como se sabe, são eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, cada um dos quais será brevemente tratado a seguir.

Sobre o princípio da legalidade, decorrente também do artigo 5º, II da CF/1988, é preciso, como tem feito a doutrina publicista recente, relativizar a assertiva de que a Administração só poderia fazer aquilo que a lei expressamente autoriza (Marques Neto, 2008, p. 329). Se é certo que o art. 5º, II da CF/1988 estabelece que os indivíduos não podem ser compelidos a ações ou omissões – ou seja, não podem ter seus direitos restringidos – senão em virtude de previsão legal, disso não decorre que qualquer conduta da Administração dependa de autorização expressa da lei. Se não houver restrição de direitos, a conduta administrativa é permitida desde que compatível com a lei e as finalidades pública nela previstas, o que não se confunde com autorização legislativa.

Essa ressalva é particularmente importante no que tange à gestão dos bens públicos. Trata-se de atividade administrativa dinâmica e intensa, que depende de um amplo conjunto de ações do Poder Executivo para que sejam atingidas as finalidades públicas previstas nas normas (Marques Neto, 2008, p. 330). Em resumo, na gestão dos bens públicos, ainda que para determinadas condutas seja necessária autorização legislativa, em regra, a Administração pode tomar as medidas necessárias para atingir as finalidades públicas previstas em lei, desde que isso não implique restrição de direitos individuais – o que deve ser analisado caso a caso, a partir de uma visão ampla dos deveres estatais.

O princípio da impessoalidade remete aos princípios da igualdade e da isonomia, a estes acrescentando a ideia de interdição de finalidade de promoção pessoal. Para além desse acréscimo específico, tem-se o dever geral de tratamento uniforme, salvo nos casos em que

haja fator aceitável que justifique o tratamento desigual (Marques Neto, 2008, p. 331). No que diz respeito à gestão dos bens públicos, deve-se ter em conta que a incidência de tal princípio terá intensidade variável em função do tipo de uso a que o bem estiver afetado, sendo flagrantemente mais intenso nos casos de afetação ao uso comum<sup>131</sup>, caso das vias urbanas. No entanto, mesmo para bens de uso comum, o princípio não impede que sejam previstas condições gerais de discriminação em relação ao uso.

O princípio da moralidade é conhecido por sua peculiar abertura, de modo que seus efeitos, em muitos casos, guardam relação com os desdobramentos do conjunto dos demais princípios jurídicos incidentes sobre a atividade administrativa. Embora não se confunda com o princípio da legalidade, um distanciamento excessivo daquele em relação a este pode ser causa de insegurança jurídica (Marques Neto, 2008, p. 334). Deve-se destacar como aplicação prática da violação a este princípio a incidência das tipificações previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.428/1992), muitas das quais podem ser mobilizadas para enquadrar comportamentos ilícitos relativos à gestão dos bens públicos (Marques Neto, 2008, pp. 334-335).

Por sua vez, o princípio da finalidade tem como desdobramento natural, à atividade de gestão dos bens públicos, a determinação de que a Administração deve garantir a plenitude do uso (ou dos usos) ao qual o bem estiver afetado, bem como a noção de que todos os bens públicos devem servir, direta ou indiretamente, a uma finalidade pública (Marques Neto, 2008, p. 336), seja a partir de uma afetação própria ou imprópria – distinção que será abordada adiante.

O princípio da publicidade, que incide, em regra, sobre todos os atos praticados pela Administração Pública, também traz consequências peculiares no que toca a gestão dos bens públicos. É fundamental que haja transparência sobre os itens que compõem o acervo de bens públicos de cada ente público e sobre os usos a que estão afetados, tanto para que os administrados possam gozar daqueles usos que lhes são franqueados, como para que as

---

<sup>131</sup> No caso de bens especiais, é possível identificar até mesmo alguns bens de uso personalíssimo, como o uso ao qual são afetados os palácios de residência de mandatários dos Poderes Executivos estaduais e federal (Marques Neto, 2008, p. 333), sem que isso implique um desvirtuamento do princípio da impessoalidade, tendo em vista que o bem tem caráter funcional, não servindo o indivíduo em razão de sua pessoa, mas do cargo que transitoriamente ocupa. No caso dos bens dominiais, pode (e, em regra, deve) haver uso econômico, que eventualmente implicará fruição do bem de forma individual. Nesse contexto, o princípio da impessoalidade exigirá procedimentos isonômicos e impessoais de seleção do particular, o que não significa necessariamente a incidência de dever de proceder à prévia licitação (Marques Neto, 2008, p. 333).

instituições competentes e a sociedade em geral possam desempenhar o desejável controle sobre essa atividade administrativa (Marques Neto, 2008, p. 337)<sup>132</sup>.

Por fim, o princípio da eficiência, que impõe a adoção da conduta mais adequada possível à satisfação das finalidades públicas, traduz-se em parâmetro de controle à boa prestação administrativa. Conforme Marques Neto (2008, p. 343), tal princípio reflete tanto no aspecto prestacional como no aspecto de gestão dos bens públicos. No primeiro, acresce, aos efeitos do princípio da finalidade, o dever de aprimorar a utilização do bem na prestação da atividade de interesse coletivo ao qual se presta, não apenas conservando como também incrementando, sempre que possível, sua qualidade. No segundo aspecto, impõe que os bens públicos, como ativos econômicos do Estado, sejam geridos tendo em vista também uma racionalidade econômica, remetendo ao princípio da economicidade. Assim, a gestão eficiente dos bens públicos implicará a melhor harmonização entre os princípios da finalidade e da economicidade em prol da “otimização do uso deste patrimônio, compatibilizando na medida do possível o uso público ao qual o bem está afetado com a geração de receitas que possam ser, ao depois, revertidas para a sociedade” (Marques Neto, 2008, p. 344).

Abordados os desdobramentos de cada princípio sobre tal atividade, ainda no que tange à gestão dos bens públicos, cabe apresentar os atributos desses bens, sistematicamente apresentados pela doutrina como características diferenciadoras destes em relação aos bens privados. Embora isso não reflita na compreensão sobre os desdobramentos de cada um deles, a doutrina é pacífica quanto à enunciação dos atributos dos bens públicos: inalienabilidade, impenhorabilidade, não oneração e imprescritibilidade.

Conforme explica Marques Neto (2008, p. 353), embora guardem suas peculiaridades, todos esses atributos são desdobramentos de uma ideia geral: dada a indisponibilidade do interesse público a que servem, os bens públicos seriam também indisponíveis. Contudo, conforme se detalhará a seguir, essa indisponibilidade é relativa, de modo que as divergências doutrinárias residem justamente na dúvida sobre sua abrangência. Um elemento importante para investigar essa questão remete à fundamental diferenciação

---

<sup>132</sup> Sem tomar partido sobre o já aludido debate em relação à necessidade ou não de registro dos bens imóveis integrantes do patrimônio estatal, não se vislumbra como se possa negar que o registro seria de grande valia a garantir a transparência citada. Pela mesma razão, também seria conveniente que as decisões sobre afetação e desafetação se dessem por atos formais expressos, não deixando dúvidas sobre a situação jurídica de cada bem público.

entre indisponibilidade da função pública que se serve do bem afetado e a indisponibilidade do bem em si. Dito isto, passa-se a tratar de cada atributo, a partir do que esse comentário geral será mais bem ilustrado.

A inalienabilidade é um atributo chave, posto que, em muitos casos, usado também como fundamento, único ou composto com outros, aos demais atributos. Se é relativa a indisponibilidade, não seria diferente a inalienabilidade. O artigo 100 do CCB/2002<sup>133</sup> deixa claro que a inalienabilidade não atinge todos os tipos de bens de sua classificação, nem mesmo é eterna em relação àqueles efetivamente atingidos. Em outras palavras, restringe o atributo aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial – excluindo, portanto, do universo de bens inalienáveis, os bens dominicais – e condiciona tal atributo ao “tempo” em que o bem assim permanecer qualificado, evidenciando a possibilidade de desafetação. Daí porque parte da doutrina argumenta que seria mais preciso falar-se em alienabilidade condicionada ao invés de inalienabilidade (Carvalho Filho, 2018, p. 1304).

Da previsão do art. 100 do CCB/2002 decorrem dois desdobramentos: a possibilidade de alienação dos bens dominiais, ainda que isso não implique sua equiparação do tratamento conferido aos bens privados, tendo em vista que sobre os bens públicos incide um regime de alienação próprio; e a possibilidade de desafetação dos bens públicos (tanto de uso especial como de uso comum), o que se relaciona com a discordância doutrinária acerca da existência ou não de determinados bens impassíveis de desafetação e, nesse sentido, efetivamente inalienáveis.

Esse debate remete à já citada controvérsia sobre a possibilidade ou não de alterar a destinação dos bens imóveis doados compulsoriamente ao Município no processo de parcelamento, a exemplo dos espaços destinados às vias urbanas. Sem entrar em minúcias, nos parece que, em regra, tanto os bens de uso comum como os bens de uso especial podem ser desafetados, desde que cumpridas as exigências formais e, principalmente, a exigência material de continuidade das atividades públicas suportadas pelo bem, de modo que a decisão de desafetação esteja amparada no benefício do interesse público, e não apenas na ausência de prejuízo.

---

<sup>133</sup> Estabelece o artigo: “Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”.

Posição mais extrema é a de autores como Toshio Mukai<sup>134</sup> e Lucia Valle Figueiredo (2004, p. 562), que entendem que os bens afetados ao uso comum integrados ao patrimônio municipal a partir do registro do plano de loteamento não poderão ser desafetados enquanto existir o loteamento. A esse respeito, Mukai (1985) sustenta uma espécie de direito adquirido dos adquirentes dos lotes à conservação dessas áreas de circulação, de lazer ou áreas verdes, de modo que “tais áreas somente poderiam ser desafetadas da categoria de bens de uso comum do povo se passassem a não mais servir à sua destinação originária, por desuso ou abandono”.

Encerrando o tema da inalienabilidade, cabe ressaltar, enfim, os casos em que a alienação é um pressuposto do cumprimento da função a que os bens foram afetados desde sua incorporação ao patrimônio público. São os casos, por exemplo, da desapropriação por zona e desapropriação para fins de moradia.

A impenhorabilidade, por sua vez, remete à não sujeição dos bens públicos a qualquer constrição judicial amparada na satisfação de credores do Estado (Marques Neto, 2008, p. 360). Além de desdobramento do atributo da inalienabilidade, a impenhorabilidade tem por fundamento o regime especial de execução contra a Fazenda Pública, que, por força do artigo 100 da CF/1988, é submetida ao processo de precatórios. Como se viu, a alienabilidade é relativa e, além disso, o próprio regime especial de execução tem exceções estampadas na CF/1988, como demonstram as previsões dos parágrafos 2º e 3º do artigo 100. Assim, seja qual for seu fundamento, também não pode ser considerado absoluto o atributo da impenhorabilidade. Sintetizando os desdobramentos de ambos, tem-se que “bens desafetados ou passíveis de alienação [bens dominiais] poderiam, em tese, ser objeto de penhora, desde que possível que um débito contra o seu titular fosse objeto de execução comum” (Marques Neto, 2008, p. 361). Assim, tem-se que os bens públicos afetados ao uso comum ou ao uso especial são impenhoráveis.

---

<sup>134</sup> A esse respeito, Toshio Mukai expressa que: “Enquanto tal destinação de fato se mantiver, não pode a lei efetivar a desafetação sob pena de cometer lesão ao patrimônio público da comunidade, [...] se a simples desafetação legal fosse suficiente para a alienação dos bens de uso comum do povo, seria possível, em tese, a transformação em bens dominiais de todas as ruas, praças, vielas, áreas verdes, etc. de um município e, portanto, de seu território público todo, com a conseqüente alienação (possível) do mesmo, o que, evidentemente, seria contra toda a lógica jurídica, sendo mesmo disparate que ninguém, em sã consciência, poderia admitir. Na prática, difícil é encontrar-se o mau administrador ou o mau legislador agindo com tal clareza no desvirtuamento dos bens de uso comum do povo: o grande perigo é a ação a longo prazo – hoje uma praça, amanhã um espaço livre, depois de algum tempo outra praça, finalizando-se por empobrecer totalmente a comunidade” (1985, p. 249).

O terceiro atributo, da não onerosidade, refere-se à ideia de impossibilidade de gravar os bens públicos por alguma das diversas modalidades de garantia, o que remete a dois possíveis fundamentos. Primeiramente, a combinação do atributo da inalienabilidade com a previsão do art. 1.420 do CCB/2002, segundo o qual “só os bens que se podem alienar poderão ser dados em penhor, anticrese ou hipoteca”. O segundo seria uma decorrência da própria impenhorabilidade fundada no regime especial de execução contra Fazenda, criado, segundo Marques Neto, para ordenar o sistema de exigibilidade de créditos contra entes públicos e garantir a observância dos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia, impedindo privilégios na satisfação das obrigações assumidas (2008, p. 368). A partir desses fundamentos, tem-se que bens não afetados poderiam ser gravados com modalidades de garantia, desde que com amparo de lei permissiva (Marques Neto, 2008, pp. 369-370).

O último atributo, da imprescritibilidade, tem como consequência a impossibilidade de prescrição aquisitiva em relação aos bens públicos. Em função de sua previsão expressa, tanto em nível constitucional (art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único da CF/1998) como legal (art. 200 do Decreto-lei 9.760/1946 e art. 102 do CCB/2002), pode-se inferir que esse atributo teria, em tese, caráter absoluto. Sobre o fundamento dessas previsões, entendemos correto o argumento de Marques Neto que, afastando que seja esse atributo mero desdobramento da inalienabilidade ou da ideia de coisas fora do comércio, afirma que: “o que o Direito brasileiro interdita é que possa haver uma disposição de um bem por omissão do poder público e não por sua decisão legítima” (2008, p. 373). Assim, a imprescritibilidade figuraria não apenas como um atributo do bem público, mas como uma proteção contra o que seria um desfalque de patrimônio público em função da gestão ineficiente ou negligente dos bens públicos, o que não autoriza, de outro lado, o descumprimento da função social da propriedade pública (Marques Neto, 2008, p. 373). Mesmo assim, ainda que não seja comum, é possível encontrar alguns exemplos de decisões judiciais que reconheceram prescrição aquisitiva de bens públicos<sup>135</sup>.

Encerrando este subtópico, tangencia-se brevemente o regime de alienação dos bens públicos, composto pelas regras de transferência de seu domínio. Conforme pontuado acima,

---

<sup>135</sup> A título de exemplo, cita-se a sentença proferida pelo Juiz titular da Vara da Fazenda Pública de Coronel Fabriciano que, no Âmbito do Processo nº 194.10.011238-3, indeferiu pedido de reintegração de posse feito pelo DER-MG, que solicitava a desocupação de uma área pública estadual de 36 mil metros quadrados, situada ao longo da rodovia BR-381, onde se assentaram dez famílias trinta anos antes. Na sentença, o magistrado declarou o domínio das famílias sobre a área ocupada, reconhecendo prescrição aquisitiva do respectivo bem público.

os bens públicos são inalienáveis enquanto perdurar sua afetação. Segundo Marques Neto (2008, p. 374), para além do pressuposto geral da existência de interesse público suficiente a justificá-la, a alienação depende do preenchimento de alguns requisitos formais: (i) desafetação prévia do bem, se houver; (ii) autorização legal, necessária, principalmente, na maior parte dos casos de alienação de bem imóvel; (iii) procedimento licitatório prévio para a escolha do adquirente; e (iv) avaliação econômica do bem, dando consequência ao princípio da economicidade.

Há uma divergência doutrinária acerca da abrangência do requisito da autorização legal. A CF/1988, em seu artigo 188, §1º, determinou essa exigência para terras públicas de dimensão superior a dois mil e quinhentos hectares. A Lei 8.666/1993, em seu artigo 17, I, ampliou a exigência para qualquer bem imóvel. Alguns autores, como Elival da Silva Ramos<sup>136</sup> e Marques Neto (2008, p. 375), entendem que a previsão legal seria inconstitucional, já que não se poderia ampliar, por meio de lei em sentido estrito, a restrição prevista na CF/1988, por caracterizar controle do Executivo pelo Parlamento e, portanto, configurar uma exceção ao princípio da separação de poderes. Segundo os autores, restrições dessa natureza devem ser aplicadas restritivamente.

Por sua vez, a necessidade de licitação prévia foi estabelecida pelo artigo 37, XXI da CF/1988 já prevendo exceções legais. As hipóteses de dispensa foram previstas no art. 17 da Lei 8.666/1993, tanto para bens imóveis (inciso I), como para móveis (inciso II).

Sobre a necessidade de avaliação, também prevista nos incisos I e II do art. 17 da Lei 8.666/1993, deve-se pontuar apenas que, para além de figurar como decorrência do princípio da economicidade, garantindo aferição do valor de troca do bem público a ser alienado, tal exigência também contribui, em casos de transferência não onerosa, ao cumprimento dos princípios da publicidade e da finalidade, já que subsidia a aferição do interesse público subjacente à alienação (Marques Neto, 2008, p. 379).

Cumpridos os quatro requisitos formais, há ainda a necessidade inafastável de motivação da alienação, que deve estar fundamentada na demonstração de que a alienação do bem é mais vantajosa ao interesse público do que sua destinação a uma utilidade de interesse geral que implicasse mantê-lo sob o domínio público.

---

<sup>136</sup> A obra citada por Marques Neto (2008, pp. 375-376), que não integra a bibliografia dessa dissertação, é a seguinte: Ramos, Elival da Silva. *Aspectos Gerais do Patrimônio Imobiliário do Poder Público*, 1989, p. 26.

### 3.1.4. O instituto da afetação e a gestão do uso dos bens públicos

Por duas razões centrais, optou-se por apartar os temas da afetação e da gestão do uso em relação à abordagem, feita acima, do regime geral dos bens públicos, que os compreende. O primeiro motivo diz respeito a uma visão abrangente da atividade de gestão do uso. Conforme pontuou Marques Neto, “a gestão patrimonial não se cingirá à mera atuação garantidora da serviência do bem aos usos afetados, mas passará pela busca da otimização, racionalização e ampliação do uso dos bens públicos” (2008, p. 382). Um segundo motivo, correlato ao primeiro, refere-se à particular relevância do instituto da afetação e da gestão do uso dos bens públicos ao tema da função social das vias urbanas.

Nesse sentido, deve-se lembrar que um dos objetivos centrais deste trabalho é justamente problematizar a gestão dos usos das vias urbanas, jogando luz sobre as decisões políticas que permeiam atos administrativos tratados como naturais, corriqueiros ou “técnicos”. Atingir esse objetivo depende de uma compreensão detida dos parâmetros jurídicos que devem balizar essas decisões, impondo limites negativos e positivos à Administração na gestão do uso dos bens públicos. Assim, entendeu-se por conferir especial atenção, no presente subtópico, a esses dois pontos, de modo a oferecer subsídios adequados ao aprofundamento posterior do tema da gestão dos usos das vias urbanas.

A sequência da análise começa pelo instituto da afetação, passa pelas classificações dos usos a que os bens públicos podem ser afetados – mais abrangente e completa do que aquela do CCB/2002, já abordada – e termina com uma breve apresentação dos principais instrumentos de outorga do uso privativo de bens públicos.

Inicia-se, então, pela análise da afetação que, conforme destacou Marques Neto, é “o instituto central na teoria do bem público, pois ela, ao predicar um ou mais usos para o bem, não apenas demarca a finalidade do bem, como também define a incidência mais ou menos intensa do regime de direito público sobre ele” (2008, p. 345). Ao consagrar o bem a determinado destino, a afetação confere ao administrado um direito público subjetivo (Marques Neto, 2008, p. 398). Conforme observam diversos autores, a afetação do bem é

um desdobramento do princípio da função<sup>137</sup>, segundo o qual os recursos estatais têm sua existência fundamentada na atenção de necessidades coletivas. Desde já, é importante assentar que a afetação não se confunde com o uso efetivo, mas com a destinação do bem, a partir da consagração de seu uso, ao cumprimento de uma função pública.

Uma primeira classificação interna ao instituto remete à distinção entre afetação expressa e afetação tácita. A primeira é decorrência de ato formal, legal ou infralegal, que consagra o bem a dada finalidade pública, ao passo que a segunda se manifesta por um fato concreto, relativo ao emprego do bem a uma função coletiva, que impacta o plano jurídico. Dessa classificação depende e, ao mesmo tempo, decorre o entendimento, já ventilado, de que a afetação deriva de um fato jurídico, que pode tanto ser ato jurídico formal, como fato concreto a produzir efeitos jurídicos. Deve-se pontuar que a afetação do bem a um uso especial sempre dependerá de ato formal, de maneira que a afetação tácita só poderá ocorrer tendo por base a atribuição do uso comum (Marques Neto, 2008, p. 346). Outra ressalva importante diz respeito ao fato de que essa classificação binária não exclui a possibilidade de bens públicos ociosos, o que implicará descumprimento da função social da propriedade (Marques Neto, 2008, p. 347), princípio aplicável ao patrimônio público, conforme será trabalhado no Capítulo 4. Por fim, tem-se que a afetação expressa prevalece, ao menos em regra, sobre a tácita (Marques Neto, 2008, p. 146).

Outra diferenciação, já aludida, refere-se às espécies de afetação: própria ou imprópria. Esse critério de classificação tem sua utilidade restrita aos autores que, como Marques Neto (2008, pp. 347-348), entendem que mesmo os bens dominiais, não consagrados a uso comum nem a uso especial, também seriam passíveis de afetação a uma atividade de interesse geral. Assim, a afetação própria se traduziria na destinação do bem “a uso específico de interesse geral, seja como utilidade de interesse geral (uso comum), seja como utilidade de suporte a uma atividade de interesse geral (uso especial)”, ao passo que a afetação imprópria corresponderia à destinação do bem a uma finalidade patrimonial, atinente à geração de receitas ou ao suporte de necessidades financeiras do Poder Público, e não a uso de fruição direta ou indireta por parte dos administrados (2008, p. 347).

---

<sup>137</sup> Nesse sentido, cf. Marques Neto (2008, p. 345); Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito Administrativo*, 2004, p. 570), José Cretella Jr. (*Tratado do Domínio Público*, 1984, p. 152), Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*, 2003, p. 781), Themístocles Brandão Cavalcanti (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, 2008, pp. 354-355); Marçal Justen Filho (*Curso de Direito Administrativo*, 2005, p. 706) e o próprio Marques Neto (2008, p. 345).

Uma última classificação, de especial importância para o objeto deste trabalho, concebe uma distinção entre afetação única e afetação múltipla. Para Marques Neto (2008, p. 349), a afetação única não se confundiria com “a circunstância fática de o bem ser afetado a um uso por falta de interesse ou de necessidade de haver afetação múltipla”, sendo que “será única aquela afetação apenas quando o bem não comportar outras destinações que não aquela que lhe foi primacialmente conferida”. Por essa passagem, a classificação parece se situar, então, no campo das possibilidades de convívio de uma destinação específica com outras, e não na efetiva destinação do bem a um ou mais usos.

A nosso ver, se bem compreendido, esse entendimento levaria a um critério de classificação parcialmente incongruente com a própria definição de afetação utilizada pelo autor e até com outras passagens que tratam da afetação múltipla, merecendo um breve comentário. Se afetação é a consagração do bem, a partir de um fato jurídico, a uma função, nos parece que a afetação única deveria ser entendida como a destinação de determinado bem a um único uso e a afetação múltipla, como a destinação a mais de um uso (independentemente do efetivo uso). Ao invés de classificar a afetação, a passagem referida parece mais classificar as finalidades a que o bem pode ser afetado: haveria aquelas finalidades compatíveis ou combináveis com outras finalidades ou funções; e, de outro lado, aquelas incompatíveis, a ensejar uma “afetação exclusiva”, exemplificada pelo uso de um bem como residência oficial do supremo mandatário ou como quartel do Exército (2008, p. 349).

Se a formulação, ao contrário, não se dirige à finalidade e, sim, propriamente à afetação, outra incongruência poderia ser apontada. A aplicação da classificação entre a afetação única e a afetação múltipla (e não entre finalidades exclusivas e finalidades combináveis) no campo das possibilidades jurídicas (e não da efetiva destinação) implicaria antecipar-se ao fato jurídico (ou fatos jurídicos) que consagra o bem a um ou mais usos. A antecipação da classificação em relação ao fato jurídico consagrador do bem significaria, por sua vez, o reconhecimento de existência de afetação natural ou intrínseca, tese em relação a qual, conforme já citado, Marques Neto tem profunda discordância – com o que concordamos plenamente.

Uma terceira possibilidade – apta a compatibilizar todos os entendimentos – seria a de que a classificação de afetação única se dirigisse apenas a bens que comportassem uma única afetação de cada vez e, nesse sentido, incompatíveis com a destinação concomitante a

múltiplas finalidades. Nesse caso, a nosso ver, o problema seria a pouca serventia da classificação “afetação múltipla”, já que a grande maioria dos bens públicos podem “sucessivamente” serem destinados a finalidades diversas, estando abarcados nessa categoria. Mesmo o quartel do Exército, um dos exemplos citados, poderia, a depender das circunstâncias, servir, parcial ou integralmente, como um museu que contasse a histórias das Forças Armadas em momento posterior ou mesmo concomitante.

Assim, com essa sutil ressalva sobre esse ponto específico, de modo mais simples e direto, utilizaremos afetação única e afetação múltipla, respectivamente, como sinônimos de destinação do bem a apenas um uso e destinação do bem a mais de um uso. Ou seja, mesmo um bem que, em tese, pudesse comportar outros usos que não foram efetivamente consagrados, seria objeto de afetação única até que um fato jurídico o afetasse, sem prejuízo permanente da primeira, a uma segunda utilidade.

Outra ressalva nessa seara refere-se ao conceito de usos extraordinários. Para Marques Neto, os usos extraordinários seriam aqueles que, mesmo distintos do uso afetado, não importariam a consagração do bem a tal finalidade, uma vez que são episódicos (excepcionais ou transitórios), “seja por implicar uma especial sobrecarga ao uso do bem, seja por ensejar uma interdição temporária do uso afetado” (2008, p. 349). Alguns dos exemplos dados são bastante ilustrativos: a realização de uma corrida de pedestres em uma avenida – uso excepcional – ou a ocorrência de uma manifestação que interdite o tráfego por algumas horas – uso transitório (2009, p. 350). Toda a argumentação está amparada na ideia de que “[a] afetação pressupõe a consagração permanente do bem a uma determinada finalidade” (2008, p. 350.), de modo que a afetação “será múltipla quando o bem comportar usos distintos, **permanentes** e compatíveis entre si” (2008, p. 350, grifo nosso).

Não adiantaremos a abordagem dos exemplos para não avançar prematuramente sobre a questão das vias urbanas, mas expomos aqui, em abstrato, a divergência. Justamente por concordarmos com a posição do autor de que a afetação não se confunde com o uso efetivo do bem, referindo-se à sua destinação jurídica, entendemos que a afetação múltipla (destinação do bem a mais de um uso) depende, sim, da compatibilidade entre os usos aos quais o bem será consagrado, mas não se limita à hipótese de que esses usos ocorram ou possam ocorrer concomitantemente.

Em outras palavras, se o uso não precisa ser permanente para que a afetação o seja, poderá receber afetação múltipla o bem que comporte usos distintos e compatíveis entre si, seja material ou temporalmente, como o próprio Marques Neto sugere em outra passagem (2008, p. 349)<sup>138</sup>. Essa compatibilidade temporal, a nosso ver, pode decorrer tanto de uma organização jurídica sistemática, que escalone por regras jurídicas os dias ou horários em que cada uso prevalecerá, como de fatos jurídicos que confirmam caráter permanente à destinação (e não ao uso), desde que o uso encontre permissão legal e não interdição ou prejudique permanentemente os demais usos consagrados. Conforme será abordado no Capítulo 4, é o que ocorre nos casos do Minhocão ou da Avenida Paulista, vias célebres do Município de São Paulo que são semanalmente interditadas pelo Poder Público ao trânsito de veículos para que sejam usados livremente pelas pessoas para práticas de lazer, esporte e atividades culturais, configurando essa uma afetação permanente em nosso entendimento.<sup>139</sup>

Do mesmo modo que a afetação expressa pode ser entendida como mais desejável ao interesse público em relação à afetação tácita, prevalecendo sobre esta, também parece preferível que a compatibilidade temporal entre usos se dê a partir de regras claras e expressas, que garantam estabilidade ao bem e previsibilidade aos usuários. No entanto, pelo entendimento acima exposto, é possível que o bem antes consagrado a apenas um uso seja tacitamente afetado, a partir de fatos jurídicos, a um segundo uso, ainda que não realizado simultaneamente ao primeiro. Essa possibilidade não afasta o dever da Administração de, assim que identificar a situação, ordenar os usos e buscar otimizar as funções suportadas pelo bem, criando regras que garantam a harmonia entre as diferentes utilidades e finalidades públicas a que o bem encontra-se consagrado.

Portanto, concordamos com Marques Neto no sentido de que há: (i) usos primários, que consagram o bem originalmente (o que não se confunde com afetação intrínseca); (ii) usos secundários, que não se confundem com os primeiros, mas igualmente implicam uma destinação permanente do bem; e, ainda, (iii) usos extraordinários, que não implicam consagração permanente, mas apenas aqueles usos excepcionais (2008, pp. 347-348). No entanto, nossa pequena divergência reside na linha divisória entre usos secundários e

---

<sup>138</sup> Diz o trecho: “Daí ser possível conceber a afetação única do bem (quando a finalidade a ele reservada não admite, sem sua descaracterização, a preposição do bem a outra espécie de uso) e a afetação múltipla do bem (possibilidade haver mais de uma afetação recaindo sobre o mesmo bem ou de ele ser afetado a uma multiplicidade de usos consagrados, compatíveis, **material ou temporalmente**, entre si)” [grifo nosso].

<sup>139</sup> Outros exemplos são a feira livre, que interdita o tráfego por algumas horas, assim como as passeatas e as festividades de rua, como a celebração do Carnaval. Nesses últimos casos, trata-se, a nosso ver, de manifestações do direito de reunião, a que as vias urbanas estão destinadas a dar suporte.

extraordinários, na medida em que aqueles não precisam necessariamente ser compatíveis materialmente com os usos primários, podendo ser combináveis apenas temporalmente.

Restariam como usos extraordinários apenas aqueles que realmente impliquem uma adaptação excepcional a uma situação específica – que pode advir de uma necessidade diferente de uso em função de uma questão quantitativa ou qualitativa em relação ao uso ordinário –, conforme Marques Neto exemplifica quando alude ao caso dos moradores lindeiros de uma via fechada (temporal ou permanentemente) ao trânsito de automóveis a quem é permitido, por uma condição subjetiva peculiar, acessar legitimamente a via com seus veículos para adentrar suas respectivas propriedades (2008, p. 243) – situação jurídica que deriva de necessidade de uso qualitativamente diferente em relação ao dos demais administrados. O mesmo se daria quando a rua é interditada para qualquer circulação por conta de um acidente de trânsito ou pela necessidade de um reparo na infraestrutura de saneamento ou de energia elétrica. Outros exemplos ilustrarão mais precisamente essa compreensão a partir da análise de situações atinentes às vias urbanas.

De outro lado, conforme já mencionado, concordamos inteiramente com a ideia do autor de que inexistente afetação intrínseca ou natural do bem, em função de suas características essenciais. Seja derivada de um ato formal ou não, a afetação não decorrerá de uma inclinação essencial do bem, mas de uma decisão estatal ou do costume das populações que o utilizam. É o que argumenta o autor na seguinte passagem:

Não há, contudo, uma predição que obrigue uma dada afetação a um bem materialmente tomado. O mar territorial pode ser exemplo de bem de uso comum, o que não impede que um determinado trecho deste mar seja destinado permanentemente a uma instalação militar ou a um projeto científico de pesquisa oceanográfica, retirando os atributos de uso geral e incondicionado. [...]

Portanto, entendemos que a afetação não é intrínseca a alguns bens, sendo sempre necessário que o bem seja destinado a algum uso. Havendo ausência de um ato explícito de afetação, pode ocorrer que o bem público permaneça afetado ao uso que lhe é dado em cada circunstância [histórica]. Porém, isso não decorre de uma inclinação natural do bem, mas sim do costume das populações de empregar aquele bem a um determinado uso, que, insistimos, não obrigará a perenidade deste uso, sendo sempre possível a superveniência de nova afetação que seja compatível ou prejudicar à afetação fática anteriormente dada ao bem. (Marques Neto, 2008, pp. 143-144).

A desafetação, atinente à supressão de uma destinação que até então o consagrava, torna o bem passível de afetação a uso incompatível com o anterior ou, caso a destinação

que afetava o bem fosse exclusiva (afetação única), possibilitando sua alienação – respeitado o regime de alienação dos bens públicos. Diante disso, a ideia de que inexistente afetação intrínseca respalda a noção de que, em regra, a desafetação é possível, desde que comprovada sua compatibilidade com o interesse público, cuja demonstração será, em muitos casos, difícil ou impossível na prática (Marques Neto, 2008, p. 352), tornando a desafetação inviável. A desafetação será, em regra, realizada por ato formal, sendo possível vislumbrar alguns poucos exemplos em que um fato (jurídico) torne o bem incompatível com o uso ao qual até então era destinado, implicando sua desafetação. Marques Neto ilustra essa possibilidade, entre outras, com a hipótese de uma enchente tornar permanentemente submerso o leito carroçável de uma estrada, tornando impossível a continuidade da afetação à circulação de veículos (2008, p. 353).

Assim como converge para possibilidade de desafetação dos bens públicos, a negação da ideia de afetação intrínseca contribui também para se jogar luz sobre o componente político que necessariamente está envolvido na consagração dos bens públicos a esta ou aquela finalidade. Esse tipo de decisão não envolve apenas decidir quais tipos de usos incidirão sobre determinado bem, mas também definir as condições de cada uso, a forma de interação entre os diferentes usos, as prioridades públicas em cada circunstância fática. Essa complexidade será ilustrada à frente, ao se tratar do regime jurídico das vias urbanas e, em seguida, de sua função social.

Partindo para a segunda parte proposta neste subtópico, passa-se a tratar das diferentes configurações de uso dos bens públicos, a partir das classificações relativas ao usuário (incluindo a relação com os demais administrados), ao título de legitimação e à retributibilidade<sup>140</sup>. Reitera-se que a abordagem da gestão do uso dos bens públicos parte de uma visão ampla dessa atividade administrativa, considerando não apenas o dever da Administração de ordenar e garantir os usos afetados, mas também de administrar o patrimônio público à luz dos princípios da eficiência e da função social da propriedade, buscando otimizar, racionalizar e ampliar ao máximo o uso dos bens públicos (Marques Neto, 2008, p. 382).

---

<sup>140</sup> Mais uma vez, tais recortes têm como ponto de partida, fundamentalmente, a estrutura da referida obra de Marques Neto (2008).

Da perspectiva do usuário, o uso poderá ser individual ou coletivo. Considerando essa perspectiva conjuntamente à relação do uso do bem pelo usuário com os demais administrados, o uso poderá, ainda, ser classificado como ordinário, privativo ou exclusivo.

O uso coletivo é aquele que o indivíduo faz como parte da coletividade, tal qual ocorre na fruição dos bens afetados ao uso comum, conforme antes desenvolvido. O uso individual, em contrapartida, se dá nos casos em que o administrado pode utilizar-se do bem por preencher uma condição subjetiva, o que pode ocorrer em relação aos bens afetados a uso especial ou sujeitos à afetação imprópria (bens dominiais).

O uso ordinário é aquele realizado pelo usuário de modo isonômico em relação aos demais administrados, exercido, portanto, de modo idêntico quando ocorrido em iguais condições. Pode incidir tanto sobre bens afetados ao uso comum, como sobre aqueles bens de uso especial cujo título de legitimação esteja amparado em elementos conjunturais (uso condicionado aberto, explicado à frente). O uso privativo, por sua vez, é aquele conferido a um administrado ou a um determinado conjunto de administrados a partir de um título individual, especial, legitimando apenas seu titular (ou seus titulares) àquele uso específico. Conforme explica Marques Neto (2008, p. 401), o titular do uso privativo detém uma prerrogativa de uso impassível de desfrute pelos demais administrados e poderá até mesmo privá-los daquele uso. O uso privativo não se confunde com o uso exclusivo, que interdita em absoluto o uso do bem pelos demais administrados em qualquer condição, seja para o mesmo uso ou ainda para um uso secundário.

No que tange ao título de legitimação, o uso poderá ser classificado como incondicionado ou condicionado. O primeiro, que é traço característico do uso comum, depende apenas da vontade do indivíduo, não ficando subordinado a qualquer condição individual ou autorização administrativa, o que, conforme já explicado, não se confunde com ausência de ordenação – estabelecida a partir de regras que podem prever condições objetivas para cada tipo de uso. O uso condicionado, por sua vez, tem como pressuposto um requisito subjetivo próprio do usuário, uma condição especial. Conforme explica Marques Neto (2008, pp. 392-393), o uso condicionado pode ser dividido em: aberto, cuja condição pode ser circunstancialmente preenchida por qualquer indivíduo, como ocorre com o indivíduo que, pelas condições de saúde, precisa de atendimento médico hospitalar; ou fechado, caracterizado por ser “permanentemente” limitado a determinados indivíduos que, ao preencherem exigências específicas a configurarem um status jurídico, passam a ter uma

prerrogativa especial, que lhes permite inclusive controlar o acesso ao bem – caso do professor de universidade pública em relação à sala de trabalho que lhe é atribuída.

Finalmente, em relação à retributibilidade, o uso poderá ser gratuito ou oneroso. O primeiro dispensa maiores comentários, sendo autoexplicativo. O segundo, a seu turno, poderá ser estruturado a partir de duas configurações distintas, a depender do tipo de uso: (i) onerosidade configurada pela cobrança de preço público ou tarifa dos usuários finais do bem a partir de sua fruição; ou (ii) cobrança pela outorga do uso do bem. Vale destacar que, embora a possibilidade de uso oneroso de bem público tenha sido pacificada a partir da previsão do artigo 103 do CCB/2002, não se pode proceder à cobrança pelo uso de bem que corresponda a serviço público gratuito por lei (Marques Neto, 2008, p. 396). Apesar dos limites, a onerosidade pode ser instrumento tanto a auxiliar a ordenação de uso, como a contribuir com a geração de receitas ao Estado para provimento de atividades de interesse coletivo (Marques Neto, 2008, p. 397).

Feitas essas considerações sobre as possíveis configurações de uso dos bens públicos, passa-se à etapa final deste subtópico, voltada a apresentar sucintamente os principais instrumentos de outorga de uso privativo de bem público, quais sejam, autorização, permissão e concessão. O esforço se justifica pelo fato de que “[m]esmo quando estiver qualificado a um uso público e, enquanto tal, for inalienável (art. 100, CCB), o bem público pode ser objeto de direitos reais ou obrigacionais que interditem ou obstem o uso para o qual o bem está consagrado” (Marques Neto, 2008, pp. 385-386). Ou seja, os chamados “direitos reais administrativos”, originados frequentemente a partir de outorga pelo Poder Público de direito de uso privativo, não recaem apenas sobre bens dominiais, podendo incidir também sobre bens de uso comum e de uso especial<sup>141</sup>.

Antes de adentrar cada espécie, dois comentários gerais são pertinentes. Em primeiro lugar, tem-se que o conteúdo do uso privativo é variável e condicionado, e que sua outorga é, em regra, discricionária (Marques Neto, 2008, p. 411). Além disso, não há um regime geral de outorga, de modo que cada ente federativo tem liberdade para dispor, dentro de suas respectivas competências materiais, sobre os instrumentos de gestão de uso dos bens sob seu

---

<sup>141</sup> Cabe pontuar que não somente usos privativos dependem de atos jurídicos específicos que habilitem seus usuários, mas também alguns usos comuns extraordinários (caracterizados por implicarem sobrecarga do bem), subordinados a autorizações (atos de polícia) que não se confundem com o instrumento que será tratado logo adiante (Marques Neto, 2008, p. 412).

domínio<sup>142</sup>. Dito isso, a ideia, a seguir, é apenas trazer sucintamente os principais traços característicos de cada instrumento.

A autorização é descrita pela doutrina majoritária como ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração consente que um particular dê, ao bem público, uso privativo de seu interesse, compatível com o interesse público (Carvalho Filho, 2018, p. 1324; Marques Neto, 2008, p. 142; Di Pietro, 2018, p. 943).

A unilateralidade diz respeito à ideia de que a autorização depende exclusivamente de manifestação da Administração, ainda que tenha sido previamente requisitada. A discricionariedade, por sua vez, advém do fato de que a Administração decide a respeito da autorização a partir de juízo de conveniência e oportunidade. A precariedade se refere à possibilidade de revogação do instrumento a qualquer tempo, “se sobrevierem razões administrativas para tanto, não havendo, como regra, qualquer direito de indenização em favor do administrado” (Carvalho Filho, 2018, p. 1324). A ênfase no interesse privado do autorizatário é traço marcante da autorização e, em função disso, esta não deve ser, como regra, conferida por prazo certo. O aprazamento é passível de ser entendido como autolimitado à Administração cuja inobservância pode gerar dever de indenização se comprovada a decorrência de prejuízos (Carvalho Filho, 2018, p. 1324).

Em relação aos requisitos, tem-se que a autorização deve ser conferida por ato formal escrito, prescinde de autorização legislativa e, em regra, também independe de prévia licitação. Para alguns autores, a exceção à desnecessidade de licitação é a autorização qualificada pela fixação de prazo determinado (Marques Neto, 2008, p. 416), que lhe retira, em certa medida, a precariedade.

Carvalho Filho cita como exemplos desse tipo de ato administrativo a autorização de área para estacionamento, bem como o fechamento de ruas para festas comunitárias ou o controle de acesso à via para a segurança dos moradores adjacentes (2018, p. 1325).

A permissão, por sua vez, é largamente definida como ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração permite que um particular dê, ao bem público de seu domínio, uso privativo de interesse coletivo (Carvalho Filho, 2018, p. 1326; Di Pietro, 2018, p. 944). Esse traço distintivo em relação à autorização, referente à finalidade

---

<sup>142</sup> A indefinição legal e doutrinária é objeto de extensos debates doutrinários sobre a caracterização desses instrumentos (Marques Neto, 2008, p. 454), que não serão ventilados aqui.

de cada instrumento, tem como desdobramento que, ao instrumento da permissão, por conferir direito de uso de interesse coletivo, a doutrina atribui menor precariedade, além de entender que sua outorga obriga o usuário àquela atividade, sob pena de caducidade (Di Pietro, 2018, p. 945). Ou seja, esse entendimento implica que a autorização faculta, enquanto a permissão obriga. Mesmo com essa distinção quanto à intensidade, a precariedade deve, ainda assim, imbuir o ato de outorga pelo fato de que, em regra, o uso objeto da permissão é distinto daquele correspondente à afetação principal do bem (Di Pietro, 2018, p. 944).

Marques Neto (2008, pp. 418-420) faz ressalvas a essa usual distinção entre autorização e permissão, além de relativizar alguns dos caracteres atribuídos à permissão. Sobre a distinção, ressalta a dificuldade de se estabelecer uma escala de interesses, de modo que tanto nos usos autorizados pode haver relevante interesse coletivo, como nos usos permitidos pode-se aventar o predomínio do interesse privado. Em relação à unilateralidade, argumenta que o interesse coletivo pode pressupor bilateralidade, ainda que a permissão de todo modo não seja reduzida a contrato. No que tange à discricionariedade, afirma que, mesmo que a decisão seja discricionária (e, por isso, também precária, já que passível de revisão), haveria certo grau de vinculação na decisão sobre a permissão de outros indivíduos com as mesmas características a idêntico uso nos casos em que o objeto da permissão admitir outros permissionários.

A partir dessas inferências, o autor defende que a permissão pode ter diversas configurações, ora se aproximando da autorização, ora possuindo contornos práticos semelhantes aos da concessão, como ocorre com a permissão qualificada (2008, p. 423). Acrescenta, na mesma toada, que a permissão assegura um uso especial e individual, conferindo direitos subjetivos ao permissionário, que são oponíveis contra terceiros, embora não plenamente oponíveis contra a Administração Pública (2008, p. 424). Em regra, tal instrumento se prestará a outorgar uso para atividade de interesse geral cuja disponibilização não precise ser feita pelo Estado (Marques Neto, 2008, p. 425).

Em relação aos requisitos formais, a permissão independe de autorização legislativa e também de licitação. Nos casos em que houver multiplicidade de interessados ensejando disputa, a licitação torna-se desejável, devendo-se, ao menos, instaurar algum tipo de procedimento isonômico, a exemplo do sorteio entre os pleiteantes.

Carvalho Filho cita como exemplos de aplicação do instrumento a permissão de uso para feiras de artesanato em praças públicas e para banheiros públicos (2018, p. 1327). Como o próprio autor admite, são exemplos frequentemente apontados pela doutrina a permissão para instalação de bancas de jornal, feiras livres e a colocação de mesas e cadeiras nas calçadas, em frente a bares e restaurantes. Contudo, Carvalho Filho entende que, nesses casos, o interesse predominante tornaria mais lógico que configurassem autorizações de uso, o que ilustra a questão já citada da dificuldade de se pacificar qual a principal motivação do ato – se o interesse geral ou o particular. Nesse sentido, o próprio autor aponta que “o melhor e mais lógico seria uniformizar os atos sob um único rótulo – seja autorização, seja permissão de uso –, visto que a distinção atual causa aos estudiosos mais hesitações do que precisão quanto à qualificação jurídica” (2018, p. 1327).

Por fim, apresenta-se a concessão administrativa de uso<sup>143</sup>, entendida como um contrato administrativo por meio do qual o Estado outorga a particular a utilização privativa de um bem de seu domínio, condicionando os termos de sua exploração (Marques Neto, 2008, p. 429). Sendo assim, trata-se de instrumento que confere estabilidade de uso e gozo da propriedade a terceiro, mostrando-se mais adequado, por exemplo, para outorga de uso principal de bens afetados ao uso especial.

Conforme anota Marques Neto (2008, p. 433), no caso de bens de uso comum ou especial, o uso concedido deverá ser compatível ou associado, enquanto no caso dos bens dominiais, pode ser concedido para uso de interesse comum ou para uso privativo sem finalidade específica (2008, p. 434). Tem-se, ainda, que embora possa ser gratuita, a tendência é que a concessão seja onerosa, salvo dispensa de pagamento em homenagem ao princípio da modicidade tarifária para uso relativo a atividades de interesse público.

Em relação ao aspecto formal, tem-se que a concessão depende, em regra, de prévia licitação – por força do artigo 37, XXI da CF/1988 –, que comporta exceções, ao passo que a necessidade de autorização legislativa é objeto de controvérsia doutrinária.

---

<sup>143</sup> Apresenta-se a seguir a chamada “concessão simples ou administrativa”. Entre suas espécies estão a concessão do direito real de uso, prevista do Decreto-lei 271/1967, e a concessão especial para fins de moradia, regulada pela Medida Provisória 2.220/2001, que não serão objeto de análise do presente trabalho.

### 3.1.5. Função social dos bens públicos e o regime jurídico das utilidades públicas

Este último subtópico da primeira parte do capítulo tem por objetivo apresentar a principal tese sustentada por Marques Neto na obra referida (2008), em que defende a definição do regime jurídico dos bens público a partir da apreensão da relevância e da especificidade das “utilidades públicas”<sup>144</sup> atreladas aos bens. Há que se analisar, nas palavras do autor, “os diferentes regimes jurídicos pela perspectiva do administrado, a partir das possíveis utilidades associadas aos bens com vistas a atender à demanda ou às necessidades dos indivíduos”, deslocando o eixo central do regime jurídico dos bens públicos para a sua função – uso direto ou indireto pelos administrados (2008, p. 496).

