



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

ALMINO RODRIGUES PINHEIRO FILHO

**A MOBILIDADE URBANA E A NECESSIDADE OU NÃO DE
REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL
REMUNERADO DE PASSAGEIROS**

FORTALEZA

2018

ALMINO RODRIGUES PINHEIRO FILHO

A MOBILIDADE URBANA E A NECESSIDADE OU NÃO DE
REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL
REMUNERADO DE PASSAGEIROS

Monografia apresentada à Coordenação
do Curso de Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial
à obtenção do Título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sidney Guerra
Reginaldo

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- P718m Pinheiro Filho, Almino Rodrigues.
A mobilidade urbana e a necessidade ou não de regulamentação do serviço de transporte remunerado de passageiros / Almino Rodrigues Pinheiro Filho. – 2018.
61 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Sidney Guerra Reginaldo.
1. Sistema Viário Brasileiro. 2. Uber. 3. Desafios à Mobilidade Urbana de Fortaleza. 4. Princípios da Livre Iniciativa e da Liberdade Econômica. 5. Intervenção Estatal na economia. I. Título.
- CDD 340
-

ALMINO RODRIGUES PINHEIRO FILHO

A MOBILIDADE URBANA E A NECESSIDADE OU NÃO DE
REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL
REMUNERADO DE PASSAGEIROS

Monografia apresentada à Coordenação
do Curso de Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial
à obtenção do Título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sidney Guerra
Reginaldo

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sidney Guerra Reginaldo (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Tiago Vasconcelos Queiroz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Vanessa de Lima Marques Santiago
Universidade Federal do Ceará (UFC)

*A Deus.
Aos meus pais, Almino e Graça.
A minha esposa Laura Kelly.
E aos meus filhos João Miguel e Maria Júlia*

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus por nunca me desamparar e me dar forças nesta breve passagem terrena.

A toda Sociedade, que através de seus tributos, me proporcionou usufruir de um de um Curso de Direito que está dentre os melhores do país.

Ao Prof. Dr. Sidney Guerra Reginaldo, por ter prontamente aceitado me orientar e compreendido minhas dificuldades.

Aos mestrandos Tiago Vasconcelos Queiroz e Vanessa de Lima Marques Santiago, participantes da banca examinadora, por quem carrego forte apreço, admiração e simpatia.

Aos meus amigos da turma Rômulo Braga de Carvalho, Daniel Almeida Lino e Teymisso Sebastian Fernandes Maia que me confirmaram ser a amizade o sentimento superior a qualquer conhecimento humano.

E em especial a minha esposa Laura Kelly e meus filhos João Miguel e Maria Júlia pela paciência e por serem minha fonte de força e inspiração diária. Sem eles jamais chegarei onde pretendo chegar.

“A vida é como uma locomotiva e o conhecimento é o seu combustível. Se não o buscamos, a máquina para e a fumaça, sinal de sua existência, se esvaíre, e ficamos parados no tempo.”

Almino Pinheiro

RESUMO

A realidade do sistema viário brasileiro é representada pela exaustão das vias, com a presença diária de congestionamentos excessivos causando prejuízos a economia e ao meio ambiente. Diante desta realidade, o serviço de transporte remunerado individual de passageiros, graças aos avanços tecnológicos, desponta como mais um serviço inovador e impactante em toda sociedade. Inegavelmente diante do novo surgem conflitos entre os grupos até então estabelecidos e os que pretendem se firmar. Perante este contexto o Poder Estatal não pode se omitir, devendo estabelecer limites a execução do serviço, porém, sem deixar de observar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. O monopólio por parte dos taxistas não contribuirá para que a sociedade, que está em meio a esta contenda, tenha acesso a um serviço de qualidade. O cenário vigente exterioriza a necessidade de serem repensadas as práticas em mobilidade. Este trabalho é fruto de uma pesquisa bibliográfica em busca de produção acadêmica e normativa que possibilite uma análise crítica da situação atual bem como dos fatores que contribuíram para o estágio vivenciado pela mobilidade urbana. Busca ainda ponderar argumentos favoráveis ou não a regulamentação dos aplicativos de transporte individual remunerado de passageiros. Conclui-se que o caos vivenciado nas médias e grandes cidades brasileiras é fruto de escolhas erradas no passado que não mensuraram quais poderiam ser as futuras consequências. Que os aplicativos de transporte devem ser regulamentados, mas com o objetivo de garantir segurança e qualidade na prestação dos serviços, e não amparado nesta justificativa, como maneira de beneficiar um grupo em detrimento do outro através de entraves desnecessários. Por fim reconhece que a gestão municipal de Fortaleza, ao apresentar ações que priorizem o transporte não motorizado em detrimento do motorizado e do coletivo preterindo o individual, segue o norte correto e já conquista um grande avanço ao ser contrastado com o histórico da cidade, mas não se pode negar que as ações ainda são tímidas perante o tamanho do desafio atual e peca em não reconhecer o transporte individual remunerado de passageiros através das plataformas digitais como facilitador a mobilidade urbana.

Palavras-chave: Sistema Viário Brasileiro. Regulamentação. Livre Iniciativa.

Liberdade de Concorrência. Uber. Transporte Individual Remunerado de Passageiros.

Intervenção Estatal.

ABSTRACT

The reality of the Brazilian road system is represented by the exhaustion of the roads, with the daily presence of excessive congestion causing damage to the economy and the environment. Faced with this reality, the individual passenger transportation service, thanks to technological advances, emerges as another innovative and impacting service in every society. Undeniably in the face of the new, there are conflicts between groups hitherto established and those who wish to sign up. Faced with this, the State Power can not be omitted, and should limit the execution of the service, while observing the principles of free initiative and free competition. The monopoly on the part of the taxi drivers will not contribute so that the society, that is in the middle of this dispute, has access to a service of quality. This scenario externalizes the need to rethink practices in mobility. This work is the result of a bibliographical research in search of academic and normative production that allows a critical analysis of the current situation as well as the factors that contributed to the stage experienced by the urban mobility. It also seeks to consider whether or not arguments favoring the regulation of individual passenger transportation applications. It is concluded that the chaos experienced in medium and large Brazilian cities is the result of wrong choices in the past that did not measure what the future consequences might be. That transport applications must be regulated, but with the purpose of guaranteeing security and quality in the provision of services, and not supported by this justification, as a way to benefit one group over the other through unnecessary obstacles. Finally, it recognizes that the municipal management of Fortaleza, by presenting actions that prioritize non-motorized transportation to the detriment of the motorized and collective, preteriving the individual, follows the correct north and already achieves a great advance to be contrasted with the historical of the city, but not it can be denied that actions are still timid in the face of the current challenge and fails to recognize individual passenger transportation through digital platforms as a facilitator of urban mobility.