Entre as principais premissas da tese estão a afirmação da propriedade pública, o entendimento de que os bens públicos comportam uma multiplicidade de usos combináveis e são passíveis de exploração econômica. A partir delas, o autor traz críticas e proposições originais, que servirão, em certos aspectos, ao propósito do presente trabalho. O ponto de chegada é a defesa de um regime jurídico dos bens públicos, dentro dos parâmetros constitucionais e legais vigentes no país, com enfoque nas utilidades públicas – e não nos bens em si, por vezes entendidos como universalidades –, permitindo que, a partir do interesse dos usuários e do próprio Estado, sejam concebidos critérios de ordenação para as múltiplas utilidades a que cada bem pode servir.

O contexto que motiva a defesa de um regime com tais características, segundo a construção do autor, tem como elementos centrais a desmaterialização dos bens, a patrimonialização dos usos e a funcionalização da propriedade privada e pública – nesse último caso, a partir da intensificação e ampliação do conteúdo que preenche o princípio da função social da propriedade. Esses elementos sugerem a insuficiência do regime marcado por uma concepção formal de propriedade – influência da concepção civilista –, entendida como direito pleno sobre bem material, de valor estipulado pela aptidão para trocas.

Também por conta desse descompasso com o contexto citado, escapam ao regime tradicional, conforme o autor, a diversidade de matizes de usos especial e comum, o vínculo indissociável entre bens públicos e finalidades coletivas e, ainda, a multiplicidade de usos a que um mesmo bem pode estar afetado – usos esses que deveriam respeitar regimes específicos, em harmonia com um regime geral de ordenação da relação dos usos entre si. O

---

<sup>144</sup> Emprega-se essa expressão em fiel atenção aos termos da obra original e à designação do autor ao regime proposto: “regime jurídico das utilidades públicas”.

próprio arranjo federativo reforça a importância desse olhar, tendo em vista que as diferentes utilidades de um bem podem estar atreladas a prestações de competência de entes distintos, tornando a ênfase na utilidade – e não no bem – um pressuposto da cooperação federativa.

Em nossa leitura da obra, ressalta-se como fundamento estrutural, que compõe a espinha dorsal de toda a argumentação em torno do regime das utilidades públicas, um determinado entendimento sobre o que significa a função social da propriedade pública (Marques Neto, 2008, p. 491). Na visão do autor, a função social da propriedade não se presume cumprida pelo mero fato de o bem situar-se sob o domínio público. Ao contrário, o princípio da função social da propriedade, na esfera pública, exige uma aplicação mais intensa e abrangente, sobretudo tendo em vista que a utilização dos bens públicos se mostra indissociável da consecução de políticas públicas (Marques Neto, 2008, p. 494).

O autor defende que, para além do emprego do bem à “melhor utilidade que dele se possa extrair” (2008, p. 491), o princípio da função social da propriedade exige do Poder Público o dever de otimizar a utilização do bem, consagrando-o sempre que possível a múltiplas afetações, além de rentabilizá-lo em prol do erário quando isso se mostrar pertinente e compatível ao interesse público. Em síntese, exige-se do Estado uma atuação dupla, como gestor e agente econômico, que equilibre, na máxima medida, os usos dos bens públicos e a eficácia das políticas públicas que deles se servem, de um lado, e a obtenção de receitas com esses bens, de outro (Marques Neto, 2008, p. 493).

A formulação do regime jurídico das utilidades públicas tem como necessidade primeira a classificação dos diferentes usos, e não mais dos bens em si. Partindo dessa ideia, Marques Neto desenvolve um sistema de classificação baseado em cinco critérios de diferenciação (2008, p. 500): (i) condição exigida para o uso do bem; (ii) grau de rivalidade do uso; (iii) tipo de finalidade buscada; (iv) rentabilidade do uso; e (v) temporalidade do uso.

Em relação aos requisitos para a utilização, o uso pode ser classificado como: (i) livre, caracterizado como não excludente; (ii) condicionado, em que há exclusão a partir de uma condição objetiva; (iii) específico, que implica exclusão decorrente de condição subjetiva; (iv) privativo, em que há exclusão geral em relação a um dado uso pelos demais administrados – em função do privilégio de determinado administrado ou grupo de administrados –, o que não interdita que outros usos recaiam sobre o mesmo bem; e (v) exclusivo, que envolve a exclusão total, impedindo o uso direto ou indireto pelos demais administrados que não o utente titular (Marques Neto, 2008, p. 501).

No que tange ao grau de rivalidade, o uso pode ser: (i) rival, marcado pela geração automática de impedimento da utilização por outrem; ou (ii) não rival, que não exaure o bem ou recai sobre bem de disponibilidade não escassa, capaz de suportar quantidade indefinida de usuários concomitantes ou em sequência (2008, p. 502).

O terceiro critério, referente à finalidade, permite diferenciar usos que se confundem com a própria utilização direta do bem pelos administrados (caso dos usos livres) daqueles usos que são realizados por pessoas ou entes específicos para que, usando o bem como suporte, possam produzir e oferecer uma utilidade fruível pelos administrados em geral, beneficiando-os de modo indireto pelo uso do bem (Marques Neto, 2008, p. 502).

O critério da rentabilidade diz respeito à utilidade de gerar receitas para o Estado. Trata-se de critério que segmenta os usos que tenham por consequência a geração de receitas, daqueles que não trazem esse desdobramento. Importante ressaltar, que o aproveitamento econômico do bem não se confunde com a onerosidade do uso, tendo em vista que há casos em que a cobrança do usuário se dá para fins de ordenação ou mesmo de conservação do bem, não sendo, necessariamente, a geração de receitas seu objetivo primordial.

Por fim, o critério da temporalidade permite agrupar os usos em quatro categorias de classificação: (i) usos permanentes, caracterizados pela perenidade, continuidade e pelo caráter irrevogável; (ii) usos temporários, feitos a partir de um título circunstancial, sendo franqueado enquanto perdurar certa condição subjetiva; (iii) usos aprazados, que apesar de também transitórios, são vinculados a prazo certo, ao término do qual o usuário perde a condição de qualificado; e (iv) usos episódicos, que derivam de uma autorização a um ou mais administrados específicos para dar uso excepcional a um bem público.

Cruzando esses cinco critérios, Marques Neto (2008, p. 504) sustenta uma tipologia composta por sete classes de uso: (i) uso livre; (ii) uso geral, subdividido entre gratuito e oneroso; (iii) uso específico administrativo; (iv) uso específico utilitário; (v) uso econômico de interesse geral; (vi) uso econômico de interesse particular; e (vii) uso exclusivo de caráter não econômico. Adiante, à luz da descrição do autor, abordaremos os principais aspectos de cada um deles. Tendo em vista sua aplicação posterior às vias urbanas – nos tópicos seguintes e também ao final do Capítulo 4 –, vale explicar sucintamente cada um deles.

O uso livre é aquele franqueado a qualquer administrado, sendo realizado com larga margem de liberdade, sem que haja uma condição prévia. A ordenação desse tipo de uso não

decorre, portanto, do poder de polícia, mas de outros elementos tuteláveis que, indiretamente, incidem sobre esse uso. É o que se dá, por exemplo, no caso das praias, que não deixam de ser de uso livre em função da proibição de fogueiras, por motivos ambientais, ou da vedação à prática do nudismo, por razões morais e de costume. Assim, o uso livre se caracteriza pela titularidade difusa, pela inexistência de requisitos prévios de utilização – sendo, por isso, sempre gratuita –, pela não rivalidade, pelo caráter permanente e, ainda, pela ausência de mediação para fruição, que depende apenas da vontade do indivíduo (Marques Neto, 2008, p. 505). Um exemplo de fácil apreensão é o uso das calçadas e praças pelos pedestres, para circulação, a permanência e o convívio.

O uso geral, a seu turno, embora independa de titulação própria e excludente, exige do administrado o preenchimento de exigência objetiva, geral e abstrata, sendo, por isso, também franqueado a todos. Essa exigência pode até mesmo ser um título individualmente portado, mas isso não implicará sua subjetividade, de maneira que, em regra, o uso geral recai sobre bens capazes de receber a utilização concomitante ou sequencial por um número indefinido de administrados – daí porque sua generalidade. Frise-se que, no uso geral, o uso é sempre feito diretamente pelos administrados, podendo ser permanente ou temporário, a depender do tipo de habilitação que o legitima. Essa classe de uso se subdivide, ainda, em dois tipos: uso geral gratuito, em que não há retribuição direta atrelada, o que não significa a ausência de quaisquer custos para obtenção da condição habilitadora; e uso geral oneroso, em que da fruição decorre diretamente um dever de contraprestação pecuniária. Ambas as categorias podem ser exemplificadas pelo uso do leito carroçável das vias pelos usuários dos automóveis, sendo o uso oneroso quando houver pedágio pela utilização da via.

O uso específico, à semelhança do uso especial da classificação civilista, é marcado pela presença de uma condição subjetiva, de titulação específica, o que se relaciona com seu caráter de rivalidade e excludência. A distinção que cria as duas classes de uso dessa natureza reside na característica do usuário direto: o uso específico administrativo é franqueado apenas a agentes estatais ou por quem lhes faça as vezes no exercício de uma função administrativa, de modo que os administrados são beneficiários indiretos – será sempre gratuito e, do ponto de vista da temporalidade, poderá ser permanente, temporário ou aprazado; já o uso específico utilitário é gozado diretamente pelo administrado que preenche condição subjetiva e de titulação específica que, permanente ou episodicamente, o diferencia dos demais administrados – poderá ser gratuita ou onerosa (desde que o bem não seja suporte

de política pública com gratuidade garantida) e, da perspectiva temporal, poderá ser temporária ou apazada (Marques Neto, 2008, pp. 508-510).

Conforme será retomado, é comum que esses usos recaiam simultaneamente sobre um mesmo bem, em torno da mesma função. É o caso de um centro médico público, sobre o qual recai uso específico administrativo dos servidores da área da saúde e uso específico utilitário por parte dos administrados que lá recebem atendimento.

O uso econômico de interesse geral se dá nos casos em que o bem é suporte de atividade econômica em sentido amplo, sendo empregado para utilidade pública ou serviço público apto a gerar renda ao Estado. O usuário direto é um particular específico que, mesmo visando ao lucro, desempenha uma atividade que beneficia a coletividade. Na medida em que o bem assume caráter de mercadoria, sempre haverá rivalidade, o que não impede que o próprio Poder Público lhe dê aproveitamento econômico ao invés de trespassá-lo por meio de outorga – em regra, onerosa. A finalidade desse tipo de uso é dupla, contemplando tanto a rentabilização do bem como a oferta da atividade. Nessa categoria, o uso será sempre apazado (Marques Neto, 2008, pp. 510-511). São exemplos desse uso os casos mais frequentes de permissão de uso, como a realização de feiras de artesanato em praças ou a instalação de bancas de jornal.

O uso econômico de interesse particular, por sua vez, traz benefício apenas indireto à coletividade, diferenciando-se do anterior especialmente por ter como finalidade primordial a geração de receitas. Sua fruição é excludente e rival, de modo que a outorga de uso, sempre apazada, interdita a utilização por outros administrados. Dois dos exemplos mais frequentes desse tipo de uso são a exploração mineral e a exploração de terras irrigadas (Marques Neto, 2008, p. 511).

Por fim, tem-se no uso exclusivo não econômico uma categoria residual, em que, mesmo havendo exclusividade do uso, não há geração de receita decorrente. São os casos do uso da cela feito por indivíduo que cumpre pena de reclusão, do uso derivado de concessão de direito real para fins de moradia, do uso das terras indígenas pelos seus titulares e assim por diante. Em usos como esses, o benefício à coletividade será sempre indireto, normalmente em função do uso do bem como suporte para políticas públicas ou para a garantia de direitos. Da perspectiva temporal, esse tipo de uso pode ser apazado, temporário ou episódico (Marques Neto, 2008, p. 512).

Embora até aqui tenhamos destacado esse ponto apenas em relação ao uso específico, é fundamental ressaltar que diversos tipos de uso, desde que não exclusivos, podem recair sobre o mesmo bem, o que é uma decorrência natural de dois aspectos já tratados, correlatos entre si: a melhor adequação da classificação dos usos (e não dos bens) à realidade jurídica atual e a possibilidade de múltipla afetação dos bens. Dito isso, cita-se a ótima ilustração feita por Marques Neto (2008, p. 513) ao tratar de uma avenida, que pode ser simultaneamente afetada: ao uso livre pelos pedestres; ao uso geral condicionado pelos condutores de automóveis; ao uso específico administrativo atinente a um ponto de policiamento fixo; ao uso econômico de interesse geral pelo permissionário responsável por uma banca de jornal situada na calçada; e ao uso específico utilitário pelos usuários do metro situado em seu subsolo, ou mesmo da estação situada na superfície.

Esse exemplo será trabalhado em maior profundidade ao longo deste capítulo, mas serve imediatamente a dois propósitos. Além de ilustrar o exposto acima, relativo à possibilidade de convivência das distintas classes de uso que recaiam sobre o mesmo bem, tal imagem se presta a introduzir a importância do que será tratado ainda nesse subtópico: a necessidade de se entender a gradação do regime aplicável aos bens em função dos usos, garantindo um tratamento específico a cada uso e, ao mesmo tempo, o estabelecimento de critérios de prevalência dos usos entre si<sup>145</sup>.

Em resumo de tudo que expôs sobre a classificação dos usos, Marques Neto (2008, p. 520) aduz que a finalidade pública perseguida em dado uso atribuído ao bem público sempre se traduzirá na garantia de um direito dos administrados (uso livre e uso geral), na oferta de utilidade ou comodidade fruível pelos administrados direta (uso específico utilitário) ou indiretamente (uso específico administrativo), no cumprimento de uma política pública (além de outras possibilidades, parte dos usos exclusivos não econômicos) ou, ainda, na satisfação da necessidade de aproveitamento econômico do bem, com alguma finalidade combinada (uso econômico de interesse geral) ou sem (uso econômico de interesse particular).

Há, portanto, um necessário lastro da afetação do bem em uma finalidade pública, de modo que, diante da crescente escassez dos bens públicos em relação às demandas sociais,

---

<sup>145</sup> Essa percepção é a base da compreensão sobre a formulação de um regime que derogue o direito comum na exata medida da importância do uso do bem à função pública, o que, segundo Marques Neto (2008, pp. 514-518), implica a observância do princípio da subsidiariedade, que delimita a abrangência do regime, e do princípio da proporcionalidade, que determina sua intensidade.

tem-se que “as decisões sobre o emprego do acervo de bens públicos (v.g., deliberações sobre os usos a que serão consagrados esses bens) confundir-se-ão com o estabelecimento das políticas públicas” (Marques Neto, 2008, p. 521). Por esse raciocínio, conforme bem indica Marques Neto (2008, pp. 521-522), infere-se que quanto “mais rivais forem os usos e quanto mais amplas e complexas forem as demandas dos administrados pelo cumprimento das finalidades públicas pelo Estado, mais a alocação de um bem público a um uso de interesse geral importará em decisão política”.

Daí porque, na condição de decisão política, a alocação dos bens públicos em relação à afetação e as finalidades públicas exige arbitrar entre múltiplos interesses legítimos, o que remete novamente à pertinência do uso da abordagem direito e políticas públicas (Bucci, 2017; Bucci e Coutinho), exigindo do Poder Público três decisões sequenciais (Marques Neto, 2008, p. 522): eleição da parcela de beneficiários que utilizarão o bem; indicação dos contornos desse uso e das condições de fruição; e arbitramento da hierarquia dos usos a partir de critérios de prevalência de determinados usos sobre outros que recaem sobre o mesmo bem.

A partir desse entendimento, Marques Neto (2008, p. 523) propõe quatro critérios de hierarquização dos usos que recaem sobre os bens, tema com o qual encerramos esse tópico. São eles: (i) critério da afetação original; (ii) critério da generalidade ou da abrangência; (iii) critério da prejudicialidade ou da rivalidade; e (iv) critério da economicidade ou da rentabilidade. Explica-se sucintamente sua aplicação, assentando desde logo que os pressupostos do autor relativos à sua dinâmica são: de um lado, a existência de uma hierarquia decrescente dos critérios; e, de outro, a incidência dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade na busca pela otimização do uso dos bens, refletindo a densidade dos interesses públicos tutelados.

Pelo primeiro critério, que tem precedência sobre os demais, prevalece o uso decorrente de afetação formal do bem, o que deriva do princípio da legalidade. Ou seja, uso fundamentado em afetação prevista em lei ou diretamente decorrente de ato normativo se impõe sobre os demais. O ato formal abarca as aquisições originárias – por exemplo, via expropriação ou obra pública, tendo em vista que o bem se torna público ou surge já direcionado à determinada utilização primária. Vale lembrar que dentre os atos formais há também uma ordem de prioridades, prevalecendo a lei sobre o ato administrativo e este sobre

a intervenção pública que configurou o bem. Pontua-se, enfim, que a afetação pode ser suprimida ou alterada por ato formal compatível com a afetação original em questão.

Pelo segundo critério, subsidiário ao primeiro e prevalecente sobre os demais, prioriza-se o uso com maior generalidade ou cujos interesses subjacentes sejam mais abrangentes – o que concerne ao universo de beneficiários a que o bem é acessível. Dessa feita, tendo-se que arbitrar entre dois usos na mesma condição em relação à afetação formal ou não, terá prevalência: o uso livre sobre o uso condicionado; o condicionado sobre o específico; o uso específico sobre o privativo; e qualquer outro sobre o uso exclusivo.

À luz do terceiro critério, aplicado subsidiariamente aos anteriores, terá privilégio o uso que sirva ao maior número de administrados ou aquele que mais adequadamente se concilie com outras aplicações possíveis. Em síntese, prevalece o uso que ofereça mais utilidades, o de maior abertura em relação aos usuários entre si e em relação aos outros usos. Em outras palavras, predominará o uso com menor rivalidade ou aquele que garanta a combinação com a maior variedade de usos possível. Conforme Marques Neto (2008, p. 526), essa otimização das utilidades pode considerar tanto o aspecto material da conciliação como temporal (maior ou menor duração do uso)<sup>146</sup>.

Por fim, o último critério determina que, na falta de outro parâmetro que enderece o conflito, a Administração se incline pelo uso mais rentável ou menos dispendioso ao erário.

Delineados todos esses aspectos acerca do regime jurídico dos bens públicos no ordenamento brasileiro, passa-se, a seguir, a aplicar tais entendimentos às vias urbanas, sempre considerando suas especificidades.

### 3.2. Regime jurídico das vias urbanas

No segundo tópico deste capítulo, retoma-se a ênfase sobre o objeto “vias urbanas”, analisando-o a partir do regime geral dos bens públicos apresentado acima. O tópico será dividido em três partes. Em uma primeira, serão aplicados os diferentes critérios de classificação dos bens públicos às vias urbanas, ponto de partida para entender a que classe de bens corresponde seu regime jurídico. Em seguida, abordam-se os principais aspectos do

---

<sup>146</sup> Ideia que reforça nossa posição sobre o conceito de usos extraordinários, entre os quais não se devem incluir os episódicos, ao menos em relação às vias urbanas.

regime geral dos bens públicos a incidir sobre as vias urbanas, com especial atenção ao instituto da afetação. Por fim, o último subtópico presta-se a relacionar a afetação múltipla das vias às dificuldades envolvidas na gestão de seu uso, refletindo questões abordadas nos dois últimos pontos do tópico anterior.

### 3.2.1. As vias urbanas enquanto bens públicos

Neste subtópico serão aplicadas às vias urbanas as classificações dos bens públicos a partir dos diferentes critérios, tal qual apresentados no começo do tópico anterior, bem como suas implicações imediatas. Essa aplicação ensejará maior análise na medida da adequação das especificidades do bem público “via urbana” em relação a cada critério específico das classificações aludidas.

Em primeiro lugar, cabe pontuar que, no acervo de bens públicos, a via urbana situa-se no universo de coisas, tendo em vista sua materialidade, o conteúdo físico que lhe oferece suporte. Ainda no que tange à sua relação com o que caracteriza um bem como tal, seja público ou não, destaca-se que aparece com muita clareza no caso das vias urbanas o requisito da escassez, essencial a conferir-lhe valor econômico. As razões para isso estão, em grande medida, presentes nas formulações do primeiro capítulo deste trabalho.

A terra, suporte das vias urbanas, é elemento necessariamente escasso no contexto urbano. O desenvolvimento urbano dialeticamente conta com essa escassez, que impulsiona o adensamento conformador do meio urbano. Para além da escassez de seu suporte, a demanda por mobilidade cresce na medida do desenvolvimento de cada cidade, aumentando a rivalidade pelo uso do espaço de circulação, historicamente distribuído desigualmente entre os usuários dos diferentes meios de transporte e, conseqüentemente, entre as diferentes classes sociais. Tem-se ainda a rivalidade entre usos, tendo em vista ser a rua, no âmbito das cidades, o espaço público por excelência, sendo suporte de diversas outras necessidades públicas para além da circulação. Por fim, a necessária regulação dos usos, que visa, em tese, à otimização das destinações da via urbana, institucionaliza, grosso modo, essa escassez, instituindo limites a cada uso.

Passando à questão da titularidade, infere-se que a via urbana é de propriedade do município em que se situa. Assim, a via urbana necessariamente integrará o domínio estatal,

classificando-se como bem público pelo critério subjetivo. A importância da afirmação das vias urbanas como parte do domínio estatal ilustra muito bem a justificativa da propriedade pública – contrária à ideia de *res nullius* –, amparada na garantia da proteção contra a apropriação privada e a gestão inadequada ao interesse público.

Na classificação do CCB/2002, as vias urbanas enquadram-se como exemplo clássico de bens de uso comum do povo, o que reveste seu uso dos atributos da impessoalidade, incondicionalidade e generalidade. Contudo, recorrendo-se à classificação dos usos de Marques Neto – em detrimento da classificação de bens do Código – vislumbra-se um cenário de maior complexidade. A via urbana contempla necessariamente o uso livre – impessoal, incondicional e geral –, mas a este não se restringe. Há diversos outros tipos de uso recaindo sobre as vias, sendo que alguns, mesmo não sendo livres, justificariam sua classificação como bens de uso comum do povo. É o caso, por exemplo, do uso geral do leito carroçável pelos usuários dos automóveis, motocicletas e assim por diante. Essa diversidade de usos será retomada a seguir, quando da abordagem da afetação múltipla das vias urbanas.

Em correlação à classificação civilista, pontua-se que as vias urbanas são bens públicos em sentido próprio, posto que afetadas ao uso comum do povo. O tema da afetação remete, desde logo, ao modo de aquisição das vias pelo Estado. Foi apresentado no Capítulo 2 o instituto do parcelamento do solo urbano que, como se viu também no primeiro tópico deste capítulo, implica a doação compulsória das áreas livres, dentre as quais aquelas destinadas à criação de vias urbanas por meio do arruamento. Nesse caso, a via urbana incorpora-se, ao patrimônio do ente municipal, já afetada ao uso comum por força da lei. Além desse, há outros meios de aquisição possíveis.

A desapropriação de imóvel para abertura ou duplicação de via também é meio de aquisição e, em função do decreto de utilidade pública e sua motivação, implica igualmente que a via urbana seja incorporada ao patrimônio público recebendo, imediatamente, a afetação à circulação.

Um terceiro meio é a obra pública que origina uma nova via, a exemplo de pontes e túneis, configurando forma originária de aquisição nos casos em que consistir em forma isolada de aquisição de propriedade. Nesse caso, a própria intervenção formal do Estado com essa finalidade será o ato a consagrar a via à finalidade de circulação.

Por fim, há aquelas vias que assim são tratadas desde tempos imemoriais, independentemente de registro, situação em que a propriedade estatal pode ser, em tese, fundamentada na usucapião, em função da prescrição aquisitiva ocorrida – cf. abordado no tópico anterior. Nesse caso, é um fato jurídico, atinente ao transcurso do tempo desde o início da posse pacífica e ao costume de uso das populações e do próprio Poder Público, que implicará a afetação da via à circulação.

Em síntese, no caso de doação compulsória, desapropriação e obra pública, entende-se que a afetação é formal, ao passo que, no caso das vias que assim o são desde tempos imemoriais, a afetação é tácita. Nos quatro casos, nos parece evidente que a afetação à circulação se dá desde o primeiro momento em que o bem é incorporado ao patrimônio estatal. A via urbana, em todos os casos, nasce afetada à circulação, o que não se confunde com afetação intrínseca, já que essa consagração decorre dos possíveis meios de aquisição e não do que seria a natureza do bem.

Passando aos atributos dos bens públicos, em princípio não há tantas peculiaridades no caso das vias urbanas. A via, que nasce consagrada à finalidade de circulação, em vista da condição de indisponibilidade em que essa função lhe coloca, é imbuída das características da impenhorabilidade, imprescritibilidade<sup>147</sup> e não onerosidade. Enquanto afetada como tal, é também inalienável.

Diante dessa indisponibilidade, a grande questão colocada é se a via urbana pode ou não ser objeto de desafetação integral<sup>148</sup> e, em caso positivo, quais seriam os critérios para

---

<sup>147</sup> A imprescritibilidade remete ao fato de as vias urbanas não poderem deixar de ser de domínio público em função de prescrição aquisitiva (usucapião). Isso não impede a possibilidade de conflitos judiciais acerca da posse da via urbana. Exemplo disso é o julgado citado por Rocha (2005, pp. 132-133), em que o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) negou a reintegração de posse movida pela Prefeitura para reaver uma área de uso comum ocupada por crianças portadoras de deficiência. Conforme a descrição do autor, o Desembargador Rui Stoco condicionou a restauração da posse à providência de dar-se novo abrigo, ainda que temporário, às crianças (TJSP – 3ª C. de Direito Público; AI 335.347-5/00-SP; rel. Des. Rui Stoco; j. 21.10.2013). Vale pontuar também que Rocha (2005, pp. 134-138), na mesma digressão, defende a possibilidade de aplicação de o instrumento previsto no artigo 1.228, §4º do CCB/2002 - que denominou “desapropriação judicial” – ser aplicável a bens públicos, inclusive os de uso comum, como as vias urbanas. Segundo Rocha, a definição da natureza jurídica do instituto é importante, pois que “enquanto a desapropriação pode incidir sobre bens públicos, ainda que com reservas, a usucapião de bens públicos, especialmente a dos bens de uso comum, estaria proibida por força do que dispõe o artigo 183 da Constituição Federal” (2005, p. 138).

<sup>148</sup> A desafetação integral implica que a via urbana existente deixe de ser, do ponto de vista jurídico, uma via. Isso não se confunde com a desafetação parcial, que permite, por exemplo, a instalação de uma banca de jornal em uma determinada área da via, sem que isso implique o óbice aos demais usos na área remanescente da mesma via. Essa noção de desafetação integral é bem compreendida a partir da definição de desafetação enunciada por José Cretella Júnior: o fato ou a manifestação da vontade do Poder Público mediante a qual um bem do domínio público é subtraído da dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado (1969, p. 105).

tal. Para quaisquer bens, desde que a Constituição Federal permita a alienação, devem ser observados requisitos formais – variáveis a depender do caso – e, sobretudo, materiais. Do ponto de vista substancial, impõe-se que a desafetação integral não prejudique a continuidade das finalidades públicas suportadas pelo respectivo bem e, ainda, que a motivação da decisão demonstre o benefício da desafetação ao interesse público. Na grande maioria dos casos das vias urbanas, isso será inviável, restando a via afetada à circulação e, por isso, inalienável. Pode-se vislumbrar exceções e, para esses casos, a discussão deve ser feita à luz da situação concreta. De todo modo, é importante ressaltar que, em regra, a via não será passível de desafetação, remanescendo inalienável. Isso não significa, em nosso entendimento, que a desafetação dependa necessariamente do abandono ou do desuso prévio, como defendeu Toshio Mukai (1985).

Partindo à última segmentação, tem-se que as vias urbanas são bens imóveis. Essa classificação traz algumas implicações relevantes ao regime jurídico, como exemplifica o art. 17, I, que prevê a necessidade de autorização legislativa, avaliação prévia e licitação para a alienação de bens imóveis pela Administração, observadas algumas exceções. Ainda que haja algum nível de controvérsia sobre esses requisitos formais, conforme antes exposto, o pressuposto material da desafetação integral das vias já a torna uma exceção. Serão relativamente raros os casos em que a Administração possa prescindir completamente da via já aberta para garantir a continuidade das atividades públicas a que se presta e, além disso, consiga demonstrar o benefício de sua desafetação integral ao interesse público.

Uma questão prática de grande relevo, já aludida no tópico anterior, é o critério de identificação dos bens acessórios que integram a via urbana. Como se viu, para Marques Neto, há que se levar em conta a afetação do bem principal, devendo-se entender como incorporados ao imóvel apenas aqueles bens móveis consagrados às mesmas finalidades. Entendemos que o critério é correto, mas sua aplicação a cada concreto nem sempre é clara.

Exemplificando sua tese, o autor infere que, à luz da afetação das vias, tem-se que “a placa de sinalização de trânsito integra o bem imóvel via pública, [enquanto] a banca de jornal ou o poste de energia elétrica nela não se incorporam, permanecendo como bens imóveis independentes e consagrados a finalidades distintas” (2008, p. 273). Quanto aos bens afetados a finalidades imediatamente correlatas à circulação – como placas de trânsito, abrigos para passageiros de ônibus e bicicletários (parte expressiva do mobiliário urbano) –

a aplicação parece mais tranquila: todos devem ser considerados bens acessórios da via. Contudo, questões de duas naturezas restam em aberto.

Em primeiro lugar, deve-se entender que a aplicação da tese terá como pressuposto uma dada concepção de circulação. Há bens que não estão envolvidos diretamente na função da circulação, mas lhe dão suporte, como é o caso dos postes de iluminação, que garantem o deslocamento noturno – principalmente de pedestres e ciclistas –, ou os bancos, que, assim como as vagas de estacionamento de automóveis, garantem que a circulação dos pedestres não envolva apenas ir e vir, mas também ficar. Nesse caso, a pergunta que fica é: a qual tipo de circulação as vias estão afetadas?

Em segundo lugar, como já exposto, a via urbana é afetada a uma série de utilidades secundárias, que também dependem de bens acessórios para se desenvolverem. Lixeiras, postes de energia elétrica, galerias subterrâneas, árvores, bancas de jornal estariam ou não ligadas a essas afetações secundárias das vias urbanas? Nesse caso, a questão de fundo colocada é: quais são as afetações secundárias das vias urbanas? Os bens móveis ligados a essas afetações secundárias podem ou não ser considerados acessórios às vias?

Essas duas questões estão diretamente relacionadas, respectivamente, aos objetos centrais dos dois subtópicos seguintes.

### 3.2.2. Regime jurídico da afetação principal das vias urbanas

Após aplicar o regime geral dos bens públicos às vias urbanas, essencialmente focado no regime de aquisição e na classificação das vias urbanas, se buscará, neste subtópico, descrever o regime de sua afetação principal: a função de circulação. Trata-se fundamentalmente de compreender o significado da destinação das vias à circulação, tendo como pressuposto que esta é considerada pacificamente pelo direito sua afetação principal, desde seu surgimento enquanto tal.

Conforme José Afonso da Silva, as vias urbanas “são espaços preordenados ao cumprimento da função urbana de circular, que é a manifestação do direito fundamental de locomoção [...]. [Os usos especiais que vão surgindo] não desnatura[m] sua função básica, que é servir de canal de circulação, de comunicação, de infraestrutura urbana” (2012, p. 213).

Sobre o direito de circulação, o próprio autor esclarece que nele se incluem o direito de ir e vir e também o de ficar (2012, p. 179).

Na mesma linha, Escribano Collado argumenta que, enquanto o bem estiver afetado a essa destinação, o deslocamento não se trata de mera possibilidade, mas de um poder passível de exercício *erga omnes* (1973, p. 358), o que remete à já aludida ideia de um direito subjetivo. Apesar das variações derivadas de peculiaridades de cada espécie, depreende-se que sobre todos os logradouros públicos, que são bens de uso comum sujeitos às disposições do CTB<sup>149</sup>, incide o direito subjetivo de circulação, que inclui tanto a locomoção, quanto à permanência.

Como expressão síntese dessa relação, Silva identificou um direito geral à rua, segundo o qual, “**ressalvadas as restrições de trânsito e as demais limitações de interesse comum**, ninguém poderá ser impedido do direito de transitar e permanecer neles [logradouros]. Nesse ‘permanecer’ inserem-se o direito de reunião sem armas [...], bem como o de estacionar veículos [...]” (2012, pp. 213-214, grifo nosso). Ocorre que, nessa sutil ressalva, como o próprio autor sugere em seguida (2012, p. 214), cabe, praticamente, toda a atividade de organização da circulação e a regulamentação dos usos das vias urbanas. Assim, para as finalidades desse trabalho, é importante elaborar uma construção que desloque a ênfase da formulação citada.

O direito fundamental de ir e vir, bem como o direito de reunião (ou “de ficar”) nos espaços de uso comum do povo são juridicamente indiscutíveis. Em abstrato, pode-se dizer que impassíveis de questionamento. Contudo, sua fruição no espaço urbano, que pode se manifestar de diversas maneiras, está inserida em um emaranhado complexo de direitos e relações jurídicas. Da forma colocada, fica implícita a ideia de que a existência da via, com um mínimo de organização, seria suficiente para garantir a circulação de cada um, como uma liberdade que impõe ao Estado a abstenção ou, se muito, a garantia do uso da via com esse fim contra possíveis perturbações de terceiros – à semelhança do direito de propriedade.

Contudo, o direito ao transporte, assim como o direito de ir e vir, tem as vias urbanas como suporte necessário, tendo sua realização essencialmente atrelada ao uso deste bem.

---

<sup>149</sup> Segundo o art. 1º, o CTB rege o trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação. O art. 2º, por sua vez, define vias terrestres, incluindo os logradouros entre elas: “Art. 2º São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os **logradouros**, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.” (grifo nosso).

Trata-se de um direito social, que demanda do Estado a produção de políticas públicas. Assim como o direito à cidade e todos os seus componentes, sua fruição é necessariamente coletiva. Dessa perspectiva, as tais “restrições de trânsito e demais limitações de interesse comum” adquirem outro patamar. Trata-se da hercúlea tarefa do Estado de organizar o espaço público, escasso frente a diversos interesses e usos conflitantes, suprimindo necessidades sociais vitais, como a circulação, e assegurando direitos fundamentais, como o direito de ir e vir e o direito de reunião.

Não à toa, o tema foi objeto de estudo e pesquisa profundos de diversas áreas do conhecimento – urbanismo, engenharia de tráfego, sociologia, economia e outras –, bem como da produção contínua e duradoura de documentos internacionais que, ao menos desde a década de 1970<sup>150</sup>, buscam responder a indagações comuns sobre a organização do transporte urbano, que, entre outras coisas, depende da organização das vias urbanas para garantir o uso principal a que estão consagradas. Tais indagações podem ser resumidas, grosseiramente, na seguinte questão: como organizar as vias urbanas (em associação à organização do território e dos transportes urbanos) a fim de prover condições de mobilidade visando, principalmente, aos ideais de justiça social, acessibilidade, sustentabilidade ambiental, segurança e eficiência?<sup>151</sup>

Ao longo das últimas décadas, a legislação brasileira incorporou uma série de conceitos, entendimentos, princípios e instrumentos da produção acadêmica e dos documentos internacionais sobre a questão urbana, que ajudam enormemente a responder a essa indagação (Haddad, 2014). Assim, a ideia de circulação a que se prestam as vias urbanas não deveria, em tese, ser definida ao bel prazer do gestor da ocasião. O ordenamento brasileiro impõe consistentemente limites negativos e positivos que balizam a tarefa de regramento e organização do uso das vias urbanas, especialmente indicando que as condições de circulação que são almejadas. Isso não retira o caráter político da decisão sobre como organizar a circulação pelas vias urbanas. Significa apenas que, em grande medida, essa decisão já foi tomada pelo legislador federal no exercício de sua competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI da CF/1988) e para instituir diretrizes para os transportes urbanos (art. 21, XX da CF/1988). Deve-se acrescentar, decisões tomadas em processos legislativos densos, com forte incidência de movimentos organizados em torno

---

<sup>150</sup> A Declaração de Vancouver (1976), primeiro documento produzido pela ONU Habitat, discorre em sua recomendação C.14. sobre princípios e regras a serem considerados na organização do transporte urbano.

<sup>151</sup> Sobre isso, ver Haddad (2014, pp. 24 e ss.).

dos diversos interesses em jogo. Em tese, resta, então, mais restrita a discricionariedade de quem executa a política atinente às vias urbanas com vistas a definir os termos em que se organiza a circulação urbana.

Em suma, os parâmetros da circulação encontram-se juridicamente determinados na legislação federal e vinculam os Municípios no exercício de sua competência de executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182 da CF/1988), que inclui a organização do transporte coletivo, de caráter essencial (art. 30, V da CF/1988). Esses parâmetros legais, sem sombra de dúvidas, integram o regime jurídico das vias urbanas, valendo discorrer brevemente a esse respeito, ainda que de modo não exaustivo.

O principal diploma federal sobre o tema é a Lei 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), cujo objetivo é contribuir para o “acesso universal à cidade” e a “efetivação da política de desenvolvimento urbano” (art. 2º da lei). O núcleo semântico da PNMU encontra-se nos artigos 5º, 6º e 7º da lei, que estabelecem, respectivamente, os princípios, as diretrizes e os objetivos da política, servindo de guia para a compreensão de todos os temas destrinchados na legislação sobre mobilidade urbana. Em trabalho anterior, abordamos analiticamente a maioria desses princípios, diretrizes e objetivos (Haddad, 2014, pp. 54-56), conteúdo que se busca resumir a seguir. Parte-se dos princípios (art. 5º), tematicamente agrupados, para relacioná-los às diretrizes e aos objetivos. Vale lembrar que tais princípios se somam aos já tratados princípios do direito urbanístico (Capítulo 2) e princípios que regem a atividade da Administração Pública brasileira (primeiro tópico deste capítulo).

Os incisos I e VI do art. 5º estabelecem como princípios a **acessibilidade universal** e a **segurança nos deslocamentos**, entendendo-se acessibilidade como “facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados” (art. 4º, III). Explicita-se, aqui, o caráter universal do direito ao transporte, que deve ser garantido a todos os habitantes das cidades, independente de gênero, cor, idade, classe social, religião, bairro de domicílio ou condição física. O transporte urbano deve ser concebido e organizado de modo a garantir condições de mobilidade a todos os cidadãos, sem distinções de qualquer natureza, assegurando-se a segurança dos usuários nos deslocamentos. O princípio da acessibilidade tem como desdobramento o objetivo no artigo 7º, III: **proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade**. Segurança e acessibilidade para todos os modais, à luz das

iniquidades tratadas no Capítulo 1, implicam que os modos com maior potencial lesivo, notadamente aqueles mais velozes e pesados, sejam contidos pela atividade normativa e fiscalizatória, mitigando-se os riscos que trazem à integridade da coletividade e, sobretudo, daqueles que utilizam os modos ativos de transporte.

O princípio previsto no artigo 5º, II é o **desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambiental**, que pressupõe o planejamento da circulação no longo prazo, considerando a interação de cada uma das dimensões da dinâmica urbana. Essa mesma ideia é repetida na diretriz do artigo 6º, IV – **mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade** – e no objetivo do artigo 7º, IV – **promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades**. O artigo 6º, V traz ainda uma diretriz que configura um dos meios para atingir a finalidade de mitigar os custos ambientais: **incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes**. Nesses dispositivos fica reforçada uma concepção de direito ao transporte como parte do direito à cidade, amplo e abrangente de diversas garantias, como o direito a um meio-ambiente saudável. Além disso, tem-se como desdobramento lógico a necessidade de impor limites, relativos a parâmetros de fabricação, manutenção e consumo de combustíveis, aos modos de transporte responsáveis pela maior parcela de poluição (atmosférica e sonora). Por fim, o incentivo ao uso dos meios menos poluentes e, em paralelo, o desincentivo daqueles que poluem mais são medidas sem as quais essas disposições dificilmente sairão do papel.

Os incisos III, VII e VIII tratam, respectivamente, dos princípios da **equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo**, da **justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços**, e da **equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros**. Lendo-os conjuntamente, nota-se uma ênfase na busca por justiça social, que envolve considerar os pontos de partida de cada cidadão para perseguir a igualdade material, pressupondo o dever de identificar e reverter todas as formas de desigualdade vinculadas à atual gestão regressiva das vias urbanas – conforme abordado no Capítulo 1.

Infere-se, desse ponto, a consideração da realidade fática vigente nas cidades brasileiras, marcada pelo desequilíbrio e pela injustiça, o que redobra a responsabilidade do gestor público que a planeja e executa a política de mobilidade. O artigo 7º, I promove uma

acentuação dessa sinalização quando expressa como um dos objetivos da PNMU a **redução das desigualdades e a promoção da inclusão social**. Em suma, os dispositivos em questão apontam para a necessidade de realizar uma reforma viária, que garanta uma distribuição mais equitativa do espaço de circulação, o que tem como consequência combater as diversas desigualdades geradas por sua ocupação socialmente injusta – detalhadamente abordadas no Capítulo 1. O modelo de distribuição do viário ainda dominante hoje nas cidades brasileiras se mostra, em contraposição a essa previsão, um elemento que reproduz e aprofunda essas desigualdades. Como se viu, primazia dos usuários do transporte individual na ocupação do viário lhes confere privilégios – como se deslocar mais rápido, com mais conforto, poluindo mais e gerando maior potencial lesivo à coletividade – em prejuízo direto a todos os demais cidadãos, em especial daqueles que utilizam os meios de transporte coletivos e os chamados modos ativos.

Os incisos IV e IX, a seu turno, trazem como princípios a **eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano** e **eficiência, eficácia e de efetividade na circulação urbana**. Tais previsões indicam, de um lado, o zelo com o patrimônio público, traduzindo-se a eficiência como a otimização dos recursos e a adequação dos meios, e, de outro, o caráter instrumental do direito ao transporte. Sendo este um direito meio, a garantia de outros direitos fica atrelada à sua efetiva prestação. Também decorre desses princípios a necessidade de se considerar os custos sociais dos congestionamentos de automóveis, que impactam a coletividade, inclusive onerando diretamente as contas públicas, conforme também abordado no Capítulo 1.

Abro parênteses para exemplificar brevemente a afirmação. A maioria das capitais brasileiras subsidia a tarifa do transporte de ônibus, cuja composição tem no gasto com combustível um dos principais elementos. Submeter o transporte coletivo aos engarrafamentos gerados basicamente pelos automóveis significa gerar desperdício de combustível, pressionando os custos e, conseqüentemente, os subsídios para cima, em prol da manutenção de um preço tarifário minimamente acessível à população – o que se torna cada vez mais difícil. Ou seja, o congestionamento de automóveis gera ineficiências sistêmicas, atingindo, inclusive, de modo contundente, a organização do transporte público coletivo. Muitos outros exemplos podem ser dados: a queda da produtividade do trabalho, já abordado, a perda dos ganhos da economia de aglomeração por conta do espraiamento urbano, os incontáveis investimentos da construção e manutenção de uma estrutura viária que nunca se mostra suficiente e assim por diante.

Voltando ao núcleo da PNMU, destaca-se que a ideia do transporte como direito instrumental também é reforçada na diretriz constante no art. 6º, I – **integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos** – e no objetivo da PNMU estabelecida no art. 7º II – **promover o acesso aos serviços básicos de equipamentos sociais**. Nesses dispositivos, fica evidente que a oferta do serviço de transporte urbano, caracterizado como essencial pela própria CF/1988 (art. 30, V), é um pressuposto do acesso dos cidadãos a diversos outros serviços públicos e, em última análise, da garantia do direito à cidade. O próprio direito à moradia só pode ser plenamente garantido a partir do acesso do cidadão ao local de trabalho, aos equipamentos públicos de educação, saúde, lazer e cultura, bem como da efetiva prestação do serviço de saneamento básico. Como se abordou no início desta dissertação, o modelo rodoviarista contribui determinantemente para a fragmentação territorial, espraiando a cidade, incentivando a periferização dos mais pobres e, conseqüentemente, dificultando o acesso de grande parte das populações urbanas a diversas de suas necessidades. Desse modo, a diretriz citada também se mostra incompatível com a reprodução desse modelo, impondo a elaboração de políticas públicas capazes de revertê-lo.

O inciso V estabelece o princípio da **gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da PNMU**. Conforme aponta Perez (2006), a participação na formulação e execução das políticas públicas guarda uma dupla função. De um lado, presta-se a legitimar a política por meio do próprio processo decisório, possibilitando a “adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas” (2013, p. 168). De outro, serve a garantir sua eficiência, levando em conta que os beneficiários da política são sujeitos em condição privilegiada para enriquecê-la e aprimorá-la. Essa dupla função pode ser inferida também do artigo 7º, V da PNMU, que elenca como um de seus objetivos: **consolidar a gestão democrática como instrumento da garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana**. O sentido da palavra “gestão” nesses contextos não deve ser compreendida como mero gerenciamento, envolvendo as funções de direção, planejamento e avaliação das políticas (Bucci, 2002b, p. 323). Esse objetivo ainda parece bastante distante, mesmo quando canais de diálogo são instituídos, de modo que é preciso inovar nesse campo, tornando o processo de participação mais atrativo, qualificado e inclusivo.

Abordados os princípios – ao lado de diretrizes e objetivos correlatos –, passamos a tratar das diretrizes ainda não mencionadas do artigo 6º da PNMU, os quais, conforme se verá, também conferem conteúdo contundente a balizar a atividade de organização da circulação, sendo vinculante, portanto, à gestão das vias urbanas, atinente à sua afetação principal.

O inciso II do art. 6º prevê como diretriz da PNMU a **prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público sobre o transporte individual motorizado**. Fica evidente, aqui, a opção política do legislador por inverter a lógica posta, exigindo que o Poder Público promova claramente a utilização de modos de transporte que não os individuais motorizados – eleito, há décadas, como prioritários, conforme demonstrado no Capítulo 1. Trata-se da decisão de colocar fim ao incentivo do uso cotidiano do automóvel a partir da prioridade aos modos não motorizados e ao transporte público coletivo. Nessa diretriz síntese, aparece uma clara sinalização sobre como perseguir diversos princípios e objetivos antes expostos, como a equidade na distribuição do espaço, a mitigação dos custos sociais e ambientais, a prestação eficiente, eficaz e efetiva do serviço de transporte, bem como a garantia da acessibilidade e da segurança dos usuários. A prioridade dos modos não motorizados e do transporte público é peça chave, portanto, para a consecução das diversas finalidades da PNMU, impondo um limite objetivo à atividade de gestão das vias urbanas.

Já o inciso III estabelece a **integração entre os modos e serviços de transporte urbano**. A ideia que permeia tal diretriz é a de que, corriqueiramente, os cidadãos dependem da combinação de modos distintos para se deslocarem de modo eficiente, seja do ponto de vista de tempo ou dos custos envolvidos. Para cada circunstância, pode haver um modo de transporte mais desejável, que melhor supra sua necessidade. Assim, o funcionamento do sistema de transporte depende, impreterivelmente, da integração entre os modos. A título de exemplo, mencionam-se, à luz das formulações recentes do planejamento urbano, que, para estruturar os grandes eixos de mobilidade de uma cidade, recomenda-se a oferta do transporte público de massa (trens, metrô, corredores de ônibus e afins). O deslocamento no interior dos bairros, por sua vez, depende de modos com maior capilaridade e flexibilidade, como linhas de ônibus circulares, ciclovias e calçadas largas e acessíveis para

deslocamento de pedestres<sup>152</sup>. A diretriz da integração pressupõe a coordenação dos modos que compõe um sistema uno, que deve servir às diversas necessidades sociais de locomoção. Essa integração se verifica concretamente na estrutura física das vias urbanas, estabelecendo uma variável importante à sua configuração e gestão.

O inciso VI traz a diretriz de **priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado**. Nota-se, nesse ponto, o reconhecimento do transporte como elemento que organiza e molda o território, induzindo o desenvolvimento, e não apenas dele decorrendo<sup>153</sup>. Infere-se a compreensão de que o transporte urbano não deve se estruturar apenas em razão das demandas preexistentes, reforçando as tendências da expansão da cidade. Deve, sobretudo, ser pensado como um instrumento de articulação e fomento, que influencia decisivamente sobre os rumos do desenvolvimento e da expansão urbana. Isso impõe impedir a captura do planejamento das obras viárias pela lógica de valorização fundiária e imobiliária, descritas no Capítulo 1, instrumentalizando os investimentos em transporte em prol da consecução dos objetivos gerais da política de desenvolvimento urbano. Nessa mesma perspectiva pode ser entendida a diretriz subsequente: **integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional** (inciso VII), que remete ao papel do transporte e das vias urbanas, em certos casos, na integração entre os países.

Abordados, de modo encadeado, todos os princípios, as diretrizes e os objetivos da PNMU, há um último aspecto da lei que, pela pertinência com este capítulo, merece comentário mais detido. Trata-se dos instrumentos de gestão elencados de modo exemplificativo no artigo 23, conferindo ao Município, responsável pela execução da política urbana, ferramentas palpáveis para procurar atingir as finalidades estampadas na PNMU. Esse tema também foi objeto de nosso referido trabalho anterior (2014, pp. 62-64), que servirá como ponto de partida à descrição dos instrumentos.

O primeiro instrumento, previsto no art. 23, I, é a **restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados**. Um dos muitos exemplos de utilização desse instrumento é o que alguns

---

<sup>152</sup> A oferta de calçadas largas e acessíveis exige que o Poder Público municipal absorva essa responsabilidade de modo mais contundente, abandonando o modelo de delegação da manutenção dos passeios aos proprietários os imóveis adjacentes, conforme abordado no Capítulo 1.

<sup>153</sup> Sobre isso, ver Nigriello e Oliveira (2013).

municípios brasileiros adotaram como “rodízio de veículos particulares”. Por essa medida, um dia por semana, a depender da terminação numérica de sua placa, o veículo fica proibido de circular, nos chamados “horários de pico”, em um determinado perímetro da cidade, sob pena de imposição de multa de trânsito e pontuação na Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Trata-se de um instrumento que visa à inibição da utilização do automóvel particular e, conseqüentemente, a diminuição dos congestionamentos. Em regra, não são abrangidos pela medida do rodízio veículos de transporte coletivo, transporte público individual de passageiros (táxis), veículos de carga e veículos envolvidos na prestação de serviços públicos (viaturas, ambulâncias, carro de funerária, caminhões de coleta de resíduos etc.). Uma forma de intensificar o uso desse instrumento específico é alargar os dias da semana e horários do dia em que devem ser observadas as regras do rodízio, sobretudo tendo em vista que, em muitos lugares, o rodízio de um dia por semana nos horários de pico já foi “normalizado”.

Um segundo exemplo concreto importante é a abertura de vias para o lazer aos domingos e feriados, proibindo-se a circulação de automóveis ao longo da maior parte do dia. Esse segundo exemplo será retomado no capítulo seguinte, quando da utilização do caso do “Minhocão” como campo de aplicação ao estudo da função social das vias urbanas. Trata-se de medida que reforça o aspecto comunitário da via, oferece opções importantes de lazer, esporte e cultura à população, além de criar um desincentivo residual ao uso intensivo do automóvel.

Os incisos II e VII estabelecem, respectivamente a **estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle e o monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição**. Tais instrumentos dirigem-se diretamente ao objetivo de mitigar os custos ambientais dos deslocamentos, na busca por um desenvolvimento urbano sustentável. Nesse tocante, importante mencionar a Lei 8.723/1993, que, entre outras coisas, dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores. O artigo 12º, § 2º dessa Lei<sup>154</sup> – incluído pela Lei 10.203/2001 –

---

<sup>154</sup> Estabelece o dispositivo: “§ 2º Os municípios com frota total igual ou superior a três milhões de veículos poderão implantar programas próprios de inspeção periódica de emissões de veículos em circulação, competindo ao poder público municipal, no desenvolvimento de seus respectivos programas, estabelecer

respalda a criação da chamada “inspeção veicular”, implementada pela primeira vez em 2008, no município de São Paulo<sup>155</sup>, e descontinuada, posteriormente, em 2013.

O inciso III prevê a **aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público**. Trata-se de medida correspondente à instituição do chamado pedágio urbano, já implementado em algumas cidades do mundo<sup>156</sup>, mas que ainda não tem nenhum exemplo de aplicação concreta em municípios brasileiros. A expressão “na forma da lei” indica a necessidade de regulamentação por lei em sentido estrito, o que não foi feito por nenhum ente federativo. A destinação da receita dá consequência à diretriz de prioridade do transporte não motorizado e do transporte público coletivo, bem como ao princípio da modicidade tarifária.

O pedágio urbano aparece como um dos instrumentos potencialmente mais efetivos ao desincentivo ao transporte individual motorizado, tendo, ainda, o benefício de gerar receitas ao Poder Público, permitindo mitigar o prejuízo social gerado pela utilização desse modo de transporte. Sobretudo, considerando que a PNMU impõe que os recursos sejam utilizados em favor do transporte público coletivo e do transporte não motorizado, que podem ser incentivados na medida do desincentivo mencionado. Conforme se verá no Capítulo 4, a regulação instituída pela Prefeitura de São Paulo em relação ao transporte individual privado de passageiros por aplicativos se aproxima bastante da lógica do pedágio urbano, ainda que incida sobre uma atividade econômica, e não propriamente ao uso de um meio de transporte.

---

processos e procedimentos diferenciados, bem como limites e periodicidades mais restritivos, em função do nível local de comprometimento do ar.”

<sup>155</sup> Informação disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/programas\\_e\\_projetos/index.php?p=7835](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/programas_e_projetos/index.php?p=7835) (acesso em 19/10/2014).

<sup>156</sup> Cidades como Londres, Oslo e Cingapura já adotaram o pedágio urbano como forma de inibir o uso do carro e racionalizar o sistema de transporte urbano, conforme atesta reportagem de Lia Vasconcelos publicada na Revista Desafios do Desenvolvimento. Ano 4. Edição 31 - 5/2/2007. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1137:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1137:reportagens-materias&Itemid=39)[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1137:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1137:reportagens-materias&Itemid=39) (Acesso: 19/10/2014).

Adiante, o inciso IV trata da **dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados**, reforçando novamente a diretriz de sua prioridade a partir de outro instrumento de concretização. A ferramenta se refere à implementação de faixas e corredores de ônibus (também conhecidos como BRTs), de veículos leves sobre trilhos (VLTs), bem como à instalação de ciclovias e ciclo faixas nas vias urbanas. Configura-se aí medida para a concretização do princípio da equidade no uso do espaço público de circulação. Sem a segregação de espaço reservado ao transporte não motorizado e ao transporte público coletivo, o princípio da prioridade desses modos se torna letra morta, em função da dominação das vias pelos veículos automotores particulares e seus desdobramentos explorados no Capítulo 1. No caso do transporte não motorizado, esse instrumento se presta também à garantia da segurança nos deslocamentos, principalmente considerando que ciclistas estão entre os grupos mais drasticamente afetados pelos acidentes de trânsito.

O inciso seguinte prevê o **estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da PNMU**. A política de estacionamento é extremamente relevante à conformação das vias urbanas e da política de mobilidade. A disponibilidade de vagas públicas e o preço de estacionar nas vias é fator decisivo ao incentivo ou não do uso do transporte individual motorizado. A destinação do espaço público para o estacionamento de veículos privados a preços módicos significa, na prática, um subsídio ao uso desse modo.

Conforme exemplifica Eduardo A. Vasconcellos (2017), a política atual de estacionamento compõe a estrutura de incentivos que torna o uso do automóvel mais vantajoso<sup>157</sup>: “o estacionamento gratuito diário de 1 milhão de automóveis nas ruas [da cidade de São Paulo], que é um subsídio oculto de no mínimo R\$ 3 bilhões por ano (caso

---

<sup>157</sup> Na mesma linha, observa Speck (2016, pp. 112-113): “Assim como as vias em geral, todo esse estacionamento gratuito e abaixo do preço contribui para uma situação na qual um segmento massivo de nossa economia nacional [estadunidense] está desconectado do livre mercado, de modo que os indivíduos não ajam mais racionalmente. Ou, para ser mais preciso, ao agir racionalmente, o fazem contra seus próprios interesses. No geral, Shoup calcula que o subsídio para o estacionamento pago pelo empregador equivalha a 22 centavos por milha (1,6 km) percorrida até o trabalho, e assim reduz o preço dos trajetos automotivos ao trabalho em notáveis 71%. A eliminação desse subsídio teria o mesmo impacto que um imposto adicional sobre a gasolina que estivesse entre 1,27 e 3,74 dólares o galão, ou 0,3 e 0,9 por litro. O aumento de preço faria muita gente mudar seus hábitos de dirigir”. A lente por meio da qual o autor enxerga uma “falta de livre mercado” nessa situação não deixa de ser um sintoma de que esse tipo de organização das vias urbanas não faz o menor sentido, independentemente da matriz ideológica do observador. Há quem entenda faltar Estado para cobrar o que é justo, ou “sobrar” Estado para deixar de oferecer esse tipo de subsídio ao automóvel.

fossem cobrados R\$ 10 reais por veículo) – os milhares de quilômetros de faixas asfaltadas usados para estacionar veículos gratuitamente custaram bilhões de reais à cidade e requerem manutenção permanente”. Por isso, Vasconcellos alerta, no mesmo artigo, que é essencial “definir uma política de estacionamento nas vias que cobre de quem estaciona [nas vias urbanas] o custo real de usar este espaço público”, diretriz que não está contemplada nem mesmo nos casos em que há políticas de cobrança pelo uso, tendo em vista os baixos valores pagos pelos cartões de “Zona Azul” e políticas semelhantes<sup>158</sup>.

Tendo em vista a dinamicidade da cidade e as recentes tecnologias de cobrança por aplicativos de celular, seria possível conceber até mesmo um modelo de tarifa dinâmica, elevando os preços nos horários em que o estacionamento se mostrar mais danoso diante da escassez de espaço. A mera proibição de estacionamento também deve deixar de ser um tabu: se as vias urbanas se mostram tão escassas frente à multiplicidade de usos essenciais a que se prestam, será mesmo necessário e desejável que comportem tantos veículos motorizados parados? Cabe fazer a ressalva de que os veículos de carga, bicicletas e veículos envolvidos na prestação de serviços públicos também dependem, em diferentes medidas, do planejamento de uma política de estacionamentos, ensejando uma política global que considere particularidades atinentes a atividades de interesse geral ou que são priorizadas pela legislação.

O sexto instrumento enumerado é o **controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições**. Aqui, remete-se ao papel central do transporte de cargas no abastecimento das cidades e na realização da política de resíduo sólidos. As cidades em geral, mas principalmente as grandes manchas urbanas são marcadas pela pujança econômica e pela aglomeração populacional, que tendem a ser acompanhadas de ampla atividade produtiva, oferta de serviços dos mais diversos e, conseqüentemente, demanda de transporte de carga constante e eficiente. A circulação de todo o tipo de mercadorias e materiais pelo território urbano é um elemento essencial ao planejamento da mobilidade urbana e, portanto, também importa à gestão das vias urbanas. A organização de rotas e horários do transporte de cargas deve ser concebida para atender todas essas demandas e, ao mesmo tempo, evitar prejuízos às demais funções da circulação. Daí a importância de que o Poder Público tenha

---

<sup>158</sup> No Município de São Paulo, o preço médio é, atualmente, de R\$ 5 (cinco reais) por hora em que o veículo fica estacionado – bem abaixo da estimativa (“conservadora”) de R\$ 10 (dez reais), feita por Vasconcellos sobre os custos efetivos envolvidos.

à sua disposição instrumento especial de controle da circulação desse tipo de transporte, concedendo prioridades ou restrições que o organize. Retomando o que foi trabalhado no Capítulo 1, tem-se que o custo de transporte é incorporado ao valor das mercadorias, de modo que os obstáculos impostos, aos veículos de carga, pelo uso excessivo do transporte individual motorizado também geram custos arcados por toda a sociedade na forma do encarecimento dos produtos comercializados na cidade. Dirigir atenção especial à organização ao transporte de cargas e sua logística é uma forma de mitigar esses efeitos.

O inciso VIII, por sua vez, prevê a celebração de **convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros**. Esse instrumento reforça a natureza pública e essencial do serviço de transporte coletivo, cuja titularidade é do Estado. A oferta de serviço transporte de passageiros pela iniciativa privada depende, portanto, da concessão ou permissão do Poder Público competente, sendo vedado o oferecimento desse serviço em caso diverso. No entanto, em novo exemplo – dentre os inúmeros – do contraste entre a cidade legal e a cidade real (Maricato, 2000), deve-se ressaltar que os meios de transporte coletivo clandestinos fazem parte da realidade de grande parte das metrópoles brasileiras (Maricato, 2011, p. 148) – conforme já abordado –, encontrando mais espaço para se desenvolver justamente nas periferias e regiões com menos infraestrutura, não coincidentemente, onde as ocupações irregulares estão mais presentes – outro exemplo do mesmo contraste.

Por fim, o último instrumento previsto é o **convênio para o transporte coletivo urbano internacional nas cidades definidas como gêmeas nas regiões de fronteira do Brasil com outros países**. Trata-se de ferramenta que reflete a diretriz prevista no já aludido art. 6º, VI, remetendo à importância do transporte urbano também, em certos casos, como elemento de integração internacional – reforçando o que foi abordado quando da análise dos princípios e diretrizes na PNMU.

À luz de todo o exposto nesse subtópico, fica evidente que a legislação brasileira prevê conteúdo robusto a preencher a ideia de circulação, que consubstancia a afetação principal das vias urbanas. Os princípios, as diretrizes, os objetivos e os instrumentos da PNMU são o maior exemplo de que há um norte claro na organização das vias urbanas, que integra seu regime jurídico e, por isso, vincula a atividade municipal de planejamento<sup>159</sup> e

---

<sup>159</sup> Em linha com os grandes achados do trabalho de Jane Jacobs (2011), é importante que o planejamento da mobilidade urbana (e o planejamento urbano, em geral) parta de uma compreensão profunda sobre o

gestão das vias urbanas. A orientação da PNMU, em linha com os objetivos constitucionais da ordem econômica e da política urbana, é a inversão da lógica posta de apropriação privada do que é socialmente produzido e concomitante socialização dos prejuízos. Em outras palavras, a PNMU oferece parâmetros jurídicos e instrumentos de gestão concretos para transformar o *status quo* a partir da redistribuição do espaço de circulação em favor do interesse coletivo e também da justa redistribuição dos ônus sociais gerados pelas diferentes formas de ocupação das vias urbanas.

Diante disso, resta a disputa política e jurídica em torno da aplicação da lei. Os rumos possíveis – que não são totalmente excludentes e podem se combinar entre si no tempo e no espaço –, parecem ser: a transformação efetiva do modelo de mobilidade urbana vigente nas cidades brasileiras – desafio que a legislação parecer buscar enfrentar –, o destino da lei à condição de letra morta, sem serventia que não a reprodução do discurso e a manutenção das aparências acerca da intenção de mudança; ou, ainda, a utilização da lei como um instrumento do exercício arbitrário do poder, em favor da lógica de sempre: a valorização fundiária e a manutenção dos privilégios (Maricato, 2000). Conforme será abordado no próximo capítulo, a disputa pela aplicação do regime jurídico da afetação principal das vias urbanas – a circulação – dialoga com um conflito mais amplo, cujo objeto é o conteúdo do princípio da função social da propriedade, que norteia a interpretação e aplicação do regime jurídico dos bens públicos.

### 3.2.3. A gestão dos usos secundários das vias urbanas

A atividade ordenadora da Administração sobre as vias urbanas se mostra mais complexa a partir da consideração de seus usos secundários, que extrapolam a função de circular. Para além do uso pelos meios de circulação de pessoas e mercadorias que comporta, há uma série de outras funções que se relacionam diretamente ao uso e ocupação do espaço viário urbano.

---

funcionamento próprio das cidades, além de contar com canais de participação efetivos. Só assim poderá ser revertida a lógica do planejamento funcionalista, que idealiza uma cidade inalcançável, ignora a complexidade organizada que caracteriza as grandes cidades e dá margem para uma aplicação discriminatória da lei, contribuindo para agravar os traços da exclusão social e da segregação espacial (Maricato, 2000). Nesse sentido é a proposta de Maricato (2000, pp. 179 e ss.) que propõe uma matriz de planejamento urbano que tenha como condições a criação de espaço democrático de debate e de um plano de ação concreto, com determinadas diretrizes prioritárias.

Como já enumerado de modo não exaustivo: manifestações políticas; intervenções culturais; atividades comerciais das mais diversas – bancas de jornal, comércio de ambulantes, feiras livres, colocação de mesas de bares e restaurantes em calçadas; festas de rua; celebração de atos religiosos; competições esportivas; a convivência, o lazer e o descanso; a criação e preservação de áreas verdes; o acesso aos logradouros públicos e às propriedades privadas adjacentes; a exploração de publicidade; a instalação do mobiliário urbano – telefones públicos, caixas de correio, relógios, lixeiras etc. – e da infraestrutura dos serviços de utilidade pública (tubulação de saneamento, rede elétrica, cabeamento telefônico e de fibra ótica, gás canalizado etc.); a oferta de rede pública de conexão à internet; a prestação de determinados serviços de utilidade pública (como policiamento); a preservação da memória histórica, presente nos nomes dos logradouros<sup>160</sup>, em sua estética e em seus monumentos históricos. Todos esses elementos da vida nas cidades, que transcendem a função de circulação, têm as vias urbanas como suporte físico necessário. A via urbana pode ser afetada a todos esses usos?

A ampla gama de usos secundários remete à ideia de afetação múltipla, que consiste na destinação do bem a diversos usos, compatíveis entre si, material ou temporalmente. Cabe lembrar que a afetação tem como pressuposto a destinação permanente do bem, embora o uso não necessariamente o seja. Também deve-se destacar que usos extraordinários, excepcionais em função das situações peculiares em que se dão, não ensejam a afetação das vias.

Conforme já aludimos ao abordar a obra de Marques Neto (2008), à luz do princípio da eficiência, da ideia de que o regramento e a gestão dos bens públicos deve proporcionar o máximo de benefícios possíveis à coletividade e, como será retomado, da aplicação do princípio da função social da propriedade aos bens públicos, a afetação múltipla, mais do que uma possibilidade, apresenta-se como um imperativo, um dever da Administração de viabilizá-la sempre que as finalidades forem passíveis de convivência.

No caso particular das vias urbanas, talvez se possa imaginar até um reforço dessa lógica atinente aos bens públicos em geral. Muitas das funções secundárias descritas acima são essenciais, indispensáveis ao funcionamento das cidades, e só podem ser viabilizadas

---

<sup>160</sup> Digno de nota o fato de que há cidades em que os logradouros não são propriamente nomeados, sendo-lhe atribuídos números e siglas. É o caso de Brasília, por exemplo, que renega, de certa forma, esse uso da via urbana de preservar a memória e a história. Não deixa de ser um traço sintomático de como a cidade foi planejada e concebida.

pelo uso das vias públicas. Assim, não está em questão sua conveniência ou a possibilidade de sua organização como pressuposto da prévia análise de sua compatibilidade com a função de circular. Sem prejuízo de se considerar a circulação como afetação principal das vias urbanas, a questão que se coloca para a gestão do uso desse bem público seria: como organizar a circulação de modo a garantir o direito social ao transporte (e o direito individual de ir e vir) – nos termos expostos no subtópico anterior – sem impedir que funções secundárias, porém essenciais à cidade e que também dependem das vias urbanas, sejam viabilizadas?

É evidente que, em relação a esses usos secundários, até por sua diversidade, não há uma legislação delimitada e sistemática que permita extrair conteúdo tão claro como no caso da função de circulação. A título de exemplo, cita-se que o município de São Paulo conta com mais de vinte diplomas vigentes relacionados, de alguma maneira, a determinados usos secundários das calçadas<sup>161</sup>. As necessidades e possibilidades concretas de cada município podem variar enormemente, o que impõe preservar uma margem de discricionariedade um pouco maior ao gestor que executa a política na ponta, sem descuidar da fiel observância dos princípios democráticos incidentes sobre o processo decisório. No entanto, é possível depreender daquilo que já foi exposto, tanto sobre o regime jurídico de gestão dos bens públicos quanto do próprio regime da afetação principal das vias, uma série de parâmetros que devem balizar o tratamento desses usos secundários. A começar do próprio imperativo de otimização dos bens públicos em benefício da coletividade.

Em primeiro lugar, deve-se observar que há uma interface necessária entre esses usos secundários e a função de circulação das vias. Em muitos casos, isso não se deve apenas ao fato de tais usos incidirem sobre o mesmo suporte físico, mas também à relação de complementaridade que guardam entre si. É nesse sentido que compreender o tipo de circulação que melhor atende ao interesse público também serve como ponto de partida para gerir adequadamente as vias no que toca a seus usos secundários. Até porque, em larga medida, a dificuldade fática de se viabilizar muitos desses usos secundários diz respeito ao seu conflito com o perfil de circulação que se escolheu, institucionalmente, superar, em que predominam o transporte individual motorizado (opção pelo rodoviarismo) – conforme narrado no Capítulo 1. Mais do que confrontar o padrão vigente de mobilidade, a

---

<sup>161</sup> Essa legislação encontra-se enumerada na página da Prefeitura, disponível no seguinte endereço: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/calçadas/index.php?p=36957> (acesso em 04/11/2018).

intensificação de muitos desses usos secundários contribui para atingir-se o padrão almejado, em especial, por meio do favorecimento da circulação dos modos de transporte não motorizado – também chamados modos ativos.

Senão vejamos. Em grande parte das metrópoles brasileiras, onde a ocupação do viário é dominada pelos automóveis, reserva-se, na melhor das hipóteses, o espaço mínimo necessário ao deslocamento de pedestres. Se os pedestres são colocados em segundo plano, menos importantes se tornam as lixeiras e árvores espalhadas pelas calçadas, as bancas de jornal, os monumentos históricos, bem como a liberação e organização de intervenções culturais no espaço público. Nesse contexto, as estreitas calçadas se prestam mais a rampas de acesso dos veículos aos lotes lindeiros – rampas que formam degraus e declives que, frequentemente, inviabilizam, na prática, o deslocamento de pessoas com mobilidade reduzida.

Não raro, é preciso espremer os passeios um pouco mais com a instalação de postes de fiação e iluminação (esta última quase sempre direcionada ao leito carroçável), evitando os custos de passá-la por galerias e dutos subterrâneos. Não raro, a possibilidade de estacionar gratuitamente em vias estreitas – vielas e travessas – leva motoristas a deixarem seus carros parcialmente sobre o passeio público. Não se trata de falta de incentivo à caminhada, mas de um brutal desincentivo. Se não se considera a circulação de pedestres, mas apenas a dos veículos automotores, por que seria lembrada a serventia de bancos de descanso ou dos artistas de rua? As feiras livres e os vendedores ambulantes, “obstáculos” à circulação, acabam por só “atrapalhar” o trânsito de automóveis ou impedem o imprescindível estacionamento dos veículos junto ao meio fio. Sem a consideração dos pedestres” também se prescinde das bases fixas de policiamento e a prestação de outros serviços prestados nas vias urbanas deixa de fazer sentido, como a oferta pública de rede de conexão à internet sem fio ou o atendimento básico de saúde (vacinação, medição da pressão arterial) oferecido, em alguns casos, em locais de grande circulação.

Como se vê, nesse modelo de gestão da via urbana, grande parte dos seus usos secundários parecem supérfluos e dispensáveis. Apenas a circulação de veículos motorizados é tida como essencial. Tudo que restrinja de algum modo o espaço reservado a essa função, que atende apenas uma minoria da população urbana, parece inconveniente.

Por esta razão, a prioridade aos modos ativos e ao transporte público coletivo deve estar refletida também na regulamentação e gestão desses usos secundários. Além de demandar menos espaço, por transportar mais passageiros, e praticamente dispensar os estacionamentos, a intensificação do uso transporte coletivo também implica o aumento de pedestres circulando. Diferentemente do que ocorre no caso do transporte individual, praticamente todo usuário de transporte público coletivo será, em algum momento de seu percurso, um pedestre.

Assim, priorizar os modos coletivos e ativos também passa por alargar os passeios, redistribuindo de modo equitativo o espaço viário, e repensar sua conformação. Se os usos secundários confrontam a cidade rodoviarista é porque se prestam a outro padrão de mobilidade, do qual também se nutrem. Em perspectiva inversa, o tipo de circulação eleito como prioritário na legislação atual favorece e aumenta a relevância social desses usos secundários. As sombras das árvores, a limpeza favorecida pelas lixeiras, a existência de um comércio acessível e capilarizado, o tipo de interação promovido pelas intervenções artísticas, a presença de espaços de descanso e de encontro, tudo isso torna a via urbana mais acolhedora ao pedestre e ao usuário dos modos não motorizados, o que inclui tornar mais agradável e seguro o trajeto dos usuários do transporte público até o ponto de embarque e do ponto de desembarque em seu destino.

Utilizando da classificação de usos já apresentada para ilustrar a interface entre afetação principal e afetações secundárias, tem-se que o uso livre, praticado principalmente por pedestres e ciclistas, e o uso específico utilitário, exercido pelos passageiros de transporte público coletivo, convivem infinitamente melhor do que o uso geral de usuários de veículos automotores com os diversos usos secundários das vias urbanas: (i) o uso econômico de interesse geral atinente à instalação de bancas de jornal, telefones públicos e caixas de correio; (ii) o uso econômico de interesse particular referente ao comércio de rua, promovido por feiras livres e ambulantes autorizados, bem como pela ocupação das calçadas com mesas de estabelecimentos comerciais; (iii) o uso específico administrativo que se dá pela instalação de pontos fixos de policiamento, assim como postos de atendimento de serviços de utilidade pública, a exemplo de pontos de vacinação instalados em praças; (v) o uso específico administrativo dos usuários das redes públicas de internet sem fio; (vi) o uso livre dos espaços de convivência e encontro; e assim por diante.

Assim, não fosse pelos vários parâmetros já positivados na legislação que determinam a prioridade ao transporte não motorizado e ao transporte coletivo – que remetem ao primeiro critério de hierarquização dos usos combinados proposto por Marques Neto (2008) – e, ainda, pelo fato de esses modos de transporte servem a maior parte das populações urbanas, desprovidas que são do acesso ao transporte individual motorizado – o que se relaciona ao segundo critério proposto pelo autor, da generalidade ou abrangência do uso –, aparece então um motivo adicional, a reforçar essa diretriz. O tipo de circulação promovido por esses modos permite que as vias se prestem, de modo muito mais efetivo, aos usos secundários, o que preenche o terceiro critério de organização, relativo à rivalidade dos usos. Portanto, ainda que fosse preciso chegar ao terceiro critério para arbitrar entre os usos, ao transporte não motorizado e ao transporte público coletivo deveria ser dada a primazia em detrimento dos demais. Poderia se aventar ainda que, por esse motivo e por outros explicados no Capítulo 1, a harmonia entre circulação e usos secundários das vias, partindo da prioridade ao transporte coletivo e ao transporte não motorizado, também é o caminho que melhor atende ao critério da rentabilidade – quarto e último do modelo proposto por Marques Neto. Seguir privilegiando o transporte individual motorizado e reduzindo as possibilidades de exercício dos usos secundários das vias urbanas é medida que se mostra, portanto, juridicamente injustificável.

Por fim, conforme já indicado, ressalta-se que essa harmonização entre o tipo de circulação priorizado na legislação e boa parte dos usos secundários das vias urbanas tem, no núcleo de sua motivação, uma dupla razão: de um lado, é esse tipo de circulação que dá sentido a muitos desses usos secundários, em contraste com o deslocamento por veículos automotores; de outro, a priorização efetiva desse tipo de circulação depende da viabilização desses usos secundários, que devem, portanto, ser pensados em conjunto com a política de mobilidade urbana, relativa à afetação principal das vias urbanas. Assim, a conformação da circulação tal qual indicada na legislação viabiliza os usos secundários e estes, em contrapartida, constituem incentivo ao tipo de circulação almejada. Nessa interface, o conflito entre afetações principais e secundárias se dilui, o que, apesar de não diminuir o desafio do gestor público, indica um caminho que deve direcionar sua atuação no regramento e tratamento das vias urbanas.

### 3.3. Tipologia das decisões sobre os usos das vias urbanas

Nesse último tópico do capítulo, pretende-se organizar o regime jurídico incidente sobre as vias urbanas a partir de um esquema teórico que expõe a tipologia das decisões sobre os usos das vias urbanas. Trata-se, portanto, da aplicação do arcabouço teórico relacionado à gestão dos usos dos bens públicos em geral e das vias urbanas em particular. Contudo, fundamental ressaltar que a tipologia exposta abaixo não se pretende definitiva, e foi pensada em atenção principal aos ditames legais e à observação crítica da realidade de sua aplicação pelos Municípios brasileiros.

A produção legislativa mais recente promoveu alterações importantes em relação à concepção da mobilidade urbana, com implicações sobre a função social das vias urbanas. Como se detalhará a seguir, essas alterações legislativas conflitam com o modelo de cidade vigente. Impõe-se, assim, a necessidade de produção de políticas públicas no sentido de diminuir o descompasso entre legislação e realidade, que inclui a própria prática da Administração Pública (Bucci, 2002, p. 22), sob pena de se incorrer na ineficácia jurídica derivada do conhecido fenômeno nacional das “leis que não pegam” (Bucci, 2002, p. 174), especialmente dramático no caso da legislação urbanística (Maricato, 2000, pp. 149 e ss.).

Para tanto, sobretudo no caso de uma legislação razoavelmente dispersa como a urbanística, o gestor público depende de critérios de qualificação jurídica para tomar decisões políticas (Bucci, 2002, p. 242), que nem sempre estão claros na letra da lei. Para além dos sempre lembrados limites negativos, é preciso também conter a discricionariedade a partir de limites positivos (Bucci, 2002, p. 40), conferindo parâmetros jurídicos à tarefa política de arbitrar entre interesses públicos conflitantes (Bucci, 2002, p. 14). Tarefa essa muito bem ilustrada pela atividade de gestão dos usos das vias urbanas. O direito público aplicado, de modo geral, e o direito urbanístico, no caso em tela, devem se responsabilizar pelo oferecimento desses parâmetros, contribuindo para a efetividade democrática das políticas públicas (Bucci, 2002, p. 38). No caso desse trabalho, trata-se de contribuir com a análise de conceitos, critérios e procedimentos jurídicos que preencham o conteúdo do princípio da função social da propriedade aplicado às vias urbanas, orientando a interpretação e aplicação de seu regime jurídico e, em última análise, contribuindo à sua adequada gestão pelo Poder Público municipal.

Diante disso, buscar-se-á, neste tópico, propor uma tipologia de decisões envolvendo a gestão do uso das vias urbanas. Preliminarmente, pontua-se que a pesquisa bibliográfica realizada não logrou êxito em encontrar um trabalho que tipificasse sistematicamente as decisões sobre os usos das vias urbanas. Por isso, apresenta-se a seguir um modelo original, que de modo algum se pretende pronto ou definitivo, mas apenas uma contribuição pontual à delimitação dos componentes dessa atividade estatal.

Como subsídio teórico, além da literatura citada até aqui, o modelo se apoia em uma análise sistemática, não exaustiva, da legislação federal avaliada como pertinente, qual seja: Decreto-Lei 58/1937, Lei 7.805/1972, Lei 5.917/1973, Lei 6.261/1975, Lei do Parcelamento, o Código de Trânsito Brasileiro de 1997, Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade de 2001, Código Civil de 2002, Lei 13.311/2016 e, principalmente, a PNMU. O nível de contribuição de cada diploma ao modelo será mais bem visualizado a partir das exemplificações das decisões e identificação dos elementos de seu regime.

À luz do analisado, propõe-se a seguinte tipologia. Existem duas grandes dimensões (famílias) de decisões sobre os usos das vias urbanas. A primeira diz respeito aos usos relativos à sua afetação principal: (1) a circulação. Nessa dimensão, existem três tipos de decisão: **(1.a.)** quais meios de circulação utilizam quais espaços (distribuição ou “quem usa o quê?”); **(1.b.)** como os usuários de cada meio utilizarão o espaço que lhe foi atribuído (direitos e limites ao uso ou conformação do uso); e **(1.c.)** de que maneira os espaços, as infraestruturas de transporte e os meios de circulação irão interagir entre si (integração do território e dos usos).

A segunda dimensão é composta pelas decisões sobre (2) os usos secundários das vias urbanas, não menos essenciais à cidade, sendo dividida em dois tipos: **(2.a)** decisões sobre usos secundários permanentes; e **(2.b)** decisões sobre usos temporários, essas últimas subdivididas em decisões sobre usos temporários periódicos **(2.b.i.)** e decisões sobre usos temporários esporádicos **(2.b.ii.)**. A decisão sobre usos permanentes não implica a produção de efeitos eternos, se distinguindo das decisões sobre usos temporários em função de os usos permanentes tenderem à continuidade, enquanto os usos secundários são marcados por uma intermitência, que pode ter intervalos homogêneos programados (usos periódicos) ou não (usos esporádicos).

Assim, pelo modelo proposto, existiriam seis tipos específicos de decisão: **1.a.** (distribuição), **1.b.** (conformação), **1.c.** (integração), **2.a.** (usos secundários permanentes), **2.b.i.** (usos secundários periódicos), e **2.b.ii** (usos secundários esporádicos).

A partir daqui, cabe exemplificar cada um deles, apresentando os principais elementos de seu regime jurídico e os possíveis conflitos que os envolvem. Em relação ao método utilizado na formulação da tipologia proposta, cabe pontuar que, a despeito de esses tipos de decisões serem compostos por múltiplas decisões parciais, que eventualmente pudessem ser alocadas em tipos específicos no modelo, entendeu-se que o grau de conexão entre essas decisões pontuais, mais do que permitir seu agrupamento em um mesmo grande tipo, deveria ser esquematicamente realçado. Como um último esclarecimento, destaca-se que os tipos não são estanques, havendo casos de decisões que acabam de alguma maneira envolvendo, simultaneamente, mais de uma classificação. Passa-se, então, a destrinchar os elementos da tipologia.

### 3.3.1. Decisões relacionadas ao uso principal e seu regime jurídico

O tipo de decisão 1.a. (distribuição) é a mais estrutural em relação ao planejamento da circulação e, por isso, é aquela de maior impacto na própria configuração do viário urbano. Quando tomadas no sentido de transformação do *status quo*, muitas vezes, demandam readaptações das vias urbanas, influenciando o campo de intervenção realizada pelo planejamento e organização dos transportes urbanos, que, em parte, determina como as vias urbanas serão produzidas ou reformadas. Idealmente, a decisão sobre a distribuição das vias entre os meios de circulação deve se dar em etapas escalonadas.

Primeiramente, cabe determinar, do total da via, a proporção que será destinada ao transporte não motorizado, sempre a maior possível, e a parcela que será ocupada pelo transporte motorizado, a menor necessária ao bom funcionamento da cidade<sup>162</sup>. Esse tipo de decisão tem potencial para afetar não apenas a parcela da via a que cada meio de circulação

---

<sup>162</sup> A prioridade ao transporte não motorizado, os chamados modos ativos, em relação ao transporte motorizado é determinada expressamente pelos seguintes dispositivos: art. 11, IX da Lei 10.233/01, art. 6º, II da Lei 12.587/2012 – PNMU. Outros dispositivos, embora não tratem diretamente da prioridade, à luz da realidade dada, não podem levar a outra solução. É o caso, por exemplo, do art. 5º, VIII (princípio da equidade no uso do espaço de circulação) e do art. 7º, I (objetivo de reduzir as desigualdades e promover a inclusão), ambos da PNMU, e dos diversos dispositivos que estabelecem a necessidade de mitigação dos danos ao meio ambiente.

poderá ocupar (numerador), mas também, em alguns casos, a própria área reservada à via (denominador), que pode ser ampliada ou reduzida. A primazia dessa fase tem como premissa o entendimento de que algum nível de segregação entre esses dois modos de transporte (motorizado e não motorizado) é quase sempre desejável<sup>163</sup>. Com exceção de apenas algumas vias locais peculiares, o uso compartilhado entre os modos motorizados e os modos ativos se mostra problemático e conflituoso, principalmente em relação à garantia da segurança, conforme detalhado no Capítulo 1.

Dessa primeira divisão outras duas podem se desdobrar. Do lado do espaço destinado aos meios ativos, cabe avaliar se é o caso de apartar a circulação de pedestres da circulação de bicicletas e outros veículos (patinetes, skates etc.), momento em que, além do uso compartilhado das calçadas ou da segregação por demarcação de ciclovia, pode-se também, em casos bem específicos, optar pelo uso compartilhado de veículos automotores e bicicletas<sup>164</sup>. Do lado do espaço destinado aos veículos motorizados, o “leito carroçável”, a decisão central diz respeito à segregação ou não (por faixa exclusiva, corredor ou similares) do transporte coletivo, que deve ser priorizado em relação ao transporte privado individual motorizado<sup>165</sup>. À luz de todas as prescrições de prioridade ao transporte público coletivo e desincentivo ao transporte individual motorizado, pode-se inferir como diretriz, a ser adaptada às situações concretas, que, em vias estruturais (arteriais ou expressas), deve haver, em regra, uma separação que isole o trânsito de automóveis particulares, permitindo que os ônibus e veículos de transporte coletivo tenham sua fluidez garantida, conferindo previsibilidade, velocidade e conforto aos deslocamentos de seus usuários. Em caso de segregação, caberia ainda estabelecer se o espaço destinado ao transporte coletivo comportaria ou não o transporte público individual de passageiros (táxis), o que depende da aferição de seu impacto real e das necessidades a que efetivamente se presta o serviço.

Partindo do conceito de circulação formulado por Silva (2012, pp. 179-180 e pp. 213-214), se incluiria ainda nesse primeiro tipo, por fim, a avaliação sobre a possibilidade de o

---

<sup>163</sup> Ressaltando a importância da separação entre automóveis e pedestres, Jacobs ressalva que a segregação completa – como ocorre no caso dos calçadões que ocupam toda a via de alguns centros urbanos – pode trazer efeitos negativos se utilizado indiscriminadamente, como a criação de dificuldades no abastecimento (2011, p. 386)

<sup>164</sup> Interpretação conjunta dos artigos 58 e 59 do CTB.

<sup>165</sup> A prioridade ao transporte público em relação ao individual motorizado é expressamente determinada no art. 6º, II e VI da PNMU. À luz das condições fáticas, pode ser depreendido também de outros dispositivos, como muitos dos incisos do art. 5º da mesma lei, que expressam os princípios da PNMU: I (acessibilidade universal), VII (justa distribuição dos benefícios e ônus dos usos), VIII (equidade no uso do espaço de circulação) e outros.

viário comportar espaços para estacionamento de veículos, principalmente os individuais, motorizados ou não (bicicletas, motos, carros e veículos de carga). A possibilidade de estacionar em algum momento seria um pressuposto do deslocamento por esses modos. De outro lado, pode-se argumentar que esse seria um uso secundário, alheio à circulação, já que “a via não se destina a ser garagem de um em detrimento do uso de todos” (Medauar, 2018, p. 247) e a oferta de vagas públicas para automóveis significa subsídio ao transporte individual motorizado (cf. Vasconcellos, 2017), devendo a Administração evitá-lo e, quando permiti-lo, fixar limitações rígidas de tempo de permanência e contrapartidas pecuniárias ao estacionamento de automóveis proporcionais ao custo social gerado, além de compatíveis à diretriz de desestímulo ao uso intensivo desse modo de transporte. Sobre esse ponto, cabe pontuar que, à luz da legislação, o tratamento de bicicletas e veículos de carga, o primeiro em razão da prioridade política adotada na lei e o segundo pelo caráter central na economia urbana, merecem atenção especial, considerando aspectos que não necessariamente são válidos para a avaliação sobre vagas de estacionamento para automóveis.

O tipo de decisão **1.b** (limites) pressupõe que a grande maioria das decisões componentes do primeiro tipo já estejam suficientemente delineadas. Decididas as alocações de espaços para cada modo de transporte, e feitas as devidas adaptações do sistema viário, caberá nesse ponto definir os limites da utilização das vias, que vão muito além do cumprimento do Código de Trânsito Brasileiro, que regula o uso de todas as vias terrestres do território nacional. Nesse tipo, ainda que as decisões componentes devam ser concomitantes, formando um todo coerente, a relação das decisões entre si não é imediata como no primeiro tipo. Apesar de dividirem as mesmas finalidades e possuírem lógica comum, o processo de cada decisão corre paralelamente, possuindo um grau mais acentuado de autonomia e especificidade. Esses limites são, em grande parte, o que caracteriza os respectivos usos como gerais, e não livres.

Exemplos das avaliações incluídas nessa etapa são: a restrição ou não de circulação e acesso, permanente ou temporária, em locais, dias ou horários predeterminados de certos modos de transporte, como o rodízio semanal de automóveis particulares, a restrição da circulação dos veículos de carga em determinados horários ou a abertura das vias para uso de lazer, com interdição temporária do tráfego de veículos motorizados (PNMU, art. 23, incisos I e VI); o estabelecimento de padrões aceitáveis de emissão de poluentes, submetendo a circulação de veículos ao seu cumprimento, como se dá pela implementação da inspeção veicular (PNMU, art. 23, II e VII, e Lei 10.203/2001); a fixação dos limites de

velocidade máxima para cada modo de transporte em cada via específica, intimamente ligados à segurança dos deslocamentos; e a cobrança ou não de contraprestação pecuniária sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura viária, como se dá pela instituição de pedágio urbano ou da outorga onerosa calculada por quilometragem, a exemplo do que vem ocorrendo com os aplicativos de transporte individual e compartilhado privado de passageiros na cidade de São Paulo, por força do Decreto Municipal nº 56.981/2015 – questão que será abordada à frente, no Capítulo 4.

Uma ilustração da possibilidade de decisão que não se encaixa perfeitamente em nenhum dos tipos até aqui detalhados (1.a. e 1.b.), representando uma mescla de ambos, é o estabelecimento de faixas exclusivas de ônibus apenas nos chamados “horários de pico”. Nesse caso particular, ao mesmo tempo em que se define a utilização de um espaço por determinado modo de transporte (distribuição – 1.a.), essa alocação é configurada como “temporária”, representando apenas uma restrição parcial de uso aos veículos motorizados em relação ao referido espaço (limites ao uso – 1.b.). Exemplo na mesma direção, mas em sentido inverso, se dá quando aos veículos particulares é excepcionalmente permitida, aos domingos e feriados, a circulação em corredores e faixas exclusivas de ônibus. Os exemplos mostram que os tipos não são perfeitamente delimitados, mas sua peculiaridade permite apostar que possa consistir em uma exceção que confirma a regra (do esquema).

Por fim, ainda no âmbito da família de decisões sobre a circulação no viário urbano, há um último tipo de decisão mais tópico, mas não menos importante, que diz respeito à interação entre espaços e modos de transporte (1.c.). Esse tipo se justifica por duas perspectivas. Em primeiro lugar, os papéis assumidos pelos indivíduos na circulação não são estáticos. O ciclista toma o ônibus, o usuário de transporte público eventualmente usa um automóvel particular, o motorista também pode se deslocar por caminhadas no mesmo trajeto e assim por diante. Em algum momento, por mais breve que seja, quase todos são pedestres. Além disso, ainda que não fosse assim, a segregação dos usos não se presta a repartir o espaço, mas a fazê-lo funcionar de modo racional e seguro. Por isso, é fundamental que o espaço de circulação permaneça integrado, já que a circulação de todos, por qualquer dos modos, visa, ao final, à fruição da cidade, que depende dessa integração.

A partir da primeira ideia, depreende-se que, para que a dinamicidade abstrata dos papéis se efetive, é preciso haver conexões entre os modos. Uma ciclovia pode ser prolongada para se aproximar de um terminal de ônibus, sendo muito bem-vindo um

bicicletário próximo ou até o aluguel de bicicletas compartilhadas integradas ao bilhete único (que, quando existe, costuma integrar apenas modos coletivos, como ônibus e metrô). O próprio transporte da bicicleta por meio do ônibus ou do metrô pode ser permitido em dados horários. Os estacionamentos públicos ou vagas para carros também podem considerar lógica semelhante, privilegiando localizações como as redondezas de estações de metrô ou corredores de ônibus, e assim por diante. Vale destacar que a integração dos modos de transporte está prevista em dispositivos de diversos diplomas: art. 2º da Lei 5917/1973, art. 5º, II da Lei 10.233/2001, art. 6º, III da PNMU, entre outros.

A ideia de integração territorial, por sua vez, remete ao fato de um mesmo modo de transporte depender, em algum momento, do espaço reservado ao outro para cumprir plenamente a função de circular. O pedestre precisa atravessar o leito carroçável, o carro precisa da guia rebaixada e demais adaptações para que possa acessar uma propriedade adjacente, o ciclista, a todo tempo, compartilha diferentes espaços com os demais meios de transporte. Todos esses casos ilustram a necessidade de se decidir sobre as regras de interação entre espaços e usos: o local de uma faixa de pedestre, o tempo semafórico, as regras para adaptação das calçadas aos automóveis sem prejuízo de pedestres (principalmente pessoas com mobilidade reduzida) são alguns exemplos concretos de decisões envolvendo essa interação. Novamente aqui deve ser concretizada a prioridade aos modos ativos: tempo de travessia suficiente para que pessoas com mobilidade reduzida possam atravessar a rua, abundância de faixas de pedestres rigidamente fiscalizadas, regras rigorosas sobre as calçadas, incluindo maior envolvimento do Poder Público em sua fiscalização e no custeio de sua manutenção.

Essa primeira família de decisões – atinente à circulação nas vias urbanas – e seu regime jurídico escancaram, mais uma vez, o brutal contraste entre a lei e a cidade real. Na maior parte das metrópoles brasileiras, o transporte coletivo e o transporte não motorizado ainda são aqueles que recebem o pior tratamento da gestão urbana, sobretudo em favor da manutenção e reprodução dos privilégios garantidos aos usuários do transporte individual motorizado. Isso não se dá apenas a partir das decisões acerca da distribuição do viário (1.a.), mas frequentemente pela ausência de limites mínimos e efetivos ao uso do carro (1.b.) e pelo prejuízo à integração territorial (1.c.), em favor de um objetivo inafastável de garantia da fluidez do tráfego de carros particulares – nunca alcançada.