Keywords: Brazilian Road System. Regulation. Free Initiative. Freedom of Competition. Uber. Paid Individual Transportation of Passengers. State intervention.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das viagens por modo	15
Gráfico 2 – Evolução da quantidade de energia consumida na mobilidade urbana por modo agregado.....	16
Gráfico 3 – Emissões de poluentes locais por habitante por dia, por modo agregado (participação percentual).....	17
Gráfico 4 – População por bairro de Fortaleza em 2010.....	42
Gráfico 5 – Tempo médio de deslocamento até o trabalho.....	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTP	Associação Nacional dos Transportes Públicos
BRT	Bus Rapid Transit
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
ISS	Imposto sobre Serviços
PIB	Produto Interno Bruto
PlanMob	Plano de Mobilidade de Fortaleza
Simob	Sistema de Mobilidade Urbana
STP	Sistema de Transporte Público
TC	transporte coletivo
TI	transporte individuais
TNM	transporte não motorizado
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	SISTEMA VIÁRIO BRASILEIRO	13
2.1	Sistema de Informações da Mobilidade Urbana	14
2.2	Estatuto das Cidades	18
2.3	Plano Diretor	21
2.4	Política Nacional de Mobilidade Urbana	23
3	DA REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS	26
3.1	A Uber como expoente do setor	27
3.2	Da Lei Federal 13.640 de março de 2018	28
3.3	Da Lei Municipal de Fortaleza 10.751 de junho de 2018	30
3.4	Da necessidade ou não de regulamentação	31
3.5	Da Livre Iniciativa	33
3.6	Da Livre Concorrência	35
3.7	Do Intervencionismo Estatal na Economia	36
4	OS DESAFIOS DE MOBILIDADE URBANA EM FORTALEZA	39
4.1	Um breve panorama histórico	40
4.2	Do cenário atual	42
4.3	Plano de Mobilidade de Fortaleza – PlanMob	46
4.3.1	<i>Ações em andamento ou em curto prazo de implementação</i>	47
4.3.2	<i>Ações a médio e longo prazo de implementação</i>	49
5	CONCLUSÃO	51
	REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

O avanço tecnológico fez surgir um novo tipo de serviço de transporte individual de passageiros que se utiliza de equipamentos eletrônicos, como smartphones, que através da internet, conecta passageiros à motoristas. Empresas que prestam este tipo de serviço já estão operando em diversas cidades brasileiras dentre as quais está Fortaleza e, como não poderia ser diferente, acarretaram grande impacto na vida do fortalezense gerando fortes polêmicas e acirrando ânimos com outras modalidades de transporte mais tradicionais como taxistas.

As celeumas entorno da licitude ou não do serviço não surgiram entre as fronteiras brasileiras, muito pelo contrário, acompanham as empresas prestadoras do referido serviço em todas as partes do mundo onde já se instalaram, proporcionando um verdadeiro enfrentamento principiológico não sendo possível de forma clara apontar qual princípio deve ser sopesado.

Tem-se aqui uma batalha entre grupos com interesses conflitantes que fazem uso de normas e princípios jurídicos como armas para poderem prevalecer sobre o grupo oposto. De um lado estão as empresas e motoristas de aplicativos amparados em princípios como os da livre iniciativa e da liberdade de concorrência. Do outro os taxistas que se veem prejudicados em seu monopólio do transporte de passageiros e exigem do Poder Público medidas para inibir a expansão do serviço recém-chegado. Em meio a esta batalha está a sociedade que será a real beneficiada ou prejudicada com a prevalência de uma ou outra atividade. Este tema que ainda não teve, e aparentemente aponta sinais que não terá por um bom tempo, uma solução definitiva quanto a controvérsia da utilização dos serviços de transporte de passageiros intermediados por aplicativos.

Através de uma pesquisa bibliográfica que incidiu sobre artigos científicos, teses, dissertações e reportagens publicadas nos últimos quatro anos, bem como sobre a legislação pertinente, a citar o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor, a Política de Mobilidade Urbana, a lei federal 13.640/2018 e a lei municipal de Fortaleza 10.751/2018 buscou-se uma análise crítica como forma de coletar informações não apenas direcionadas ao cerne do problema, mas também relacionadas ao ambiente em que ele está envolvido que é a mobilidade urbana, com o objetivo de traçar um panorama da realidade que estamos vivenciado a partir de escolhas pretéritas e analisando se estamos no caminho certo.

Desta forma, por uma questão didática, este trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro é feita uma abordagem sobre a realidade do sistema viário brasileiro e da legislação pertinente.

Já no capítulo seguinte tem como foco a regulamentação do serviço de transporte individual remunerado de passageiros pontuando inicialmente argumentos favoráveis e contrários a necessidade de regulamentação do serviço. São tratados também tópicos importantes e relacionados diretamente com o assunto como a legislação federal e municipal que normatizam o serviço, os princípios constitucionais da livre concorrência e da liberdade de iniciativa bem como da intervenção estatal na atividade econômica.

O terceiro capítulo é destinado a uma breve abordagem histórica e uma avaliação do cenário atual, em termos de mobilidade urbana, da capital cearense. Também é dada ênfase aos principais pontos do Plano de Mobilidade Urbana de Fortaleza, das medidas já implementadas e das previstas em médio e curto prazo.

Ao final do trabalho, amparado em tudo que já foi apontado, são apresentadas conclusões sobre a problemática.

2 SISTEMA VIÁRIO BRASILEIRO

O Sistema Viário pode ser considerado um elemento crucial para o desenvolvimento da vida urbana pois é através dele que circulam pessoas, mercadorias e se prestam serviços e devendo sempre ser estabelecido com racionalidade em busca da eficiência. Entretanto nem sempre este sistema avança na mesma velocidade com que as cidades se expandem fazendo com que se este se torne um limitador ao desenvolvimento.

No Brasil, a busca por uma melhor condição de vida, levou muita gente do campo para às cidades, que por sua vez, não estavam estruturadas para comportar um contingente populacional tão grande. Some-se a isso o fato de que áreas centrais sofreram forte valorização imobiliária estimulando a ocupação do espaço suburbano. Este processo influenciou uma expansão urbana desordenada e horizontal tornado cada vez maior a distância e o tempo gasto para o deslocamento entre os locais de habitação e trabalho.

Para superar esta necessidade de locomoção crescente se buscou, cada vez mais, a compra de veículos automotores. Junte-se a isso o próprio estímulo do governo a compra de automóveis através da redução do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) bem como a facilitação de financiamento, visando assim através da continuidade do aquecimento da economia a manutenção dos empregos na indústria mas ao mesmo tempo relegando ao segundo plano os impactos que esta sobrecarga de automóveis traria ao sistema viário e ao meio ambiente. O resultado desta conjuntura foi um aumento da frota de automóveis em mais de 100% entre o período de 2001 e 2014, conforme aponta o estudo Estado da Motorização Individual no Brasil (Relatório 2015), elaborado pelo Observatório das Metrôpoles. (MOURA, 2014)

Entretanto a utilização em grande escala de veículos motorizados individuais ao contribuir de sobremaneira para a formação de congestionamentos, para o aumento da poluição do ar e para o crescimento dos acidentes de trânsito, impacta financeiramente o país pois traz consequências negativas a saúde da população e por conseguinte uma perda produtiva. (MACHADO, 2017)

Além disto, muitas vezes o Sistema de Transporte Público (STP) nem sempre é pensado para de fato ser eficiente, mas sim para atender certas demandas especulativas do mercado investindo-se onde não se tem necessidade e trazendo em contrapartida impactos negativos ao deslocamento e ao meio ambiente em virtude de se deixar de fazer intervenções em áreas que de fato merecem.