Exemplo concreto do primeiro caso pode ser ilustrado pelo recente embate ocorrido na cidade de São Paulo em torno da velocidade máxima permitida nas marginais dos rios Pinheiros e Tietê, reduzidas em 2016, pela Prefeitura, com o objetivo de buscar diminuir os acidentes de trânsito com vítimas, no contexto de um programa que abrangeu diversas vias da cidade. A questão das marginais foi judicializada pela Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo (OAB/SP) – que se opôs à medida –, foi objeto de forte campanha midiática, passou pelo debate demagógico nas eleições municipais do mesmo ano e terminou com a reversão da medida no ano seguinte, que foi seguida do aumento quase imediato dos acidentes com vítimas<sup>166</sup>, “normalizando” a situação. O segundo caso – de prejuízo à integração – pode ser visto em decisões mais frequentes, como a eliminação dos pontos de travessia de pedestres e o reduzido tempo de travessia, programado na rede semafórica em favor do trânsito de automóveis, que apesar de não dizer respeito diretamente à decisão de distribuição do viário favorece o transporte motorizado em detrimento do não motorizado.

### 3.3.2. Decisões relacionadas aos usos secundários e seu regime jurídico

Destrinchados os grandes tipos de decisão referentes à circulação, passa-se, então, a detalhar os principais aspectos dos tipos de decisão sobre os usos secundários das vias urbanas. O primeiro deles é menos conflituoso e costuma consubstanciar uma escolha de prazo mais longo. Trata-se das decisões sobre usos secundários permanentes (2.a), como: a instalação do mobiliário urbano<sup>167</sup> (relógio, ponto de ônibus, sinalização, etc.); a permissão da instalação de bancas de jornal e outros tipos de comércio (previstos na Lei 13.311/2016); a plantação de árvores e outros tipos de vegetação; a passagem de dutos, encanação e fiação elétrica; a instalação de monumentos e placas; a denominação das vias, que também dizem respeito à função da via de preservação da memória e da história; bem como a implementação de espaços de convivência no próprio viário, como bancos públicos ou as

---

<sup>166</sup> Conforme noticiou o portal G1, em apenas um ano após a decisão o número de mortes nas marginais aumentou em 23%, a despeito da retórica da gestão sobre ausência de nexo de causalidade entre a decisão e esse fato: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/marginais-registraram-32-mortes-em-2017-aumento-de-23-em-relacao-a-2016-aponta-cet.ghtml> (acesso em 07/01/2018).

<sup>167</sup> José Afonso da Silva conceitua mobiliário urbano como “elementos de microarquitetônica integrantes do espaço urbano” que devem satisfazer os seguintes requisitos: complementaridade às funções urbanas; localização nos espaços públicos; e disseminação no tecido urbano com área de influência restrita (2012, p. 309).

mais recentes mini praças, que ficaram conhecidas como *parklets*<sup>168</sup> na cidade de São Paulo (vide Decreto Municipal nº 55.045/2014) – que também se relaciona com a distribuição do viário (1.a.), tendo em vista que essas mini praças são instaladas junto ao meio fio, suprimindo vagas de estacionamento para automóveis e motocicletas.

Nesse último caso, embora o decreto se refira à extensão temporária do passeio público, trata-se de uma decisão que se posterga no tempo, cujo uso é caracterizado pela tendência à continuidade (e não pela intermitência), como ficará mais evidente a partir do contraste com o segundo tipo de decisão. Como último comentário sobre esse tipo, pontua-se que, desde que observadas sua compatibilidade com a circulação dos diferentes modos, trata-se de elementos essenciais, extremamente desejáveis à vida urbana, otimizando os benefícios à coletividade trazidos pela organização das vias urbanas (Medauar, 2018, p. 248; Marques Neto, 2008, p. 287). Se a circulação envolve permanência, a permanência de pedestres – garantida por bancos e praças – deve também ser priorizada em detrimento da permanência de veículos de transporte individual motorizado – assegurada pelas vagas de estacionamento junto ao meio-fio.

O segundo tipo de decisão, relacionado aos usos secundários temporários, se subdivide em dois específicos. O primeiro (2.b.i), referente aos usos temporários periódicos, remete: à autorização de feiras livres; à abertura de ruas aos fins de semana para o lazer combinada à restrição à circulação de veículos motorizados<sup>169</sup> e à organização de festas típicas, como o “carnaval de rua”<sup>170</sup>, que leva centenas de blocos a ocuparem as vias nos primeiros meses do ano, sobretudo em fevereiro. Essas decisões merecem atenção permanente do Poder Público local, em razão da tensão provocada entre foliões e moradores das vias adjacentes, usuários do transporte motorizado e dos modos ativos, entre outros, demandando constante ponderação de interesses, mediações e operação organizacional.

Essa tensão pode ser mais acentuada na segunda espécie de decisão (2.b.ii), que diz respeito às decisões sobre os usos secundários esporádicos, último tipo componente do modelo proposto. Além de shows, intervenções culturais e competições esportivas, que

---

<sup>168</sup> Segundo o artigo 2º do decreto, “considera-se parklet a ampliação do passeio público, realizada por meio da implantação de plataforma sobre a área antes ocupada pelo leito carroçável da via pública, equipada com bancos, floreiras, mesas e cadeiras, guarda-sóis, aparelhos de exercícios físicos, paraciclos ou outros elementos de mobiliário, com função de recreação ou de manifestações artísticas”.

<sup>169</sup> Trata-se de outra possibilidade de aplicação do instrumento previsto no art. 23, I da PNMU.

<sup>170</sup> Na cidade de São Paulo, o recente ressurgimento do “carnaval de rua” levou o Poder Público municipal a regulamentá-lo por instrumento próprio, o Decreto nº 56.690, de 7 de dezembro de 2015.

costumam ser objeto de menor questionamento, são os casos de manifestações políticas, bem como de festas e bailes tendentes ao caráter espontâneo, como os chamados “pancadões”. Nesses dois casos, o que está em questão são os termos da fruição do direito fundamental de reunião sem armas, independente de autorização, mediante o simples aviso prévio, previsto no artigo 5º, XVI da CF/1988. Trata-se de uma seara extremamente delicada de mediação e intervenção estatal.

Para Marques Neto, usos como esses seriam extraordinários, não consubstanciando uma afetação da via em razão de seu caráter excepcional (2008, pp. 349-350). Em princípio, parece-nos ser o caso de questionar essa formulação, por se entender que deriva de uma visão restrita a cada via especificamente compreendida, que desconsidera o papel das ruas em geral na cidade. Se a afetação se justifica pela função social do bem público, que configura sua razão de ser, negar a destinação das vias a receber manifestações políticas significa, na prática, negar o direito fundamental à reunião sem armas, essencial em qualquer democracia. Se as ruas não estariam afetadas a recebê-las, que outro bem público seria apto a isso? Lembra-se que, para que a consagração do bem seja permanente – implicando afetação –, não é necessário que o uso o seja, de modo que a afetação múltipla pode ter como objeto usos que só se compatibilizam temporalmente, não sendo conciliáveis, do ponto de vista material, concomitantemente – como frequentemente ocorre no embate entre circulação de veículos e manifestações políticas.

A visão da formulação é compreensível, imaginando-se, por exemplo, as implicações de uma mesma via receber manifestações políticas diariamente, impedindo de forma praticamente ininterrupta a circulação de diversos meios de transporte. Contudo, um olhar mais amplo pode levar à compreensão de que, considerando o conjunto de vias de uma metrópole de milhões de habitantes (São Paulo possui mais de 17 mil vias, p. ex.), não seria anômala a ocorrência de manifestações políticas diárias em algum ponto do sistema viário, mesmo que em alguns casos a manifestação fosse duradoura. Pelo contrário, poder-se-ia entendê-la como salutar à democracia<sup>171</sup>. Assim, na linha da divergência apresentada no

---

<sup>171</sup> Esse debate remonta a um caso julgado pela Corte Europeia de Justiça (Processo 112/2000), referente à ação indenizatória proposta por uma empresa de transportes internacional (*Schmidberger*) contra o Estado austríaco, em razão dos prejuízos causados por uma manifestação não coibida que interrompeu por longo período uma autoestrada, via afetada ao trânsito rápido e de posição estratégica por comunicar dois países. A despeito disso, a CEJ decidiu que “embora seja verdade que uma ação deste tipo acarreta normalmente inconvenientes para as pessoas que nela não participam, em particular, no que respeita à liberdade de circulação, estes podem ser em princípio aceites quando a finalidade prosseguida seja essencialmente a manifestação pública e em formas legais de uma opinião”.

tópico 3.1. acima sobre os usos extraordinários, entendemos que: a manifestação política pode ser episódica, mas a afetação da via a receber manifestações políticas de todo gênero deve ser entendida como permanente e necessária a uma sociedade democrática. Também é importante destacar que, assim como os usos secundários em geral, as manifestações políticas são tão menos problemáticas ao funcionamento da cidade quanto mais efetivamente são priorizados o transporte não motorizado e o transporte público coletivo: o primeiro, na prática, é pouco afetado pelas manifestações, ao passo que o segundo, quando o é (o transporte sobre trilho não costuma ser, por exemplo), também se mostra de mais fácil compatibilização com o exercício do direito de reunião sobre o leito carroçável<sup>172</sup>.

Essa discussão é ilustrativa do que se pretende abordar, a seguir, no último Capítulo, investigando-se, à luz do exposto, a função social das vias urbanas. Especialmente ao final do próximo capítulo, após se discutir em abstrato a ideia de função social das vias urbanas, a tipologia aqui apresentada será retomada para auxiliar a utilização de dois casos concretos como campo de aplicação daquilo que foi exposto ao longo do trabalho.

---

<sup>172</sup> Para os ônibus, bastaria uma faixa de rolamento livre em cada sentido para que a manifestação política não gerasse maiores transtornos. O meio de transporte efetivamente “espaçoso”, como já se viu, é o automóvel.

#### **4. FUNÇÃO SOCIAL DAS VIAS URBANAS: TEORIA E APLICAÇÃO**

Até aqui, o trabalho passou por três dos recortes propostos: empreendeu-se a problematização do contexto político e econômico que influencia a formação e gestão das vias urbanas (Capítulo 1), buscou-se delimitar as vias urbanas como objeto de estudo jurídico (Capítulo 2) e apresentaram-se os principais aspectos do regime jurídico que sobre elas incide (Capítulo 3). Grosso modo, nesse ponto, já se descreveu quais são as tensões existentes em torno do feixe de relações em que estão inseridas as vias urbanas, o que são as vias urbanas para o direito, qual é o conjunto de normas que vinculam seu tratamento e quais são as decisões estatais envolvidas na gestão de seus usos pelos administrados.

Como objetivo final do trabalho, pretende-se, à luz de todo o exposto, trabalhar a noção de função social da propriedade e sua aplicação às vias urbanas, em linha com a abordagem direito e políticas públicas, marcada pela perspectiva do Poder Executivo, pela consideração da escala do problema e por uma visão com viés prospectivo (Bucci, 2017). Conforme tentarei mostrar à frente, a escolha da categoria função social se justifica por sua capacidade de comunicar as tensões existentes entre o político e o jurídico, perpassando ambos os planos e sua própria interdependência – conforme recomenda essa mesma abordagem metodológica (Bucci e Coutinho, 2017). Nesse sentido, entendo que se trata de categoria apta a amarrar as já analisadas tensões políticas e o complexo regime jurídico que incidem sobre as vias urbanas.

Para tanto, em primeiro lugar, serão apresentados aspectos teóricos em torno do conceito de função social, delimitando sua aplicabilidade e suas implicações em relação aos bens públicos e à propriedade urbana, passando também pela ideia de funções sociais da cidade e pelo princípio da função social da propriedade urbana no ordenamento atual (tópico 4.1.). Em seguida, como desfecho do capítulo, trata-se propriamente da função social das vias urbanas (tópico 4.2.). Após abordar o tema em abstrato, buscar-se-á tratá-lo a partir de dois casos concretos, utilizados como campo de aplicação do princípio da função social às decisões atinentes às vias urbanas. Ou seja, não se trata de empreender dois estudos de caso, pretensamente escolhidos a partir de critérios metodológicos rigorosos, mas de utilizar a apresentação de dois exemplos concretos, ricos e diversos entre si, como estratégia para tornar a discussão sobre a função social das vias urbanas e sua aplicação à tipologia de decisões – apresentada no tópico 3.3 acima – mais palpáveis e bem ilustradas, oferecendo mais claramente a dimensão de sua complexidade.

#### 4.1. Aspectos teóricos da função social da propriedade

O roteiro de apresentação dos aspectos teóricos da função social da propriedade pertinentes ao estudo jurídico das vias urbanas, nos termos propostos no presente trabalho, será dividido em quatro partes.

Num primeiro subtópico, apresentam-se elementos relativos ao conceito de função social da propriedade, abordando questões relativas à sua evolução histórica, sua caracterização geral, bem como à inerente disputa em torno de seu conteúdo. Em seguida, cuida-se da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade aos bens públicos e suas implicações específicas. O terceiro subtópico se prestará a tratar da relação entre a evolução da compreensão sobre a aplicação do princípio da função social à propriedade urbana e a emergência do direito à cidade. Enfim, no quarto subtópico, será abordada a função social da propriedade urbana no ordenamento jurídico atual.

##### 4.1.1. Aspectos históricos da função social da propriedade

Conforme logo será tratado, a construção da noção de função social da propriedade teve como principal expoente pioneiro o constitucionalista francês León Duguit. Antes de propriamente adotar sua doutrina como ponto de partida, cabe uma ressalva preliminar importante sobre as raízes distintas que tem, de um lado, ideia jurídica de “função” e, de outro, a atribuição da locução “função social” a institutos jurídicos.

Em sua dissertação sobre a função social do contrato, Luís Gustavo Haddad investiga, em certo ponto, os usos e sentidos da “função” na linguagem jurídica (2013, pp. 65 e ss.). Assenta, de início, que o sentido original do termo é próprio do direito público. Em seguida, apresenta a exposição de Franco Modugno<sup>173</sup> sobre a evolução do conceito (2013, p. 66). Em princípio, reportar-se-ia à ideia de ofício ou *múnus*, correspondendo à figura abstrata de uma competência para exercer certa atividade. Nesse sentido, “função” aludiria à fungibilidade do sujeito responsável pelo exercício da atividade, conferindo destaque à destinação da atividade. Como desdobramento, passou-se a diferenciar a função-ofício e a

---

<sup>173</sup> A obra de Modugno referida por Haddad (2013), que não faz parte da bibliografia deste trabalho, é: *Funzione (voce)*. In: *Enciclopedia del diritto*, t. XVIII. Milano, Guiffrè, s/d. pp. 301-313.

função-escopo, de modo que “função” passou a designar a noção de “atividade globalmente relevante, predeterminada no conteúdo e no escopo, que recai sobre determinado objeto”, tornando-se conceito central do direito administrativo (Haddad, 2013, pp. 66-67).

Ainda segundo Haddad (2013, p. 67), no transcorrer do tempo, “função” passou a significar também o poder atribuído ao sujeito responsável pelo exercício de atividade ligada a determinados fins<sup>174</sup>. Teria sido esse, então, um dos significados primordiais de “função” para o direito público, incorporado, mais tarde, pelo direito privado para aludir a um “determinado conjunto de posições jurídicas, caracterizadas pela outorga de um poder a ser exercido para a consecução de interesses alheios aos do titular” (2013, p. 67).

Haddad expõe ainda a doutrina de M.S. Giannini<sup>175</sup>, que faz distinção de dois sentidos principais do termo (2013, p. 68). Em um primeiro, função aproxima-se de *múnus* ou ofício, designando a situação de um sujeito a quem se atribui, por norma, a responsabilidade sobre um interesse alheio. Tratar-se-ia, então, da situação subjetiva ou poder-dever que obriga o sujeito a comportamentos que atinjam os melhores resultados possíveis em prol do interesse que lhe foi confiado. À frente em sua obra, Giannini aborda a função de uma perspectiva objetiva, correspondendo a uma “atividade globalmente relevante, no sentido de que têm relevância jurídica não apenas os atos que a compõem, mas principalmente o conjunto desses atos, enquanto orientado a uma finalidade” (Haddad, 2013, p. 69).

Origem distinta tem o emprego da locução “função social” associado a institutos jurídicos (função social do contrato, função social da propriedade etc.), que, portanto, não se relaciona precisamente à ideia original de “função” tal qual surgida na linguagem jurídica.

---

<sup>174</sup> Esse sentido é muito semelhante ao exposto por Sundfeld: “Função, para o Direito, é o poder de agir, cujo exercício traduz verdadeiro *dever jurídico*, e que só se legitima quando dirigido ao atingimento da específica *finalidade* que gerou sua atribuição ao agente” (2009, p. 163).

<sup>175</sup> Haddad (2013) se referencia, nesse ponto, na seguinte obra de M.S. Giannini: *Diritto amministrativo*. 3. ed. Milano, Giuffrè, 1993, v. 1 e v. 2. Cf. Haddad, no volume 1, seriam de especial importância as páginas 129 e seguintes. No volume 2, as páginas 7-13.

Na verdade, esse uso da locução tem sua matriz, situada, predominantemente, no campo da sociologia<sup>176</sup>, especialmente na filosofia política positivista<sup>177</sup> (Pinto, 2005, p. 164).

Considerando as obras seminais dos quatro principais precursores da sociologia, a ideia de função social, embora também presente em textos de Karl Marx e Max Weber (Haddad, 2013, pp. 87-88), é mais marcante no pensamento de August Comte<sup>178</sup> e no de Emile Durkheim<sup>179</sup>. A influência desses dois últimos sobre a produção jurídica é especialmente bem ilustrada pela obra de León Duguit, que, conforme adiantado, foi justamente um dos primeiros juristas a tratar com profundidade da função social da propriedade<sup>180</sup> ou, mais precisamente, da propriedade-função social.

Essa influência perpassa boa parte da obra do autor (cf. Maldaner e Azevedo, 2015), mas refiro-me, aqui, especificamente à publicação *Transformations générales du Droit prive*

---

<sup>176</sup> Embora não tratem da ideia de função social da propriedade, a semente da ideia por trás do conceito por ser observada já na obra de contratualistas como Locke e Rousseau, mesmo que ainda distantes da formulação do conceito tal qual concebido por Duguit ou mesmo pelos autores do campo da sociologia, como Saint-Simon, Comte e Durkheim – ventilado a seguir. No caso de Rousseau, veja-se, por exemplo, trecho de sua famosa obra *O Contrato Social*, de Rousseau: “Em geral, são necessárias as seguintes condições para autorizar o direito de primeiro ocupante a qualquer terreno: primeiro, que esse terreno não esteja ainda habitado por ninguém; segundo, que dele se ocupe a porção de que se tem necessidade para subsistir; terceiro, **que dele se tome posse não por uma cerimônia vã, mas pelo trabalho e pela cultura, únicos sinais de propriedade que devem ser respeitados pelos outros, na ausência de títulos jurídicos**” (1996, pp. 27-28, grifo nosso). Ideia semelhante é formulada por Locke (1994, pp. 100-101, grifo nosso) na seguinte passagem de *Segundo tratado sobre o governo civil*: “**A superfície da terra que um homem trabalha, planta, melhor, cultiva e da qual pode utilizar os produtos, pode ser considerada sua propriedade**. Não bastará prova a nulidade de seu direito, dizer que todos os outros podem fazer valer um título igual, e que, em consequência disso, ele não pode se apropriar de nada, nada cercar, sem o consentimento do conjunto de seus coproprietários, ou seja, de toda a humanidade”.

<sup>177</sup> Vale mencionar a ressalva de Victor Carvalho Pinto: “A expressão ‘função social da propriedade’ também foi empregada pela Doutrina Social da Igreja, com significado completamente distinto. A Doutrina Social associa a função social da propriedade à ideia de caridade, ou seja, distribuição voluntária da riqueza dos ricos para os pobres. Tal noção exerceu grande influência na política e no direito, mas não teve impacto no direito urbanístico” (2005, p. 164, NR 1).

<sup>178</sup> Conforme Pinto: “A doutrina da função social da propriedade [iniciada por Saint-Simon] alcançou sua maturidade na obra de Augusto Comte, que fora secretário de Saint-Simon, a partir da qual obteve ampla aceitação. A doutrina social da propriedade está presente em várias de suas obras. Sua exposição mais completa está no primeiro tomo do *Système de Politique Positive*, de 1824, em que lhe é dedicado um capítulo.” (2005, p. 169).

<sup>179</sup> É o que ilustra a obra *Da Divisão do Trabalho Social* (1999), em que Durkheim nomeia o primeiro capítulo como “Função da Divisão do Trabalho”, empregando função como a relação de correspondência que existe entre os movimentos de um sistema e um corpo social (1999, p. 13).

<sup>180</sup> Ao menos a associação da locução “função social” e institutos jurídicos já havia sido antes proposta por Karl Renner em sua obra *Die soziale Funktion der Rechtsinstitute* de 1904, que propõe uma análise funcional do Direito, em contraposição à perspectiva estrutural (cf. Comparato, 1986, pp. 71-79). Conforme sintetiza Haddad, para Renner, função social corresponde “ao conjunto dos efeitos sociais e econômicos gerados pela utilização e aplicação do instituto jurídico sobre a sociedade como um todo” (2013, pp. 80-81). Silva (2012, p. 74) nota que Karl Renner foi responsável por mostrar que a propriedade sempre teve uma função social, passando por um processo de constante modificação das mudanças na relação de produção (em alusão à obra *Gli Istituti del Diritto Privato e La Loro Funzione Sociale*).

*depuis le Code Napoléon* (1912), que compilou a série de conferências proferidas por Duguit em 1911, na cidade de Buenos Aires, tendo a sexta dessas conferências recebido o título de *La Propriété Fonction Sociale*.

Nessa conferência, Duguit faz menção literal à reflexão de Comte segundo a qual “todo cidadão de alguma forma constitui realmente um funcionário público, cujas atribuições mais ou menos definidas determinam ao mesmo tempo suas obrigações e suas pretensões”<sup>181</sup> (cf. Duguit, 1912, p. 159). A ideia, endossada pelo autor na segunda conferência (sobre a concepção de liberdade), é a de que todo o indivíduo em uma sociedade tem certa função a cumprir, certa necessidade a executar (1912, p. 24). Também nas conferências, Duguit utiliza por repetidas vezes o conceito de solidariedade social de Durkheim, de quem fora colega e amigo na Universidade de Bordeaux (1912, p. 26) e cuja formulação desse conceito julgava definitiva<sup>182</sup>. A influência de Durkheim é patente quando o autor sugere que, à época, o indivíduo havia deixado de ser um fim, passando a ser um meio, um mecanismo da engrenagem, do corpo social (1912, p. 157). Para ele, a solidariedade pela divisão do trabalho tornou-se elemento fundamental da coesão social nas sociedades modernas mais civilizadas (1912, p. 28).

O peso da sociologia na formulação de Duguit vai além da enunciação de conceitos e reflexões. O jurista se contrapunha à ideia de direito natural, metafísico, defendendo o realismo como método (1912, p. 176). O direito seria, segundo sua construção, objetivo, emanado da interdependência social, de modo que a teoria jurídica deve ter como premissa à observação das mudanças sociais (1912, p. 176). Por meio da observação, o renomado publicista francês refutava a premissa de igualdade absoluta entre os homens, reconhecendo que os indivíduos são diferentes entre si e submetidos a diversas desigualdades. Nesse sentido, a incorporação de conceitos da sociologia à doutrina de Duguit não se deve ao acaso, mas a uma premissa estrutural da linha de pensamento que o autor buscou desenvolver.

A partir dessa visão geral, Duguit critica duramente, na aludida sexta conferência, a concepção civilista de direitos individuais definitivos e, especialmente, a ideia de um direito

---

<sup>181</sup> Tradução livre do autor par ao seguinte trecho da obra de Comte: “[...] *chaque citoyen quelconque constitue réellement un fonctionnaire public, dont les attributions plus ou moins définies déterminent à la fois les obligations et les prétentions*”, trecho da obra de Comte *Système de politique positive*, édit 1892, I, p. 156 (cf. Duguit, 1912, p. 159).

<sup>182</sup> Conforme Maldaner e Azevedo (2015, p. 405), Duguit afirmou, em seu *Manuel de droit constitutionnel* (1918, p. 10), que o estudo de Durkheim sobre a solidariedade social na obra *Da Divisão do Trabalho* não mereceria reparos.

subjetivo de propriedade, absoluto e exclusivo, que conferiria ao titular a faculdade de exercê-lo ou não, segundo a autonomia de sua vontade (1912, 153). Em oposição, Duguit apresenta a seguinte visão:

Nas sociedades modernas, onde a consciência clara e profunda de interdependência social se tornou dominante, assim como a liberdade é o dever para o indivíduo empregar sua atividade física, intelectual e moral para o desenvolvimento dessa interdependência, a propriedade é para todo detentor de uma riqueza o dever, a obrigação de ordem objetiva, de empregar a riqueza que detém para preservar e aumentar a interdependência social (1912, pp. 157-158).<sup>183</sup>

Nesses termos, apontando uma alternativa à visão liberal, a noção de função social da propriedade (ou propriedade-função social) aparece como um conceito precursor do embasamento teórico do chamado “Estado social”, caracterizado por François Ewald como “tipo de Estado que não se configura nem segundo o modelo liberal nem como transição para um futuro Estado socialista<sup>184</sup>, baseado em medidas de abrandamento da injustiça e dureza do Estado liberal, mas como uma nova entidade positiva” (Bucci, 2018, p 51). Trata-se, assim, de um dos elementos que fundamentam um novo tipo de racionalidade jurídica, que serve a um processo de socialização, “em que a sociedade atua nas relações entre os indivíduos, desempenhando papéis de regulação, mediação ou redistribuição” (Bucci, 2018, p. 52).

Não à toa, o princípio da função social da propriedade foi positivado pela primeira vez na Constituição Alemã de 1919 (Constituição de Weimar)<sup>185</sup>: “Art. 153. A propriedade é garantida pela Constituição. Seu conteúdo e seus limites resultam das disposições legais [...]. A propriedade obriga. Seu uso deve, ademais, servir ao bem comum” (Comparato, 1999, p. 189). É inegável a força do texto: combinada à garantia e à proteção, a imposição do dever, da obrigação de usar a propriedade de modo a servir ao bem comum.

---

<sup>183</sup> Tradução livre do autor para o seguinte trecho original: “*Dans les sociétés modernes, où la conscience nette et profonde de l’interdépendance sociale est devenue dominante, de même que la liberté est le devoir pour l’individu d’employer son activité physique, intellectuelle et morale au développement de cette interdépendance, de même la propriété est pour tout détenteur d’une richesse le devoir, l’obligation d’ordre objectif, d’employer la richesse qu’il détient à maintenir et à accroître l’interdépendance sociale.*”

<sup>184</sup> Fica evidente que não se trata de transição para futuro Estado socialista quando Duguit assevera: “*Je ne dis pas, je n’ai jamais dit, j’ai jamais écrit que la situation économique qu’est la propriété individuelle disparaisse, doive disparaître. Je dis seulement que la notion juridique sur laquelle repose sa protection sociale se modifie*” (1912, p. 160).

<sup>185</sup> Conforme Comparato, “O Estado da democracia social, cujas linhas-mestras já haviam sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu na Alemanha de 1919 uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o trágico interregno nazi-fascista e a 2ª Guerra Mundial” (1999, p. 184).

Em linha com essa disposição, conforme ensina Comparato, função social não se confunde com as restrições ao uso e gozo dos bens próprios (limites negativos aos direitos do proprietário), significando “o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo” (1986, p. 75). Na mesma toada, o autor acrescenta ainda que o “adjetivo *social* mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse do próprio *dominus*” (1986, p. 75).

Essa definição, que será retomada com mais profundidade na subtópico seguinte, contrasta, contudo, com a interpretação que os próprios juristas alemães extraíram do art. 153 da Constituição de Weimar. Como bem mostra Comparato (1986, pp. 75-76), a doutrina germânica esvaziou, de certa maneira, a disposição, negando-lhe eficácia imediata e relativizando a vinculação dos particulares ao seu significado.

A nosso ver, longe de retirar a importância da previsão constitucional alemã de 1919, esse esvaziamento promovido por parte da doutrina indica que se trata de um conceito cujo conteúdo está em permanente disputa. Sundfeld anota que o princípio da função social da propriedade representa “um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socializante, de maneira a incorporar à primeira certos ingredientes da segunda” (1987, p. 2). Parece-nos que as inúmeras controvérsias jurídicas em torno da aplicação desse princípio sugerem que, ao invés de um compromisso, se trate mais propriamente da incorporação de um conflito político pelo direito. Assim, a partir da positivação do conceito, o próprio conflito se desloca ao plano jurídico, sem perder seu caráter eminentemente político. O próprio Sundfeld alude a esse conflito quando, na mesma obra, argumenta que “[...] a abrangência – sobretudo no universo legislativo – do reflexo do princípio da função social será determinada pelo estágio de exigência da própria sociedade (e este varia no tempo e no espaço) [...]” (1987, p. 2).

Como se verá nos tópicos seguintes, o conflito em torno da positivação e significado do princípio da função social da propriedade também se mostra intenso no direito brasileiro ao longo do tempo. Até aqui, buscou-se apenas apresentar a origem do termo, sua influência e sua capacidade peculiar de comunicar os conflitos entre o jurídico e o político (Bucci, 2018), a ponto de servir como linha mestra para o estudo proposto na presente dissertação sobre as vias urbanas.

#### 4.1.2. Função social da propriedade no direito brasileiro e sua aplicabilidade à propriedade pública

Antes de abordar, de forma mais central, o princípio da função social da propriedade no ordenamento brasileiro atual, é interessante pincelar alguns elementos pertinentes acerca do tratamento do direito de propriedade na história das constituições brasileiras.

A Constituição de 1824, outorgada pelo Imperador Dom Pedro I, estabelecia, no inciso XXII do artigo 179, a garantia do direito de propriedade em toda a sua plenitude, assentando que *“se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnisado do valor della”*.

A primeira Constituição da República brasileira, de 1891, trazia no artigo 72, que inaugurava a seção da Declaração de Direitos, a inviolabilidade dos direitos concernentes à propriedade. O §17, na linha da Constituição do Império, asseverava que “o direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

Assim, a Constituição de 1934, ainda que sem mencionar expressamente o princípio da função social da propriedade, é a primeira a conformar, de algum modo, esse direito, de forma a restringir seu exercício. O artigo 113, que igualmente abre o capítulo atinente à Declaração de Direitos e Garantias Individuais, previu em seu item 17:

**É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.** A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

A narrativa de Maldaner e Azevedo (2015, pp. 422 e ss.) ilustra os debates em torno dessa previsão. O Deputado João Mangabeira, que em publicação de artigo de jornal de 1930, na condição de Relator Geral do Anteprojeto Constitucional (2015, p. 421), já havia defendido a formulação de Duguit sobre a função social da propriedade, criticou, nas discussões da Assembleia Constituinte de 1933-1934, o Substitutivo apresentado. Para ele, o texto incorria em erro de técnica e elaboração, por retirar a menção expressa ao princípio da função social da propriedade da redação e por deslocar o tratamento da propriedade da sessão relativa à “Ordem Social” para a sessão da “Declaração de Direitos e Deveres”:

Em lugar do Art. 114, §1º do Anteprojeto (‘é garantido o direito de propriedade com o conteúdo e os limites que a lei determinar. A propriedade tem, antes de tudo, uma função social, e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo’), foi inserido na ‘Declaração de Direito e Deveres’ o seguinte texto: ‘É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social’, eliminando a expressão ‘função social’ do texto constitucional. (Maldaner e Azevedo, 2015, p. 424).

A crítica foi rebatida pelo então Deputado Marques dos Reis, responsável por relatar a “Declaração de Direitos e Deveres” do Substitutivo, que defendia a propriedade como um direito individual cuja limitação não o descaracteriza como tal e tampouco enfraquece sua proteção (Maldaner e Azevedo, 2015, p. 424). Segundo o Deputado, que apontava a imprecisão do termo “função social” e fazia interpretação distinta da doutrina de Duguit em relação ao colega de Parlamento João Mangabeira, o conteúdo nuclear do direito de propriedade deveria ser preservado, proibindo-se apenas seu abuso contra o interesse coletivo.

Longe de querer esgotar a análise da referida Assembleia Constituinte sobre esse ponto, a menção a tais debates se presta a mostrar que, assim como na Alemanha sob a Constituição de Weimar, as discordâncias sobre o alcance e pertinência da incorporação do princípio da função social da propriedade também se fizeram presentes no Brasil, antes mesmo de sua positivação. Como se verá logo adiante, a decisão sobre situar o tratamento do direito de propriedade e sua conformação na Declaração de Direitos repercutiu sobre as constituições posteriores.

A Carta de 1937 previu o direito de propriedade no primeiro artigo da declaração de direitos e suprimiu qualquer menção a interesse social ou coletivo, limitando-se a prever que “seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício” (art. 122, item 14). Vale mencionar que essa previsão foi suspensa pelo Decreto nº 10.358 de 1942, que decretou o estado de guerra em todo o território nacional.

A Constituição de 1946, por sua vez, manteve a previsão do direito de propriedade na Declaração de Direitos (art. 141), mas trouxe duas inovações. No §16 do mesmo artigo 141 previu, pela primeira vez, a possibilidade de desapropriação por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvada exceção prevista do art. 147. No art. 147, situado na sessão da “Da Ordem Social”, assim estabeleceu: “*Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual*

*oportunidade para todos*”. O §1º do mesmo artigo estabeleceu a desapropriação de imóvel rural mediante pagamento de indenização em títulos especiais da dívida pública. Assim, tratou-se da primeira Constituição a expressamente prever a possibilidade de desapropriação por interesse social, que, em caso de propriedade utilizada em prejuízo do bem-estar social, independia de indenização em dinheiro.

Finalmente, o princípio da função social da propriedade, que já constava do Estatuto da Terra de 1964, foi constitucionalizado pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1967. Na parte da Declaração de Direitos, o artigo 150, *caput* e § 22, repetiu a mesma fórmula da Constituição de 1946. Contudo, o artigo 157, que inaugura o Título “Da Ordem Econômica e Social” enumerando os princípios da ordem econômica, previu expressamente, em seu inciso III, o princípio da função social da propriedade. A Emenda n. 1 de 1969 manteve, nesse ponto, o disposto pela Constituição de 1967, em seu artigo 160, III.

Feito esse breve resumo histórico, cabe apresentar sucintamente o princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico atual e, em seguida, dar enfoque à sua aplicabilidade aos bens públicos.

Na Constituição Federal de 1988, o princípio da função social da propriedade aparece em diversas passagens. Logo no artigo 5º, que traz a declaração de direitos individuais e cujo *caput* garante a inviolabilidade da propriedade, tem-se no inciso XXIII a previsão de que “a propriedade atenderá a sua função social”.

À frente, no Título VII, denominado “Da Ordem Econômica e Financeira”, o artigo 170 aduz que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observados, entre outros, os princípios da propriedade privada (inciso II) e da função social da propriedade (inciso III).

Ainda sob esse título, o Capítulo II, que trata da política urbana, estampa no §2º do artigo 182 que “a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” – disposição que será trabalhada com mais atenção no próximo subtópico. Na sequência, o artigo 184, que inaugura o Capítulo sobre política agrícola e reforma agrária, estabelece a competência da União para “desapropriar por interesse social, para fins da reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos

da dívida agrária”, sendo que o artigo 186 define os requisitos para aferir o cumprimento da função social da propriedade rural. O artigo 185, por fim, prevê que “a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva”, fixando normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Embora não caiba aqui analisar cada uma dessas disposições, é importante buscar extrair, na medida do possível, o significado geral da positivação do princípio da função social da propriedade na ordem constitucional atualmente vigente no país.

Conforme José Afonso da Silva, ao estabelecer que a ordem econômica está fundada no princípio da função social da propriedade, “a Constituição não estava simplesmente ordenando fundamento às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la” (2012, p. 74). Tal princípio, segundo o autor, condiciona a propriedade como um todo, incidindo sobre diversos aspectos do exercício do direito de propriedade, e não apenas sobre o uso. Silva expõe ainda o pensamento de Escribano Collado (1979, pp. 118-123), para quem a função social internaliza no direito de propriedade interesses alheios ao do proprietário, que podem não coincidir com estes, constituindo princípio ordenador da propriedade privada e, ao mesmo tempo, fundamento desse direito. A conclusão do eminente jurista brasileiro sobre as consequências dessa concepção é digna de transcrição:

Com essa concepção é que o intérprete tem que entender as normas constitucionais que fundamentam o regime jurídico da propriedade: a garantia enquanto atende à sua função social [...]. Enfim, a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A isenção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza (2012, pp. 74-75).

Na mesma direção, Sundfeld esclarece que “o princípio da função social não é fundamento das clássicas limitações administrativas à propriedade (Poder de Política)” (1987, p. 7), entendimento que implicaria não se vislumbrar, a partir da positivação do princípio, qualquer inovação jurídica prática em relação aos moldes do Estado liberal<sup>186</sup>. Conforme o autor, “o princípio da função social é um novo instrumento que, conjugado aos normalmente admitidos (as limitações, as desapropriações, as servidões etc.), possibilitam a

---

<sup>186</sup> Trata-se de visão convergente àquela exposta por Comparato (1986), apresentada no subtópico acima, segundo quem a função social da propriedade representa um poder-dever positivo, exercido no interesse da coletividade e inconfundível com restrições tradicionais ao uso do bem.

obtenção de uma ordem econômica e social que realize o desenvolvimento com justiça social” (1987, p. 8).

Sundfeld ainda explica que, diferente das obrigações de fazer impostas como condição ao exercício do direito de propriedade (como a instalação de um extintor ou a aprovação de uma planta), o princípio da função social implica obrigação do proprietário em exercer seu direito em prol de um interesse social (1987, p. 11). Conclui o autor sintetizando que:

a) o princípio da função social não autoriza a supressão da propriedade privada; b) a utilização da propriedade na realização de interesses sociais merece proteção do Direito, mesmo contra o proprietário; c) o princípio da função social é fundamento para a imposição do dever de utilizar a propriedade; d) a função social é um dos fundamentos de legitimação da propriedade (1987, p. 13).

Agrega ainda, à compreensão sobre o conteúdo da função social da propriedade, a formulação de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Função social da propriedade é tomada como necessidade de que o uso da propriedade responda a uma plena utilização, otimizando-se ou tendendo a otimizar os recursos disponíveis em mãos do proprietário ou, então, impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição, em contradição com estes mesmos propósitos de proveito coletivo (1987, p. 43).

O autor defende, porém, que a propriedade não passou a ser função social (como propunha Duguit), mantendo-se no ordenamento como direito cujo exercício deve cumprir uma função social. Com isso, a propriedade que não cumpre a função social não perde completamente sua proteção jurídica, ainda que possa vê-la atenuada:

Deveras, a entender-se que o protegido é a propriedade função-social, ter-se-ia, conseqüentemente, que concluir ausente a proteção jurídica a ou às propriedades que não estivessem cumprindo função social. Estas, pois, deveriam ser suscetíveis de serem perdidas, sem qualquer indenização, toda e cada vez que fosse demonstrável seu desajuste à função que deveriam preencher.

[...] existe proteção também para a propriedade que contrarie a função social, conquanto tal proteção seja menos completa [...]. (1987, p. 41).

Delineados esses aspectos gerais acerca do conteúdo do princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico pátrio vigente, cumpre, enfim, tratar de sua aplicabilidade aos bens públicos e das implicações dessa aplicação – tema já ventilado no Capítulo 3 deste trabalho. Ainda que, aparentemente, não sejam numerosos, há autores que entendem que o princípio da função social da propriedade não se aplicaria aos bens públicos,

a exemplo de Nilma de Castro Abe (2008), ou não se aplicaria a todos os tipos de bens públicos, como é o caso de Lopez y Lopez<sup>187</sup>. Em sentido contrário, ao lado de muitos autores que, de certa forma, naturalizam essa aplicação – como Comparato (1999, p. 79) e Sundfeld (1987, p. 2)<sup>188</sup> –, a defesa da incidência do princípio da função social da propriedade aos bens públicos foi defendida com maior enfoque por Di Pietro (2006), Marques Neto (2008, pp. 491-495), Gustavo Lomeu (2016) e, principalmente, Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005), em tese de livre-docência própria sobre o tema.

Em apertada síntese, Abe (2008, p. 150) defende que inaplicabilidade do princípio à propriedade pública decorre dos seguintes motivos: i) “inexistência de um regime jurídico unívoco de propriedade pública, equivalente ao da propriedade privada, tendo em vista a diversidade de categorias de bens públicos que ensejam a adoção de regimes jurídicos diversos”; ii) impossibilidade do uso exclusivo pelo titular da propriedade pública, já que uma parte dos bens públicos são de uso direto (uso comum do povo) ou indireto (uso especial) da coletividade; iii) distinção entre o titular do bem, seu administrador e seu beneficiário, de modo que as sanções jurídicas previstas no ordenamento jurídico pelo descumprimento da função social são inaplicáveis aos entes públicos; iv) impossibilidade de se retirar do campo do Direito Público a disciplina dos vínculos jurídicos existentes entre o Estado e as diversas categorias de bens, inclusive quanto à forma de sancionamento de ilícitos na gestão pública dominial; v) indisponibilidade dos interesses postos na esfera de cada ente público (União, Estados, DF e Municípios); vi) vigência plena do caráter funcional da atividade estatal, que abole qualquer possibilidade de se falar em autonomia privada, em especial quanto aos bens públicos; vii) vinculação do Poder Público ao cumprimento dos diversos deveres de gestão de seus bens decorrentes de diversas normas constitucionais e normas infraconstitucionais, que não buscam fundamento direto ou indireto na função social da propriedade.

A autora defende que os deveres jurídicos do Estado atinentes à administração de seus bens não decorrem da incidência do princípio da função social, mas “do próprio regime de Direito Público, inerente ao exercício da função administrativa” (2008, p. 149). Em

---

<sup>187</sup> Faz-se referência aqui à seguinte obra analisada por Rocha (2005): LOPEZ Y LOPEZ, Angel M. *La Disciplina Constitucional de La Propiedad Privada*. Madri, Tecnos, 1988, pp. 82-85.

<sup>188</sup> Cf. Sundfeld: “Seu reflexo [do princípio da função social da propriedade] há de se fazer sentir sobre toda ordenação econômica do país, já que feito princípio fundamental dela, e, assim, sobre as múltiplas propriedades conhecidas: a pública, a privada, a dos bens de consumo, a dos bens de produção, a agrícola, a industrial, a urbana, a rural, a das marcas de indústria e comércio, a literária, a artística, a científica.” (1987, p. 2).

termos práticos, entende que, por esse fundamento, o Estado “está obrigado a afetar diretamente e prioritariamente os usos que atendem ao interesse público primário” (interesses da coletividade) e “apenas subsidiariamente poderia atender ao interesse público secundário, por exemplo, exploração econômica de um imóvel” (2008, pp. 150-151). Em relação aos bens dominiais, entende que “são bens sem afetação porque a Administração Pública não cumpriu na atividade administrativa concreta os ditames constitucionais e não por ausência ou inexistência de usos públicos que atendam ao interesse da coletividade” (2008, p. 151).

A nosso ver, o entendimento não apenas não procede, como o percurso de sua sustentação incorre em alguns equívocos, incluindo a incompreensão sobre o conceito de função social da propriedade. Para ficar no essencial da divergência, parece-nos que a autora parte de uma premissa da qual discordamos e que é metodologicamente inadequada à pergunta que permeia seu trabalho, pois não permitiria levar a resultado diverso: a de que a função social da propriedade é um conceito moldado às características da propriedade privada, o que permitiu concluir que as diferenças entre propriedade pública e propriedade privada afastam a aplicação do princípio da função social da propriedade aos bens públicos. Associado ao problema da premissa, há uma confusão entre o princípio da função social da propriedade e o regime jurídico aplicável a cada tipo de propriedade. A autora parece presumir, ainda, que os supostos desdobramentos da função social da propriedade na esfera pública corresponderiam aos efeitos da função pública, o que também entendemos incorreto<sup>189</sup>. No discorrer dessa construção, Abe confere especial ênfase à inoperância, no domínio público, dos instrumentos sancionatórios previstos no ordenamento para proteger o princípio da função social da propriedade.

Até mesmo esse último argumento – que, a nosso ver, não diz nada sobre o princípio, mas apenas sobre os instrumentos analisados – merece reparos. Rocha (2005, pp. 128 e ss.) demonstra que, embora alguns instrumentos sejam aplicáveis apenas aos bens privados (como é o caso do IPTU progressivo, por força da imunidade tributária recíproca), outros como a usucapião especial, usucapião coletiva, a desapropriação-sanção<sup>190</sup> e a concessão do

---

<sup>189</sup> Nessa linha, sustenta Marques Neto: “Embora entendamos ser a função social indissociável da propriedade pública, **consideramos função social e função pública institutos jurídicos distintos, de forma que o exercício de uma função pública por meio do emprego de um bem público não atende aprioristicamente o primado da função social**” (2008, p. 109, NR 255).

<sup>190</sup> Sobre isso, ver: Andrade (2005).

direito real de uso de imóvel público para fins de moradia<sup>191</sup>, que igualmente se prestam à garantia do princípio da função social da propriedade, são aplicáveis ao patrimônio público. Independentemente disso, não faz sentido focar a análise sobre a possibilidade de aplicação do princípio nos instrumentos que o protegem. Conforme se buscará mostrar, a aplicação do princípio tem implicações diferentes no domínio público e no domínio privado, de modo que, naturalmente, os instrumentos que garantem sua eficácia em cada domínio devem se adaptar a essas implicações. Nessa linha propõe Comparato:

O abuso da não-utilização de bens produtivos, ou de sua má utilização, deveria ser sancionado mais adequadamente. Em se tratando de propriedade privada, pela expropriação não condicionada ao pagamento de indenização integral, ou até sem indenização. Cuidando-se de propriedade pública, por meio de remédio judicial de efeito mandamental, que imponha ao Poder Público o cumprimento dos deveres sociais inerentes ao domínio (1999, p. 79).

Cabe ainda aludir ao entendimento do segundo autor que faz ressalvas à aplicação do princípio aos bens públicos. Conforme exposição de Rocha (2005, pp. 121-124), Lopez y Lopez também entende que a função social surgiu para compatibilizar a propriedade privada às exigências sociais. Assim, o autor admite sua aplicação, em relação ao domínio público, apenas para os bens patrimoniais do Estado:

*En la medida en que aquellos fines no resultan contradichos, cabe exigir de los entes públicos que acomoden la utilización de sus bienes de dominio privado a los parámetros de la función social. Esta exigencia será ineludible cuando, a través del ejercicio del derecho de propiedad de los bienes patrimoniales, el ente público desempeñe una actividad que vaya encaminada pura y exclusivamente a la obtención de rentas; no parece que en caso como éste, y todos aquellos en que el fin inmediato del ejercicio de la propiedad será idéntico al que tendría un particular, se pueda exonerar a los bienes patrimoniales de los deberes de la función social (1988, p. 85, apud Rocha, 2005, p. 124).*

A nosso ver, a visão do autor, intermediária em relação à aplicação do princípio da função social ao patrimônio público, também não merece prosperar. Ao menos, esse entendimento não seria aplicável em relação ao ordenamento jurídico vigente no Brasil. Conforme o artigo 170 da CF/1988, o princípio da função social da propriedade rege toda a ordem econômica do país. Seja por conta de sua função normativa em relação ao regramento do uso da propriedade, seja pela condição de agente econômico detentor de bens, o Estado evidentemente tem sua atividade vinculada por esse princípio e deve observá-lo na gestão de seu patrimônio. Esse princípio, como já mencionado, não é externo ao direito de

---

<sup>191</sup> Conforme se nota da faculdade presumível a partir da leitura do art. 5º, I da Medida Provisória 2.220/2001.

propriedade, situando-se em sua estrutura. O que ocorre é que, pela distinção das características e do regime jurídico da propriedade pública e da propriedade privada, os desdobramentos da incidência do princípio são distintos em cada esfera.