Segundo Lopes o planejamento sobre o transporte público deveria estar embasado no princípio da sustentabilidade e no atendimento da vontade popular pois reveste-se em um verdadeiro modo de controle da expansão urbana, pois a partir do momento em que existe uma facilidade de acesso de pessoas, cargas e serviços a um determinado local este tende a desenvolver-se e ser ocupado, da mesma forma que o inverso também ocorre. (LOPES, 2010, *apud* MOURA, 2014)

2.1 Sistema de Informações da Mobilidade Urbana

O Sistema de Mobilidade Urbana (Simob) foi desenvolvido pela Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP) nos anos de 2004 e 2005 publicando relatórios anuais desde o ano de 2003 sendo o último relativo ao ano de 2016. Inicialmente o estudo tinha como foco cidades com mais de 60 mil habitantes concentrando suas pesquisas na cidade de São Paulo. Entretanto em 2015 os parâmetros da pesquisa foram revistos principalmente por que mudanças importantes estavam ocorrendo nas cidades o aumento da frota de automóveis e de motocicletas bem como a oferta prioritária de bicicletas em muitas cidades. (ANTP, 2018)

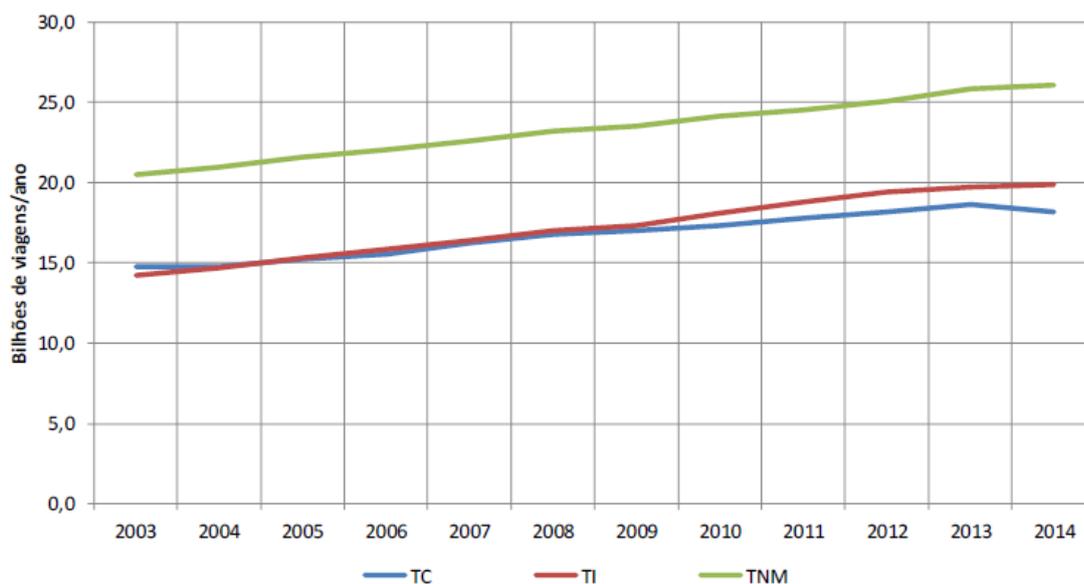
Desta forma o foco da pesquisa foi ampliado sendo concentrado não apenas na Região Metropolitana de São Paulo, mas também nas Regiões Metropolitanas de Natal, Salvador, Campinas e no Município de Ribeirão Preto. Este estudo vem servindo como fonte não apenas para pesquisas acadêmicas, mas também como fundamento para documentos governamentais. (ANTP, 2018)

Diante do exposto torna-se imprescindível trazer a baila alguns dados deste relatório, outrossim, devido a mudança de metodologia, serão apresentados dados consolidados do ano de 2016 não sendo possível realizar a comparação com os dados de relatórios anteriores. Serão apresentados ainda dados comparativos entre os relatórios publicados anos de 2003 e 2014 que possuem a mesma metodologia.

O último relatório do Simob aponta que 42,9% dos deslocamentos em 2016 foram realizados em transporte não motorizados (bicicleta e a pé), enquanto 29% utilizou transporte individual (carro ou moto) e apenas 28,1% se valeram de transportes coletivos, destas apenas 3,7% se deslocaram sobre trilhos sendo o restante, 24,4%, realizados em ônibus. (ANTP, 2018)

Quando são verificados dados comparativos entre os anos de 2003 e 2014 podemos observar a evolução das três categorias de transportes elencadas para o estudo e que utilizadas para o deslocamento que são o transporte coletivo (TC) que engloba ônibus e veículos que se deslocam sobre trilhos, transporte individual (TI) representando carros e motos e por fim o transporte não motorizado (TNM) que são os deslocamentos feitos a pé ou com o uso de bicicletas. Vejamos o gráfico:

Gráfico 1 - Evolução das viagens por modo (bilhões de viagens/ano)

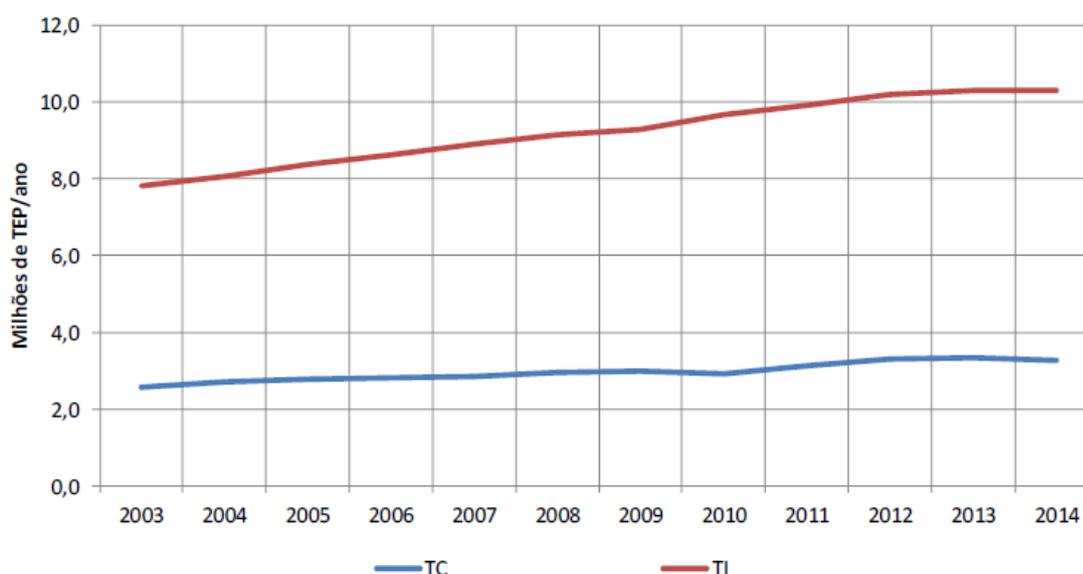


Fonte: Relatório Comparativo 2003/2014– Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da ANTP – julho/2016, p. 4

Observa-se um crescimento quase que contínuo das três categorias até meados do ano de 2013 onde a utilização do transporte individual e do não motorizado parece estabiliza-se, enquanto que a utilização do transporte coletivo entra em declínio. Outro ponto que merece ser destacado é que no início da série histórica em 2003 a utilização do transporte individual e do transporte coletivo são próximas, mas que com o passar dos anos a utilização do transporte individual se sobrepõe sobre o coletivo vindo este a entrar em declínio.