Se a diferença dos desdobramentos não for observada, a ideia de função social da propriedade pública pode soar como uma redundância, tal qual alude Di Pietro (2006, p. 1). Como explica Marques Neto (2008, p. 491), no caso da propriedade pública, o pleno atendimento do princípio da função social implica que o emprego do respectivo bem corresponda à melhor utilidade possível. Assim, a finalidade pública que obrigatoriamente vincula os bens públicos não os imuniza do cumprimento do princípio da função social da propriedade (Rocha, 2005, p. 127). Referido princípio impõe que a gestão desses bens harmonize os diversos interesses públicos, consagrando-os a uma finalidade pública e, sempre que possível, otimizando sua utilização a partir da combinação de usos, que beneficiem a coletividade e, quando couber, gerem receitas ao Estado (Marques Neto, pp. 491-493).

Aliás, a já trabalhada ideia da multiplicidade de usos dos bens públicos reforça a incongruência da posição de autores que, como Lopez y Lopez, entendem que a função social da propriedade se aplica apenas aos bens públicos patrimoniais (dominiais). É o que explica Di Pietro ao tratar das implicações da incidência do princípio sobre a gestão dos bens de uso comum e de uso especial:

Com relação aos bens de uso comum do povo e bens de uso especial, afetados, respectivamente, ao uso coletivo e ao uso da própria Administração, a função social exige que ao uso principal a que se destina o bem sejam acrescentados outros usos, sejam públicos ou privados, desde que não prejudiquem a finalidade a que o bem está afetado (2006, p. 12).

Em resumo de tudo quanto exposto neste subtópico, conclui-se que o princípio constitucional da função social da propriedade, que rege a ordem econômica brasileira e incide sobre todos os bens do domínio eminente, não corresponde às limitações externas ao uso da propriedade, consubstanciando um elemento estrutural da conformação do direito de propriedade, seja pública ou privada. Além disso, o princípio da função social da propriedade não se confunde com o regime jurídico dos bens, mas inspira sua formulação e norteia sua interpretação sistemática (Silva, 2012, pp. 76-77).

No caso do domínio público, o referido princípio traz implicações específicas, exigindo que a gestão de todos os bens públicos, independentemente de sua classificação,

tenha como objetivo a racionalização, a ampliação e a otimização de seus usos (Marques Neto, 2008, p. 382). Essas implicações não alteram o fato de que o conteúdo que preenche o princípio da função social é objeto de constante disputa, política e jurídica, que modificam, com alguma frequência, a abrangência e a intensidade de sua incidência.

#### 4.1.3. Função social da propriedade urbana e o direito à cidade

Conforme indica o capítulo da CF/1988 reservado ao seu tratamento (artigos 182-183), a propriedade urbana possui um regime jurídico próprio. Antes de tratar desse regime à luz da aplicação do princípio da função social à propriedade urbana, é interessante entender as peculiaridades da aplicação desse princípio à propriedade urbana e a sua trajetória conceitual no contexto brasileiro, ilustrando a disputa sobre seu conteúdo.

Cantisano (2018, p. 29) conta que, antes mesmo do célebre seminário de Duguit em Buenos Aires (1911), a ideia de função social da propriedade já havia aparecido com algum relevo na doutrina brasileira. Em artigo publicado em 1910, o então Ministro do Tribunal de Contas, Augusto Olympio Viveiros de Castro, que cinco anos depois seria nomeado Ministro do STF, aludiu à função social da propriedade<sup>192</sup> ao analisar o resultado do uso frequente de desapropriações no processo de reformas urbanas ocorridas na então capital do Brasil no início do século XX – na execução do chamado plano “Pereira Passos”<sup>193</sup>. Segundo o jurista, “seria absurdo que a propriedade preservasse sua forma mesmo quando se tornasse ‘um elemento de anti-sociabilidade’”, sendo a desapropriação o “resultado da impossibilidade de harmonizar a ‘função social’ da propriedade com sua ‘forma individual’ em um caso particular” (Cantisano, 2018, p. 30).

---

<sup>192</sup> Cantisano (2018, p. 30) faz referência a um artigo sobre desapropriações por utilidade pública, publicado por Castro na *Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal* (1910).

<sup>193</sup> Sobre o contexto da época, vale trazer a narrativa de Maricato, em alusão ao estudo de Flávio Villaça (VILLAÇA, F. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*, 1999): “Segundo Villaça, entre 1875 e 1906, a elite brasileira tinha condições hegemônicas suficientes para debater abertamente (isto, evidentemente, entre os iguais) um plano de obras urbanas a ser implantado. Esses planos se referiam ao *melhoramento* e ao *embelezamento* das cidades. As elites tinham um projeto urban. Muitos deles foram executados por diversos e sucessivos governos, o que seria impensável atualmente, quando cada governo busca sua ‘marca’ e ignora qualquer linha de continuidade, com exceção dos casos de eleição de sucessores indicados. Até mesmo nas décadas de 1930 e 1940, ainda é possível ver a implantação de planos de embelezamento, acompanhados da preocupação com a infra-estrutura urbana, em especial, circulação e saneamento. Como lembra Villaça, *foi a égide do embelezamento que nasceu o planejamento urbano brasileiro* (p. 193). [...] O plano Pereira Passos de 1903, para a cidade do Rio de Janeiro, foi cumprida à risca.” (Maricato, 2000, p. 137).

Ainda conforme Cantisano (2018, pp. 31-32), o princípio da função social da propriedade, tal qual utilizado na primeira metade do século no contexto das cidades, serviu para fundamentar reformas urbanas excludentes, que segregaram socialmente o território urbano, expulsando as camadas populares das regiões mais desenvolvidas da cidade, na linha da lógica descrita no Capítulo 1. À época, esses setores vulneráveis da população – que moravam em cortiços, estalagens e outras formas de habitação coletiva situadas no centro do Rio de Janeiro – organizavam-se para resistir, valendo-se inusitadamente do direito de inviolabilidade do domicílio para se oporem ao ideal reformista de saneamento e embelezamento da cidade, que implicava sua exclusão do centro (Cantisano, 2018, pp. 32-34).

Vale especular o que teria ocorrido no período subsequente para que algumas décadas depois o mesmo princípio da função social fosse apropriado pelos movimentos sociais urbanos – sobretudo pelo movimento de moradia – para reivindicar suas demandas<sup>194</sup>. A literatura sobre o tema indica que a ressignificação do princípio da função social da propriedade, ocorrida no processo inerente de disputa por seu conteúdo, está fortemente associada à emergência do direito à cidade<sup>195</sup>. Como se buscará mostrar, a ideia de direito à cidade também foi concebida fora do campo jurídico e ao longo do tempo lhe foram atribuídos múltiplos significados, assim como ocorreu com o princípio da função social da propriedade. Contudo, sua capacidade de vocalizar reivindicações distintas e convergentes parece não apenas ter conformado uma agenda coesa de transformação do meio urbano (Tavolari, 2016), como também preenchido o princípio da função social da propriedade urbana com um conteúdo mais perene e bem-acabado.

A formulação e defesa pioneiras do direito à cidade é atribuída ao filósofo marxista Henri Lefebvre, por sua obra seminal *Le Droit à la Ville*, publicada em 1968. Nesse manifesto, o autor combinou considerações teóricas e proposições práticas para redefinir as formas, as funções e as estruturas da cidade, bem como suas necessidades sociais inerentes (2001, p. 105). A partir de um fundamento antropológico e de uma concepção dialética dessas necessidades sociais – que identifica binômios como segurança e abertura, certeza e aventura, unidade e diferença etc. –, Lefebvre reivindicou espaço para as demandas que não se satisfazem pelo consumo da produção e da cultura, sustentando que a criação e a

---

<sup>194</sup> Cabe lembrar que desde a década de 1960 já havia no Brasil uma intensa luta social pela reforma urbana (Saule Junior, 2007, p. 47).

<sup>195</sup> Nesse sentido, Saule Junior (1998 e 2007) e Crawford (1990) e outros.

necessidade de informação, do simbolismo, do lúdico e do imaginário dependem de lugares de encontro, “onde a troca não seria tomada pelo valor de troca” (2001, p. 106).

Na perspectiva de um horizonte declaradamente utópico, Lefebvre prescreveu um programa político de reforma urbana, protagonizado pela classe operária, em que se resgatasse a cidade como ato e obra de um pensamento complexo (2001, p. 114). Enfim, o filósofo sustentou que “o direito à cidade se afirma como um apelo, uma exigência”, que se traduz no “direito à vida urbana” transformada e renovada (2001, pp. 117-118). O “urbano” que deseja ver realizado, oposto ao campo, é “o lugar de encontro, prioridade do valor de uso, a inscrição de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens”, que pressupõe “uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana que utilize recursos da ciência e da arte” (2001, p. 118).

Pouco tempo depois da publicação da obra seminal de Lefebvre, outros dois autores centrais para a trajetória conceitual do direito à cidade lançaram obras que, mesmo não estabelecendo uma relação intensa com a primeira, marcaram decisivamente o pensamento sobre cidades, bem como a atuação de gestores e movimentos sociais: Manuel Castells com *A questão urbana* (1972) e David Harvey com *Social Justice and the City* (1973)<sup>196</sup>. Em investigação sobre a trajetória do conceito de direito à cidade, Tavolari (2016) parte da premissa da influência central desses três autores na concepção do direito à cidade e mostra como suas obras, em especial a de Lefebvre, foram combinadas e apropriadas – inclusive por autores brasileiros<sup>197</sup> – das mais diversas maneiras para reivindicar, sob a exigência do direito à cidade, não esta ou aquela, mas um conjunto de demandas associadas à democracia, cidadania e autonomia.

Nas etapas descritas pela autora, o conceito teria partido de um projeto revolucionário, passando por generalizações que culminaram num aparente vazio semântico, até se tornar, enfim, um denominador comum de diversas lutas sociais que, embora com focos distintos, convergem na exigência de um amplo e complexo direito à cidade. Conforme Tavolari (2016), essa condição de denominador comum, que tanto representa a pauta do movimento de moradia no plano do combate à miséria social, como sintetiza os movimentos

---

<sup>196</sup> Segundo Tavolari (2016, p. 98), essa influência foi anotada por James Holston: HOLSTON, James *Cidadania insurgente*. Trad. Por Claudio Carina São Paulo : Companhia das Letras, 2013, p. 438 (obra que não compõe a bibliografia desse trabalho).

<sup>197</sup> A autora analisa a influência desses três autores em obras de Ermínia Maricato, Nabil Bonduki, Pedro Jacobi e outros.

pela abertura de espaços de convivência e por uma construção autêntica e livre de cidade em oposição à miséria urbana, foi possível justamente pela variedade de sentidos alcançada pelo direito à cidade, sem que isso implicasse seu efetivo esvaziamento enquanto conceito.

Soma-se a esses desdobramentos nos planos acadêmico e social, a internacionalização do direito à cidade iniciada a partir da década de 1960, narrada por Nelson Saule Junior (2007, pp. 30-37). Em 1976, a organização, em Vancouver, da primeira conferência da ONU-Habitat sobre assentamentos humanos – Habitat I –, ofereceu alguns dos primeiros elementos para a busca da efetivação, pelos Estados nacionais, do que viria a configurar o direito à cidade. Na década de 1990, a Rio 1992 e, pouco depois, a segunda conferência da ONU-Habitat em Istambul (1996) – Habitat II<sup>198</sup> –, avançaram na elaboração dos componentes sobre o direito à cidade e das condições adequadas à vida nos assentamentos humanos. Segundo Saule Junior, “a caminhada teve continuidade no início deste século com os debates e diálogos promovidos pelas redes e Fóruns Globais que tratam dos temas urbanos, em especial o Fórum Social Mundial e o Fórum Urbano Mundial”. Nesse primeiro fórum, algumas organizações adotaram como estratégia a elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade (2000)<sup>199</sup>.

Foi nesse contexto e sob a influência da emergência internacional do direito à cidade que, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, um grupo de movimentos sociais e entidades da sociedade civil apresentou uma emenda popular sobre a reforma urbana<sup>200</sup>. Sua proposta era incluir no texto constitucional:

[...] um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados ao reconhecimento e à institucionalização de direitos para as pessoas que vivem nas cidades, atribuir a competência ao Poder Público, em especial, ao municipal, de aplicar instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados a regular a propriedade urbana para ter uma função social, bem como para a promoção de políticas públicas voltadas à efetivação desse direito (Saule Jr., 2007, p. 32).

---

<sup>198</sup> Conforme Maricato (2000, p. 131, NR 7) em alusão ao texto elaborado a partir da conferência: “A Agenda Habitat II constitui um texto pleno da defesa do direito à cidade para todos, contra a exclusão social urbana, mesmo levando em conta a forma vaga de seu texto. Ela foi assinada por todos os governos que tinham representação em Istambul (os que respeitam e os que não respeitam os direitos humanos) e foi aprovada também pelas organizações não-governamentais.”

<sup>199</sup> Considerando eventos mais recentes, pode-se acrescentar ainda a realização da Habitat III em 2016, em Quito.

<sup>200</sup> Conforme Saule Junior (2007, p. 32, NR 3), a proposta popular de emenda foi subscrita por 131 mil eleitores, tendo sido apresentada pelos seguintes movimentos: Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, Movimento de Defesa do Favelado – MDF, Federação Nacional dos Arquitetos – FNE, Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB.

Saule Junior sintetiza que, entre os objetivos da emenda, destacam-se: assegurar os direitos fundamentais dos habitantes das cidades; estabelecer o regime da propriedade e do direito de construir subordinado à função social, de modo a garantir os direitos urbanos; efetivar o direito à cidade a partir de instrumentos eficazes; assegurar que a cidade atenda suas funções sociais; conferir ao município a competência e o dever de aplicar os instrumentos da política urbana à luz da realidade local; e estabelecer mecanismos de participação e gestão democrática (2007, pp. 33-34). Abaixo, o conteúdo completo da emenda:

Art. 1º Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – gestão democrática da cidade.

Art. 2º O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

Sobre a referida proposta, anotou Ermínia Maricato:

Mais do que planos diretores as entidades sociais (profissionais e de movimentos populares) que elaboraram a iniciativa de Reforma Urbana deram prioridade à conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da propriedade. Buscava-se uma forma de superar o discurso de intenções e ineficaz, para ir direto aos objetivos centrais dessa promessa não realizada, àquilo que constituía o nó de toda a resistência à sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando [a] sua função social. A rejeição ao plano diretor significou ao caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a ‘iniciativa popular’ destacou a ‘gestão democrática das cidades’, revelando o desejo de ver ações que fosse além dos planos. A inclusão da proposta de plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade (aplicação essa que deve se dar sucessivamente no tempo, esgotando cada medida, hierarquicamente organizada, por vez) constituem um verdadeiro aparato de protelação da aplicação da função social da propriedade privada. (2000, p. 17).

Embora o texto incorporado aos artigos 182 e 183 da CF/1988 tenha se distanciado de muito daquilo que os movimentos que propuseram a referida emenda tinham em vista – conforme notado pela autora no trecho acima –, também se deve notar que a inclusão de um capítulo inédito sobre a política urbana na Constituição foi uma conquista que tem relação direta com a atuação desses movimentos e a pressão por eles exercida. A ideia de condicionar a propriedade ao interesse social não apenas está presente como a formulação da previsão

indica que esse “interesse social”, passível de ser entendido como a função social da propriedade (Saule Junior, 2007), foi preenchido pelo “direito a condições de vida urbana digna”, que é uma das expressões da demanda pelo direito à cidade. Assim, tanto a emenda proposta como aquilo que foi estabelecido, com perdas, na CF/1988 parecem confirmar a hipótese de que a apropriação do princípio da função social – mesma locução que outrora servira para fundamentar reformas urbanas excludentes – e sua incorporação à pauta de reivindicações dos movimentos sociais urbanos (inclusive depois da promulgação da CF/1988) estão intimamente ligadas à influência do emergente direito à cidade e seus elementos sobre esse princípio e o preenchimento de seu conteúdo.

#### 4.1.4. Função social da propriedade urbana no ordenamento brasileiro

Feitas as considerações acima, passa-se então a apresentar, sinteticamente, o princípio da função social da propriedade urbana no ordenamento jurídico atual, sem descuidar da ideia de que seu conteúdo e interpretação seguem em disputa na sociedade. Vale ressaltar que o tema da disciplina jurídica da propriedade urbana é altamente complexo e a esse respeito muito já foi escrito e debatido. Nossa intenção neste subtópico não é propriamente acrescentar algo novo a esse tema, mas apenas ventilar alguns aspectos centrais que contribuem para jogar luz sobre o objeto da função social das vias urbanas, a ser trabalhado do tópico seguinte.

Um primeiro ponto a se destacar é que a CF/1988 constitui um marco para o direito urbanístico. Trata-se da primeira Constituição a afirmar sua existência, promulgando-o como disciplina jurídica própria, que configura matéria legislativa de competência da União e, concorrentemente, dos Estados e do DF (art. 24, I). No que tange à distribuição de atribuições executivas, a CF/1988 conferiu, de um lado, à União a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX) e, de outro, aos Municípios a competência para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). Conforme esclarece Silva (2012, p. 57), essa competência atribuída aos Municípios não é suplementar, mas própria e exclusiva, não comportando interferência de outros entes.

A CF/1988 ainda assinalou, implicitamente, o papel do direito urbanístico: “servir à definição e implementação da ‘política de desenvolvimento urbano’, a qual tem por finalidade ‘ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Sundfeld, 2002, p. 48). Esse papel é evidenciado e conformado pelo artigo 182, que inaugura e protagoniza o capítulo constitucional sobre política urbana, merecendo transcrição completa:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, em por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O artigo acima transcrito apresenta uma série de facetas e desdobramentos cuja análise contribui à compreensão sobre a aplicação do princípio da função social à propriedade urbana. Em síntese, se estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelos Municípios com a finalidade de garantir as funções sociais das cidades e o bem-estar dos cidadãos (*caput*), é baseada no planejamento e ordenação do território urbano (§1º), que conforma a propriedade urbana ao estabelecer, para cada caso, os termos de cumprimento da função social da propriedade (§2º), sob pena da aplicação de sanções sucessivas (§4º e incisos). De certa forma, pode-se dizer que nasce daí um novo tipo de propriedade, a propriedade urbana ou urbanística (Sundfeld, 2002, p. 49).

Interessante destacar a relação da cidade (todo) com a propriedade urbana (parte). A atribuição de funções à cidade remonta à Carta de Atenas, produzida em 1933 no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). Trata-se de um documento que

marcou a história do urbanismo<sup>201</sup> e que, sob forte influência de valores positivistas<sup>202</sup>, teve como um dos grandes paradigmas a enumeração e detalhamento das funções sociais da cidade – segundo o documento: habitar, trabalhar, recrear e circular.

Ao longo do tempo, a compreensão sobre essas funções da cidade foi aprofundada e, conforme indica o texto constitucional transcrito, sua concretização passou a ter como premissa, cada vez mais importante, o cumprimento da função social das propriedades urbanas, que consubstanciam as parcelas da cidade. Grosso modo, a ideia de fundo é que, para que o todo cumpra sua função, é preciso que, antes, as partes o façam, conformando-se a partir de uma lógica comum que considere, inclusive, suas particularidades. Vale mencionar, retomando o que foi exposto no subtópico anterior, que, segundo Saule Junior, o pleno desenvolvimento das funções da cidade “deve ser entendido como um interesse difuso dos seus habitantes de proteger e promover o direito à cidade”, de modo que sua incorporação como baliza à política urbana “aponta para a construção de uma nova ética urbana, em que os valores da paz, justiça social, da solidariedade, da cidadania, dos direitos humanos predominem no desempenho das atividades e funções da cidade” (2007, pp. 54-55).

Outro ponto de relevo sobre o artigo 182 refere-se à instituição de um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano consubstanciado como um plano geral e global

---

<sup>201</sup> Conforme anotou Kanashiro (2004, p. 33): “Na história das cidades, as imagens de perfeição têm produzido paradigmas como resultado de um desejo utópico de ordenamento e organização do espaço. Um dos paradigmas que talvez tenha influência sem precedentes foi a Carta de Atenas de 1933, resultado do IV CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna). O documento preconizava a organização da cidade a partir de quatro funções básicas: trabalhar, habitar, circular e cultivar o corpo e o espírito, basicamente o gérmen da idéia da zonificação”. Em relação à evolução dos CIAMs, Maricato (2000, p. 128, NR 3) esclarece que a Carta de Atenas foi formulada em uma segunda fase do movimento (1933-1947), em que se consolidou a visão essencialmente funcionalista de cidade, sob a liderança de Le Corbusier.

<sup>202</sup> Conforme Victor Carvalho Pinto, a Carta de Atenas é um “manifesto redigido por Le Corbusier como resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em 1933”, cujo conteúdo mostra “claramente sua matriz positivista” (2005, p. 175). O autor discorre como, sob essa visão da cidade racional, os problemas urbanos passaram a ser crescentemente atribuídos à falta de planejamento. Apesar de abordar as diversas críticas recebidas por essa concepção de cidade, feitas a partir de diversos matizes e perspectivas – como ilustram as obras de Jacobs e Hayek –, o autor anota que “[a] realidade é que o modernismo teve o mérito de apresentar um conjunto de técnicas operacionais – como a hierarquização do sistema viário e o zoneamento – que funcionam razoavelmente e de difícil substituição” (2005, p. 181). Em sentido semelhante, Maricato (2000, pp. 172-173) anota que: “A crítica não impede de enxergar que o planejamento modernista garantiu boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades (que é exatamente aquela camada de rendas médias e altas [...]); mas é preciso reconhecer que a cidade oculta é um subproduto dele. Nada pode substituir o papel do Estado na garantia da equalização de oportunidades. Mas a experiência mostra também que há uma diversidade de atores na cena urbana e que, enquanto alguns aspectos não podem ser flexibilizados, outros podem e é até desejável que o sejam. Uma relação entre o conhecimento teórico e a realidade empírica do universo urbano, social e institucional brasileiro se impõe para definir técnicas, programas e instrumentos que possam constituir uma ação de resistência à exclusão”.

– o plano diretor –, de elaboração obrigatória para todos os Municípios com mais de vinte mil habitantes, com vistas a “sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal” (Silva, 2012, p. 138). Conforme descreve José Afonso da Silva, o formato de plano pressupõe o estabelecimento de objetivos, dos prazos para seu cumprimento, das atividades a serem executadas e dos respectivos responsáveis, enquanto a qualificação “diretor” remete à fixação das diretrizes para o desenvolvimento urbano (2012, p. 138).

No caso específico desse plano, fica bem evidente a inaplicabilidade do disposto no artigo 174 em relação ao planejamento urbano – “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. O plano diretor não apenas vincula as propriedades privadas urbanas como seu conteúdo as conforma, oferecendo critérios objetivos de aferição do cumprimento da função social (Saule Junior, 1997, p. 55). Por isso, sua elaboração configura, na prática, um requisito essencial para que o Poder Público municipal possa efetivamente executar a política de desenvolvimento, já que confere concretude ao princípio da função social da propriedade (art. 182, §2º da CF/1988) e é parâmetro obrigatório para a aplicação de sanções pelo seu descumprimento (art. 182, §4º da CF/1988).

A respeito da conformação da propriedade pelo direito urbanístico, interessante a formulação de Escribano Collado: “o direito do proprietário está submetido a um pressuposto de fato, a qualificação urbanística dos terrenos, cuja fixação é competência da Administração, de natureza variável, de acordo com as necessidades de desenvolvimento urbanístico das cidades [...]”<sup>203</sup>. A partir disso, o autor expressa a compreensão de que o caráter ordenador da função social da propriedade urbana não implica que o plano urbanístico – variável no tempo – transforme recorrentemente o direito de propriedade, mas apenas que coloque em estado de latência suas faculdades (1973, pp. 458-459).

Também é digna de nota a previsão, no §4º do artigo 182, de instrumentos de sanção sucessivos a serem aplicados em face dos proprietários que não conferirem destinação adequada ao seu imóvel situado em área incluída no plano diretor, entendendo por inadequado o imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado. Esses instrumentos são:

---

<sup>203</sup> Tradução livre do autor para o seguinte trecho original: “*el derecho del propietario está sometido a un presupuesto de hecho, la calificación urbanística de los terrenos, cuya fijación es competencia de la Administración, de naturaleza variable, de acuerdo con las necesidades del desarrollo urbanístico de las ciudades [...]*” (1973, p. 454)

(i) o parcelamento ou edificação compulsórios; (ii) a aplicação do IPTU progressivo no tempo; e (iii) a chamada “desapropriação-sanção”, cuja indenização é paga com títulos da dívida pública.<sup>204</sup> Cabe tecer breves considerações pertinentes sobre cada um deles.

A sanção prevista do inciso I indica que a utilização abrange o parcelamento, de modo que a subutilização aludida no parágrafo inclui, ao que tudo indica, ausência ou insuficiência de parcelamento ou edificação (Pinto, 2005, p. 197). A identificação da insuficiência de edificação, que torna o imóvel “inadequado”, pressupõe a fixação de coeficientes mínimos de aproveitamento – o que é plenamente compatível com a fixação de coeficientes básicos e máximos, com a finalidade de proteger outros interesses públicos para além da utilização insuficiente. É interessante notar que, nesse caso, o parâmetro de verificação do cumprimento da função social da propriedade urbana não é o seu uso diretamente, mas aspectos atinentes ao componente físico do imóvel. Imóveis com áreas construídas em conformidade com a legislação, ainda que ociosos, não estariam descumprindo, por essa previsão específica, a função social da propriedade. Victor Carvalho Pinto sustenta que a aferição do cumprimento da função social diretamente a partir do uso da propriedade privada “não apenas enfrentaria dificuldades operacionais intransponíveis, mas inevitavelmente exigiria a violação da privacidade e da intimidade individual” (2005, p. 200). Esse ponto será retomado no tópico seguinte, em comparação à aferição do cumprimento da função das vias urbanas.

Já a sanção prevista no inciso II – IPTU progressivo no tempo – remete ao artigo 156, §1º da CF/1988, bem como à controvérsia que, de tão recorrentemente judicializada<sup>205</sup>, levou o STF à edição da Súmula 668, segundo a qual: “[é] inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”. Em sua redação original (antes da referida emenda constitucional), previa o artigo 156, §1º que: “[o] imposto previsto no inciso I [IPTU] poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”.

---

<sup>204</sup> Conforme aponta Victor Carvalho Pinto, o referido §4º resultou da combinação de propostas semelhantes, apresentadas na Assembleia Constituinte por segmentos preocupados com o tema da especulação imobiliária.

<sup>205</sup> Para oferecer um parâmetro dos inúmeros casos de judicialização, tem-se que dos 76 casos encontrados no campo de busca de jurisprudência STF no dia 08/11/2018 a partir da busca com os parâmetros [“função social da propriedade” não rural não agrária] ao menos 57 versavam sobre esse tema, conforme a leitura das ementas permitiu aferir.

O primeiro precedente a discutir profundamente a referida controvérsia, que, ao que tudo indica, pautou os julgados seguintes, foi o Recurso Extraordinário (RE) nº 153.771-0/MG. Entre outros temas, debateu-se no referido julgado se a previsão do IPTU progressivo no tempo do artigo 182, §4º, II seria a especificação da previsão do artigo 156, §1º ou se seriam hipóteses distintas, com requisitos jurídicos diferentes. Apesar da tecnicidade do debate e de seu caráter iminentemente tributário, há, como pano de fundo, uma divergência sobre o alcance e as implicações do princípio da função social da propriedade. Abro parênteses aqui para tratar brevemente de alguns aspectos desse julgado, que representa uma divergência jurídica que se disseminou por diversos Municípios, escancarando novamente a disputa política em torno da positivação e da interpretação da legislação urbanística.

O referido RE tem origem em mandado de segurança impetrado por contribuinte contra lei do Município de Belo Horizonte/MG que instituiu IPTU progressivo em função do valor venal do imóvel, de sua localização e da existência ou não de edificação, com fundamento nos artigos 145, §1º<sup>206</sup> e 156 §1º. A divergência é bem ilustrada pelo embate entre o voto do Ministro-relator, Carlos Velloso, que sustentou posição unitária em favor da constitucionalidade da lei, e o voto-vista do Ministro Moreira Alves, que inaugurou a divergência seguida por todos os demais membros do STF. Apesar de a Corte ter se dividido, basicamente, entre duas posições, a fundamentação dos Ministros indica que a doutrina pode ser segmentada em três correntes sobre quais são as hipóteses em que a CF/1988 autorizava, naquele momento, a instituição do IPTU progressivo:

- (i) Juristas que, como Elizabeth Carraza (citada no voto do Min. Carlos Velloso p. 21), entendem que haveria três hipóteses a fundamentar a instituição do IPTU progressivo pelo município: a) a progressividade fiscal, amparada na personalização do tributo e na capacidade contributiva, previstos no artigo 146, §1º; b) a progressividade extrafiscal fundada na combinação entre o artigo 154, §1º e o artigo 182, §2º; e c) a progressividade extrafiscal temporal, tendo por base o instrumento sancionatório previsto no artigo 182, §4º, II.
- (ii) Juristas que, na mesma posição intermediária sustentada pelo Ministro Carlos Velloso, compreendem que a progressividade do IPTU é possível em duas hipóteses:

---

<sup>206</sup> Estabelece o dispositivo: “art. 146 [...]. §1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

a) progressividade fiscal, fundamentada na combinação do artigo 146, §1º com o artigo 154, §1º, estabelecendo-se aí uma relação entre capacidade contributiva (aferida pelo valor do imóvel ou por sua localização) e função social da propriedade a partir de um ideal redistributivo; e b) progressividade extrafiscal, prevista no artigo 182, §4º (progressivo no tempo).

(iii) Autores que, na linha dos demais membros da Corte, entendem que a natureza real do IPTU (e não pessoal) impede a progressividade fiscal e impõe que a progressividade só possa ser aplicada em caráter extrafiscal, sendo que a única hipótese deriva da combinação do previsto no artigo 154, §1º com a especificação trazida pelo artigo 182, §4º.

Por trás da discussão de natureza tributária, a motivação dos Ministros demonstra a existência de concepções diferentes acerca do princípio da função social da propriedade. O Ministro Carlos Velloso levantou – em seu voto e também nos debates – preocupações relevantes sobre o tema para sustentar seu ponto de vista. Conforme sua digressão (pp. 14-17 do voto), a compreensão de que o artigo 182, §4º, II é mera especificação do artigo 156, §1º original implicaria: (i) reduzir a aplicação do instrumento do IPTU progressivo, circunscrevendo-o à modalidade “temporal e afastando, dessa forma, a aplicação da progressividade em função da localização ou do valor do imóvel”; e (ii) admitir que “a função social dos imóveis urbanos construídos é irrelevante para a Constituição” (p. 16 do voto). O argumento pode ser lido, no limite, como o apontamento de que a posição sustentada pelos demais Ministros significaria reduzir o cumprimento da função social da propriedade urbana ao dever de parcelamento ou edificação do imóvel. Aprofundando esse argumento e relacionando-o à questão da limitação do próprio instrumento, vale destacar o potencial que o IPTU progressivo representa para a efetiva execução da política de desenvolvimento urbano, inclusive suprindo especificidades não alcançáveis pelo instrumento do parcelamento ou edificação compulsórios:

O IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano – progressivo constitui, seguramente, o instrumento de arrecadação fiscal urbana mais importante previsto na Constituição de 1988. [...] Seu papel no auxílio à justiça urbana também não é nada desprezível. [...] mesmo sem a qualificação da progressividade, poderia constituir-se em alavanca de melhoria da receita municipal e expediente de justiça social, já que sua cobrança pode obedecer a alíquotas diferenciadas” (Maricato, 2000, pp. 175-176)

A posição liderada pelo Ministro Moreira Alves, majoritária na Corte, não apenas deixou de endereçar adequadamente esses argumentos do Ministro relator como demonstrou uma preocupação específica em relação à configuração do princípio da função social da propriedade urbana: “se a Carta Magna não estabelecer os seus contornos [da função social da propriedade], caberá exclusivamente à lei federal fazê-lo, uma vez que se trata de precisar um conceito constitucional que obviamente não pode variar de município para município [...]” (pp. 11-12 do voto). Adiante, seguindo sua explanação, fica implícita no voto do Ministro a premissa de uma concepção reduzida de função social da propriedade<sup>207</sup>, cujo descumprimento se dá apenas nas hipóteses de imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados:

A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude esse inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º, **até porque não tem sentido que se admitam, no mesmo texto constitucional, com a finalidade extrafiscal de atender à mesma função social da propriedade, um IPTU sem limitações que não as decorrentes da vontade de cada município e outro IPTU com as limitações expressamente estabelecidas pela Carta Magna, podendo um excluir o outro, ou ser instituídos cumulativamente** (p. 13 do voto).

A preocupação do Ministro com a autonomia dos Municípios, acompanhada por todos os demais Ministros, parece ignorar que o §2º do artigo 182 estabelece que as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, editado por cada Município, constituem o parâmetro fundamental de aferição do cumprimento da função social da propriedade urbana. A nosso ver, em linha com a lição de Escrivano Collado (1973) exposta acima, isso não significa que cada Município formulará seu próprio conceito de função social da propriedade urbana, mas que, balizando-se pelo disposto na Constituição e na legislação federal sobre a conformação da propriedade, o ente municipal estabelecerá seus critérios de aferição da observância desse princípio, à luz do interesse e das particularidades locais. A aplicação desses critérios não altera o direito de propriedade, apenas coloca em estado de latência as faculdades de seu exercício a partir da conformação que é dada pelo plano. Não parece difícil antecipar que o mesmo princípio da função social da propriedade terá implicações diferentes em um Município da região amazônica e no Município do Rio

---

<sup>207</sup> Esse entendimento também é o de Vera Scarpinella Bueno (2002, p. 98-99).

de Janeiro, exigindo, sim, algum nível de autonomia municipal para que se garantam as funções sociais das cidades e o bem-estar de seus habitantes.

Além disso, na linha do que já havia apontado o Ministro-relator, mesmo que isso não esteja claro na Súmula 668 editada em 2003, essa compreensão, na prática, reduz o princípio da função social e retira sua incidência de imóveis edificados ociosos ou em desconformidade com a legislação urbanística. Fechando parênteses, pontua-se, enfim, que, ao menos do ponto de vista do núcleo da controvérsia, a questão foi dirimida pela Emenda Constitucional nº 29 de 2000, que deu nova redação ao artigo 156, §1º estabelecendo que, sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o IPTU poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel (inciso I) ou ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (inciso II).

Finalmente, em relação à desapropriação-sanção prevista no inciso III, a multiplicidade de requisitos para a aplicação levou José Afonso da Silva a afirmar que “embora seja um avanço, é de exequibilidade praticamente inalcançável” (2012, p. 75). A inferência do autor tem fundamento concreto, tendo em vista que, para além da dificuldade de esgotar os instrumentos anteriores conforme regulamentados, os Municípios estão sujeitos a uma série de vedações e limitações financeiras e orçamentárias que tornam o instrumento inaplicável, conforme descreve estudo empírico promovido pela Secretária de Assuntos Legislativos no Ministério da Justiça<sup>208</sup> (2015, p. 45).

Cabe lembrar, por fim, que a aplicação dos instrumentos previstos no §4º do artigo 182 é condicionada aos termos da lei, remetendo-se à necessidade de regulamentação do dispositivo constitucional – que só veio mais de doze anos depois, “confirmando a resistência e o poder dos setores patrimonialistas” (Maricato, 2000, p. 176). Essa necessidade de regulamentação não deriva apenas dessa menção expressa. Há uma série de outros pontos deixados em aberto pelo artigo 182 da CF/1988, bem como pelo artigo 183, que estabelece

---

<sup>208</sup> Logo na apresentação do estudo, a organizadora, Rosana Denaldi, traz a seguinte ressalva sobre o instrumento: “Vale esclarecer que a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, terceiro instrumento na sequência estabelecida pela Constituição de 1988, não foi tratado de forma aprofundada na pesquisa por duas razões. Em primeiro lugar, porque nenhum município alcançou ainda essa etapa, inexistindo experiências concretas que pudessem ser analisadas. E, ainda que algum município tivesse superado os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, estaria impossibilitado de realizar a referida desapropriação em razão da proibição de emissão de novos títulos da dívida pública estabelecida pelo Senado Federal”.

os critérios da usucapião urbana<sup>209</sup> - encerrando o capítulo constitucional sobre política urbana. Somada a essas lacunas pendentes de especificação legal, tem-se a previsão do artigo 24, I que conferiu à União a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano. É a esses chamados constitucionais que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) veio atender, pretendendo consolidar juridicamente a atividade de ordenação do solo urbano e conferindo articulação e sistematização às previsões inseridas na CF/1988 (Sundfeld, 2002, p. 52). Contudo, o histórico de tramitação desse diploma transcende as previsões constitucionais e, mais uma vez, ilustra o intenso conflito político que permeia os rumos da legislação urbanística.

Conforme narra Mariana Moreira (2002), a primeira iniciativa que visou expressamente a estabelecer os contornos de uma política urbana para o país foi o Projeto de Lei 775/1983 – anterior, portanto, à CF/1988 –, que tinha por objetivo estabelecer as regras de ordenação do desenvolvimento urbano a partir de um conceito mais explícito de função social da propriedade do que previa a Constituição até então vigente:

O Projeto de Lei 775/1983 pretendeu explicitar o preceito da função social da propriedade. Para tanto, propunham-se as seguintes diretrizes: iguais oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia; distribuição equitativa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização; correção das distorções de valorização da propriedade urbana; regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda; e a devida adequação às normas urbanísticas do direito de construir.

Como instrumentos de atuação o projeto de lei criava novos instrumentos jurídicos e administrativos para possibilitar a total eficiência da implementação das ações urbanísticas requeridas. Entre outros, estavam previstos o parcelamento, edificação, e utilização compulsórios, o direito de preempção devido ao Estado, o direito de superfície e o direito de transferência de potencial construtivo para garantir a preservação do patrimônio urbanístico, artístico, arqueológico e paisagístico, bem como para a implantação de equipamentos urbanos comunitários (Moreira, 2002, p. 32).

Após tramitar por mais de dez anos, ensejando o surgimento de catorze proposições que lhe foram apensadas, o projeto foi retirado do Congresso pelo Executivo Federal em 1995, sem deliberação. Nesse período, em que as discussões institucionais sobre a questão urbana foram negativamente afetadas pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Banco Nacional de Habitação (Moreira, 2002), foi apresentado no Senado o

---

<sup>209</sup> As regras especiais da usucapião urbana não apenas reforçam o regime jurídico próprio da propriedade urbana como constituem mais um exemplo sua especificidade em relação à aplicação do princípio da função social da propriedade.

PLS 5.788/1990, já então denominado Estatuto da Cidade. Após sua aprovação na Casa de origem, o PLS foi remetido à Câmara, onde lhe foram apensadas dezessete proposições. Depois de uma década de intensa tramitação, o último Substitutivo, apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça, foi aprovado pela segunda Casa Legislativa em fevereiro de 2001, retornando ao Senado. Enfim, em junho do mesmo ano, a proposição foi definitivamente aprovada pelo Senado e remetida à sanção presidencial. No dia 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade foi sancionado pelo Presidente da República, que, a despeito do longo e intenso debate legislativo, apresentou vetos a alguns dispositivos importantes.

Além de mais uma vez ilustrar os conflitos em torno da legislação urbanística, um dos vetos presidenciais oferece mais um ingrediente para compreender a disputa sobre o significado da função social da propriedade urbana, de modo que sua abordagem encerrará o presente subtópico. Trata-se do veto ao artigo 5º, II do texto aprovado pelo Congresso, que estabelecia como uma das hipóteses de configuração da subutilização do imóvel a utilização “em desconformidade com a legislação urbanística e ambiental”. A nosso ver, o objetivo de regulamentar o artigo 182 dessa maneira era claro: instrumentalizar a atuação do Estado na exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana tal qual previsto no artigo 182, §2º, colocando à sua disposição as sanções previstas no artigo 182, §4º não apenas para aplicação sobre imóveis “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou legislação dele decorrente” (hipótese do art. 5º, §1º, I do Estatuto da Cidade), mas também para imóveis que incorressem em outros descumprimentos da legislação urbanística e ambiental. A singela justificativa do veto foi a de que:

O inciso II do § 1o do art. 5o do projeto equipara ao imóvel subutilizado aquele ‘utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental’. Essa equiparação é inconstitucional, porquanto a Constituição penaliza somente o proprietário que subutiliza o seu imóvel de forma a não atender ao interesse social, não abrangendo aquele que a seu imóvel deu uso ilegal, o qual pode, ou não, estar sendo subutilizado. Vale lembrar que, em se tratando de restrição a direito fundamental – direito de propriedade –, não é admissível a ampliação legislativa para abarcar os indivíduos que não foram contemplados pela norma constitucional.

Assim como na discussão judicial sobre o IPTU progressivo, aparece novamente uma visão estreita sobre o alcance do princípio da função social da propriedade. Essa interpretação buscou restringir o princípio da função social à vedação da utilização insuficiente da terra como suporte de infraestrutura física. Por essa visão estreita, que soa incompatível com a previsão do artigo 182, §2º, fundamentou-se um veto que restringe a aplicação dos instrumentos de coerção previstos nos incisos do artigo 182, §4º.

Consequentemente, as outras formas de descumprimento do princípio da função social da propriedade, por inobservância do disposto no plano diretor, ficaram livres da aplicação das sanções previstas justamente para garantir efetividade ao princípio.

#### 4.2. Função social das vias urbanas e sua aplicação

No tópico anterior, abordaram-se os aspectos teóricos do princípio da função social da propriedade e, com especial atenção, debruçou-se sobre sua aplicação à propriedade urbana. Esse último tópico do último capítulo tem por objetivo delinear, à luz de todo o exposto, uma ideia de função social das vias urbanas, para em seguida estudar sua aplicação a partir de dois exemplos concretos, usados como campo de aplicação.

Como se viu, a propriedade urbana consubstancia a parcela da cidade e sua função, tal qual prevê a CF/1988, está a serviço das funções da cidade e do bem-estar de seus habitantes (o todo). As propriedades urbanas, sobre as quais incide, de um modo próprio, o princípio da função social da propriedade, não estão restritas ao domínio privado – o próprio artigo 182, *caput* não traz essa discriminação. Mais do que isso, a conformação da propriedade urbana tem como instrumento básico um plano global, que oferece, a partir de uma visão geral sobre a ordenação do solo urbano<sup>210</sup>, as diretrizes para aferição do cumprimento do princípio da função social em relação a cada propriedade urbana. Os bens públicos urbanos, independentemente de sua classificação, também configuram parcelas da cidade. São, portanto, objeto do planejamento urbano, sobre os quais incide o princípio da função social da propriedade, ainda que com implicações específicas, variáveis inclusive em função do tipo de uso a que cada bem é destinado.

Importante lembrar que o princípio da função social da propriedade não se confunde com o regime jurídico aplicável a cada tipo de propriedade. Trata-se, na verdade, de um pressuposto fundamental do regime jurídico, que deve nortear sua interpretação sistemática, oferecendo os critérios para a conformação do exercício do direito de propriedade. Contudo, como já demonstrado, seu conteúdo é objeto de constante disputa política e, desse modo, seu conceito é fruto de uma construção permanente.

---

<sup>210</sup> Conforme pontua Silva, “[o] solo qualifica-se como *urbano* quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a edificabilidade e o **assentamento de sistema viário**” (2012, p. 57).

De certo modo, o próprio regime jurídico estabelecido acaba servindo, na prática, como um anteparo para distorções radicais daquilo que foi concebido até determinado momento como o conteúdo de tal princípio. Nesse sentido, ainda que o princípio da função social tenha precedência em relação ao regime jurídico, o olhar para o regime jurídico pode contribuir à investigação sobre os contornos da aplicação da função social da propriedade, ainda que não possa encerrá-la, sob pena de cair-se em uma definição reduzida ou até tautológica.

Por isso, a consideração aqui feita sobre a função social das vias urbanas tem como ponto de partida o regime jurídico e os diferentes usos atribuídos às vias urbanas, tal qual abordado no Capítulo 3, para avançar sobre um olhar mais amplo. Para além desse elemento, que remete a um aspecto qualitativo sobre o significado das vias urbanas para a cidade, vale retomar um aspecto quantitativo relevante. Conforme descreve José Afonso da Silva, as regras do planejamento urbanístico recomendam a reserva de algo entre 35-40% da área da gleba parcelada para o plano de arruamento, distribuídos da seguinte maneira: 20% para as vias de circulação, 15% para áreas verdes e 5% para áreas institucionais (2012, p. 326). Assim, é importante destacar que quando tratamos de vias urbanas estamos nos referindo a cerca de 20% do solo urbano e à imensa maioria da área da cidade reservada ao uso comum dos cidadãos<sup>211</sup>.

Nesse sentido, pode-se inferir que a via urbana é o espaço público por excelência. É o local onde a dimensão comunitária da cidade, quando existe, se faz mais presente. Para além de seus múltiplos usos, a via urbana é o reflexo do que a cidade foi até um dado momento e suas transformações apontam, antes de tudo, para aquilo que a cidade pode vir a ser – para o bem ou para o mal. Infere-se então que, se as formulações sobre as funções da cidade e o direito à cidade preencheram de sentido a aplicação do princípio da função social da propriedade à propriedade privada, ainda maior o seu potencial para adensar a compreensão sobre a função social das vias urbanas.

Em outras palavras, entendemos haver uma sobreposição muito mais intensa entre as funções sociais da cidade e a função social das vias urbanas do que entre aquelas e a função

---

<sup>211</sup> O município de São Paulo, por exemplo, conta com pouco mais de 1520 km<sup>2</sup> de território, dos quais 968 km<sup>2</sup> de áreas urbanas. Dessas áreas urbanas, cerca de 170 km<sup>2</sup>, ou 17,6%, são ocupados pelo sistema viário. Ao subtrair das áreas urbanas a enorme parcela ocupada por propriedades privadas, nota-se que as ruas respondem pela maioria do espaço público da cidade (informações disponíveis em: [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE\\_lei\\_final\\_aprovada/MAPAS/MAPAS%20ASSINADOS/Mapa01A\\_Zona\\_Urbana\\_Rural.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/MAPAS/MAPAS%20ASSINADOS/Mapa01A_Zona_Urbana_Rural.pdf)).

social da propriedade privada urbana. Se a propriedade privada se submete à garantia das funções da cidade, as vias urbanas praticamente se confundem com a cidade e transcendem o papel de suporte para a função de circular, conforme se ressaltará adiante. De modo algum, essa compreensão diminui a importância da conformação da propriedade privada urbana. Apenas busca destacar a (nem sempre notada) relevância das vias e a ideia de que não faz o menor sentido conformar tão intensamente a propriedade privada e deixar o mais importante bem público da cidade – a rua – ao sabor de uma inércia contrária ao interesse público, conforme se buscou mostrar na primeira parte do Capítulo 1.

Dito isso, propõe-se aqui um olhar mais profundo sobre as vias urbanas que não apenas considere o papel essencial que cumprem para a dinâmica da cidade, mas também lhe atribua a necessária centralidade em um projeto de cidade mais democrático e humano, convergente com os ideais já estampados na Constituição e legislação brasileira. Para introduzir esse olhar, recorreremos, em primeiro lugar, à visão exposta magistralmente por Jane Jacobs em *Morte e Vida de Grandes Cidades* (2011) ao tratar, ainda no início da década de 1960, dos papéis que as ruas e calçadas podem desempenhar em favor de uma vida urbana plena, em linha com o horizonte utópico apontado mais tarde por Lefebvre.

Para Jacobs, ruas e calçadas são os principais locais públicos de uma cidade, são seus órgãos mais vitais (2011, p. 29). Segundo sua visão, a função das vias vai muito além de comportar veículos e pedestres, servindo como canal de circulação. As ruas e calçadas são, em última instância, a representação das cidades. É o local onde as cidades acontecem. Se forem seguras, é sinal de que a cidade é segura. Se forem acolhedoras, será porque se situam em cidades acolhedoras. Trata-se do local onde a dimensão comunitária se faz mais presente (2011, p. 86). A um só tempo, são o reflexo da organização da cidade no passado, e têm seu funcionamento responsável por determinar o futuro da cidade. Quando os gestores urbanos cometem erros, as ruas e calçadas são as primeiras a escancará-los. Quando as ruas passam a funcionar mal, todo resto da cidade, em suas diversas dimensões, paga um alto preço. A partir dessa visão e da premissa de que as cidades constituem um problema teórico de complexidade organizada<sup>212</sup>, a autora descreve, em capítulos próprios, três papéis (ou

---

<sup>212</sup> Jacobs afirma que a cidade não é um problema de simplicidade elementar, que requer a técnica experimental e analítica, ou de complexidade desorganizada, que demanda, principalmente, teorias de probabilidade e mecânica estatística. Trata-se de um problema de complexidade organizada, que exige uma abordagem simultânea “de um número mensurável de fatores inter-relacionados num todo orgânico” (2012, p. 481). Assim, da mesma forma que nas ciências biológicas, o estudo da cidade parte do pressuposto de que se está lidando com uma série de variáveis cuja influência mútua respeita uma lógica própria, e não tem nada de irracional.

funções) desempenhados pelo bom funcionamento das vias<sup>213</sup> em favor da vida urbana: segurança, convívio e socialização (ou formação).

Primeiramente, Jacobs relaciona o bom funcionamento das calçadas a ganhos na segurança pública e na sensação de segurança, que convergem para uma mesma consequência (2011, p. 30). Para ela, a ordem pública não é mantida fundamentalmente pela polícia, que também importa, mas pelo que descreve como uma “rede intrincada, quase inconsciente, de controles e padrões de comportamento espontâneo presentes em meio ao próprio povo e por ele aplicados” (2011, p. 32). Essa rede depende, para ela, de uma rua movimentada, e poderia ser formada a partir de três metas simples: (i) uma nítida separação entre espaço público e privado; (ii) as residências estarem voltadas para as ruas (as janelas são seus olhos); e, principalmente, (iii) um trânsito ininterrupto de usuários passando pelas calçadas. Esse último ponto, que se relaciona, entre outras coisas, com o adensamento, a presença de uma grande quantidade de estabelecimentos pelas ruas e com o fomento da diversidade no meio urbano, começa a delinear o que a autora entende por bom funcionamento das ruas e calçadas.

Em seguida, Jacobs trata da relação do uso das calçadas com o contato entre as pessoas. Refere-se a dois tipos de interação fundamentais nas cidades: aquelas voluntárias, a partir das quais se forma uma rede de serviços informais que, além de melhorar a vida das pessoas, impulsiona uma vida pública mais formal e associativa – apontando indiretamente aí para um componente também político; e as involuntárias, intimamente ligadas aos *knowledge spillovers* descritos por Alfred Marshall<sup>214</sup>, cujos benefícios são perfeitamente ilustrados pelo seguinte trecho em que Jacobs descreve o “balé” de sua Rua Hudson: “[...] a mulher do síndico do prédio largando seu parrudinho de três anos com um bandolim de

---

Por isso, o estudo das cidades depende de um olhar microscópico, a partir do qual se reflita sobre os processos urbanos por meio de técnicas indutivas e utilizando indícios “não-médios” de alta precisão (2011, pp. 490 e ss.).

<sup>213</sup> Ressalva-se que os capítulos tratam propriamente da relação entre o uso das calçadas, especificamente, e essas externalidades. Contudo, apreende-se da mesma leitura que não é possível descolar a visão sobre as ruas e as calçadas, já que, além de derivarem da divisão de um mesmo espaço, o espaço público de circulação, suas dinâmicas estão intimamente relacionadas e mostram profunda interdependência.

<sup>214</sup> Ainda no século XIX, o economista Alfred Marshall (1890) descreveu um fenômeno que denominou como *knowledge spillovers*, em que conhecimentos de alto custo de codificação e baixo controle têm sua transmissão extremamente favorecida pelas relações interpessoais informais, pela interação face a face (Iglori, 2010). A obra de Marshall em que esse fenômeno foi notado, que não compõe a bibliografia desse trabalho, é: Marshall, A. *Principles of Economics*. London: Macmillan, 1890.

brinquedo à porta de casa, posto privilegiado *no qual ele aprende o inglês* que sua mãe não consegue falar [...]” (2011, p. 53).

É nessa dimensão que, para Jacobs, se revela a razão de ser das grandes cidades: “se os contatos interessantes, proveitosos e significativos entre os habitantes das cidades se limitassem à convivência privada, a cidade não teria serventia” (2011, p. 59). E isso não se deve apenas a uma perspectiva individual, relacionada ao aproveitamento máximo da cidade por seus habitantes, mas à dinâmica urbana de modo geral. Por isso, mesmo com todo o espantoso avanço das tecnologias da informação e comunicação (TIC) ocorridos desde a primeira edição de sua obra, o apontamento de Jacobs em relação à preferência geral das grandes empresas pelas metrópoles continua, em larga medida, atual: “[o]utra razão para as empresas terem permanecido nas cidades [...] é que muitos de seus funcionários, especialmente os executivos, precisam estar em contato e ter uma relação próxima, cara a cara, com pessoas de fora da firma [...]” (2011, p. 161). As chamadas TIC ainda não aparecem, portanto, como substitutas perfeitas da interação intensa promovida pelas grandes cidades e demais ganhos das economias de aglomeração. Se até agora não propiciaram tal feito, talvez nunca o alcancem.

O exemplo da interação involuntária do filho do síndico, que aprende inglês na rua sem se dar conta, nos leva à descrição da terceira função propiciada pelo bom funcionamento das calçadas. Trata-se do processo de socialização das pessoas em geral e, especialmente, das crianças – sua integração e sua necessidade de uma recreação informal que lhes garanta a possibilidade de “adquirir noções do mundo” (2011, p. 88). Sem prejuízo de locais que ofereçam atividades específicas, mas que, por isso, demandam maiores investimentos, como piscinas e quadras esportivas, as vias se apresentam como o local ideal para a recreação informal. Podem garantir a liberdade e a segurança de que as crianças precisam para se desenvolverem, desde que, novamente, tenham calçadas vivas, ativas e em bom funcionamento, mantendo aquela “ordem pública” citada na descrição do papel desempenhado na segurança. Nesse contexto, vias em bom funcionamento estimulam que as pessoas assumam uma quota da “responsabilidade pública pelas outras” (2011, p. 90), o que praticamente nunca ocorre entre os usuários de automóveis. A ideia central exposta por Jacobs lembra muito um famoso ditado africano, segundo o qual “é preciso uma aldeia inteira para educar uma criança”. Nas cidades, as ruas são o local onde a “aldeia”, ou a comunidade, se faz (ou pode se fazer) mais presente.

Encerrando a visão de Jacobs sobre as funções desempenhadas nas grandes cidades por ruas e calçadas vivas e em bom funcionamento, cita-se um aspecto transversal, presente em toda a construção da autora. Segundo sua compreensão, todos os logradouros e estabelecimentos da cidade, sobretudo os equipamentos públicos de uso comum – parques, quadras esportivas etc. –, têm seu sucesso altamente impactado pelo bom funcionamento das ruas e calçadas que os cercam. Conforme a autora demonstra com uma série de exemplos, parques e praças cercados de ruas sem vida estão praticamente condenados à degradação. É como se já nascessem mortos. Em última análise, o que a autora evidencia é que a influência do entorno sobre esses equipamentos é infinitamente maior do que o potencial efeito destes sobre as vias (2011, p. 104).

Todas essas funções de extrema relevância, descritas dessa maneira, parecem completamente desconectadas da realidade atual das grandes metrópoles. Conforme notou Glaeser (2011, p. 2), o triunfo da cidade como forma de organização da vida em sociedade parece ter se dado em detrimento da qualidade de vida de seus cidadãos. Na visão de Jacobs, poderia se entender essa segunda parte como a derrota da verdadeira essência da cidade. No sentido de todo o exposto até aqui, olhar para as ruas pode trazer um bom indicativo para entender o porquê de tal “fracasso”.

Para não sair do âmbito da cidade mais observada por Jacobs, pontuemos o que diz Janette Sadik-Khan, responsável pelo Departamento de Transporte de Nova Iorque entre 2007 e 2013, período de grandes transformações ocorridas na organização do viário da maior metrópole norte-americana: “as ruas, no último século, tem sido configuradas para manter o tráfego fluindo, mas não para fomentar vida junto a elas”<sup>215</sup>. A ex-comissária sugere, então, que a visão das ruas como mero local de passagem predominou até aqui no planejamento urbano, favorecendo a ocupação pelos automóveis na “briga pela rua” (*streetfight*) que buscou descrever.

Marshall Berman, após enaltecer o trabalho de Jacobs, descreve o triunfo da visão de cidade duramente criticada pela autora:

Entretanto, os construtores do ‘movimento moderno’ do período posterior à Primeira Guerra Mundial, na arquitetura e no urbanismo, voltaram-se radicalmente contra essa fantasia moderna: marcharam ao comando do grito de guerra de Le Corbusier: ‘Precisamos matar a rua’. Foi a sua visão

---

<sup>215</sup> Tradução livre do autor para o seguinte trecho: “*Streets for the last century have been designed to keep traffic moving but not to support life alongside it*” (Sadik-Khan, Janette et. al., 2016, p. 1)

moderna que triunfou na grande onda de reconstrução e retomada do desenvolvimento iniciada após a Segunda Guerra Mundial. Durante vinte anos, as ruas foram por toda a parte, na melhor das hipóteses, passivamente abandonadas e com frequência (como no Bronx) ativamente destruídas. O dinheiro e a energia foram canalizados para as novas auto-estradas e para o vasto sistema de parques industriais, *shopping centers* e cidades-dormitório que as rodovias estavam inaugurando. Ironicamente, então, no curto espaço de uma geração, a rua, que sempre servira à expressão da modernidade dinâmica e progressista, passava agora a simbolizar tudo o que havia de encardido, desordenado, apático, estagnado, gasto e obsoleto – tudo aquilo que o dinamismo e o progresso da modernidade deviam deixar para trás (Beman, 1986, pp. 300-301).

A morte das ruas significa a morte da cidade. Como descreve Christian Dunker ao observar a lógica dos grandes condomínios residenciais, o meio urbano vem sendo, gradativamente, substituído por uma representação tosca, em que “a fuga do desprazer torna-se equivalente do próprio prazer” (2009, p. 4) e “o descontentamento tornou-se o mote de uma época que não mais aspira sacrifícios em nome de um futuro comum, apenas conforto” (2009, P. 7). Essa representação assume, rapidamente, o lugar da utopia e, conforme seu alerta, “[q]uando a função ideal é substituída pela de um objeto encarnado está estabelecida a condição para o fascínio totalitário e para a servidão voluntária” (2009, p. 3). Com a ilusão de libertar-se dos problemas urbanos, seus habitantes vivem crescentemente aprisionados e, com esse comportamento, aceleram o processo de degradação das cidades e de suas vias.

Oferecendo outra perspectiva sobre o mesmo processo, David Harvey associa a gestão das vias urbanas e, especialmente, a hegemonia rodoviarista à perda da dimensão do “comum” nas cidades:

Por meio de suas atividades e lutas cotidianas, os indivíduos e os grupos sociais criam o mundo social da cidade ao mesmo tempo em que criam algo de comum que sirva de estrutura em que todos possam abrigar-se. Embora esse comum culturalmente criativo não possa ser destruído pelo uso, pode ser degradado e banalizado pela utilização abusiva. As ruas congestionadas pelo tráfego tornam esse espaço público particular quase inutilizável até para os motoristas (para não falar de pedestres e manifestantes) [...]. Esse tipo de rua não é um comum. Antes do surgimento dos carros, porém, as ruas geralmente o eram – um lugar de socialização popular, um espaço para as crianças brincarem (tenho idade suficiente para me lembrar que era onde brincávamos o tempo todo). Contudo, esse tipo de comum foi destruído e transformado em um espaço público dominado pelo automóvel (estimulando as administrações urbanas a tentar recuperar aspectos de um comum anterior “mais civilizado” criando espaços exclusivos para pedestres, cafés nas calçadas, ciclovias, miniparques como espaços de lazer etc.) – (2014, pp. 146-147).

Com essas referências, não se quer propriamente retomar o objeto do Capítulo 1 – que remete à configuração atual das vias urbanas –, mas apontar para o que as vias urbanas podem vir a ser a partir do efetivo cumprimento de sua função social (ou de suas funções sociais). Não se trata de girar a roda da história para trás, mas vislumbrar as perspectivas de transformação que cabem na cidade atual, aprendendo com os erros do passado. Jacobs defendeu uma cidade que tenha por premissa e fim o convívio humano. A ideia não é propriamente nova – remete à própria origem da cidade antiga –, mas sua abordagem é absolutamente harmônica com a cidade de seu tempo. As transformações que sucederam sua obra, mesmo que profundas, não afastam seu valor para o presente.

A partir da descrição de Berman (1986, pp. 273-330) – especialmente em relação ao embate entre Jacobs e o engenheiro norte-americano Robert Moses<sup>216</sup> –, é possível inferir que, nas décadas seguintes, predominou a ideia de que o bem-estar dos habitantes não seria alcançável senão a partir da conformação de um determinado funcionamento da cidade, que garantisse máxima fluidez. Rapidamente, a cidade e, especialmente, as ruas se tornaram um local de mera passagem – e nunca de permanência. A partir desse ponto, perdeu-se a dimensão do comum nas ruas e, conseqüentemente, foi esvaziado seu significado político, econômico, social e cultural: a rua deixou de ser o local da troca, da reunião, da associação, da socialização, da educação, da expressão, da política, do contato com a história e com a cultura ali expressa. A rua praticamente perdeu todas as funções que não a da circulação. E não qualquer circulação, mas predominantemente aquela individual e motorizada, em total desarmonia com a vida urbana plena, que refletisse o pensamento humano complexo referido por Lefebvre.

É preciso recuperar as ruas e a dimensão do comum. A incidência do princípio da função social da propriedade urbana sobre as vias urbanas, considerando as potencialidades desse bem público, impõe uma transformação radical de sua gestão. Diferentemente da função do lote urbano, cujo cumprimento é presumido a partir da aferição dos aspectos físicos do imóvel, no caso das vias urbanas a função social da propriedade implica um olhar sobre os usos efetivos desempenhados pelas pessoas e seus desdobramentos sobre o bem-estar social. A legislação já aponta com suficiente clareza o caminho nesse sentido. Outro

---

<sup>216</sup> Digno de nota o fato de que o mesmo engenheiro Robert Moses, que teve forte influência nas reformas viárias feitas à época na cidade de Nova Iorque, foi contratado pela Prefeitura de São Paulo em 1950 para elaborar um plano de transportes para a cidade. Uma de suas contribuições foi a ideia de transformar as marginais do rio Tietê em uma rodovia urbana, voltada a absorver o trânsito das rodovias que chegavam à capital (cf. Assunção, 2016, p. 95).

tipo de circulação é possível e necessário para que a vida nas ruas possa florescer. Para além de abri-las às pessoas e restringi-las aos automóveis, é fundamental eliminar as diversas travas políticas, jurídicas e culturais para que possam receber todo o tipo de uso e expressão, mantendo-se a harmonia entre os usos, sem que se desconsidere seu aspecto econômico. A otimização desse bem público deve estar a serviço da justiça social e da sustentabilidade ambiental, sobretudo em relação à (re)distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Para isso, é imprescindível estabelecer a relação entre a democratização do uso do espaço e a participação popular na sua gestão. Assim como a rua pode formar e educar, a participação em sua gestão também pode ser poderoso instrumento de conscientização e emancipação cidadã.

Essas linhas mestras preenchem o conteúdo da função social das vias urbanas e vinculam a interpretação e aplicação do regime jurídico das vias urbanas. Consequentemente, servem como baliza para todas as decisões atinentes às vias urbanas, descritas na tipologia elaborada no último tópico do terceiro capítulo. Por isso, vale retomar, nesse ponto, os tipos de decisão ali elencados para, a partir da visão aqui proposta, analisar as implicações da função social das vias urbanas sobre a atividade de gestão desse bem público. Como estratégia para tornar a abordagem mais palpável e ilustrativa da complexidade do tema, a aplicação do princípio à tipologia será detalhada a partir de dois casos concretos, que servirão como campo de aplicação. Conforme já adiantado, a ideia não é promover o estudo de casos, escolhidos a partir de recortes metodológicos de alta precisão, mas apenas se servir de ilustrações concretas, ricas e diversas, para oferecer uma visão mais clara de parte do muito que está em jogo na gestão das vias urbanas.

Retomando, sinteticamente, o que foi desenvolvido no tópico 3.3., identificam-se, na tipologia proposta, duas famílias de decisão sobre os usos das vias urbanas, cada qual desdobrando-se em três tipos. A primeira família (1), atinente à afetação principal, é composta pelas decisões sobre: **(1.a.)** a distribuição do espaço entre os meios de circulação; **(1.b.)** a conformação dos usos; e **(1.c.)** a integração da infraestrutura de circulação e dos usos. A segunda família (2), relativa às afetações secundárias, é composta pelas decisões sobre: **(2.a)** usos secundários permanentes; **(2.b.i.)** usos secundários temporários periódicos; e **(2.b.ii.)** usos secundários temporários esporádicos.

Conforme os casos concretos ilustrarão adiante, na prática, essas decisões são tomadas a todo o instante na gestão das vias urbanas das grandes manchas urbanas, e de modo

concomitante umas às outras. Embora o regime jurídico dos diferentes usos ofereça parâmetros para orientar cada uma dessas decisões frente às situações fáticas, a visão do todo depende da compreensão sobre o conteúdo do princípio da função social das vias urbanas e a dinâmica prática de sua aplicação.

Em outras palavras, tanto a interpretação sistêmica dos diferentes regimes jurídicos que incidem sobre as vias urbanas, quanto a visão global sobre o conjunto de decisões envolvido na gestão das vias urbanas têm como norte ordenador o princípio da função social das vias urbanas. Em suma, do mesmo modo como ocorreu e ainda ocorre no âmbito da regulação da propriedade privada urbana, a disputa política pela conformação jurídica das vias urbanas tem como pano de fundo a conflituosa construção histórica acerca do conteúdo da função social das vias urbanas, que também passa por formulações jurídicas.

É o que se pretende ilustrar nos dois casos a seguir, utilizados como campos de exemplificação e aplicação de parte do que foi desenvolvido ao longo do trabalho. Em ambos, a abordagem será dividida em três partes: (i) apresentação do histórico do caso; (ii) identificação dos interesses políticos envolvidos e dos bens jurídicos afetados; e (iii) análise das decisões políticas tomadas.

#### 4.2.1. O caso do Minhocão

Não há novidade em tratar das questões urbanísticas que envolvem a via expressa elevada da cidade de São Paulo conhecida como “Minhocão”. Ao contrário, trata-se de uma das obras mais emblemáticas e discutidas da história da cidade. A escolha desse caso como campo de aplicação do princípio da função social das vias urbanas se deve, em primeiro lugar, justamente a isso: essa via e os debates sobre seu destino contam uma história de quase cinco décadas sobre as concepções em torno da função social das vias urbanas e as funções das cidades, ilustrando, com rara abrangência, o conflito gerado em torno da configuração e dos usos do sistema viário. Esse primeiro já bastaria, mas há ainda um segundo motivo que justifica a escolha: apesar de todo o debate e do amadurecimento sobre essa via ao longo dessas quase cinco décadas, seu destino, no futuro próximo, é ainda incerto e aguarda solução jurídica definitiva.

### *Histórico do “Minhocão”*

Valho-me, nesse ponto, da detalhada descrição feita por Eduardo Luiz de Lima Assunção (2016) sobre a história do Minhocão e sua trajetória até 2016, trazendo os recortes pertinentes ao trabalho. O principal recorte diz respeito à delimitação da narrativa atinente às intervenções que tiveram por objeto as vias urbanas, deixando-se voluntariamente de tratar questões relativas à mudança de zoneamento da região ao longo do tempo ou aprofundar o comportamento do mercado imobiliário em relação à área que envolve o elevado.

No Capítulo 1, citou-se o primeiro e mais famoso Plano de Avenidas elaborado no Município de São Paulo, ainda na década de 1930, sob a primeira gestão do Prefeito Prestes Maia. Tal plano – que de fato foi cumprido em grande parte (Maricato, 2000, p. 137) – contemplava diversas obras, incluindo algumas que tinham por objetivo conectar as regiões Leste e Oeste da cidade. Não havia, contudo, qualquer previsão de uma via expressa elevada nos moldes do que seria construído no início da década de 1970.

Em 1954, terminadas as obras que compunham a chamada “rótula central” (primeira perimetral), a Prefeitura de São Paulo anunciou a decisão de abrir uma “Nova Avenida Perimetral” (Assunção, 2016, p. 44). Mais tarde, sob a segunda gestão de Prestes Maia (1961-1965), foi aprovado o plano de abertura de uma via expressa (no nível do solo), em direção Leste-Oeste da cidade, ligando a Av. Alcântara Machado à Rua Amaral Gurgel (Assunção, 2016, p. 44). O alargamento da Rua Amaral Gurgel, parte desse projeto, foi concluído em 1966. Em 1968, nesse contexto, Luiz Carlos Sangirardi – arquiteto do Departamento de Urbanismo da Prefeitura – idealizou o elevado, apresentando ao Prefeito Faria Lima (1965-1969) o projeto da estrutura da via suspensa que seguiria da Praça Roosevelt, no centro, até a Praça Marechal Deodoro – trecho para o qual, vale dizer, já se previa a ligação pela linha 3 do metrô<sup>217</sup>. O então Prefeito rejeitou a realização do projeto,

---

<sup>217</sup> Sobre isso, ilustrativo o seguinte trecho do Memorial Descritivo da obra: “A adoção de um sistema de transportes coletivos – Metrô – como o que ora se está implantando na cidade de São Paulo, pouco deverá contribuir para arrefecer o crescimento do número de veículos. Outras cidades em diferentes partes do mundo, a despeito de possuírem há muito tempo sistemas desse tipo, tem visto crescer continuamente sua frota de veículos. A mobilidade oferecida pelo automóvel, a aspiração de ‘status’ social que ele confere e o aumento crescente dos níveis de renda, aliado a custos possivelmente mais baixos de produção, são algumas das razões que fazem a continuação deste processo” (*apud Martins*, 1997, p. 29). Isso remete à observação de Ermínia Maricato (2000, p. 167): “São Paulo tem uma tradição urbanística calcada no urbanismo rodoviário. A extrema valorização do automóvel nos investimentos urbanos, construída durante décadas, especialmente por setores da engenharia urbana se empenhou inclusive em desmoralizar o transporte sobre trilhos”.

mas o remeteu à Câmara, reservando a área necessária para a execução da obra se outro prefeito se interessasse em realizá-la – conforme noticiou a edição do jornal *O Estado de São Paulo* (“OESP”) de 1º de dezembro de 1970.

Na gestão seguinte, com a nomeação do Prefeito Paulo Maluf pelo Governador Abreu Sodré<sup>218</sup>, a ideia ganhou força. O projeto não apenas foi encampado, como se propôs estender o elevado até o Largo Padre Péricles – bairro de Perdizes –, tendo sido anunciado em 21 de agosto de 1969 (Assunção, 2016, p. 101). Em apenas 14 meses, foi construída a via expressa elevada de 2,8 km de concreto armado protendido e peças pré-moldadas, com largura variável entre 15,5 e 23 metros e altura de 5,5 metros do solo, em sobreposição às seguintes vias: Rua Amaral Gurgel, Avenida São João, Praça Marechal Deodoro e Avenida General Olímpio da Silveira. Apesar das cerca de 80 desapropriações, ao longo dos quase 3 km de via, a distância entre o elevado e as fachadas dos imóveis adjacentes é inferior a 5 metros.

No auge do período militar, em um momento em que obras faraônicas simbolizavam o progresso do país, o elevado foi alardeado como a maior obra viária da América Latina, ao custo de Cr\$ 37 milhões – segundo matéria do *Nexo Jornal*<sup>219</sup>, o equivalente a quase R\$ 400 milhões atualmente. Em 24 de janeiro de 1971, véspera da comemoração do 417º aniversário da cidade, a via foi inaugurada pelo Prefeito Paulo Maluf, batizada com o nome de “Elevado Presidente Costa e Silva”, em homenagem ao já falecido segundo Presidente da ditadura militar. Em que pese a radicalidade da proposta de uma via expressa elevada dessa magnitude, que, seguindo os moldes da época, prescindiu de qualquer processo participativo ou da escuta dos principais afetados, pode-se dizer que a obra foi representativa de seu tempo e de um modelo de cidade que se tornava hegemônico<sup>220</sup>. Assim a descreveu o então Prefeito no discurso proferido no dia da inauguração:

‘A obra que hoje inauguramos tem o objetivo de servir ao paulistano, de lhe tornar mais fácil o acesso ao trabalho e a volta ao lar, a visita ao amigo, a ida ao templo e ao cinema, aos locais de cultura e lazer, de libertá-lo das frustrações e cansaço a que leva um sistema viário superado’. (Assunção, 2016)

---

<sup>218</sup> Segundo Assunção (2016, p. 99), a nomeação se deu a pedido do Presidente Costa e Silva.

<sup>219</sup> Matéria assinada por Estêvão Bertoni em 11 de outubro de 2016 e disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/10/11/O-que-%C3%A9-e-para-que-serve-o-Minhoc%C3%A3o> (acesso em 09/12/2018).

<sup>220</sup> A título de exemplo, cita-se que a gestão de Paulo Maluf, de apenas dois anos, foi responsável pelas seguintes vias elevadas: Viaduto na Nove de Julho sobre a Praça 14 Bis, Viaduto Diário Popular sobre o Parque Dom Pedro, Viaduto sobre a avenida Brigadeiro Luiz Antônio até a 13 de maio e outros (Assunção, 2016, p. 106). Em toda parte, o resultado hoje verificado é muito semelhante: degradação urbanística e ambiental sem um ganho de bem-estar na questão da mobilidade minimamente justificável.

Contudo, antes mesmo de sua inauguração, o elevado já era objeto de polêmica e de críticas contundentes, como ilustra editorial do jornal OESP de 1º dezembro de 1970: “[a] via elevada não é resposta a nenhuma pesquisa de origem e destino da população, não tem nenhum objetivo definido. O prefeito já tentou explicá-la, mas não apresentou nenhum argumento técnico, nenhum dado de pesquisa”. Na verdade, as críticas do veículo começaram ainda em meio à execução da obra:

Por se tratar de uma obra isolada, alheia a qualquer plano diretor como o PUB<sup>221</sup>, irá apenas proporcionar solução provisória para o problema do tráfego [...]. ‘Além da motivação demagógica do prefeito – opinam os técnicos – não se pode encontrar outra explicação para esse verdadeiro procedimento criminoso: uma obra onerosíssima que atrapalhará o Metrô e absolutamente não melhorará a situação do tráfego de superfície’. Outra objeção apontada pelos especialistas: Como não foram previstas medidas paralelas, a via elevada da avenida São João provocará deterioração das áreas próximas, poluição etc. (editorial de 08/04/1970).

Muitas das preocupações vocalizadas pelo jornal foram rapidamente concretizadas. Os imóveis diretamente afetados pela via inaugurada passaram por uma transformação drástica. Com a elevação brutal dos níveis de poluição atmosférica, sonora e visual, os moradores de classe-média, que predominavam na região, se mudaram, no decorrer do tempo, para outras partes da cidade, alterando o perfil da ocupação. Em um movimento correlato, o comércio de produtos e serviços tidos por mais nobres – restaurantes, cinemas e hotéis (muito presentes à época na Avenida São João, por exemplo) – mudou-se para outras regiões, sendo substituído por serviços e negócios populares. A região do elevado passou, então, por uma profunda desvalorização imobiliária, renunciando o que aconteceria, em diferentes níveis, em praticamente toda a área central da capital paulista<sup>222</sup>. O depoimento de uma moradora ao jornal Folha de São Paulo (“FSP”) é bastante ilustrativo desse processo:

A partir da inauguração do elevado, temos duas avenidas São João, como nos disse Isabel Gonçalves Figueiredo, moradora da rua Apa, 271: ‘A

---

<sup>221</sup> Aqui, o jornal fazia alusão ao Plano Urbanístico Básico (PUB). Assim que assumiu, o Prefeito Maluf descartou o PUB elaborado na gestão de seu antecessor, Faria Lima, e mandou incinerar os exemplares impressos na gestão anterior. Entre outras coisas, o plano previa a construção de 800 km de vias expressas e 450 km de linhas de metrô, além de propor uma mudança profunda no planejamento viário da cidade – substituição da malha radiocêntrica, concebida por Prestes Maia, por uma malha ortogonal (formato de grelha). Ilustrando outro aspecto comum da época em relação ao modelo de planejamento urbano, vale trazer o comentário de Maricato sobre o PUB: “O PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo (1969) – foi elaborado por um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos. Segundo [Flávio] Villaça, suas 3.500 páginas foram do consórcio diretamente para as gavetas da Secretaria Municipal de Planejamento, onde permaneceram”.

<sup>222</sup> É impossível mensurar a exata participação do elevado na degradação da região e como a região teria evoluído não fosse sua construção. Isso porque, o centro, independentemente de intervenções viárias, passou por um processo de degradação, perdendo densidade populacional. De todo modo, é inegável a aceleração e o agravamento que a obra viária promoveu em relação a esse processo de degradação da região de seu entorno.

avenida que pega sol, iniciando na rua Ana Cintra pra lá; e a que fica na sombra, que é este lado daqui, até a praça Deodoro.’ [...] Depois de afirmar que seu problema é igual ao de muita gente que tem imóveis perto do elevado, [...] [disse que] só existe comércio de bares e restaurantes populares, casas de consertos de geladeiras e televisores, algumas pequenas oficinas e lojas de peças de automóveis. ‘Nenhum outro negócio pode florescer aqui’ diz ela. ‘Ninguém passa mais por aqui, a não ser automóvel ou ônibus. De noite isto está virando uma autêntica área de prostituição. Muitos edifícios, inclusive, se transformaram em cabeças-de-porco e firmas conceituadas terminaram fechando as portas’ [...] (FSP, 10/07/1974).

Com externalidades negativas tão profundas, que transformaram por completo a região, e uma utilidade desde a inauguração questionada, já em 1976 havia urbanistas e arquitetos – entre os quais Paulo Mendes da Rocha – que defendiam o fim do “Minhocão”, conforme noticiou o jornal OESP em edição de 07 de novembro do referido ano. Nesse contexto, em 1977, sob a gestão do Prefeito Olavo Setúbal, o elevado passou a ser fechado durante parte da madrugada, entre uma e cinco da manhã, em razão do reduzido número de veículos circulando nesse período. A medida já previa uma segunda etapa, com fechamento do tráfego durante período maior, entre 22h e 6h. Além disso, o então Prefeito anunciou a implantação de faixas exclusivas de ônibus na Avenida São João<sup>223</sup>.

Apesar das tentativas de mitigar os danos, três anos depois, em 1980, o jornal FSP noticiava que, além da degradação causada, o elevado já não servia sequer para aliviar o tráfego de automóveis, tendo em vista sua saturação (edição de 18/08/1980). Assunção (2016, p. 152) narra que a década que seguiu foi marcada pelo agravamento dos problemas urbanísticos, em especial a degradação da região.

Medidas tomadas nesse período para mitigar a situação foram a inauguração de duas estações do Metrô – Santa Cecília em 1983 e Marechal Deodoro em 1988 – e a ampliação, em 1989 – já sob gestão da Prefeita Luiza Erundina<sup>224</sup> –, do período de fechamento do elevado para automóveis: de segunda a sábado entre 21h30 e 6h30; e em domingos e feriados durante o dia todo. Essa determinação seria depois transformada em lei, por força da Lei 12.152, de 23 de julho de 1996, de autoria do então Vereador José Eduardo Cardozo. Em paralelo a essa medida de ampliação do horário de uso livre tomada em 1989, técnicos da Prefeitura já estudavam a possibilidade de interditar o elevado aos veículos aos sábados a

---

<sup>223</sup> Olavo Setúbal, no mesmo período, também foi responsável pela implantação de faixas de ônibus nas avenidas Paulista, Brigadeiro Luiz Antônio, Radial Leste e outras.

<sup>224</sup> É provável que Luiza Erundina tenha sido a primeira Prefeita da cidade a falar abertamente sobre a possibilidade de demolir o Minhocão. A ideia voltaria a ser ventilada, mais tarde, ao longo das décadas de 2000 e 2010.

partir das 15h, mantendo-o livre durante a maior parte dos finais de semana. A população da região passou, a partir daí, a se apropriar do espaço de outro modo, utilizando-o como estrutura de lazer e práticas esportivas (Assunção, 2016, p. 226).

Conforme Assunção (2016, p. 157), nessa mesma década, em 1987, surge a ideia de transformar o elevado em um parque suspenso, a partir de estudo do arquiteto Pitanga do Amparo. Segundo seu estudo, o parque suspenso dividiria espaço com um corredor de ônibus eletrificado com rede aérea – Veículo Leve Sobre Pneus (VLP). Além disso, os prédios teriam sua cota de térreo elevadas para o segundo ou terceiro pavimento, tendo acesso ao parque por passarelas já previstas no projeto básico.

Em 1992, em meio ao movimento da gestão Erundina de tentar recuperar a área central da cidade, anuncia-se pela primeira vez em vinte anos após a inauguração do elevado a construção de um prédio adjacente – Edifício *Avant Place Downtown*, da Encol, uma espécie “condomínio-clubes”<sup>225</sup>. Conforme descreve Assunção (2016, p. 158), apesar dos esforços, o mercado imobiliário não foi efetivamente reaquecido na região – o que só começaria a ocorrer, efetivamente, na década seguinte. Da perspectiva histórica, o mandato da Prefeita foi um lapso de tempo isolado em um período maior marcado pela priorização de obras viárias e de contínuo decréscimo populacional na região central da cidade que seguiu até o início dos anos 2000 (Assunção, 2016, p. 159).

Após oito anos de gestão Maluf-Pitta (1993-2000), inicia-se um novo movimento de transformação da região. A então Prefeita Marta Suplicy (2001-2004) lança em 2001 o projeto Domingo no Minhocão, que visava ao incentivo do uso do elevado para o lazer das pessoas aos domingos. Em paralelo, iniciou-se um movimento mais forte, inclusive da sociedade civil, para adensar novamente o centro da cidade. Entre os anos 2000 e 2010, setores do mercado imobiliário se voltaram, aos poucos, para a região do centro, que voltou a receber novos moradores, atraindo cerca de 57 mil pessoas e revertendo, assim, o processo das duas décadas anteriores (Assunção, 2016, p. 161).

---

<sup>225</sup> Conforme descreve Assunção (2016, pp.220-221), as características desse edifício destoam daqueles até então existentes na região e são representativas de um movimento do mercado imobiliário que se intensificou desde então. Trata-se de edifício construído ao fundo do terreno, isolado, com extensa área de lazer na faixa frontal e cercado de muros, no estilo de um “condomínio-clubes”. Conforme anunciado, o projeto foi feito em função do Minhocão, de modo que a área de lazer servisse de isolamento acústico para as unidades habitacionais.

A gradativa valorização da região não teve apenas efeitos positivos: muitas pessoas que tiveram no momento de degradação a chance de viver em uma região dotada de mais infraestrutura e mais bem localizada, acabaram sendo expulsas com o aumento gradativo dos aluguéis e o processo de verticalização que elevou o valor da terra nos arredores. Isso não vale apenas para inquilinos e habitantes dos imóveis, mas frequentemente também para as muitas pessoas em situação de rua que, desde o início da desvalorização da região, tiveram sob o elevado um abrigo. O mercado imobiliário se pautou pelas sinalizações de recuperação da região e passou a vê-la como oportunidade para extrair rendas diferenciais, na linha do que foi abordado no Capítulo 1, gerando, como externalidade, um processo de gentrificação da região.

Em 2006, o então Prefeito José Serra (2005-2006) promoveu um concurso de projetos de intervenções para o Minhocão<sup>226</sup>. Em 6 de maio de 2010, o Prefeito Gilberto Kassab (2006-2012) divulgou, pela primeira vez, um projeto de demolição do elevado, que previa como alternativa ao tráfego de veículos a construção de uma via ligando a Lapa e o Brás, que demandaria uma série de desapropriações em uma área residencial de mais de dois mil hectares (Scarpinelli, 2014, p. 21). No segundo semestre de 2011, foi lançada a licitação. No entanto, o projeto fracassou em 2012 e não teve segmento (Assunção, 2016, p. 164).

Em julho de 2014, sob a gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), foi aprovado, como resultado de um amplo processo participativo<sup>227</sup>, o novo Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade, com vigência de dezesseis anos. Em seu artigo 375, parágrafo único o PDE previu que uma “lei específica deverá ser elaborada determinando a gradual restrição ao transporte individual motorizado no Elevado Costa e Silva, definindo prazos até sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição ou transformação, parcial ou integral, em parque”.<sup>228</sup> A partir dessa determinação de desativar o tráfego no elevado e da

---

<sup>226</sup> Conforme Assunção, o prêmio – batizado de Prestes Maia – foi vencido por projeto de José Alves e Juliana Corradini “para transformar o Minhocão num grande túnel elevado e sobre ele um parque (ou seja, o viário seria mantido e seria construída uma nova laje, um novo tabuleiro sobre o viaduto)” (2016, p. 318).

<sup>227</sup> A votação do Plano Diretor na Câmara foi precedida de 114 audiências públicas, recebeu mais de 10 mil de contribuições de cidadãos e teve sua aprovação decisivamente influenciada por forte pressão dos movimentos sociais urbanos e de articulações de entidades do mercado imobiliário junto à Câmara. Parte dessas informações estão descritas na notícia disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/06/plano-diretor-de-sao-paulo-e-aprovado-na-camara-municipal-apos-nove-meses-de-tramitacao-3905.html> (acesso em 07/12/2018).

<sup>228</sup> Interessante apontar que em levantamento realizado em 2014 pelo Datafolha, apurou-se que 53% dos entrevistados eram a favor da manutenção do elevado da mesma forma, 23% eram favoráveis à sua transformação em parque e apenas 7% à sua demolição (17% não souberam responder).

institucionalização do debate público sobre seu destino, as intervenções sobre a via se intensificaram radicalmente.

Em maio do ano seguinte, foi aprovado em primeira votação na Câmara Municipal um projeto de lei para bloquear o tráfego de veículos no elevado aos sábados. Em seguida, no dia 20 de junho de 2015, a Prefeitura fez um primeiro teste, fechando a via para veículos no sábado, ao longo da programação da Virada Cultural (a partir das 15h), para medir o impacto da medida. Ainda em 2015, em 4 de julho, a Prefeitura testou, pela segunda vez, o fechamento do tráfego de veículos a partir das 15h do sábado, com uso exclusivo para pedestres e ciclistas até às 6h30 da manhã das segundas-feiras. Após os dois testes, a medida foi tomada em definitivo em 11 de julho de 2015, ampliando o horário de uso livre da via.

Vale notar que a ideia de interdição de vias para veículos, iniciada com a experiência do Minhocão, passou a ser cogitada, paralelamente, para outros pontos da cidade. Em 28 de junho de 2015, a Prefeitura suspendeu o tráfego de veículos na Avenida Paulista durante o domingo de inauguração da ciclovia construída no lugar de seu canteiro central. Sob questionamento do Ministério Público<sup>229</sup>, medida foi institucionalizada no mesmo ano, de modo que a avenida passou a ser utilizada como uma espécie de parque aos domingos e feriados – recebendo diversas atividades culturais e comerciais. Além disso, a “Paulista Aberta” e a ampliação dos horários de abertura do Minhocão ao lazer deram impulso à criação do “Programa Ruas Abertas”, que pretendeu aplicar o mesmo modelo para avenidas importantes de todas as regiões da cidade. As manifestações culturais dos artistas de rua, incentivadas com tais medidas de interdição do tráfego de veículos em vias importantes como a Paulista e o Minhocão aos finais de semana e feriados, receberam amparo jurídico com a sanção da Lei Municipal nº 15.776, de 29 de Maio de 2013, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 55.140, de 23 de maio de 2014, que dispõe sobre a apresentação de artistas de rua nos logradouros públicos do Município.

---

<sup>229</sup> Conforme narra reportagem do jornal FSP do dia 02/10/2015 assinada por Felipe Souza, após uma audiência pública realizada duas semanas antes, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) rejeitou a proposta da Prefeitura de fechar a Av. Paulista ao tráfego de carros todos os domingos. A justificativa da posição foi a de que havia um acordo assinado em 2007 entre MP-SP e Prefeitura que limitava a três por ano os eventos de duração prolongada e com interrupção. Segundo a notícia “na interpretação do Ministério Público, em 2015, a prefeitura já [...] [teria queimado] os três fechamentos: na Parada Gay (em junho), na inauguração da ciclovia da Paulista (também em junho) e no segundo teste da avenida fechada para os carros (em agosto)”. Reportagem disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1689245-ministerio-publico-rejeita-fechar-a-avenida-paulista-aos-domingos.shtml> (acesso em 13/01/2013).

Em 9 de agosto de 2015, a Prefeitura inaugurou uma ciclovia de cinco quilômetros sob o elevado. No dia 7 de setembro de 2015, como resultado de um decreto publicado em março pela Prefeitura<sup>230</sup>, foi inaugurado o primeiro jardim vertical permanente instalado na fachada cega de um prédio adjacente. Segundo o Movimento 90°, responsável pela concepção do modelo, os jardins verticais, além de melhorarem a paisagem urbana, ajudam na filtragem da poluição e no conforto térmico do prédio instalado e seu entorno. Ao final de 2016, outros seis como este já haviam sido instalados na região do elevado.

Ainda em 2015, a Prefeitura editou o Decreto 56.690, de 7 de dezembro, disciplinando o carnaval de rua, que destravou um processo de forte crescimento dessa expressão cultural na cidade. Até 2013, São Paulo praticamente não tinha carnaval de rua. Entre 2014 e 2018, o número de blocos cadastrados mais do que dobrou: de 200 para 459. Em 2016, estima-se que os 355 blocos tenham recebido aproximadamente dois milhões de foliões. Com o tempo, o elevado passou a constar no trajeto de diversos desses blocos. O bloco pioneiro foi o “Agora Vai”, que passou a desfilar no elevado ainda em 2006 e foi, depois, acompanhado por diversos outros. Em 2015, o Bloco atraiu cerca de 5 mil pessoas. Em 2016, o Ministério Público recomendou que não houvesse desfile de blocos no elevado, por razões de segurança, o que de fato foi acatado no referido ano. Depois disso, o elevado voltou a receber o carnaval de rua. Em 2018, o elevado recebeu, por exemplo, o bloco infantil Bloquinho do GIZ.

Em março de 2016, o então Prefeito Fernando Haddad sancionou lei que alterava a designação do elevado, durante o período de abertura às pessoas e restrição de veículos, para “Parque do Minhocão” (Lei 16.397, de 9 de março de 2016). Na cerimônia de sanção, ele se declarou, em princípio, a favor da demolição da via, disse que o debate sobre o desmonte ou a instalação de um parque precisava de amadurecimento e expressou a preocupação com o risco de “gentrificação da região” e com a necessidade de “ações de mitigação de qualquer efeito social para a população local”<sup>231</sup>. Em julho de 2016, o então Prefeito sancionou outra lei que alterou o nome do Elevado Cota e Silva para “Elevado João Goulart”, nome do Presidente da República deposto pelo golpe militar de 1964 – a medida fez parte de um

---

<sup>230</sup> Trata-se do Decreto nº 56.630, de 19 de novembro de 2015.

<sup>231</sup> Conforme noticiou reportagem do OESP, assinada no mesmo dia por Juliana Diógenes, disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-sanciona-lei-que-cria-parque-minhocao-e-diz-que-via-e-um-erro,10000020326> (acesso em 08/12/2018).

programa da Secretaria de Direitos Humanos para alterar o nome de quarenta vias de São Paulo que homenageavam pessoas ligadas ao regime militar (1964-1985).

Na gestão seguinte, o Prefeito João Dória (2017-2018) sancionou a Lei 16.833, de 07 de fevereiro de 2018, que criou o Parque Minhocão na área do “Elevado João Goulart”. A lei, de autoria de diversos Vereadores e que tramitava já há alguns anos, previu no artigo 2º a gradativa restrição do tráfego na via, estabelecendo: (i) em até 30 dias da sanção, fechamento do trânsito aos sábados, domingos e feriados; e (ii) em até 90 dias da sanção, restrição no tráfego em dias úteis para o período entre 7h e 20h. O texto também determinou que o Poder Público Municipal incentive atividades culturais, esportivas e de lazer no Elevado João Goulart, desenvolva ações de sustentabilidade destinadas a preservar e ampliar a área verde no local e que, em até dois anos, apresente um Projeto de Intervenção Urbana (PIU), elaborado em observância à gestão democrática e participativa.

Dois dos vetos apresentados pelo então Prefeito João Dória merecem menção. O primeiro, ao do artigo 2º, III, que previa, em até 180 dias da sanção, o fechamento do tráfego do elevado no período de férias escolares de janeiro e julho. Conforme as razões de veto, estudos técnicos da CET apontam que até que se proceda às melhorias no sistema viário, a medida não poderia ser tomada, tendo em vista que a redução do tráfego nessas épocas seria de apenas 30%. O segundo dirigiu-se sobre o artigo 4º, que previa originalmente três hipóteses de destinação da área do Elevado: sua transformação parcial em parque, sua transformação integral em parque e o desmonte de sua estrutura física. O Prefeito vetou essa terceira possibilidade – de desmonte do elevado –, sem que as razões de veto contemplassem um motivo para tal.

A gestão do recém empossado Prefeito Bruno Covas já anunciou estudo de alternativas como a troca de dívidas ambientais de empresas por recursos para a continuação do projeto de jardins verticais no Minhocão. Outro ponto avaliado pelo atual Prefeito é a concessão dos baixios dos viadutos à iniciativa privada. Um projeto-piloto foi aberto para os viadutos Pompeia, Antártica e Lapa, tendo sido aberto um Procedimento Preliminar de Manifestação de Interesse até o último dia 5 de dezembro de 2018 para receber ideias.

A partir dessa narrativa abrangente e não exaustiva do histórico do Minhocão, passe-se à análise dos interesses políticos envolvidos e dos bens jurídicos afetados pelas intervenções urbanísticas atinentes às decisões sobre as vias urbanas que recaíram nos últimos quase cinquenta anos sobre essa via urbana e o complexo viário em que está inserida.