Já o consumo de energia, conforme pode ser visto no gráfico a seguir, cresceu para o transporte individual ao longo do tempo, enquanto que para o transporte coletivo praticamente se manteve estável.

Gráfico 2 - Evolução da quantidade de energia consumida na mobilidade urbana por modo agregado (milhões de TEP/ano)



Fonte: Relatório Comparativo 2003/2014– Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da ANTP – julho/2016, p. 19

Os dados de 2016 confirmam esta tendência e apontam que os automóveis consumiram 63% do total enquanto os ônibus consumiram 26%, trens 7% e motocicletas 4%. (ANTP, 2018)

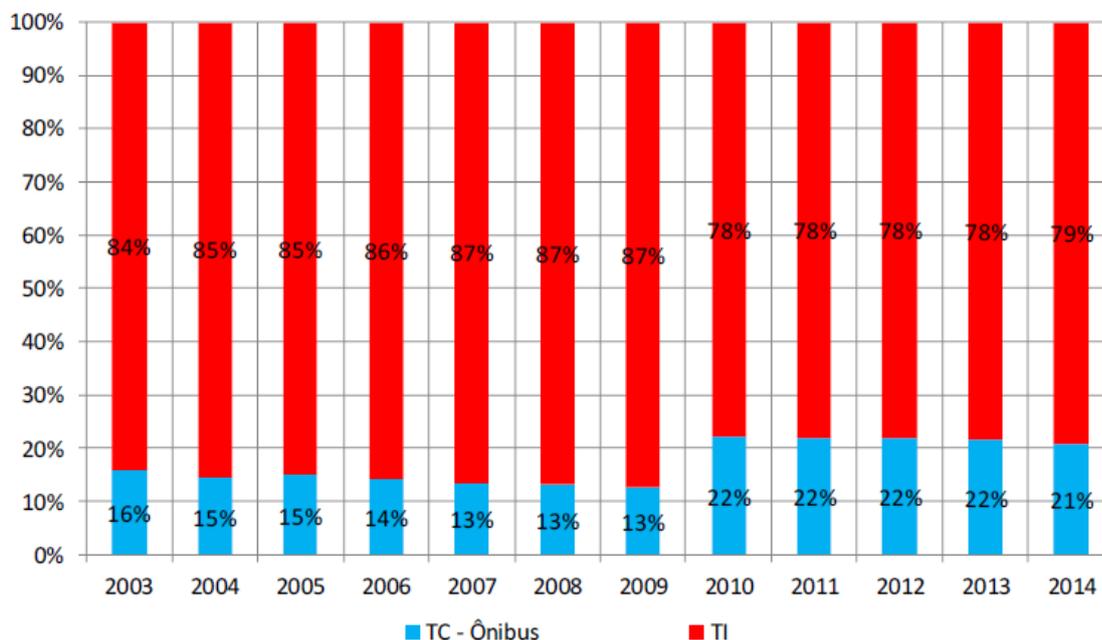
Quando concentramos o estudo nos modais que compõe o transporte coletivo se comprova a ênfase que é dada aos ônibus em detrimento ao transporte sobre trilhos pois enquanto aqueles deslocaram 9,1 bilhões de quilômetros percorrida e contam com uma frota de 96,3% do total de veículos destinado ao transporte coletivo, estes deslocaram apenas 5,3% dos distância percorrida e contam com apenas 3,7% de veículos em relação ao total. (ANTP, 2018)

Estes dados ajudam a explicar o motivo pelo qual os ônibus tiveram uma demanda de 15,9 bilhões de passageiros enquanto o transporte sobre trilho foi buscado por apenas 2,4 bilhões. Outrossim, apesar destes números, o transporte sobre conduziu 1823 passageiros por dia por veículo, representando 79,8% do total, enquanto os ônibus apenas 460 passageiros, o que significa 20,2%. (ANTP, 2018)

Em relação a emissão de poluentes o último relatório aponta que em 2016 os automóveis e motocicletas foram responsáveis por 71 % da poluição enquanto os ônibus 29%. (ANTP, 2018)

Estes dados são confirmados ao se verificar que ao longo dos anos o transporte individual sempre teve uma contribuição para a emissão de poluentes muito maior do que o transporte coletivo, conforme pode ser constatado no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Emissões de poluentes locais por habitante por dia, por modo agregado (participação percentual)



Fonte: Relatório Comparativo 2003/2014 – Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da ANTP – julho/2016, p. 23

De acordo com os dados supramencionados observa-se que os automóveis apesar de terem em números gerais o percentual de utilização bem próximo ao transporte coletivo, aqueles consomem mais energia e poluem muito mais que os estes, que por sua vez ainda tem como principal modal o ônibus apesar do transporte sobre trilho ter a capacidade de transportar mais pessoas poluindo menos e consumindo menos energia.

Outrossim o investimento em um Sistema de Transporte Público (STP) baseado em trilhos é considerado alto, desta forma muitos governos buscam priorizar a aplicação dos recursos na expansão do sistema já em uso e predominante que é o de linha de ônibus em detrimento a ampliação do transporte sobre trilhos.

Considerando as peculiaridades de cada modal o correto não é priorizar um tipo de transporte coletivo em detrimento do outro, mas priorizar todo o sistema investindo principalmente em integração aproveitando de forma efetiva as peculiaridades de cada meio para que se possa garantir um deslocamento rápido e com qualidade desestimulando assim o uso do transporte individual.

2.2 Estatuto das Cidades

O Estatuto das Cidades (lei 10.257 de 10 de julho de 2001) foi editado com o objetivo de regulamentar os art. 182¹ e 183² da Constituição Federal tendo como objetivos traçar normas para que possa ser alcançado o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. (BRASIL, 2001)

Entretanto outros dispositivos constitucionais também estão relacionados com o referido estatuto, como por exemplo o art. 225³ que dispõe sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o art. 6^o⁴ ao estabelecer a moradia como direito social, dentre outros.