### *Interesses políticos e bens jurídicos afetados*

O esforço aqui proposto não tem a pretensão de exaurir os inúmeros aspectos que esses 47 anos de elevado suscitam. O objetivo é antes de tudo se servir desse caso emblemático, de futuro incerto apesar de tanto debate, para ilustrar a disputa multifacetada que tem por objeto a via urbana, jogando luz sobre a aplicação do princípio da função social das vias urbanas às decisões que sobre elas recaem. Evidentemente, a radicalidade do exemplo não permite sua transposição automática para qualquer outra via, não se trata de um caso médio. De outro lado, trata-se de um histórico que ilustra, com rara riqueza, a importância das vias urbanas e suas enormes potencialidades, positivas e negativas, para servir às funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes. A ideia desse item é, a partir desse histórico, mostrar a movimentação relativa dos interesses em torno do uso do elevado, jogando luz sobre os bens jurídicos afetados pelas decisões políticas atinentes às intervenções urbanísticas sobre essa via e o complexo viário em que está inserida.

Partindo do momento de decisão sobre a construção do elevado, a primeira disputa óbvia e imediata, ainda muito simplista, diz respeito à contraposição entre os habitantes e trabalhadores da região, que têm a natural pretensão de fruir do mínimo de qualidade de vida no bairro em que moram, trabalham ou empreendem, e as pessoas que se utilizam do trecho para deslocamento cotidiano – predominantemente, usuários do transporte individual motorizado. A partir do destrinchar dessa dicotomia forçada, é possível identificar diversos meandros sobre o que esteve em jogo durante esse período.

Em primeiro lugar, os habitantes da região do Minhocão não são e nunca foram um todo homogêneo e estático. Desde 1971 e durante todo esse período, é possível segmentar grupos distintos de interesse – proprietários que habitam o local, inquilinos, pessoas que ocupam cortiços e imóveis ociosos, pessoas em situação de rua etc. –, cujos interesses não convergem em todos os aspectos. O nível de vínculo de cada segmento com a região é naturalmente variável. Os interesses também podem variar em função de gênero, condição social, etnia, faixa etária, condição física e assim por diante. Especialmente a condição social tem impacto na capacidade das pessoas de habitar a região a depender do seu grau de valorização. Muitas pessoas passaram a poder viver em uma região com maior infraestrutura e mais bem localizada justamente por conta da desvalorização imobiliária gerada, entre outros fatores, pela construção do elevado. Outras, seja por terem um vínculo tênue com a

região, seja pela condição social privilegiada, puderam deixar o entorno no Minhocão tão logo o processo de degradação começou. Esses meandros tornam complexa a mensuração dos interesses dos moradores e dificultam enormemente a tarefa do gestor público debruçado sobre as possibilidades de intervenção urbanística na região.

O mesmo pode-se dizer das pessoas que lá exercem atividade profissional – empregados, empregadores, autônomos –, vinculadas a tipos muito distintos de atividades e que, mesmo quando numa mesma atividade, podem ocupar posições sociais distintas entre si, o que impacta seus interesses. Assim como no caso dos moradores, a variação do preço da terra em função da mudança da paisagem local provoca alterações no perfil de ocupação dos imóveis comerciais e da própria via. Determinados estabelecimentos deixam o entorno a partir dos desdobramentos da construção do elevador, ao passo que outros têm nesses desdobramentos a possibilidade de desempenhar atividade econômica em um espaço até então inacessível. A posição social de cada um em relação a essa atividade também importa: o empreendedor que tem no ponto comercial um ativo possui um interesse mais imediato na manutenção das condições da região do que o trabalhador que tira seu sustento desse ponto.

No entanto, mesmo pontuando essa heterogeneidade, pode-se afirmar que há elementos em comum que permitem de certa forma agrupar esses segmentos. Abstraindo a dinamicidade das migrações, há um interesse intrínseco das pessoas que, em cada momento, habitam ou trabalham na região em manter as melhores condições possíveis desde que isso não implique sua expulsão do espaço que ocupam. Essa parcela da população é aquela que mais intensamente vive essa região da cidade. Portanto, trata-se da parcela mais interessada em todos os usos secundários da via urbana. A atividade comercial, a convivência, o lazer, a prática esportiva e a instalação de equipamentos públicos são muito mais importantes ao seu cotidiano do que ao daqueles que apenas passam pelo local. A efetiva garantia do direito à cidade para essas pessoas depende, de modo contornável, da máxima compatibilização concreta desses usos secundários com a função de circulação das vias situadas no entorno dos imóveis que ocupam.

Ainda nesse primeiro campo daquela dicotomia forçada, há, por trás de todos esses segmentos, os proprietários de imóveis, comerciais ou residenciais, que não utilizam propriamente essa parcela da cidade senão para extrair-lhe renda. Embora possam não utilizar diretamente da via e dos imóveis da região, esses agentes possuem forte interesse econômico em seu bom funcionamento, de modo a permitir a apreensão de rendas

diferenciais provindas das melhorias do entorno. Em parte, esse interesse converge com a expectativa do Estado de recolher mais tributos da região, bem como potencializar a ação dos agentes privados para atenuar os ônus do exercício da função pública. Em relação às pessoas que usufruem seus imóveis, há um ponto importante de divergência: ainda que a desvalorização não interesse a nenhum desses grupos, para os proprietários, a valorização da terra pode ser irrestrita, sendo desejável que seja tanto maior quanto possível. Não há, portanto, a ressalva de que a valorização não pode ser tal que impeça sua permanência, como ocorre com aqueles que de fato ocupam e usam imóveis que não lhe pertencem.

De modo mais amplo e difuso, há o interesse do mercado imobiliário sobre a terra daquela parte da cidade e as oportunidades de realizar novos empreendimentos rentáveis<sup>232</sup>. No limite, naturalmente, há o interesse de todos os habitantes da cidade, que poderiam, ao menos em tese, fruir do que a região oferece, possuindo interesse legítimo em uma cidade integralmente acolhedora e humana, o que passa pelo cumprimento pleno da função social das vias e dos imóveis urbanos. Até porque, a mancha urbana e, em especial, o sistema viário urbano são inteirezas interligadas, sendo que os impactos regionais de uma intervenção pontual tendem a repercutir, de algum modo, sobre todo o território urbano.

Virando-se para o polo contraposto da arena artificialmente montada, há o interesse daqueles que tem nesta via um local de passagem frequente a seus destinos – seja o local de trabalho, a casa, o estabelecimento de ensino, o templo do culto, o equipamento público etc. No modelo de cidade e de circulação que predominou durante praticamente todo o período desde a inauguração do elevador, trata-se principalmente dos interesses dos usuários do transporte individual motorizado, que demandam rapidez, fluidez, conforto e segurança em seus deslocamentos. A configuração do elevador, como via expressa sobreposta às vias preexistentes, é claramente voltada a esse modo de transporte. O automóvel disputa com vantagem esse espaço existente e espreme a parte de solo reservada para o transporte coletivo, os meios ativos e até mesmo os transportes de carga – de fundamental importância para a região. Mesmo predominando, em função da ocupação ineficiente do viário que promove, esse modo de transporte exige a multiplicação constante do espaço de circulação, aliada a constantes adaptações.

---

<sup>232</sup> Para os agentes do mercado imobiliário que num dado momento não possuem capital investido na região, a desvalorização pode significar uma oportunidade de especular e obter rendas diferenciais no momento seguinte.

Ao predominar no campo congregado pelo interesse de circulação pela região, o transporte individual motorizado agrava o conflito deste campo com o daquele primeiro descrito. Em paralelo a seu predomínio sobre os demais modos, o transporte de automóveis degrada as condições de fruição dos usos secundários das vias. Nesse sentido, é possível inferir a existência de mais interesses em comum dos usuários dos demais modais – transporte público coletivo, modos ativos etc. – com o primeiro grupo de interesses (habitantes, trabalhadores etc.) do que propriamente com os usuários do transporte individual motorizado. Até porque, o papel dos que fazem uso dos modos ativos ou coletivos de transporte é constantemente desempenhado por pessoas que moram e trabalham na região, especialmente para deslocamentos curtos, típicos da vida no bairro.

Aparece aqui uma necessidade de precisar melhor o conflito, que se dá principalmente entre o interesse imediato dos usuários do transporte individual motorizado que passam pela região e todos os seus demais usuários da via – sejam moradores, trabalhadores ou mesmo usuários de outros modos de transporte. A falsa dicotomia preliminarmente exposta levaria à contraposição irracional entre o direito ao transporte e o direito à cidade, tornando a atividade de gestão das vias urbanas incompatível aos seus objetivos jurídicos predeterminados. O pressuposto para esse equívoco é a imutabilidade de um modelo de circulação “anti-urbano”, “anticidade”. A adequada gestão da via urbana tem na convergência desses direitos uma premissa inarredável. Não há garantia do direito à cidade sem condições favoráveis de mobilidade urbana, acessíveis a toda população. Desse pressuposto deriva o imperativo da mudança do modelo de circulação vigente na maior parte das manchas urbanas brasileiras.

O conflito do modelo rodoviarista com a garantia do direito à cidade oferece inclusive outra perspectiva sobre a garantia de outros direitos difusos. Embora, em abstrato, sejam titularizados por todos os habitantes da cidade, no caso concreto, as condições de fruição, suas causas e consequências, se colocam de modo desigual. No plano abstrato, a fruição de um meio ambiente saudável é interesse de toda a população urbana. Na dinâmica urbana concreta, o elevado erguido em favor do deslocamento de uma minoria que utiliza o transporte individual é responsável pela retenção de grande parte da poluição gerada pelos diversos modos de transporte no andar de baixo – parcela expressiva pelo próprio transporte individual motorizado –, sendo essa minoria a menos afetada por isso. Assim, a utilização intensiva dos automóveis contribui decisivamente para o acúmulo de poluentes sob o elevado erguido para o tráfego rápido de veículos, deteriorando a qualidade do ar fruída

principalmente pelas pessoas que habitam ou trabalham no entorno. O mesmo vale para a poluição sonora e visual<sup>233</sup>.

Outro exemplo de direito difuso que passa por essa dinâmica é a segurança pública. Em tese, não há distinção no interesse em uma cidade segurança pelos diferentes grupos sociais. No entanto, no plano fático, é possível observar que a degradação da região, gerada especialmente pelas adaptações urbanas ao automóvel, diminui a intensidade e diversidade do uso das vias, tornando a região mais insegura e vulnerável. Assim como no caso do meio ambiente, essa insegurança, para a qual o uso intenso do automóvel contribui decisivamente, atinge de modo mais imediato as pessoas que vivem e trabalham na região, pouco afetando aqueles que a utilizam como mero local de passagem. O mesmo vale para a cultura, o lazer e a preservação histórica, exemplificadas pelas considerações sobre o uso da via para a expressão cultural de artistas<sup>234</sup> e a disputa de narrativa em torno do nome da via.

A partir dessa breve explanação, evidencia-se a complexidade e multiplicidade de interesses relativos às intervenções no viário, ilustrados de modo contundente pela descrição do caso do Minhocão. Correlatos a esses interesses, identificam-se bens jurídicos que estão em jogo e que devem ser sopesados em cada decisão e no conjunto de decisões estatais sobre as vias urbanas e, em especial, sobre o elevado.

### ***Análise das decisões políticas tomadas***

À luz do histórico apresentado, bem como dos interesses políticos e bens jurídicos afetados pela questão colocada, passa-se à análise sintética das principais decisões políticas tomadas ao longo do tempo atinentes às vias urbanas, jogando luz sobre os tipos de decisão e a respectiva aplicação do princípio da função social das vias urbanas.

A primeira e mais importante decisão política tomada foi a de construção do elevado, que veio acompanhada umbilicalmente da decisão sobre sua forma de uso. Aqui, tem-se

---

<sup>233</sup> Laboratório de Poluição Atmosférica Experimental da Faculdade de Medicina da USP fez um levantamento que mostrou que os ruídos da região no Minhocão ficam acima do limite recomendável pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesp) – de 55 decibéis – em praticamente todos os horários do dia. O mesmo levantamento apontou que os moradores da região do elevado respiram 79% a mais de poluição do que a média da cidade.

<sup>234</sup> Digno de nota o fato de que a expressão cultural nessa região do Minhocão inclui os grafites feitos sob o elevado, tornando a região mais viva e interessante.

claramente uma decisão do tipo 1.a., relativa à distribuição das vias urbanas entre os meios de circulação<sup>235</sup>. Há dois pressupostos que devem ser lidos como decisões implícitas que levaram à medida principal: as vias urbanas têm por função máxima a circulação de automóveis; e as vias ali preexistentes eram insuficientes para o tráfego (veloz) de automóveis que tinham na região um local de passagem. Assim, mantendo-se sem qualquer tipo de política redistributiva as vias originais dominadas pela circulação de automóveis, decidiu-se erguer, a um enorme custo financeiro e social, uma via expressa exclusiva para garantir um deslocamento mais célere desses automóveis, o que implicou por anos que o elevado servisse apenas ao uso geral dos usuários do transporte individual motorizado.

A falta de estudos técnicos, a desconsideração do planejamento progressivo, a falta de debate público e participação popular, bem como a rapidez na formação do juízo da Administração e na própria execução da obra contrastam com o período longuíssimo em que a decisão repercutiu e repercute na região e na cidade como um todo. Em paralelo à decisão sobre a distribuição da via, não foram tomadas, em um primeiro momento, decisões relevantes sobre a conformação do uso (1.b.) e a integração das infraestruturas de transporte (1.c.), de modo a mitigar os danos gerados pela medida central. Muito menos mostrou-se qualquer preocupação com os usos secundários das vias urbanas, objeto da segunda família de decisões (2).

O período que se inicia na apresentação do projeto ao Prefeito Maluf e se encerra na inauguração da via expressa coube, com folga, em um período de dois anos de mandato. A decisão sobre executar essa e tantas outras obras viárias foi precedida do engavetamento, sem razão legítima aparente, do Plano Urbanístico Básico (PUB) anteriormente formulado – ainda que igualmente sem participação social (Maricato, 2000, p. 138). A hipótese de descaso e motivação mesquinha é reforçada pelo fato de o então Prefeito ter determinado a incineração dos exemplares impressos do PUB, em uma demonstração de autoritarismo infantil. Nem mesmo o percurso do trajeto originalmente concebido pelo arquiteto foi respeitado, tendo-se ampliado a extensão da via prevista sem aparente justificativa plausível.

---

<sup>235</sup> Vale anotar que não se trata apenas de uma decisão acerca do uso do viário, já que umbilicalmente ligada a uma decisão anterior, sobre a própria multiplicação do viário – a construção de uma nova via na região (que não se enquadra na tipologia, posto que não é decisão sobre uso). Conforme se abordará, o mesmo se aplica à eventual decisão de demolição, necessariamente precedida da desafetação da via. Esse é um exemplo da necessária ligação das atividades de planejamento do transporte e planejamento da circulação, explicada por Vasconcellos (1996).

O preço da obra açodada remete ao interesse público geral, não apenas dos habitantes da cidade. O equivalente a quase R\$ 40 milhões em uma construção que só trouxe degradação e desvalorização. À época, já se tinham exemplos no mundo de casos de vias expressas elevadas que trouxeram esse tipo de consequência às respectivas regiões do entorno. Apesar de não fugir ao padrão da época – em que o direito administrativo não era efetivo em prever a motivação das decisões ou as garantias para os cidadãos –, a inexistência de qualquer canal de diálogo com as pessoas mais intensamente afetadas é outra marca da decisão, seguindo o padrão daquele período. Trecho de matéria da Revista Veja, publicada pouco mais de um mês após a inauguração do elevado, releva um elemento importante na qualificação dessa ausência de diálogo:

Ao tomar posse no início de 1969, Paulo Salim Maluf recebia uma estimulante herança. *‘Eu não sou um político, mas sim um técnico’*, disse ele. E sua administração tem sido a mais profícua em obras na história da cidade. Além do discutido elevado Costa e Silva, que faz parte de um amplo esquema de vias ligando o oeste ao leste da cidade sem cruzamentos (inaugurado no último domingo), Maluf ordenou a execução de vinte viadutos, muitas pontes e passagens inferiores para pedestres, reformou avenidas, alargou ruas e iniciou um vasto processo de asfaltamento de toda São Paulo (edição de 27/02/1971)

Como é frequente, as decisões autoritárias são travestidas de “técnicas”, “neutras”. Tratar-se-ia apenas do resultado de uma conta exata, feita no interior do gabinete, de onde as decisões saem prontas para execução, sem qualquer mediação “política” com os interessados.

Entrevista recente do ex-Prefeito Maluf, dada à mesma Revista Veja em 20 de maio de 2015, evidencia que sua visão segue inalterada em relação ao elevado e, sobretudo, à adequação do processo decisório adotado. Ao ser questionado sobre como se sente ao ver o avanço dos projetos de desativação do elevado, Maluf respondeu: “a pessoa que propõe isso é um terrorista contra a cidade. O Minhocão é como se fosse uma engrenagem de um relógio. Sem ele, o resto do complexo que eu construí não funciona”. Em seguida, arguido sobre a possibilidade de o espaço ser usado para instalação de um parque, respondeu “eu fiz o projeto e a execução e sei que não dá para fazer um parque ali”. Perguntado sobre o barulho e falta de privacidade da qual reclamam os moradores adjacentes, respondeu “é mentira. Eles não existem. Tenho estudos que mostram que o barulho embaixo do Minhocão é maior que em cima”. Após tantas respostas eloquentes, a única pergunta que o ex-Prefeito se recusou a responder ao entrevistador foi, ironicamente, se moraria em um apartamento vizinho ao elevado.

A ideia da via como uma engrenagem, a menção a estudos desconhecidos, a desqualificação contundente dos críticos, a apropriação pessoal da obra e do conhecimento global sobre suas possibilidades confirmam o viés autoritário e a utilização do discurso supostamente técnico para justificá-lo, em outro arroubo de despotismo pretensamente esclarecido. Fato é que, ao menos desde 1976, já houve uma percepção clara sobre os prejuízos trazidos pela decisão, ensejando uma discussão de mais de quarenta anos sobre o que fazer com o chamado Minhocão. Não à toa, todo esse tempo não foi suficiente para que uma decisão definitiva fosse tomada. Ao lado de outros fatores, a profundidade da intervenção original e a radical transformação do território que gerou colocam os diversos segmentos sociais afetados em posições distintas, formando uma complexa paleta de interesses a serem considerados e dificultando, assim, a decisão posterior. Considerando a própria resistência proveniente de uma cultura rodoviarista que marca a cidade, as decisões posteriores contrárias ao *status quo* se mostram ainda mais difíceis de serem tomadas.

O primeiro conjunto de decisões relevantes a mitigar os problemas urbanísticos derivados da intervenção de 1971 veio sob o comando do Prefeito Olavo Setúbal. Em 1976, o então Prefeito implantou a faixa de ônibus no viário sob o elevado, até hoje existente, e restringiu, pela primeira vez, o horário do tráfego de veículos no elevado – medida que seria incrementalmente aprofundada em governos futuros.

A primeira é uma medida relativa à distribuição da via (1.a.), com viés redistributivo e intenção de mitigar os efeitos da construção do elevado e socializar os benefícios da infraestrutura viária – recém multiplicada – com os usuários do transporte coletivo. Essa redistribuição, que favorece o transporte coletivo e ao mesmo tempo diminui o espaço dos automóveis, pode ser entendida ainda como um primeiro passo para inibir o uso excessivo do transporte individual motorizado.

Ainda que não se tenha elementos para dizer se a decisão foi ou não tomada com algum nível de diálogo e participação – algo que a aproximasse a medida do ideal de gestão democrática –, a decisão de redistribuição tem clara intenção de democratizar o acesso ao espaço de circulação e melhorar as condições de acesso e utilização de um modo de transporte mais desejável ao interesse público. Mirou-se aí equilibrar o campo dos interesses daqueles que circulam pela região, o que, como se viu, tem potencial de arrefecer o conflito deste com o campo daqueles que vivem e trabalham na região – mais fortemente interessado nos usos secundários das vias. Pode ser considerada uma decisão em favor da efetiva

prestação do direito ao transporte e que, ao mesmo tempo, aproxima a função circulatória da convergência com as outras funções da cidade.

A segunda medida pode ser classificada como atinente à conformação do uso (1.b.), limitando-se os horários de circulação dos automóveis pela via expressa. Conforme se verá, essa segunda medida abre espaço para a discussão sobre os usos secundários das vias urbanas (2), que foram objeto de decisões posteriores. Assim, a decisão incide mais diretamente sobre o conflito dos campos. Restringe-se a circulação do elevado em favor, principalmente, dos moradores da região, garantindo o mínimo de condições de descanso noturno e mitigando os danos ambientais gerados pelo uso intenso da via expressa. Aqui, há um passo em direção da melhoria das condições de fruição da cidade pelas pessoas que efetivamente vivem no entorno do elevado. Residualmente, abre-se a oportunidade para outras formas de equilibrar a (ou diminuir o desequilíbrio da) ocupação do espaço de circulação, conforme se verá a seguir.

Decisões importantes também foram tomadas nas gestões das Prefeitas Erundina e Marta. A primeira ampliou o horário de restrição ao tráfego de veículos no elevado – incrementando a conformação do uso (1.b.). A segunda levou uma programação cultural e de lazer para a via durante parte dos períodos de restrição ao tráfego – o que configura decisão sobre usos secundários periódicos (2.b.). Além disso, ambas se esforçaram para iniciar um processo de revalorização da região, com intenção de adensá-la do ponto de vista populacional. Nessas decisões, tomadas em período democrático do país, é possível enxergar mudanças efetivas no traço autoritário que marcou a origem do Minhocão. Ou seja, para além do conteúdo democrático dessas medidas, que têm por fim ampliar as condições de garantia do direito à cidade dos usuários da região, o processo decisório passou a contemplar elementos de diálogo e participação que qualificaram e legitimaram as decisões.

No caso dos Prefeitos Serra e Kassab, as decisões – do primeiro de abrir o concurso de intervenções não executadas e do segundo de lançar um edital que não teve sequência – não foram capazes de produzir efeitos concretos sobre o complexo viário em questão e seu entorno, não merecendo uma análise jurídica mais detida.

Em 2014, foi então tomada a decisão mais importante desde a inauguração do elevado. O Plano Diretor da cidade previu a desativação completa do tráfego de veículos no elevado e institucionalizou o debate sobre o destino da via e os prazos para sua transformação. Em absoluto contraste com aquela decisão original, essa decisão não foi

unilateral nem autoritária. Ao contrário, foi fruto de um amplo e profundo processo participativo que culminou com a votação, em dois turnos, na Câmara Municipal, com quórum qualificado e intensa pressão dos atores interessados, tomada em definitivo a partir da sanção do então Prefeito. Essa decisão coletiva inaugurou um período rico de múltiplas intervenções e propostas, originadas pelo Executivo, pelo Legislativo e pela própria sociedade civil organizada, que aos poucos vem transformando e ressignificando, de diversas perspectivas, o elevado e a região de seu entorno.

A decisão sobre a desativação completa enquadra-se no tipo de decisão sobre a distribuição do viário entre os meios de circulação, podendo ser desdobrada, conforme a previsão do PDE, em tipos diferentes de decisão. A transformação total ou parcial da via em parque implicaria uma mudança drástica da afetação da estrutura do elevado (parte ou todo), tornando o uso secundário que atualmente ocorre durante os horários de restrição do tráfego objeto da afetação principal. Sua demolição, de outro lado, seria decisão final sobre a via, que não está enquadrada na tipologia proposta. Isso porque não se trata de uma decisão sobre o uso da via propriamente dito, mas sobre sua existência. A determinação jurídica da demolição implicaria a desafetação da via enquanto tal, de modo que o elevado deixaria de ser via urbana, do ponto de vista jurídico, antes de ser efetivamente demolido.

Como se viu, a institucionalização da discussão sobre a decisão de longo prazo – entre a demolição ou a transformação (total ou parcial) em parque – deu início a um período de frequentes decisões sobre o uso das vias: ampliação do horário de uso livre para expressões culturais, práticas esportivas e o gozo do lazer, a instalação da ciclovia sob o elevado, a mudança de sua denominação a partir de uma perspectiva de preservação da memória alinhada com os direitos humanos, o uso da via para o desfile de blocos de carnaval e a oferta de comidas de rua já são realidades.

A decisão sobre a ampliação do horário de uso livre enquadra-se, ao mesmo tempo, nos tipos de decisão sobre distribuição da via entre os meios de circulação (1.a.), sobre a conformação do uso (1.b.) e sobre usos secundários periódicos (2.b.) e usos secundários esporádicos (2.c.). A decisão sobre a distribuição se dá pela ampliação do espaço utilizado pelos meios de transporte não motorizado durante determinados períodos. A decisão sobre a conformação implicou a restrição dos horários de tráfego dos automóveis pelo elevado nesses mesmos períodos. Por fim, foram alargados os usos secundários temporários das vias – seja para o uso periódico ao lazer, ao esporte, ao convívio, seja para o uso esporádico do

desfile de blocos de carnaval, a expressão de artistas de rua ou a oferta, em certas ocasiões – como por exemplo, a Virada Cultural –, de comidas de rua.

A instalação da ciclovia sob o elevado enquadra-se claramente no tipo de decisão sobre a distribuição do espaço de circulação (1.a.). Vale ressaltar que, assim como ocorreu na década de 1970 com a instalação das faixas exclusivas de ônibus, foi a primeira vez que se segregou, nesse complexo viário, espaço próprio para a circulação de ciclistas e outros meios de transporte ativo (skates, patinetes, patins etc.).

Por fim, pode-se aventar ainda na classificação da mudança da denominação do elevado como uma decisão atinente a um uso secundário permanente (2.b.). Em princípio, parece-nos que o entendimento se sustenta na ideia de que as vias urbanas têm entre suas funções secundárias a preservação da história e, indiretamente, a reprodução de valores sociais, de maneira que, por essa perspectiva, a transformação do nome da via representa uma mudança simbólica relevante relativa a um de seus usos.

Todas essas medidas, tomadas da sanção do PDE em diante, aproximam-se, gradualmente, do objetivo final juridicamente estabelecido: a completa desativação do elevado como via de tráfego de veículos automotores. A decisão sobre o modelo de desativação – que diz respeito ao destino da infraestrutura do elevado – resta em aberto e deverá ser tomada, conforme previsto em lei, com diálogo e participação social, a partir da ponderação dos diversos interesses e bens jurídicos envolvidos.

#### 4.2.2. O caso dos aplicativos de transporte individual de passageiros

O surgimento da chamada economia do compartilhamento e os efeitos do avanço tecnológico sobre a configuração das relações sociais, econômicas e políticas vêm suscitando diversos debates jurídicos. O tema dos aplicativos de transporte individual de passageiros, em específico, encontra-se no centro de muitos desses debates intrincados, entre os quais se destacam: o surgimento de novas formas de relação de trabalho e sua regulação; a pressão competitiva que as novas tecnologias exercem sobre atividades econômicas tradicionais – no caso dos aplicativos em tela, sobre o transporte público individual (táxis) – e a legitimidade e legalidade dessa concorrência; a obsolescência das normas de direito tributário frente ao novo contexto econômico e social conformado pelo avanço dessas tecnologias; e as potencialidades e os riscos que o avanço dessas tecnologias traz à

organização das cidades. Muitas dessas perspectivas já estão presentes no debate institucional nacional, envolvendo discussões no Congresso Nacional<sup>236</sup>, no Judiciário<sup>237</sup> e no próprio Executivo Federal, por exemplo, a partir da atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade<sup>238</sup>.

A escolha desse caso como campo de aplicação das formulações desenvolvidas no presente trabalho não guarda relação direta com a grande maioria desses aspectos. Para além da atualidade e universalidade do tema, bem como das incertezas sobre seus desdobramentos em cada parte do mundo, a opção se deve, principalmente, a uma razão específica: o advento dos aplicativos de transporte individual significa a inauguração de um movimento de criação de múltiplas formas de exploração econômica intensiva das vias urbanas sem implicar sua desafetação, parcial ou total, ao uso comum. Há, nesse ponto, um efeito imediato do movimento disruptivo em questão sobre a utilização das vias urbanas, exigindo, do Poder Público, a formulação de uma regulação apta a lidar com a nova realidade emergente.

A abordagem do tema será feita a partir de um recorte específico. Como o município de São Paulo foi o primeiro a debater e instituir formalmente uma regulação própria a incidir sobre especificamente essa questão (do uso do viário), a apresentação dos aspectos históricos, a identificação dos interesses políticos e dos bens jurídicos afetados, bem como a análise das decisões políticas terão enfoque nos desdobramentos do surgimento dos aplicativos de transporte individual nesse município.

Antes de tratar propriamente do advento dos aplicativos de transporte individual no município de São Paulo, é importante situar a questão em relação à legislação federal. A já abordada PNMU (Lei 12.587/2012), além de ter estabelecido parâmetros e instrumentos voltados à garantia do direito ao transporte, dispõe, na redação vigente do artigo 12, que os

---

<sup>236</sup> Após diversos embates políticos e sob pressão de múltiplos atores, o Congresso Nacional aprovou recentemente a Lei 13.640, de 26 de março de 2018, trazendo a regulação de alguns aspectos dessa modalidade de transporte.

<sup>237</sup> A título de exemplo, tem-se que ao menos dois casos chegaram ao STF tendo por objeto a legalidade do transporte privado individual de passageiros por aplicativos: a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 449, que questiona uma lei aprovada em Fortaleza/CE, e o RE nº 1054110, de autoria da Câmara Municipal de São Paulo, que questiona a declaração da ilegalidade dos aplicativos de transporte individual de passageiros pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

<sup>238</sup> Em 12/04/2018 o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Cade divulgou estudo em que analisou os impactos concorrenciais da entrada da Uber no mercado, utilizando uma base de 590 municípios, entre os anos de 2014 e 2016. Em paralelo, o Cade recebeu uma representação que acusava taxistas e entidades de representação de se utilizar de meios abusivos para excluir e barrar a entrada do aplicativo Uber do mercado de transporte individual remunerado (conduta anticompetitiva denominada *sham litigation*, relacionada ao abuso do direito de petição). O Cade arquivou o processo administrativo correspondente a partir de decisão proferida na sessão de julgamento de 04/07/2018.

Municípios devem disciplinar e organizar o transporte individual remunerado de passageiros. Quando da promulgação da lei que instituiu a PNMU, a redação original do artigo 12 tratava dos “serviços públicos de transporte individual de passageiros” e previa sua prestação mediante permissão.

Em 2013, contudo, a Lei 12.865/2013, que praticamente não trata de transporte ou mesmo de direito urbanístico, promoveu uma alteração específica na redação do referido artigo. Cerca de um ano depois da promulgação da PNMU, esse diploma mudou a designação de “serviços públicos” para “serviços de utilidade pública” e cuidou de excluir a previsão de que a prestação se daria mediante permissão. Além disso, tal lei acrescentou dois dispositivos (12-A e 12B), em que se trata especificamente do serviço de táxi, explorado mediante outorga. Seja quando da promulgação da PNMU ou no momento alteração mencionada, a regulação sobre transporte individual de passageiros pareceria interessar de modo imediato unicamente aos atores envolvidos no serviço de táxi.

Pouco tempo depois, iniciou-se uma batalha política e jurídica sobre a interpretação da lei e a legalidade da prestação de serviços de transporte individual de passageiros que não aqueles organizados por táxi<sup>239</sup>. A questão só foi dirimida a partir das alterações promovidas na PNMU pela Lei 13.640/2018, que, enfim, deu respaldo jurídico à operação dos aplicativos – mesmo deixando diversos pontos em aberto. Além de prever a modalidade, referida lei estabeleceu competência exclusiva dos Municípios e do DF para regulamentar e fiscalizar o serviço, tendo fixado conteúdo mínimo para essa regulação.

Feita essa contextualização, pontua-se que a batalha sobre a legalidade dessa modalidade de transporte teve início com a chegada ao Brasil da primeira empresa organizada em torno desta atividade econômica com pretensões de fazer frente ao serviço tradicionalmente prestado apenas pelos condutores de táxi. Trata-se do *Uber*, aplicativo de celular que surgiu com a promessa de conectar os consumidores do serviço de transporte individual de passageiros aos seus prestadores – motoristas particulares em carros próprios e, em princípio, sem alvará, nem autorização ou permissão do Poder Público. A primeira cidade em que o aplicativo começou a operar no Brasil foi o Rio de Janeiro, no início de 2014, seguida por São Paulo, em junho do mesmo ano. De lá pra cá, a operação da empresa no país cresceu de maneira avassaladora em muitas cidades e, com ele, cresceram as

---

<sup>239</sup> Sobre isso, ver: Parecer de Daniel Sarmiento *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”* (2015); e artigo de Gustavo Binembojm (2016).

polêmicas, em um caminho de inúmeros percalços. Com o tempo, muitos outros aplicativos análogos passaram a lhe impor concorrência, a exemplo de *99 Taxi* e *Easy Taxi*, que passaram a operar também com essa modalidade de transporte (e não mais apenas com o táxi), e do surgimento de outras empresas no país, como a espanhola *Cabify*.

Em meio às polêmicas, a controvérsia envolvendo a atividade dessas empresas foi objeto, em todo o país, de proibições e liberações liminares do Poder Judiciário, leis restritivas, consultas públicas, articulações políticas, abaixo-assinados de consumidores, mudanças no serviço de táxi, pressão dos sindicatos dos condutores de táxi, manifestações violentas e assim por diante. Enfim, foi editada a primeira regulamentação do serviço no Brasil, realizada pela Prefeitura de São Paulo em maio de 2016. Essa regulamentação está longe de significar a pacificação das inúmeras questões que a atividade suscita neste e nos demais municípios do país afetados. Contudo, com o objetivo de ilustrar o tema da função social das vias urbanas, ater-se-á ao recorte indicado, restrito ao município de São Paulo e que contempla o período do surgimento dos aplicativos até essa primeira regulamentação. A partir de um olhar que parte da perspectiva do Poder Público, responsável pela mediação entre os diversos interesses conflitantes, é possível apreender alguns aspectos que enriquecem o olhar sobre a função social das vias urbanas.

Um último aspecto a se considerar, que engloba a justificativa da escolha do caso como campo de aplicação, é que a atividade dos aplicativos de transporte individual de passageiros é o primeiro exemplo concreto de um tipo de exploração do viário que dá sinais de alto potencial de crescimento nas grandes cidades. Em alguns municípios brasileiros, já estão operando aplicativos de locação de bicicletas e patinetes elétricos sem base fixa, que permitiria, em tese (a depender da regulação jurídica), que tais veículos sejam deixados livremente em qualquer ponto das vias públicas compreendidas em um amplo perímetro predeterminado. Parte das empresas estrangeiras que operam esses aplicativos também trabalham, em outras partes do mundo, com o compartilhamento de veículos automotores. Também emergem outros modelos, como os aplicativos de transporte coletivo privado (fretado), a exemplo do *BusUp*, que organiza rotas urbanas ou interurbanas de ônibus particular conforme a demanda captada. Empresas como a *Tesla* e o próprio *Uber* vêm desenvolvendo nos Estados Unidos testes preliminares os chamados carros autônomos, que independem de condutores, prometendo um novo capítulo na mobilidade urbana a nível mundial.

Essa nova realidade desafia o Estado, em especial as Administrações locais, impondo a necessidade de um novo olhar sobre as vias urbanas, que podem passar a funcionar como suporte principal de novas atividades econômicas ou, ao menos, de atividades econômicas preexistentes organizadas a partir de novos modelos de negócio, com potenciais impactos urbanísticos notáveis. Entende-se que a utilização, como campo de aplicação, do caso dos aplicativos de transporte individual, objeto pioneiro das controvérsias e também de um debate com algum nível de amadurecimento, pode contribuir para a formação desse novo olhar.

### ***Cronologia a partir do advento dos aplicativos de transporte individual em São Paulo***

A cronologia a seguir descrita terá como marco inicial o começo da operação da primeira empresa do setor a atuar na cidade de São Paulo, datada de 26 de junho de 2014. Um mês depois, em 23 de julho, o Vereador Adilson Amadeu propôs à Câmara Municipal o Projeto de Lei (PL) nº 349, que visava à proibição na cidade do “transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos”. Em 24 de fevereiro do ano seguinte, foi noticiado um dos primeiros protestos de taxistas contra o aplicativo, ocorrido na porta de um casamento.

Nesse mesmo ano de 2015, o conflito chegou ao Judiciário. Em 28 de abril, um juiz de 1ª instância concedeu uma liminar proibindo o aplicativo de operar na cidade. Em 4 de maio seguinte, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) derrubou a liminar em decisão parcial. Em 30 de junho do mesmo ano, sob uma forte pressão exercida pelos taxistas por meio de manifestações de rua, a Câmara aprovou em primeira votação o projeto do Vereador Adilson Amadeu, pelo placar de 48 votos a favor em contraposição a um voto contrário. O único Vereador contrário à proposta, Vereador Police Neto, propôs, em 18 de agosto de 2015, o PL nº 421, que dispõe sobre a regulamentação do compartilhamento de automóveis e busca dar respaldo jurídico à operação dos aplicativos na cidade.

Em 9 de setembro de 2015, em mais um dia de mobilização promovida pelos sindicatos de taxistas, a Câmara Municipal aprovou em segunda votação o projeto, por 43 a 5. Nela, foi incluída e aprovada uma emenda proposta pelo líder do governo, a pedido da Prefeitura, que estabeleceu que “[o] Poder Executivo deverá promover estudos para o aprimoramento da legislação de transporte individual de passageiros e a compatibilização de

novos serviços e tecnologias com o modelo previsto na Lei Municipal nº 7.329”, de 1969 – que dispõe sobre “normas para execução de serviço de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel taxímetro”.

Em 8 de outubro de 2015, mesmo diante da mobilização de usuários do Uber pedindo o veto por meio de cartas e ligações, o então Prefeito Fernando Haddad sancionou a Lei 16.279. No mesmo dia, a Prefeitura apresentou um novo modelo de serviço de táxi por aplicativo, o “táxi preto” – com determinadas exigências de padrão de qualidade, e anunciou o sorteio de cinco mil alvarás por essa nova modalidade, abrindo a possibilidade de participação de empresas de tecnologia como o Uber no serviço de táxi. Menos de uma semana depois, em 14 de outubro, a Confederação Nacional de Serviços ingressou no TJ-SP com Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI contra a Lei 16.279/2016, alegando que o diploma criaria uma reserva de mercado, restringindo injustificadamente a mobilidade urbana na cidade.

Em 21 de dezembro de 2015, o PL 421/2015, de autoria do Vereador Police Neto, foi aprovado em primeira votação de modo polêmico, tendo passado repentinamente ao início da pauta e tendo sido votado em meio a outros projetos. No fim do mesmo mês, no dia 29, a Prefeitura colocou em consulta pública, por meio de seu endereço eletrônico, uma proposta de regulamentação do serviço dos aplicativos de transporte individual de passageiros.

Em 28 de janeiro do ano seguinte, multiplicaram-se notícias de agressões e manifestações violentas de taxistas contra motoristas do Uber.

Em 2 de fevereiro de 2016, o TJ-SP concedeu liminar respaldando o funcionamento do Uber em São Paulo e proibindo a apreensão de carros cadastrados no aplicativo em ações de fiscalização do Departamento de Transportes Públicos.

Em 5 de abril do mesmo ano, a Procuradoria Geral de Justiça do Estado concedeu parecer favorável à ADI contra a Lei 16.279/2016.

Ao longo do mesmo mês de abril, a Prefeitura enviou à Câmara Municipal algumas versões do texto submetido à consulta pública, negociando para que as propostas fossem apensadas ao PL 421/2015, aprovado em primeira votação. Depois de seguidos embates e

obstruções do projeto pelos Vereadores contrários, e sob forte pressão dos taxistas, o projeto seguiu travado por um longo período.

Em 10 de maio de 2016, sem sucesso nas negociações com a Câmara, a Prefeitura decidiu regulamentar a atividade dos aplicativos por meio do Decreto 56.981.

### ***Interesses políticos e bens jurídicos afetados***

Apesar de não compreender parte expressiva dos muitos acontecimentos atinentes ao tema nesse período, a cronologia acima serve como ponto de partida para abordar os interesses jurídicos envolvidos e os bens jurídicos afetados pela controvérsia em questão. Os interesses serão identificados a partir do ponto de vista do ente municipal, responsável pela decisão sobre a questão – na linha do que propõe a abordagem direito e políticas públicas –, ainda que sujeito às diversas formas de controle da Administração Pública. Identificam-se como atores interessados na decisão sobre a regulação dos aplicativos de transporte individual de passageiros, além do próprio Poder Público: (i) as empresas que operam os aplicativos; (ii) os motoristas de táxi que possuem alvará e os sindicatos da categoria; (iii) as empresas detentoras de frotas de táxis e serviços de rádio táxi; (iv) os motoristas de táxi cadastrados e ativos que não possuem alvará; (v) os usuários do serviço de transporte individual de passageiros, seja o táxi ou o alternativo; (vi) motoristas autônomos que oferecem o serviço do transporte individual de passageiros via aplicativos; (vii) a coletividade de habitantes e usuários da cidade. Passa-se à identificação pontual dos interesses de cada um desses grupos.

As empresas que operam os aplicativos, como em qualquer outro ramo, têm por objetivo final a obtenção de lucro e a expansão de sua participação de mercado na atividade que desempenham, além do crescimento do próprio mercado consumidor. Para isso, tais empresas pretendem pressionar as autoridades a estabelecer uma regulação permissiva e aberta, para que tenham as condições jurídicas que lhes permitam tentar explorar suas vantagens competitivas em relação ao serviço de táxi e a outros modais de transporte, ocupando uma fatia crescente do mercado, atraindo novos motoristas e buscando estabilidade e segurança jurídica em sua atividade. Sob a defesa da livre concorrência, da liberdade de iniciativa e da proteção à inovação, pretendem ver reconhecido seu direito de

operar na cidade sem que isso implique restrições que engessem seu modelo de negócios, como ocorreria com a equiparação ao serviço de táxi. Vale pontuar que a maioria das empresas que operam aplicativos é controlada por grandes grupos multinacionais, com enorme poder econômico e forte ação comunicativa – incluindo a atuação nas redes sociais –, o que lhes garante capacidade de mobilização dos usuários de seus serviços na defesa de seus interesses particulares.

As empresas detentoras de frotas de táxis e de serviços de rádio táxi podem ser vistas como donos de grande parte dos “meios de produção” de um serviço que, até pouco tempo atrás, era objeto de uma espécie de reserva de mercado. Por ser um grupo pequeno e concentrado, possuem forte poder econômico. Por estarem consolidados no mercado há décadas, possuem também certo peso político, sobretudo na Câmara dos Vereadores. A pretensão desse grupo é manter a “reserva de mercado” ou, ao menos, que seja editada uma regulação que preserve uma situação confortável em relação aos concorrentes emergentes, com a proteção de seu segmento e a restrição máxima da atuação dos aplicativos pelas diversas perspectivas de regulação: urbanística, tributária, trabalhista, fiscalizatória e assim por diante.

O agrupamento dos condutores de táxi com alvará próprio e os sindicatos de condutores de táxi em um mesmo segmento, apartado daqueles taxistas desprovidos de alvará, se justifica por uma razão fática: há algo em torno de 80 mil motoristas registrados no Cadastro de Condutores de Táxi (ConduTax) dos quais menos da metade detêm alvará para oferecer o serviço. Além disso, as frotas possuem boa parte dos veículos com alvará, de maneira que parcela expressiva dos motoristas habilitados ou estão inativos ou precisam alugar a licença para trabalhar. Assim, os interesses, tanto do Sindicato como dos condutores titulares de alvará, se alinham de modo mais imediato, e não necessariamente convergente ao dos demais condutores. Assim como os proprietários de frotas, rádios e aplicativos, também desejam que a concorrência das novas empresas seja eliminada por lei ou tenha sua atuação restringida na máxima medida. Além disso, não possuem interesse no sorteio de novos alvarás, que reduz o valor de mercado desse título e amplia a concorrência dentro do próprio segmento.

Situação diferente é a dos motoristas de táxi cadastrados e ativos que não possuem alvará. Tal grupo destoa do anterior pelo fato de se encontrar em uma zona cinzenta. A competição dos táxis com as empresas e das próprias empresas entre si traz a este segmento

tanto externalidades positivas quanto negativas. Se por um lado, a concorrência aumenta a oferta, com potencial de diminuir sua participação de mercado, por outro, a disputa dos aplicativos entre si e delas com as frotas e rádios pode obrigar esses atores a oferecerem melhores condições para atrair motoristas – desde que o número de motoristas disponíveis não cresça mais do que a demanda por corridas. Assim, potencialmente, esses motoristas ganham uma opção alternativa.

O aumento da oferta também pode ajudar a destravar uma possível demanda reprimida derivada dos preços inacessíveis ou da eventual má qualidade do serviço até então verificados. Por fim, o fim da reserva de mercado tem potencial de levar à queda do preço do aluguel ou da venda dos alvarás de táxi, como efetivamente parece ter ocorrido em São Paulo. Assim sendo, pode-se dizer que seu interesse não é tão bem delineado. Em termos gerais, esse grupo pretende obter as melhores condições de trabalho possíveis, o que é favorecido pelo incremento das alternativas, mas acaba prejudicado por valores mais baixos de remuneração e pelo aumento da concorrência geral dos serviços derivado da elevação do número de prestadores.

O grupo formado pelos potenciais condutores do transporte individual privado de passageiros organizados por aplicativos apresenta-se como segmento mais instável do que aqueles tratados até aqui, embora venha aos poucos se consolidando. Trata-se do contingente de pessoas que viram nessa atividade uma oportunidade de fonte de renda para o sustento próprio, pelos mais diversos motivos: estavam desempregados ou aposentados; encontravam-se insatisfeitos com seu ofício em razão da baixa remuneração ou da pouca flexibilidade de seu emprego; identificaram na oferta de corridas uma chance de obter renda complementar temporária para financiar algum projeto pessoal ou quitar uma dívida; e assim por diante. Após alguns anos de operação dos aplicativos, já são dezenas de milhares de motoristas nessa condição que, aos poucos, organizam sua vida em torno dessa atividade e consolidam sua posição relativa de interesse. Possuem algum nível de convergência de interesse com as empresas que operam os aplicativos – já que dependem de sua regularização –, mas é possível identificar diversas divergências em relação ao conteúdo da regulação. Um exemplo disso é que, para aqueles que já têm nessa atividade um ofício, a multiplicação indefinida de pessoas ofertando o serviço tende a derrubar o valor das corridas, precarizando suas condições de trabalho. O exemplo mais concreto e imediato, contudo, diz respeito à

divisão do valor das corridas entre aplicativos e motoristas – a porcentagem retida pelo aplicativo varia de empresa para empresa.

Os usuários dos serviços, de modo mais intenso do que os grupos de interesse já tratados, configuram um segmento difuso e sujeito a oscilações mais intensas e frequentes. Trata-se de um grupo que não abarca apenas moradores da cidade e, apesar do recorte de classe relacionado ao custo do serviço, mostra-se bem amplo se considerados os usuários potenciais. Até porque, os serviços vêm se diversificando a cada dia, contemplando desde o compartilhamento de viagens até o serviço de transporte de helicóptero. O interesse desse grupo é o incremento de alternativas, a melhoria dos serviços em geral e seu barateamento. Trata-se de uma faceta do cidadão, mas que não é absoluta, conforme a descrição do próximo grupo evidenciará.

O último grupo, mais amplo de todos e que se confunde com a coletividade, é composto por todos aqueles que vivem ou frequentam a cidade e, em especial, as vias urbanas. Pode-se dizer que contempla a totalidade dos moradores da cidade e aqueles que, ainda que domiciliados em outros municípios, a utilizam, pelos mais diversos motivos. Esse grupo possui um campo significativo de intersecção com o anterior – dos usuários dos serviços, incluindo os potenciais. Contudo, a perspectiva é diversa e, em alguma medida, contrastante com aquela. Sua síntese talvez seja o mais próximo possível do que se pode entender como o interesse público predominante, sendo o todo do qual os grupos anteriores são parte minoritária. É o grupo cujos interesses praticamente se confundem com os objetivos da legislação urbanística. Seu interesse último é a garantia do direito à cidade, incluído aí a efetivação do direito ao transporte e do direito à cidade, relacionada à utilização racional e sustentável do espaço viário, contemplando seus diversos usos e respeitando o meio ambiente. Para tanto, essa coletividade demanda uma regulação que não permita que empresas e atores privados se apropriem do que é público e transfiram os ônus de suas atividades para a coletividade.

Do conflito de interesses entre esses grupos resulta o vetor de força que move as instituições estatais, responsáveis pela tomada de decisão, e as instâncias de mediação que permanentemente exercem força política sobre essas instâncias – órgãos de controle, imprensa, partidos políticos etc. A seguir, busca-se representar o resumo dessa correlação de forças a partir das expectativas de cada um dos atores em relação aos demais.

Expectativa de cada grupo → Em relação aos demais ↓	<b>Empresas que operam os aplicativos</b>	<b>Frotas, rádios, motoristas com alvará e sindicatos</b>	<b>Taxistas sem alvará</b>	<b>Motoristas vinculados aos aplicativos</b>	<b>Usuários do serviço</b>	<b>Coletividade</b>
<b>Prefeitura de São Paulo</b>	Segurança Jurídica. Liberação ou regulação de baixa intensidade	Proibição ou regulação restritiva dos atores emergentes	Regulação que permita que a concorrência; mantenha um nível aceitável de demanda; e melhore suas condições de escolha e de trabalho	Segurança Jurídica; liberação ou regulação que garanta a atividade sem precarizar condições de trabalho	Regulação que garanta diversidade, qualidade e baixos custos do serviço de transporte individual de passageiro	Garantia do direito ao transporte; uso racional e sustentável das vias urbanas
<b>Empresas que operam os aplicativos</b>	X	Eliminação do mercado ou atuação em condições de piores	Exerçam concorrência que não elimine o serviço de táxi e, ao mesmo tempo, lhe ofereça uma alternativa adicional de trabalho.	Remuneração compatível com os serviços prestados e regras favoráveis ao trabalhador	Ofereçam serviço alternativo, bom, barato e diversificado.	Sejam enquadrados em uma legislação que proteja as condições de trabalho e o bom uso do viário urbano.
<b>Frotas, rádios, taxistas com alvará e sindicatos</b>	Perda de participação de mercado em seu favor	X	Que sejam obrigados a oferecer melhores condições de trabalho para mantê-los	Perda de participação de mercado em seu favor	Que sejam obrigados a melhorar os serviços prestados, mantendo-se como uma alternativa	Que a disputa entre este e os demais atores não implique alterações no planejamento da circulação prejudiciais à cidade
<b>Taxistas sem alvará</b>	Migração para os serviços emergentes	Que se mantenham alugando os alvarás a altos preços	X	Inércia; não aumento da competição no segmento de aplicativos	Equilíbrio entre as duas alternativas, mantendo-se ativos os dois tipos de serviços	Boas condições de trabalho, neste tipo de serviço ou em qualquer outra atividade de interesse da cidade

<b>Motoristas vinculados aos aplicativos</b>	Aumento da força de trabalho que permita elevação da oferta de corridas via aplicativo	Migração para outras ocupações que não a de oferecer corridas via aplicativo	Redução (sem eliminação) do contingente, mantendo aberta uma possibilidade alternativa de trabalho	X	Oferta de serviço de qualidade	Boas condições de trabalho e equilíbrio numérico compatível com a capacidade do viário
<b>Usuários do serviço</b>	Aumento da demanda pelo transporte individual via aplicativos	Aumento da demanda pelo transporte de táxis	Aumento equilibrado da demanda, distribuída entre táxis e aplicativos	Aumento da demanda pelo transporte individual via aplicativos	X	Diversificação das opções de transporte, com prioridade ao transporte público e aos modos ativos
<b>Usuários da cidade</b>	Aumento da demanda. Reconhecimento da importância do serviço de transporte via aplicativos	Aumento da demanda. Reconhecimento da importância do serviço de táxi	Que passem a usar ou usem mais intensamente transporte individual de passageiros via aplicativos	Que migrem para o grupo de usuários ativos dos aplicativos	Que não migrem para o serviço numa medida que aumente os custos desse tipo de deslocamento	X

Embora muitos dos interesses expostos na tabela não digam respeito diretamente à questão do uso das vias urbanas, todos eles são afetados pela conformação jurídica da atividade do transporte individual por aplicativo em relação a esse ponto específico. Em outros termos, a decisão do Poder Público sobre liberar ou restringir esse serviço (tendo em vista à ausência de pacificação sobre seu respaldo na PNMU o momento da decisão) e, no primeiro caso, o estabelecimento dos limites do uso do viário para tal atividade têm impactos imediatos sobre os direitos e as pretensões jurídicas de todos os atores interessados. Cabe, por fim, analisar as decisões tomadas à luz da incidência do princípio da função social das vias urbanas.

### *Análise das decisões políticas tomadas*

Diante de todos os elementos descritos, pretende-se, por fim, jogar luz sobre os principais aspectos do Decreto regulamentador e entender suas consequências tendo-se em vista o quadro de interesses exposto e sua relação com a aplicação do princípio da função social as vias urbanas.

Antes de abordar o Decreto, vale apontar alguns aspectos do processo decisório. Antes de tudo, é notável o elevado grau de conflito que permeou todo o período que compreendeu o surgimento dos aplicativos até a edição do Decreto. Além disso, apesar da participação da sociedade e dos grupos de interesse nas decisões de cada instituição estatal, é possível inferir que o diálogo entre as instituições não foi profícuo. O Judiciário concedeu e derrubou liminares sem grandes considerações sobre o posicionamento do Executivo e do Legislativo. O Legislativo reagiu às medidas judiciais, mas apresentou projetos e promoveu votações repentinas, sem considerar, em profundidade, a posição do Executivo. O Executivo Municipal, por sua vez, apesar das tentativas de diálogo com a Câmara e da consulta pública ao texto, privilegiou, ao fim, o juízo de urgência sobre a questão, oferecendo solução via decreto. O instrumento escolhido acaba conferindo um caráter não definitivo à regulação, que fica mais amparada em sua engenhosidade e na dificuldade de substituição à altura do que propriamente na consolidação de um processo de diálogo amplo, que poderia ter seu desfecho em instrumento normativo mais perene. Feitas essas considerações, passa-se à análise do conteúdo do Decreto.

O principal aspecto do Decreto em relação aos objetivos do presente trabalho diz respeito à abordagem da regulação proposta, o que se evidencia logo na epígrafe da norma, segundo a qual o Decreto “dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica [...]”. Desse modo, regulação adotada dialoga com um aspecto específico da política de mobilidade urbana e da afetação principal das vias urbanas. A questão central colocada é menos a garantia de mais um meio de deslocamento, que, em tese, poderia incrementar o direito ao transporte e a acessibilidade à cidade – também considerada –, e mais centralmente a garantia de que o uso do espaço viário atenda ao interesse da cidade, não sendo (ainda mais) apropriado por interesses particulares, sem prejuízo de novas formas de organização do transporte individual, que possam ajudar a racionalizá-lo.

Nesse ponto, vale destacar que, pela classificação exposta no Capítulo 3, a ocupação da via urbana pelo transporte individual de passageiros por aplicativos corresponde a um uso econômico de interesse geral, cuja particularidade é ligar-se à afetação principal das vias urbanas. Ou seja, diferentemente da maioria dos usos econômicos de interesse geral, esse tipo de atividade não exige a desafetação parcial da via urbana – como ocorre no caso da instalação das bancas de jornal das calçadas, por exemplo – e nem mesmo refere-se a um uso secundário temporário da via – como se dá com a realização de feiras livres em praças públicas. Por isso, tal atividade demanda um tipo de decisão peculiar. Partindo da tipologia apresentada ao final do Capítulo 3 e retomada nesse tópico, trata-se de decisão sobre a conformação dos meios de circulação (1.b.), mas que não incide sobre um uso livre (como no caso dos deslocamentos a pé), um uso geral condicionado (como no caso do transporte de carros particulares em geral) ou mesmo de um uso administrativo utilitário (como no caso do transporte público coletivo). Incide, sim, sobre um uso econômico de interesse geral que, atipicamente, afeta as condições gerais de circulação pela cidade.

Voltando à abordagem da regulação trazida pelo Decreto, tem-se que a preocupação com a questão do uso do espaço viário e os efeitos de sua exploração econômica pela atividade do transporte individual de passageiros por aplicativo apresenta-se de modo mais palpável em algumas das diretrizes enunciadas no seu artigo 2º, entre as quais: “evitar a ociosidade ou sobrecarga da infraestrutura disponível” (inciso I); “racionalizar a ocupação e a utilização da infraestrutura instalada” (inciso II); “promover o desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo, nas dimensões socioeconômicas e ambientais” (IV); “harmonizar-se com o estímulo ao uso do transporte público e meios alternativos de transporte” (VII). Resta saber quais foram os instrumentos previstos no referido texto normativo para dar contornos práticos a essa preocupação.

Um instrumento fundamental nesse sentido é o previsto no artigo 8º, *caput*, que submete o funcionamento das empresas cadastradas na cidade (Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – “OTTCs”) à utilização dos chamados “créditos de quilômetros”. A utilização desses créditos depende de “outorga onerosa e pagamento de preço público como contrapartida do direito de uso intensivo do viário urbano” (§1º do art. 8º) na razão da distância percorrida (com passageiros) na prestação dos serviços pelos veículos cadastrados.

O artigo 11 prevê que o preço público seja fixado considerando o impacto urbano e financeiro do uso viário sobre o meio ambiente, a fluidez do tráfego e o gasto público relacionado à infraestrutura urbana (art. 11), podendo ser alterado sempre que houver risco de o montante autorizado gerar desequilíbrios nessas e em outras dimensões.

Adiante, a norma prevê a utilização do preço público dos créditos de quilômetro como instrumento de regulação e incentivo, com a finalidade de: estimular o compartilhamento de veículos (art. 7º e 12, I); equilibrar a circulação nos diferentes locais e horários (art. 12 II e III); intensificar o uso de veículos sustentáveis e acessíveis (art. 12 IV, V e VI); integrar esse tipo de transporte a outros modais (art. 12, VII); e garantir a presença do gênero feminino entre os motoristas cadastrados (art. 16). Nesse ponto, utiliza-se a regulação sobre a atividade econômica suportada pelo bem público como uma peça da política pública de mobilidade urbana, criando incentivos para que a nova modalidade de transporte complemente aquelas já existentes, suprimindo suas deficiências frente à demanda social por transporte, além de otimizar as viagens a partir do compartilhamento dos veículos a partir da diminuição da ocupação do espaço por pessoa deslocada. Exemplos das deficiências que se busca surtir são a baixa oferta de serviços de transporte individual de passageiros nas periferias da cidade, ao longo da madrugada e nos finais de semana, bem como a presença minoritária de motoristas mulheres. Enfim, esses filtros permitem regular o preço com variação no tempo e no espaço, considerando parâmetros de interesse público.

O artigo 4º exige das OTTCs o compartilhamento com a Prefeitura dos dados de suas respectivas corridas, incluindo, ao menos: origem e destino da viagem, tempo de duração e distância do trajeto; tempo de chegada do veículo à origem; mapa do trajeto; itens do preço do serviço prestado; identificação do condutor; e outros dados solicitados necessários ao controle e regulação de políticas públicas de mobilidade urbana. Esse ponto específico foi objeto de forte oposição de algumas das OTTCs.

Um último instrumento que merece menção é a criação do Comitê Municipal de uso do Viário – CMUV (art. 26), composto por representantes da Administração Pública Municipal, com poderes para fixação de tarifa máxima (art. 13) em paralelo à reafirmação do poder de fiscalização do ente municipal convivendo com a liberdade tarifária gozada pelas OTTCs dentro dos parâmetros fixados pelo CMUV (art. 14).

A partir das diretrizes e princípios expressos no Decreto e, sobretudo, dos instrumentos acima descritos, é possível delinear algumas conclusões sobre este instrumento normativo à luz da aplicação da função social das vias urbanas e seus desdobramentos sobre os interesses políticos dos atores interessados na decisão acerca do uso do viário pela atividade em questão. Em primeiro lugar, os termos do Decreto evidenciam uma preocupação central com a perspectiva da coletividade, composta por todos os usuários da cidade e de suas vias. A solução apresentada saiu da lógica das dicotomias entre: as empresas dos novos aplicativos e sindicatos de condutores de táxi; taxistas e condutores particulares; defensores e usuários de um e do outro serviço. O espaço viário foi tratado de uma maneira mais ampla do que a visão desses confrontos permitiria vislumbrar.

Nesse sentido, para muito além de uma mera regulação formal, que garantisse respaldo jurídico a um novo tipo de serviço de transporte individual remunerado de passageiros, a Prefeitura instituiu mecanismos que compuseram uma regulação econômica que permite intensa intervenção sobre essa atividade, protegendo os interesses públicos atinentes aos usos das vias urbanas, sobretudo ligados à sua afetação principal.

A incerteza de cada ator sobre o futuro não foi eliminada, mas diminuiu e passou a estar balizada por outros elementos e por uma nova perspectiva.

Os donos de frotas, rádio, aplicativos de táxi, bem como os taxistas com alvará e seus sindicatos perderam no pleito da proibição, mas obtiveram uma regulação cujos instrumentos, dependendo da forma como operados pelo Poder Público, podem garantir sua sobrevivência, desde que busquem oferecer vantagens comparativas aos usuários. Duas dessas vantagens, nada desprezíveis, são a não submissão ao rodízio semanal de veículos e a possibilidade de utilizar as faixas e corredores de ônibus, o que lhes permite oferecer viagens mais rápidas e despender menos combustível por quilômetro rodado. Além disso, atualmente os taxistas também contam com os aplicativos para oferecer seus serviços, tornando mais eficientes seus deslocamentos.

As empresas que operam os aplicativos, por sua vez, obtiveram o desejado respaldo jurídico, mas ficaram sujeitas a uma regulação cujo resultado, no médio prazo, pode trazer limites ao amplo crescimento de sua operação na cidade.

Os usuários do serviço e motoristas sem alvará, cada um à sua perspectiva, viram garantida a possibilidade de coexistência de duas modalidades de serviço de transporte individual de passageiros e tiveram alguns direitos institucionalizados pelo Decreto.

Da perspectiva da coletividade, é possível dizer que a solução dada, independentemente de seu mérito, inseriu na regulação uma abordagem ampla, considerando os interesses de todos os usuários da cidade e não apenas daqueles grupos imediatamente envolvidos na disputa entre modelos.

Por fim, é fundamental destacar que esse modelo de regulação abre espaço para discussões de grande impacto na cidade. Em primeiro lugar, a cobrança de preço público pela utilização de alta intensidade no viário urbana pode ser vista, sem grande esforço interpretativo, como uma forma de pedágio urbano, ainda que segmentada. As tecnologias de georreferenciamento viabilizadas pelo celular permitem formas mais eficientes e justas de realizar esse tipo de cobrança, que pode avançar para ser aplicada a outros modos de transporte que sobrecarreguem as vias – em especial, os carros. Isso permite mitigar a socialização dos prejuízos gerados por meios de transporte específicos, além de implicar um desincentivo à sua utilização. Além disso, essa primeira regulação da exploração econômica intensiva do viário sinaliza os parâmetros regulatórios que podem ser aplicados para outros atores da economia do compartilhamento, tais como os aplicativos de locação de bicicletas e patinetes elétricos, que já começaram a operar na cidade, e até mesmo os incipientes aplicativos de transporte privado coletivo.

## CONCLUSÃO

Na Introdução desse trabalho, enunciou-se, como ponto de partida, uma pergunta e uma intenção. A indagação que se buscou responder a partir de cada assunto e recorte trabalhado nesta dissertação foi: qual o conteúdo do princípio da função social da propriedade aplicado às vias urbanas e quais os parâmetros jurídicos de aferição de seu cumprimento? A pretensão com a difícil resposta, por sua vez, foi a de contribuir com a análise dos argumentos jurídicos e políticos subjacentes à complexa tarefa do Poder Público local de gerir as vias urbanas em atenção à sua função social, descortinando o que está em jogo nas decisões políticas de alocação e regulação dos usos das vias, quais são seus deveres em relação a essa tarefa e quais os instrumentos à sua disposição para a consecução dos objetivos política e juridicamente determinados. A tarefa foi empreendida tendo como norte metodológico a abordagem de direito e políticas públicas – orientada pela perspectiva do Poder Executivo, pela consideração da escala das questões e por uma visão prospectiva dos problemas colocados (Bucci, 2017) – e foi dividida em quatro partes, a partir das quais se pode inferir conclusões que tecem uma visão política e jurídica sobre as vias urbanas e sua função social.

Em primeiro lugar, procedeu-se à problematização do objeto de estudo, partindo-se da descrição da política rodoviarista para, depois, estabelecer sua relação com a dinâmica mais ampla de produção do espaço urbano.

No que tange ao conteúdo da política rodoviarista, anotou-se, de início, sua condição de espécie de manifestação de uma marca do conflito social brasileiro: a disputa pelo acesso à terra e à infraestrutura nela fixada. Por essa lente, demonstrou-se como o Estado brasileiro adotou, de modo consistente, medidas políticas e arranjos jurídico-institucionais que conformaram uma decisão macropolítica de prioridade ao transporte individual motorizado, tanto em âmbito nacional, como local. Entre essas medidas políticas, deu-se enfoque à adaptação das cidades ao automóvel – especialmente por meio da atividade de planejamento e organização dos transportes urbanos – e seu caráter estruturante em relação ao território urbano. Em seguida, analisou-se o processo de reprodução incremental e perpetuação do modelo rodoviarista de cidade, principalmente a partir de decisões políticas, travestidas de tecnicidade e neutralidade, relativas à organização da circulação, bem como se apresentou a natureza regressiva (distributiva) desse padrão de política. Finalmente, defendeu-se a pertinência de uma abordagem sociológica para apresentar as diferentes formas de

iniquidade geradas pela distribuição desigual do espaço de circulação, que se torna um elemento do quadro geral de reprodução de classes.

Ainda nessa primeira parte, estabeleceram-se as conexões entre a política rodoviária e o processo mais amplo de produção do espaço urbano. Para tanto, utilizou-se como ponto de partida a teoria da renda, em especial atenção às variáveis da localização e da acessibilidade. Nesse ponto, foi sublinhado o papel articulador do mercado fundiário e sua influência sobre a distribuição das atividades pelo território. A partir disso, realizaram-se dois recortes de análise. Em primeiro lugar, a aplicação das premissas sobre a posição do custo de transporte no ciclo de produção ao caso da mercadoria força de trabalho e sua reprodução, ilustrando-se como a circulação de pessoas também está inserida em uma dinâmica regida pela lógica de acumulação capitalista e, na relação espaço-tempo, é pautada por uma transação entre custo de moradia e custo de transporte, que expressa uma das formas de interação entre mobilidade urbana e política de uso e ocupação do solo. Por fim, tendo em vista os efeitos práticos dessa transação, expuseram-se os meandros do processo de gentrificação e o desafio que ele impõe ao Poder Público.

A segunda parte do trabalho, referente à apresentação das vias urbanas enquanto objeto de estudo jurídico, partiu da definição jurídica das vias urbanas para terminar com a apresentação dos conceitos e procedimentos jurídicos envolvidos no processo de formação jurídica das vias urbanas. O caráter mais jurídico e sistematizador não impediu que fossem pontuados aspectos críticos pertinentes, sobretudo aqueles atinentes ao forte contraste entre a cidade legal, depreendida da legislação urbanística, e a cidade real, que tem grande parte de seu território produzido à margem da lei e da fiscalização efetiva do Estado.

À luz da doutrina e da legislação urbanística, foram apresentados os critérios que distinguem as vias urbanas das demais vias de circulação: posição geográfica no interior do perímetro urbano; suscetibilidade a receber edificações; e vocação para servir como núcleo de serviços. Nesse ponto, anotou-se a artificialidade de se apartar o critério geográfico do critério qualitativo, tendo em vista que, na prática, são indissociáveis: as características das vias urbanas se devem justamente ao fato de serem elementos fundamentais de composição das cidades, sendo que a própria produção da cidade ilegal retira atributos da via urbana sem descaracterizá-la como tal. Passou-se, adiante, pela apresentação das classificações legal e consuetudinária das vias urbanas. No que toca à classificação legal, revelou-se a ideia de uma hierarquia funcional das vias, pautada, praticamente de modo exclusivo, na função de

circulação e, mais especificamente, na circulação de veículos motorizados. A partir disso, foi possível mostrar que a construção jurídica da noção de sistema viário urbano foi marcada pela concepção rodoviarista de cidade antes apresentada. À luz desses recortes, encerrou-se o tópico com a problematização do conceito de vias urbanas, sobretudo a partir da crítica à ênfase demasiada na função da circulação, bem como do questionamento sobre da própria ideia de circulação e suas diferentes formas de exercício.

Em relação à formação jurídica das vias urbanas, a partir da distinção entre urbanização (fenômeno social) e urbanificação (processo de intervenção estatal), foram apresentados os principais conceitos e procedimentos envolvidos no processo de parcelamento do solo urbano. O destaque à interação entre loteamento e arruamento, faces de um mesmo processo de urbanificação, contribuiu para jogar luz sobre o fato (jurídico e concreto) de que rua e cidade nascem juntas, ainda que, em muitos casos, isso ocorra de modo irregular, em uma dinâmica completamente alheia aos ditames da legislação urbanística, em especial prejuízo das populações periféricas. Ainda nesse tópico, foram apresentados a ideia de planejamento urbanístico – cuja origem é marcada pelo viés positivista –, os princípios do direito urbanístico, bem como os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e sua relação com a ordenação dos transportes urbanos. Nesse último aspecto, buscou-se enfatizar a forte correlação entre a definição da política de uso e ocupação do solo e as condições de efetivação de uma política de mobilidade urbana adequada.

Já no Capítulo 3, apresentaram-se o regime geral dos bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro e, em especial, o regime jurídico das vias urbanas, tendo como ponto de chegada a formulação de uma tipologia original sobre as decisões políticas atinentes aos usos das vias urbanas.

Na apresentação do regime jurídico geral dos bens públicos, em que se utilizou como fio condutor a obra de Marques Neto (2008), foram assentados alguns pressupostos teóricos principais a serem adotados: o conceito de bens públicos e os diferentes critérios para classificá-los; os meios de aquisição estatal da propriedade, a forma de incidência dos princípios da Administração Pública sobre a atividade de gestão dos bens públicos e os requisitos abstratos para sua desafetação; o conceito de afetação e a contraposição à ideia de afetação intrínseca; a possibilidade da afetação múltipla dos bens públicos; o dever da Administração de racionalizar e otimizar os usos dos bens públicos; e a existência de, ao

menos, sete tipos de usos, que podem ser organizados a partir de critérios escalonados que permitem hierarquizar os usos que recaem sobre um mesmo bem.

A partir desse regime geral, foi apresentado o regime jurídico específico das vias urbanas, passando por seu enquadramento nas diferentes classificações do direito administrativo e, sobretudo, tratando especificamente dos aspectos atinentes ao regime jurídico da afetação principal das vias urbanas (a circulação), expressos principalmente na PNMU, e dos aspectos pertinentes relativos a suas diversas afetações secundárias. Pelo exposto nesses dois pontos, foi possível concluir que muitas das dificuldades de se compatibilizar os usos primários e secundários das vias urbanas se devem ao modelo de circulação historicamente adotado e ainda vigente na maior parte das grandes cidades brasileiras. Desse modo, a mobilização dos instrumentos legalmente previstos em favor da consecução dos objetivos estabelecidos pela PNMU – de equalização da distribuição do espaço, mitigação dos danos ambientais, redução das desigualdades sociais, eficiência e segurança dos deslocamentos e assim por diante – são favoráveis e complementares às medidas de alargamento dos inúmeros usos secundários das vias, igualmente importantes ao bom funcionamento das cidades e, sobretudo, à garantia de direitos a suas populações.

Em fechamento da apresentação do regime jurídico das vias urbanas, desenvolveu-se uma tipologia própria que organiza as categorias de decisões atinentes aos usos das vias urbanas. Foram vislumbrados seis tipos de decisões, divididos em duas famílias. A primeira, atinente à afetação das vias urbana à circulação, é composta de decisões sobre: distribuição dos espaços entre os meios de circulação; conformação dos usos das vias por esses meios; e integração do território e dos próprios meios entre si. A segunda, a seu turno, é composta por: decisões sobre os usos secundários permanentes; decisões sobre os usos secundários periódicos; e decisões sobre os usos secundários esporádicos. Na exemplificação de cada tipo de decisão, pôde-se apresentar de modo mais claro os critérios de afetação dos bens e sua distinção dos usos extraordinários, que não os consagram permanentemente.

O quarto e último capítulo foi voltado à apresentação do princípio da função social da propriedade e, especialmente, à sua aplicação às vias urbanas. A primeira parte se prestou a tratar de aspectos históricos do conceito da função social da propriedade, da evolução de seu tratamento no ordenamento jurídico brasileiro, dos fundamentos e implicações de sua aplicabilidade ao patrimônio público, além de, com maior enfoque, detalhar a ideia de função

social da propriedade urbana, tendo como ponto de partida a influência exercida pela emergência do direito à cidade na construção histórica de seu conteúdo.

Na segunda parte, enfim, foi apresentada uma visão abrangente sobre o significado das vias urbanas para as cidades e os parâmetros gerais que orientam a aplicação do princípio da função social da propriedade às vias urbanas. Ao final, a fim de tornar essa visão mais palpável e bem ilustrada, foram utilizados dois exemplos concretos como campo de aplicação da ideia de função social das vias urbanas e das formulações desenvolvidas na apresentação da tipologia dos tipos de decisões atinentes aos seus usos.

O primeiro, o caso do Minhocão, ilustrou, desde logo, a relação necessária entre as atividades estatais de organização dos transportes e de organização da circulação, tendo seu marco temporal inicial na decisão sobre a construção de uma nova via, sobreposta a um complexo viário preexistente. As quase cinco décadas de discussão em torno dos usos e do destino final do elevado serviram, enfim, para sintetizar a história da construção e das tentativas de desconstrução do modelo rodoviarista de cidade do qual o elevado é um dos símbolos máximos quando se trata da maior cidade do país. Essa história mostra também um gradiente de perfis de política pública, que refletem os diferentes momentos políticos vividos pela cidade e pelo país.

O segundo caso, dos aplicativos de transporte individual motorizado, serviu especialmente para exemplificar uma forma emergente de ocupação das vias urbanas: o uso econômico privado atinente à atividade de circulação. Isso porque a atividade viabilizada pelos aplicativos, embora pareça, à primeira vista, um uso geral condicionado – como aquele fruído pelos demais automóveis particulares –, pode ser vista como uma forma de exploração econômica a partir do uso intensivo do viário urbano. Essa exploração tem duas peculiaridades em relação às formas típicas de uso econômico das vias: não enseja a desafetação parcial da via, posto que atinente à sua afetação principal; e, além disso, trata-se de um uso permanente, posto que tende ao caráter contínuo.

Ainda no caso dos aplicativos, a análise do modelo de regulação adotado pela Prefeitura de São Paulo ajudou a jogar luz sobre diversos aspectos dessa nova forma de ocupação, revelando uma forma interessante de se lidar com os diversos interesses específicos envolvidos em torno da questão, além de indicar alternativas para lidar com dois problemas contemporâneos atinentes às vias urbanas: a possibilidade de um modelo

inteligente de pedágio urbano, que desincentive o uso do automóvel e module a cobrança a partir de diversos recortes pertinentes ao interesse público; e uma abordagem que pode contribuir metodologicamente para lidar com formas análogas de uso econômico das vias urbanas, também ligadas à economia do compartilhamento, como a locação de bicicletas e patinetes elétricos sem base fixa, o transporte coletivo privado por aplicativo e, quem sabe, os carros autônomos que já se encontram em fase de teste em países estrangeiros.

### **Síntese da conclusão**

A partir de todo o exposto, o que o estudo sobre o conteúdo do princípio da função social da propriedade aplicado às vias urbanas e sobre os parâmetros jurídicos de aferição de seu cumprimento permitiu concluir?

Ao fim e ao cabo, a tarefa que inspirou a elaboração dessa dissertação, a partir de cada uma das etapas resumidas acima, foi a de dimensionar o enorme desafio envolvido na gestão pública das vias urbanas e contribuir para seu enfrentamento a partir da perspectiva do campo do direito. Os diferentes usos que incidem sobre essa espécie de bem público, todos de suma importância à plena efetivação do direito à cidade, compõem um dos elementos que tornam essa atividade estatal tão complexa e estimulante. Também por isso, encontrar parâmetros jurídicos que oferecessem balizas e ferramentas para lidar com essa atividade não poderia ser tarefa fácil. Em um último esforço de síntese, propõe-se uma formulação final que resume o raciocínio empreendido em três etapas:

- 1- As vias urbanas se confundem com a cidade e as decisões sobre seus usos influenciam de modo determinante a organização urbana, o que impõe a necessidade de uma reflexão ampla e profunda sobre a metodologia a ser adotada em sua gestão;
- 2- Essa metodologia deve ter como necessário ponto de partida a compreensão sobre as dramáticas consequências do modelo rodoviário e sua contribuição para a conformação de um território desigual e segregado, que, primeiro, aniquilou os diversos usos secundários das vias urbanas para, depois, mostrar-se incapaz de garantir inclusive as mínimas condições de um modelo de mobilidade seguro,

eficiente e acessível, trazendo diversas perdas de bem-estar social, bem como dos potenciais ganhos da economia de aglomeração; e

- 3- A partir desse diagnóstico e do preenchimento do princípio da função social das vias urbanas por meio de diversas formulações sobre o direito à cidade, é possível empreender, de modo simples e objetivo, a interpretação do atual regime jurídico das vias urbanas e a mobilização de seus instrumentos de modo a efetivamente iniciar um processo de reversão do modelo vigente e de abertura das cidades para as pessoas, aproximando-se dos objetivos constitucionais de justiça social, desenvolvimento humano e preservação do meio-ambiente. Apesar do gigantesco conflito distributivo inerente à questão colocada, outro modelo de cidade é possível e a adequada gestão dos usos de suas vias é parte decisiva da necessária transformação do meio urbano em favor dos interesses coletivos das populações que o habitam.



## **BIBLIOGRAFIA**

ABE, Nilma de Castro. *Nota sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública*. In: Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 11, jan. | jun., 2008, pp. 135-154.

ACCORSI, Antonio Carlos. *Estados e grupos econômicos A política de expansão rodoviária no Brasil a partir de 1930*. Dissertação (Mestrado) – EAESP/Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1996.

AIAM – ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORES MUNICIPAIS. *Planejamento Urbano*. Trad. De Maria de Lourdes Lima Modiano. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965.

ANDRADE, Letícia Queiroz de. *Desapropriação de Bens Públicos (À Luz do Princípio Federativo)*. São Paulo : Malheiros Editores, 2005.

ARANTES, Otília. *Uma estratégia fatal*. In: A cidade do pensamento único – desmanchando consensos / Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2000, pp. 11-74.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, vol.18, n. 2, 2004, pp.17-26.

ASSUNÇÃO, Eduardo Luiz de Lima. *Minhocão e arredores: construção, degradação e resiliência (1970-2016)*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Novos aspectos da função social da propriedade no direito público*. Revista de Direito Público (RDP), v. 20, out. | dez., 1987, pp. 39-45.

BARAT, Josef. *A evolução dos transportes no Brasil*. Rio de Janeiro : IBGE : IPEA, 1978.

BERCOVICI, Gilberto. *A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas*. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dallari Bucci (org.). – São Paulo : Saraiva, 2006, pp. 143-161.

BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. Trad. por Carlos Felipe Moises e Ana Maria L. Ioriatti. – São Paulo : Companhia das Letras, 1986.

BINENBOJM, Gustavo. *Novas tecnologias e mutações regulatórias nos transportes públicos municipais de passageiros: um estudo a partir do caso Uber*. Revista de Direito à Cidade, vol. 8, n. 4, pp. 1690-1706, 2016.

BOURDIEU, Pierre. *Espaço físico, espaço social e espaço apropriado*. In: Revista Estudos Avançados do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Volume 277; Número 79, set. | dez., 2013, pp. 133-144.

BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação*. Brasília : Ipea, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 153.771 / MG. Recorrente: José Tarcizio de Almeida Melo. Recorrido: Município de Belo Horizonte. Relator: Min. Carlos Velloso. DJ. 05/09/1997.

BRUECKNER, Jan K. *Lectures on urban economics*. London : MIT press, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo : Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo : Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Contribuição para a redução da judicialização da saúde. Uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem Direito e Políticas Públicas*. In: Judicialização da saúde: a visão do poder executivo / coordenador por Maria Paula Dallari Bucci e Clarice Seixas Duarte. – São Paulo : Saraiva, 2017, pp. 31-88.

\_\_\_\_\_. *A Teoria do Estado entre o jurídico e o político*. In: Teoria do Estado: sentidos contemporâneos / Alberto Amaral Júnior; org. por Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gasparido. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

\_\_\_\_\_. *Gestão Democrática da Cidade (arts. 43-45)*. In: Estatuto da cidade: comentários à Lei federal 10.257/2001 / Adilson A. Dallari e Sérgio Ferraz (organizadores). São Paulo: Malheiros, 2002b, pp. 322-340.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. *Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas*. In: *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais / organização de Diogo R. Coutinho, Maria Carolina Foss, Pedro Salomon B. Mouallem.* – São Paulo : Blucher, 2017, pp. 313-339.

BUENO, Vera Scarpinella. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios da Propriedade Urbana (arts.5º e 6º)*. In: *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001) / Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (coord.)*. São Paulo : Malheiros, 2002, pp. 89-100.

CANTISANO, Pedro Jimenez. *Políticas urbanas, conflitos sociais e direito de propriedade no Brasil na virada do século XX*. In: *Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil / editores: Débora Ungaretti... [et al]* – São Paulo : Blucher, 2018, pp. 17-40.

CARDOSO JR., José Celso. *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento. Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI*. Chile: Nações Unidas, 2014, pp. 9-35.

CARTY, Carolina Gabriel; COSTA, Luiz Augusto Maia. *Dos Movimentos Sociais ao Estatuto da Cidade: breve histórico do processo de fomentação de uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil*. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* – 32. Ed. Ver., atual e ampl. – São Paulo : Atlas, 2018.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo : Paz e Terra, 1983.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino*. São Paulo : Editora Pillares, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. *Função social da propriedade dos bens de produção*. In: *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, n. 63, São Paulo, 1986, pp. 71-79.

\_\_\_\_\_. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. São Paulo : Saraiva, 1999.

COSTA, Regina Helena. *Instrumentos Tributários para a Implementação da Política Urbana (art. 7º)*. In: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001) / Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (coord.). São Paulo : Malheiros, 2002, pp. 101-116.

\_\_\_\_\_. *Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988*. In: Temas de Direito Urbanístico 2 / Adilson Abreu Dallari e Lucia Valle Figueiredo (org.). São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991, pp. 110-128.

CRAWFORD, Colin. *A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria prática atual*. In: Texto para Discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. – Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 1990.

CRETELLA JR, José. *Dos bens públicos no Direito Brasileiro*. Tese apresentada para o Concurso de Professor Titular da Cátedra de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1969.

CYMBALISTA, Renato. *Política urbana e regulação urbanística no Brasil – conquistas e desafios de um modelo em construção*. In: Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dallari Bucci (org.). – São Paulo : Saraiva, 2006, pp. 279-300.

DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio. *O Estatuto da Cidade: comentário à Lei federal 10.257/2001*. São Paulo : Malheiros, 2002.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. *A lógica do Condomínio ou: o Síndico e seus Descontentes*. In: Revista Leitura Flutuante, v. 1., São Paulo, 2009, pp. 1-8.

DUGUIT, León. *Les Transformations Générales Du Droit Privé Depuis Le Code Napoléon*. Paris : Librairie Félix Alcan, 1912.

DURKHEIM, Émile. *Da Divisão Social do Trabalho*. Trad, por Eduardo Brandão. São Paulo : Martins Fontes, 1999.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. *Las Vías Urbanas - Concepto y Regimen de Uso*. Madrid : Montecorvo, 1973.

\_\_\_\_\_. *La Propiedad Privada Urbana*. Madrid, Montecorvo, 1979.

ETZIONI, Amitai. *Mixed-Scanning: a third approach to decision-making*. Public Administration Review, Vol. 27, No. 5, Dec., 1967, pp. 385-392.

EWALD, François. *A concept of social Law*. In: Teubner, Gunther (editor). *Dilemmas of Law in the Welfare State*. New York : Walter de Gruyter, 1988.

FERNANDES, Edésio. *A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. In: Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais / Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes (orgs.). Belo Horizonte : Del Rey, 2006, pp. 3-23.

FERRAZ, Sérgio. *Usucapião Especial (arts. 9º a 14)*. In: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001) / Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (coord.). São Paulo : Malheiros, 2002, pp. 138-148.

FIGUEIREDO, Lúcia Vale. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo : Malheiros Editores, 2004.

GLAESER, Edward L. *Os centros urbanos: a maior invenção da humanidade. Como as cidades nos tornam mais ricos, inteligentes, saudáveis e felizes*. – Rio de Janeiro : Elsevier, 2011.

GRAU, Eros. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. Tese de concurso à Livre Docência na Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 1977.

\_\_\_\_\_. *Bens de uso comum*. Revista de Direito Público, vol. 18, n. 76, out. | dez., São Paulo, 1985, pp. 49-56.

HADDAD, Frederico. *O direito ao transporte como direito fundamental*. Monografia apresentada em 2014 à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Paula Dallari Bucci.

HADDAD, Luís Gustavo. *Função social do contrato: um ensaio sobre seus usos e sentidos*. São Paulo : Saraiva, 2013.

HADDAD, Eduardo A.; Vieira, Renato S. *Mobilidade, Acessibilidade e Produtividade: Nota sobre a Valoração Econômica do Tempo de Viagem na Região Metropolitana de São Paulo*. In: TD Nereus 08-2015, São Paulo, 2015.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à Revolução urbana*. São Paulo : Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. *Os limites do capital*. Trad. por Magda Lopes. São Paulo : Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo : Annablume, 2005

HESPANHA, António Manuel. *A cultura jurídica europeia*. Coimbra : Almedina, 2012.

HOUAISS, Antônio; Villar, Mauro de Salles (dir.). *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro : Objetiva, 2007.

IGLIORI, Danilo. *O nó urbano*. In: Exame CEO, out., 2010, pp. 102-106.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Comunicado nº 128, jan., Ipea, 2012.

JACOBS, Jane. *Morte e vida nas grandes cidades*. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo : WMF Martins Fontes, 2011.

KANASHIRO, Milena. *Da antiga à nova Carta de Atenas- em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade*. In: Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 9, jan. | jun., Curitiba, Editora UFPR, 2004, pp. 33-37.

LAURIANO, William. *Gentrificação: estratégias de enobrecimento do solo urbano. Dos tijolos de barro no subúrbio paulistano aos blocos de Brasília*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / Universidade de Brasília, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo : Centauro, 2001.

LINDBLOM, Charles E. *Muddling through 1: a ciência da decisão incremental* (1956). Trad. Francisco G. Heidemann. In Francisco G. HEIDEMANN e José Francisco SALM. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB-Esag/Udesc, 2006, pp. 133-153.

\_\_\_\_\_. *Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental* (1976). Trad. Francisco G. Heidemann. In Francisco G. HEIDEMANN e José Francisco SALM. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB-Esag/Udesc, 2006, pp. 161-203.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Trad. por Maga Lopes e Marisa Lobo Costa. – Petrópolis, RJ : Vozes, 1994.

LOMEU, Gustavo Soares. *A função social da propriedade pública e a desafetação do bem público*. In: Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização COPENDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Ludmila Albuquerque Douettes Araújo, Marconi do Ó Catão – Florianópolis : CONPEDI, 2016.

LOPES, Miguel Victor Tavares. *Estado, transportes e desenvolvimento regional [manuscrito]: a “era rodoviária” em Minas Gerais, 1940-1980*. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas / Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

LOPEZ Y LOPEZ, Angel M. *La Disciplina Constitucional de La Propiedad Privada*. Madri : Tecnos, 1988.

LOWI, Theodore. *Public Policy Theories, Models, and Concepts*. New Jersey : Prentice-Hall, 1995.

MALDANER, Alisson Thiago; AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares De. *León Duguit e a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Uma abordagem crítica na perspectiva da História do Direito*. In: XIV Encontro Nacional do CONPEDI – UFS (Anais). Florianópolis : CONPEDI, 2015. pp. 401-432.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo : Editora Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos / Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2000, pp. 121-192.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica - O regime jurídico das utilidades públicas*. São Paulo : Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. *Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado)*. In: Estatuto da cidade: comentários à Lei federal 10.257/2001 / Adilson A. Dallari e Sérgio Ferraz (orgs.). São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 221-245.

MARX, Karl. *O capital*. 8ª. ed. – São Paulo : Difel, 1982.

MICHAELIS. *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>.

- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. Belo Horizonte : Fórum, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo : Malheiros, 2008.
- MOREIRA, Mariana. *A história do Estatuto da Cidade (art. 1º)*. In: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001) / Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (coord.). São Paulo : Malheiros, 2002, pp. 27-43.
- MUKAI, Toshio. *Impossibilidade jurídica da desafetação legal de bens públicos de uso comum do povo, na ausência de desafetação de fato*. Revista de Direito Público, vol. 75, jul./set. 1985, pp. 246-249.
- \_\_\_\_\_. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil: história, teoria e prática*. São Paulo : Saraiva, 1988.
- NIGRIELLO, Andreina; OLIVEIRA, Rafael Henrique de. *A rede de transporte e a ordenação do espaço urbano*. In: Revista dos Transportes Públicos – ANTP, ano 35, 1º quadrimestre, 2013, pp. 101-122.
- OLIVEIRA, Maria Chambarelli de. *Achegas A história do rodoviário no Brasil*. Rio de Janeiro : Memórias Futuras, 1986.
- OSTROM, Elinor. *Institucional Rational Choice – an assessment of the institutional analysis and development framework*. In: Sabatier, Paul A. *Theories of the Policy Process*. California: Westview Press, 2007, pp. 25-44.
- \_\_\_\_\_. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
- PAULA, Dilma Andrade de. *Estado, sociedade civil e hegemonia do rodoviário no Brasil*. In: Revista Brasileira de História da Ciência, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, jul. | dez., 2010, pp. 142-156
- PEREIRA, Luiz; Andrei Gonçalves; LESSA, Simone Narciso. *O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil*. In: Caminhos da Geografia, v. 12, n. 40, Uberlândia, 2011, pp. 26-46.

PEREZ, Marcos Augusto. *A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas*. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico* / Maria Paula Dallari Bucci (org.). – São Paulo : Saraiva, 2006, pp. 163-176.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Função social da propriedade pública*. In: *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 6, abril | maio | junho, Salvador, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo*. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro, Forense, 2018.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PRADO JR., Caio. *Evolução Política do Brasil e outros estudos*. São Paulo : Companhia das Letras, 2012.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. Trad. Por Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo : Nova Cultural, 1996.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo : Malheiros, 2005.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo : Studio Nobel : Fapesp, 1999.

\_\_\_\_\_. *Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo*. In: *Leituras da cidade* / Ana Clara Ribeiro; Lilian V. Vaz; Maria Lais P. Silva (orgs.). Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012, pp. 87-104.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. Por Antonio de Pádua Danesi. – São Paulo : Martins Fontes, 1996.

RUBIM, Barbara; LEITÃO, Sérgio. *O plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades*. In: *Revista Estudos Avançados do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*. Volume 277; Número 79, set. | dez., 2013, pp. 55-66.

SADIK-KHAN, Janette; SOLOMONOW, Seth. *Streetfight – handbook for an urban revolution*. Washington : Island Press, 2016.

SAMUELSON, Paul A. *The Pure Theory of Public Expenditure*. In: *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, Issue, 4, Nov., 1954, pp. 387-389.

SANTOS, Isabel Morim. *Sistema viário estrutural de São Paulo e suas estratégias urbanísticas: planos, projetos e intervenções, 1930 a 2002*. Dissertação (Mestrado) – IAU / Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. – São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. São Paulo : HUCITEC, 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro : Rocco, 1993.

SÃO PAULO. *A cidade. O habitante. A Administração (1975-1979)*. Prefeitura de São Paulo, 1979.

SARMENTO, Daniel. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”*. [Parecer Jurídico], 2015.

SAULE JUNIOR, Nelson . *Direito urbanístico – vias jurídicas das políticas urbanas*. São Paulo : Sérgio Antonio Fabris, 2007.

\_\_\_\_\_. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro – ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 1997.

SCARPINELLI, Eduardo. *Estudos dos problemas urbanísticos do Elevado Presidente Costa e Silva – SP*. Orientador: Prof. Enos Arneiro N. Silva, Unesp, Guaratinguetá, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Federalismo e articulação de competências no Brasil*. In. PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.) *Administração Pública. Coletânea*. São Paulo : Unesp, 2010.

\_\_\_\_\_. *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. In: Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, n. 1, 2003, pp. 607-630.

SMITH, Neil. *Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano*. Trad. Por Daniel de Mello Sanfelici. GEOUSP – Espaço e Tempo, n. 21, 2007, pp. 15-31.

- SPECK, Jeff. *Cidade Caminhável*. Trad. Anita Dimarco. São Paulo : Perspectiva, 2016.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial* / Maria Encarnação Beltrão Sposito, Eda Maria Góes. – 1. Ed. – São Paulo : Editora Unesp, 2013.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Função social da propriedade*. In: Temas de direito urbanístico / Adilson Abreu Dallari e Lúcia Valle Figueiredo (coord.). São Paulo: RT, 1987, pp. 1- 22.
- \_\_\_\_\_. *Fundamentos de direito público*. São Paulo : Malheiros, 2009.
- \_\_\_\_\_. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º)*. In: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001) / Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (coord.). São Paulo : Malheiros, 2002, pp. 45-60.
- TAVOLARI, Bianca. *Direito à cidade: uma trajetória conceitual*. In: Novos Estudos – CEBRAP, n. 104, mar., 2016, pp. 93-109.
- THISSE, Jacques-François. *Geografia Econômica in Economia Regional e urbana - teorias e métodos com ênfase no Brasil* / org.: Bruno de Oliveira Cruz... [et. al.]. Brasília : Ipea, 2011.
- VAINER, Carlos B. *Pátria, empresa e mercadoria*. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos / Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2000, pp. 75-103.
- VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. *Transportes urbanos nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas*. São Paulo : Editora Unidas, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas*. São Paulo : Annablume, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O trânsito de São Paulo tem solução?* Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de dez. 2017. Tendências e debates. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/12/1942003-o-transito-de-sao-paulo-tem-solucao.shtml> (Acesso em 24/12/2018).
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. v. I. Brasília : UNB, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade*. v. II. Brasília : UNB, 2009b.

YÁZIGI, Eduardo. *O mundo das calçadas – por uma política democrática de espaços públicos*. São Paulo : Humanitas / FFLCH/ USP; Imprensa Oficial do Estado, 2000.