Estabelece dentre as suas diretrizes, conforme disposto em seu art. 2^o, o direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática com participação popular e de associações representativas, a cooperação entre governos, iniciativa privada e outros setores da sociedade, integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, dentre outras. (BRASIL, 2001)

¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1^o 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.

§ 2^o A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3^o As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4^o 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.

² Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1^o O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2^o Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3^o Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁴ Art. 6^o São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A trajetória da urbanização brasileira e da política urbana se deu através de um

[...] processo intenso que produziu as cidades brasileiras com um quadro socioespecial de desigualdades, segregação e exclusão, com déficit habitacional e ocupações informais de grande vulto, metropolização, periferação e baixa qualidade ambiental. Tal quadro foi produzido pela atuação especulativa do mercado imobiliário em paralelo à relativa omissão do poder público. (CORREIA, 2016, p. 65)

Para dar uma resposta a este conturbado estado de configuração socioterritorial brasileiro foi preciso a união e organização de diversos setores da sociedade com fins de garantir o reconhecimento normativo e institucional para que possa ser dado um tratamento adequado a questão urbana. Estas mobilizações trouxeram avanços em diversos diplomas legais como por exemplo o Estatuto das Cidades. (CORREIA, 2016)

O Estatuto da Cidade é um marco significativo à política urbana e ao direito urbanístico brasileiro.

É a primeira legislação nacional a especificar diretrizes gerais para o uso e ocupação do solo urbano, bem como instrumentos e ferramentas jurídicas e políticas para nortear o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. No limite, é uma legislação que visa um rompimento do caos urbano e da histórica produção desordenada do espaço nas cidades brasileiras, em perspectiva de uma gradativa reforma urbana. (ANDRADE, 2017, p. 74)

O referido estatuto não se restringe ao tratamento da terra urbana, mas busca traçar diretrizes para o planejamento e gestão urbana. Aborda também a regulação estatal física e jurídica das propriedades, em especial as fundiárias e imobiliárias como também a regularização da propriedade informal. Estimula ainda as parcerias público-privada e a participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana. (VOOS, 2016)

A cidade pretendida pelo estatuto em questão deve ser uma cidade com ordem, sustentável e equilibrada. Com ordem por que propõe uma ordenação tanto no sentido de trazer coerência, unidade e completude, como também de traçar um norte através do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Sustentável por que deve ter como objetivo principal não o crescimento, mas o equilíbrio devendo-se respeitar os limites da sustentabilidade, sendo esta um princípio que deverá

se sobrepor a interpretação do direito urbanístico brasileiro. Já o equilíbrio em uma cidade, além de possível, é necessário assumindo diversos viés dentre os quais está a colaboração entre o estatal e o não estatal, a integração e o tratamento conjunto com a zona rural, a oferta de bens compatíveis a necessidade de seus habitantes e por fim o direito da população ter o conhecimento prévio e participar do planejamento da cidade. (HUYER, 2016)

Entretanto, após a entrada em vigor do Estatuto das Cidades, que como já foi visto é fruto de uma luta pela normatização do planejamento e da gestão urbana, iniciou-se um movimento em sentido contrário que ocorre justamente quando o homem não quer se submeter as leis traçando diversas estratégias para desrespeita-las. Desta forma existindo uma lei ela deve ser fiscalizada. Como estamos tratando de uma legislação urbanística a sua tutela cabe, dentre outros agentes, ao Ministério Público. (HUYER, 2016)

Embora o Estatuto da Cidades possa ser considerado uma conquista já consagrada pelo poder legislativo não se pode olvidar da necessidade de efetivação de suas diretrizes no plano fático. (ANDRADE, 2017)

Se acreditava que com a positivação dos princípios do Estatuto da Cidades (cumprimento da função social da cidade e da propriedade; justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; gestão democrática da cidade) estes seriam aplicados às políticas urbanas e iriam ser superados os conflitos urbanos brasileiros. No entanto passados mais de 15 anos as desigualdades continuam sendo marcas do modelo de urbanização brasileiro. (VOOS, 2016)

“o Estatuto criou dificuldades para a aplicação do artigo 182 e se tornou uma dessas leis detalhadas que no Brasil aparecem para regular outra lei”. Segundo o autor, o novo marco legal “veio para atender a ilusória crença deque uma lei detalhada e supostamente completa evitaria dúvidas, distorções, abusos e seria de compreensão, aplicação e fiscalização mais fáceis” (VILLAÇA, 2012, *apud* VOOS, 2016, p. 30)

Certos problemas urbanos são evidenciados de acordo com a conveniência dos grupos dominantes norteando a assim a regulamentação e por conseguinte o planejamento urbano. A ênfase a determinados problemas torna-se assim instrumento para o direcionamento de políticas justificando a ação destes grupos sobre o espaço urbano. Como consequência temos que determinados problemas que fazem jus a um atendimento prioritário têm suas soluções retardadas. Desta forma conclui-se que o poder

regulatório do Estado não é neutro podendo representar interesses comuns da sociedade ou apenas de grupos específicos. (SANTOS, 2017)

Dentre os dispositivos previstos não só no Estatuto das Cidades, mas também na Constituição Federal, em seu art. 182, está o Plano Diretor de competência municipal e que tem por objetivo ditar quais exigências deverão ser atendidas para a propriedade possa cumprir sua função social.

2.3 Plano Diretor

O Estatuto das Cidades dedica o capítulo III ao Plano Diretor determinando dentre outras que deverá ser aprovado através de uma lei municipal que terá que revista pelo menos a cada dez anos. Abarcará todo o território municipal e deverá estar integrado ao planejamento municipal sendo garantido ainda a participação da sociedade na forma de audiências públicas e debates, publicidade e acesso a documentos e informações produzidas. Deverá ser elaborado em cidades que possuam mais de 20 mil habitantes ou que se enquadrem nos outros incisos do art. 41 do supracitado estatuto. (BRASIL, 2001)

Como é uma lei de trato municipal não existe uma legislação única a ser estudada, mas o Estatuto das Cidades estabelece que o Plano Diretor deverá prever áreas que estarão sujeitas ao parcelamento, edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado, delimitação de áreas sujeitas a preempção. Poderá fixar ainda, de forma única ou diferenciado por área específica, o coeficiente de aproveitamento básico que é a relação entre a área edificável e o terreno em zona urbana, bem como áreas em que será permitida a alteração do solo em contrapartida a ser prestada pelo usuário, ou ainda áreas destinadas a aplicação de operações consorciadas. (BRASIL, 2001)

Outra função importante do Plano Diretor é o estabelecimento das exigências a serem atendidas para que possa garantir a todos os cidadãos a qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas sempre respeitando as diretrizes previstas no art. 2º do Estatuto das Cidades dentre as quais podemos destacar o direito a cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação entre governo, iniciativa privada e setores da sociedade, oferta de equipamentos, transporte e serviços adequados a população respeitando as características locais, integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, justa distribuição dos benefícios e bônus decorrentes do processo de urbanização, dentre outras. (BRASIL, 2001)

Para se ter uma classificação mais precisa do Plano Diretor tem-se que se fazer uma análise sistemática de toda legislação:

Dessa forma, cabe uma leitura sistemática da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e da legislação urbanística complementar para poder identificar os aspectos acerca da natureza jurídica e política do plano diretor; da participação popular enquanto critério de validade e legalidade do plano diretor; do conteúdo mínimo do plano diretor; da abrangência, destinatários e aplicabilidade do plano diretor; do prazo, da sanção pela não edição e da alteração do plano diretor, para enfim estabelecermos critérios de verificação de possibilidades de aptidão do plano diretor enquanto instrumento hábil de gradativa reforma urbana e democratização do espaço nas cidades brasileiras. (ANDRADE, 2017, p. 80)

Já na década de 30 se desenvolveu a ideia de que no Brasil o problema das cidades é resultante do crescimento desordenado e da falta de regulamentação sendo necessária a edição de instrumentos de planejamento urbano, ganhando então força o desenvolvimento dos planos diretores como instrumento de regulação das cidades sendo atribuído ao Estado o papel da regulamentação e equilíbrio econômico social. Com a expansão da população urbana nas décadas de 40 e 50, marcadas pela autoconstrução de moradias em zonas periféricas aumenta a pressão para que o Estado adote providências. (CARVALHO, 2016)

O Plano Diretor pode ser considerado um instrumento para aproximar a população dos governantes através da implementação de políticas que venham a alterar a qualidade de vida das cidades para todos. O Estatuto das Cidades veio a consolidar a perspectiva da participação popular que antes era segregada através de normas, mapas e códigos de difícil entendimento o que ou impossibilitava o debate igualitário ou no mínimo o desestimulava ou o manipulava. Desta forma o planejamento amparado na tecnocracia era substituído pelas esferas participativas o que consequentemente contribuía para um maior controle e fiscalização sobre as políticas urbanas. (VOOS, 2016)

Desse modo, desde que elaborado e implementado de forma eficaz, o Plano Diretor é fundamental ao combate as desigualdades presentes nas cidades brasileiras das quais são consequências as irregularidades fundiárias, a segregação sócio espacial e a degradação ambiental. No entanto os municípios tem grandes dificuldades para conseguir executar os planos diretores muitas vezes por que não tem a estrutura administrativa adequada ao planejamento urbano por insuficiência de recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais ou ainda por haver uma baixa difusão dos conselhos dos

conselhos de participação e controle social engajados em uma cultura participativa de construção e implementação da política de desenvolvimento urbano. (SILVA et al, 2011, p. 15 *apud* PEREIRA, 2018)

2.4 Política Nacional de Mobilidade Urbana

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012) foi instituída objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município. Tem ainda como objetivo não apenas a redução de desigualdades e promoção da inclusão social, do acesso a serviços básicos e equipamentos sociais, mas também a busca por uma melhoria nas condições urbanas da população no tocante à acessibilidade e à mobilidade. Busca ainda a consolidação da gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana e a promoção do desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos das pessoas e cargas nas cidades. (BRASIL, 2012)

Dentre os princípios norteiam a Política Nacional de Mobilidade Urbana podemos destacar o desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais, equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo, a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte de transporte urbano e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços, dentre outros. (BRASIL, 2012)

É obrigatória a todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ou que estejam sujeitos a elaboração de plano diretor, como também para os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos em áreas de influência de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Deverá, dentre outras diretrizes, buscar a prioridade dos meios de transporte não motorizados em detrimento dos motorizados e da preferência pelo transporte público coletivo em detrimento do individual motorizado, a integração entre os modos e serviços de transporte urbano, a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade e o incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes. (BRASIL, 2012)

A Política Nacional de Mobilidade Urbana demonstra que:

“a preocupação em relação à mobilidade também é garantir a sustentabilidade. Desta forma, ao observar as diretrizes da Lei 12.587/2012, é possível verificar que esta influência de forma positiva as atitudes que promovam a mobilidade sustentável e que está de acordo com o que vem sendo realizado em diversas partes do mundo, tais como: incentivo aos modais não motorizados e ao transporte coletivo, limitação do uso do automóvel e conciliação do planejamento do uso do solo com o de transportes.” (MONDINI, 2016, p. 42)

A concentração populacional nos centros urbanos, principalmente nos países de terceiro mundo, se destaca por um aumento quantitativo da urbanização sem que seja acompanhado de um urbanismo efetivo ou qualitativo, tornando a vida nestas grandes cidades fatigantes em parte causada pela necessidade de deslocamento que por vezes é feito em um transporte coletivo que indubitavelmente traz uma carga negativa. (MILARÉ, 2016)

Não restam dúvidas que a questão do deslocamento é altamente relevante devendo ser encarada sob o aspecto técnico, político e econômico. Desta forma, em 2012, foi editada a lei em comento, dois anos antes da Copa do Mundo de 2014, momento propício para testar a implementação do novo ordenamento das cidades que iriam sediar os jogos. Outrossim, por falta de conhecimento e preparação, esta política não trouxe os efeitos esperados e foi uma excelente oportunidade perdida. (MILARÉ, 2016)

Para que se possa assegurar o direito a mobilidade é necessário levar em conta questões relacionadas a configuração do espaço urbano, aos modais de transporte e ao direito a cidade, dentre outros, não podendo estes temas serem analisados de forma isolada, exigindo assim que as instâncias de poder e gestão envolvidas se empenhem nesta reestruturação. Desta forma a mobilidade urbana tem que ser pensada como um sistema de transportes coletivos integrado que seja eficiente à realização dos deslocamentos de toda população, sem, no entanto, privar a liberdade individual de cada cidadão de ter, e conforme sua vontade, usufruir do seu carro particular. (SOUZA, 2017)

Outrossim, apesar da importância de lei e da urgência de medidas, não há muito o que se comemorar considerando que em 2017 por exemplo, cinco anos após a edição da Política Nacional de Mobilidade Urbana, muitas cidades de grande porte, a exemplo de São Paulo e Porto Alegre, continuam beneficiando usuários que utilizam modais motorizados em detrimento dos não motorizados, como pedestres e ciclistas. (SOUZA, 2017)

Em relação ao desenvolvimento sustentável, nas dimensões socioeconômicas e ambientais foram tímidos os avanços na maioria das cidades de médio e grande porte. Os congestionamentos continuam a existir contribuindo para a manutenção de um ar de

péssima qualidade. Quanto a equidade ao acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo continua extremamente desigual a considerar que as áreas centras e/ou áreas mais ricas das cidades, principalmente as de médio e grande porte ainda são as contempladas com as melhores condições. (SOUZA, 2017)

3 DA REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS

Os serviços de taxi são essências em grandes cidades sendo difícil imaginar a realidade de médios e grandes centros sem a sua existência. Outrossim, nos últimos anos, este serviço tem sido impactado significativamente com a popularização dos smartphones e dos aplicativos para taxi. Dentre os fatores que contribuíram para essa mudança no perfil de utilização do serviço está a sua simplicidade, tanto para usuários como para motoristas. (NASCIMENTO, 2016)

Os táxis já foram considerados uma salvação para quem deseja se deslocar rápido, para quem se sente perdido em determinada cidade ou é cometido de um mal repentinamente. Outrossim essa satisfação vem caindo ao mesmo tempo que surge a empresa Uber que disponibiliza um aplicativo para ser utilizado em smartphones e que garante o deslocamento a qualquer hora e lugar. (LIMA, 2016)

A sociedade, neste contexto de globalização e disseminação de tecnologia de massa, através da presença em seu cotidiano de aparelhos e aplicativos, tem cada vez acesso a plataformas de transporte privado, que em conjunto com um sistema de transporte público ineficiente, consolida cada vez mais o aumento de usuários de empresas, como a Uber, trazendo fortes discussões em torno de sua legalidade e viabilidade. (GUERRA; DE MOURA, 2018)

A Empresa Uber Technologies trouxe uma nova ideia à mobilidade urbana, com a possibilidade de realizar viagens colaborativas, o que revolucionou a economia do setor, tendo como pressuposto o oferecimento de serviços de qualidade, em conjunto com seus colaboradores, por um preço acessível. Inevitavelmente os taxis foram gravemente afetados pelo surgimento dos aplicativos de transporte, sendo então viável a regulamentação do serviço com o intuito de trazer maior concorrência a um mercado até então inexplorado. (CARDOSO JUNIOR; CUNHA, 2018)

Desta forma a regulamentação reconhece uma prática já existente no mercado com a definição de normas específicas e sanções aplicáveis aos casos em concreto em caso de desrespeito. Se busca garantir a proteção dos usuários bem como evitar os conflitos. Aqui não há de se falar em concorrência desleal, mas sim em dar dinâmica a economia possibilitando uma melhor prestação dos serviços aos consumidores trazendo qualidade e menores tarifas. (FERRER; MOLLICA, 2017)

Fato é que no cenário jurídico brasileiro são encontradas tanto posições a favor como contra a continuidade da Uber no Brasil não existindo posição majoritária. Antes mesmo da regulamentação os tribunais já estavam seguindo a tendência de autorizar o funcionamento do aplicativo e proibir a aplicação de multas e apreensão dos veículos de motoristas parceiros pelas prefeituras motivados pela falta de regulamentação da atividade. (RODRIGUES; DE OLIVEIRA; SILVA, 2016)

Sendo assim, tendo em vista que a economia colaborativa e rearranjada está em ascensão, principalmente impulsionada pelas novas tecnologias, se constata uma reordenação nos modelos clássicos de negócio, na forma como empresas e cidadãos se relacionam, um olhar mais analítico sobre o consumo e as relações políticas e sociais. É justamente neste ambiente que emerge novos serviços, a exemplo da Uber, que buscam facilitar o transporte de pessoas em grandes centros por meio da aproximação de motoristas e passageiros. (MARTINS; NASCIMENTO; MACHADO, 2017)

3.1 A Uber como expoente do setor

A primeira empresa a explorar o modelo de aplicativos de transporte do Brasil foi a Easy Taxi fundada em 2011. Entretanto, o seu pioneirismo, não foi suficiente para lhe assegurar a preferência dos usuários respondendo em 2017 por apenas 7% do mercado brasileiro, mesmo percentual de sua concorrente Cabify, seguida da empresa 99 que conta com 15%. Entretanto nenhuma destas empresas consegue acompanhar a consolidada hegemonia da multinacional Uber que abarca 65% do mercado. (SANT'ANA, 2017)

A Uber, de acordo com informações disponíveis no site da empresa, foi fundada em junho de 2010, e já alcançou números impressionantes, conforme levantamento realizado entre outubro de 2017 e abril de 2018, demonstrando que a companhia emprega mais de 18 mil funcionários e possui mais de 3 milhões de motoristas parceiros dirigindo em mais de 600 cidades espalhados por 65 países o que possibilitou, só no ano de 2017, a realização de mais de 4 bilhões de viagens, uma média de 15 milhões de viagens por dia, o dobro do registrado em 2016, atendendo a mais de 75 milhões de usuários. (PROCHNO, 2018)

No Brasil, ainda segundo a informações da própria Uber, estreou suas atividades em 2014, inicialmente no Rio de Janeiro, expandindo-se logo em seguida respectivamente para São Paulo, Belo Horizonte e Brasília. Hoje a empresa está presente

em mais de 100 cidades brasileiras, dentre as quais Fortaleza, e conta com mais de 500 mil motoristas parceiros atendendo a mais de 20 milhões de usuários. (PROCHNO, 2018)

A companhia não se intitula como uma empresa de transportes, mas sim como uma indústria de tecnologia⁵, que não oferece serviço de taxi ou caronas remuneradas, mas apenas que disponibiliza uma plataforma para conectar motoristas e passageiros. Ressalta ainda que não é dona de carros ou tem os motoristas parceiros como funcionários até por que os mesmos é que decidem quantas horas vão dirigir ou sequer se vão dirigir. (PROCHNO, 2018)

Uma das características do processo de utilização, tanto para motoristas como para usuários, é a simplicidade, fator que contribui significativamente para a forte expansão da empresa.

A pessoa que intenciona ser motorista particular (colaborador) do Uber necessitará se cadastrar no site do aplicativo, devendo cumprir uma série de requisitos, dentre eles certidões negativas (antecedentes criminais) da justiça federal e estadual. Se, porventura, o seu cadastro for aprovado, o veículo do motorista licenciado pela plataforma estará disponível para solicitação de uso; Dessa forma, quando um usuário (que também deve se cadastrar no sistema do aplicativo, solicitar um transporte por seu aparelho *smartphone*, o próprio aplicativo, pelo sistema GPS, determinará qual o motorista mais próximo na localidade e direcionará para ele a corrida. (LOPES, 2015, *apud*, LINS, 2016, p. 836)

Essa suposta facilidade estimula a competitividade entre os motoristas e fomenta o mercado, tendo como fruto uma série de benefícios para a população como a diminuição de tarifas e o aumento da frota disponível. Aqui não há de se falar em concorrência desleal. (FERRER, MOLLICA, 2017)

Desta forma, em virtude dos fatores já apontados, dentre outros, o aplicativo Uber tem ganhado importante atenção destacando-se perante tantos milhares de aplicativos à disposição no mundo, não apenas em nível internacional, mas também no cenário jurídico brasileiro. (RODRIGUES; DE OLIVEIRA; SILVA, 2016)

3.2 Da Lei Federal 13.640 de março de 2018

O advento da lei federal 13.640 de março de 2018 tem como objetivo a alteração das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (lei 12.587/2012)

⁵ A empresa Uber, ao denomina-se como simplesmente uma empresa de tecnologia e não como uma empresa de transporte busca trazer para si uma imunidade jurídica perante eventuais responsabilização que venha a sofrer em virtude do oferecimento de seus serviços.

possibilitando a regulamentação do transporte individual remunerado de passageiros. Embora curta esta norma trouxe inovações importantes, como por exemplo a substituição da definição de transporte motorizado privado⁶ por transporte remunerado privado individual de passageiros⁷, vindo aqui a prever de forma expressa a utilização de aplicativos. (BRASIL, 2018)

Também foram atribuídos aos Municípios e ao Distrito Federal a competência exclusiva para fiscalizar e regulamentar o serviço de transporte remunerado individual de passageiros⁸ prevendo ainda como diretriz, dentre outras, a efetiva cobrança de tributos municipais devidos pela prestação do serviço. (BRASIL, 2018)

Dentre os requisitos necessários à autorização para dirigir veículo destinado ao transporte remunerado privado individual está que o veículo não poderá ter idade superior e características divergentes do que for exigido pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal. Quanto aos motoristas, além de outras exigências, deverão apresentar certidão negativa de antecedentes criminais⁹. (BRASIL, 2018)

A regulamentação tem como objetivo normatizar um serviço até então inexplorado, amparado nas prerrogativas de garantir mais segurança para os usuários e uma maior participação do Estado na maneira como será gerenciado o novo sistema.

⁶ Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

X - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;

⁷ Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: 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.

⁸ Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios.

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:

I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;

⁹ Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições:

I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;

II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal;

III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);

IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Outrossim, com o advento de novas taxas, certamente se formaram resistências por parte dos envolvidos. (CARDOSO JUNIOR; CUNHA, 2018)

3.3 Da Lei Municipal de Fortaleza 10.751 de junho de 2018

Com a lei federal 13.640/2018, conforme já visto anteriormente, foram atribuídos aos municípios e ao Distrito Federal a competência para fiscalizar e regulamentar o serviço de transporte remunerado individual de passageiros.

Desta forma, o legislativo municipal de Fortaleza editou a lei 10.751 de junho de 2018 que visa dispor sobre o uso do intensivo viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros através de Plataformas Digitais de Transportes. (FORTALEZA, 2018)

A norma municipal segue, dentre as suas diretrizes, a racionalização da ocupação e da utilização da estrutura instalada, a promoção do desenvolvimento sustentável nas dimensões socioeconômicas e ambientais e a harmonia entre a utilização do transporte público e dos meios alternativos de transporte individual. Determina ainda que a exploração da atividade econômica de transporte remunerado privado individual de passageiros fica adstrita às Plataformas Digitais de Transporte, que por sua vez, deverão ser credenciadas junto a Prefeitura e serão responsáveis pela intermediação entre os motoristas prestadores e os usuários. (FORTALEZA, 2018)

Fica instituída ainda, a título de Imposto sobre Serviços (ISS), o preço público sobre forma de outorga onerosa, em contrapartida do uso intensivo do viário urbano, estipulando em 2% (dois por cento) o valor total de cada viagem a ser recolhido pela Plataforma Digital. Ainda segundo a lei municipal, este percentual pode cair para 1% (um por cento) se as empresas adotarem medidas mitigadoras como a implantação de faixas exclusivas para ônibus, calçadas, ciclo faixas, estações de bicicletas compartilhadas, dentre outras. (FORTALEZA, 2018)

Prevê, como requisitos aos motoristas, a conclusão de um curso de taxista, ser contribuinte individual no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e apresentar certidão de antecedentes criminais, dentre outros. Já os veículos deverão passar por uma vistoria junto a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR) não podendo possuir idade superior a cinco anos, sendo dada uma carência de 36 meses para que esta exigência seja atendida. (FORTALEZA, 2018)

Por fim, institui como infração, com a devida multa e medida administrativa, a realização do serviço de transporte remunerado de passageiros privado individual de passageiros sem a utilização da Plataforma Digital cadastrada junto ao município, a montagem de ponto fixo de espera de passageiros e a utilização de cadastro ou login de terceiro. (FORTALEZA, 2018)

3.4 Da necessidade ou não de regulamentação

A Uber, ao começar atuar no Brasil, encontra um cenário de grande insatisfação em relação a qualidade e ao custo do transporte público, ao mesmo tempo que a população não detinha opção de escolha em virtude do monopólio público individual de passageiros pelos taxistas. De um lado a empresa trouxe uma alternativa para usuários que passaram a contar com um serviço de melhor qualidade e preço acessível ao mesmo tempo que também possibilitou a muitos desempregados que viram na plataforma uma oportunidade de renda. De outro estavam os taxistas que acostumados ao monopólio do serviço se viram vulneráveis e ameaçados por uma concorrência até então inexistente. Sendo assim foi necessária a intervenção estatal, interrompendo o vácuo legislativo de até então, com a edição da lei 13.640, de 26.03.2018. (SALMAN, FUJITA, 2018)

Uma ausência de regulamentação jurídica deixaria vulneráveis tanto motoristas colaboradores como usuários, principalmente por estarem diante de uma empresa que se diz apenas conectar motoristas parceiros a clientes, os colocando em uma posição insegura quando no decorrer da atividade vierem a ocorrerem prejuízos. Torna-se desta forma difícil responsabilizar uma empresa que nega ser de transporte, mas sim de tecnologia. (RODRIGUES; DE OILIVEIRA; SILVA, 2016)

A regulamentação desta forma é necessária considerando que

[...] devido à escassez de legislação, até mesmo por apresentar de uma nova maneira ao mercado, é de fato imprescindível, pois o mercado necessita da intervenção estatal como base de ajuste para que ocorra de forma correta e eficaz sem abrir mão do livre comércio para que possa se desenvolver e garantir um resultado mais benéfico para a população. (CARDOSO; CUNHA, 2018, p. 7)

Sem uma lei que possa regulamentar o serviço a clandestinidade tende a aumentar, inclusive favorecida pelos meios tecnológicos, vindo a prejudicar a gestão pública e causar insegurança aos consumidores. Desta feita há necessidade de se

compatibilizar as eminentes tecnologias, a exemplo das plataformas digitais, com as atividades empreendidas pelos taxistas. (KOSH, 2017)

Desta forma, sem uma definição clara se a Uber seria um serviço de carona remunerada, atividade de taxista, mero contrato particular de transporte individual privado ou até mesmo de prestação de serviço, abre-se espaço para lacunas jurídicas que podem possibilitar a aplicação de diplomas legais mais brandos em caso de responsabilização. (RODRIGUES; DE OILIVEIRA; SILVA, 2016)

Não se pode esquecer que apesar da regulamentação acarretar prejuízos sociais e econômicos, em termos de segurança ela é necessária e ainda trará uma grande arrecadação que será revertida ao âmbito público em razão do pagamento dos impostos municipais regulatórios. (CARDOSO; CUNHA, 2018)

Por outro lado, a prática deste serviço, mesmo que o estivesse ausente de regulamentação para estar em consonância com o ordenamento jurídico, não configura um ilícito, mas apenas um mero exercício da iniciativa privada que conta com a aprovação do consumidor ao mesmo tempo que traz uma oportunidade de trabalho para os motoristas. (GUERRA; DE MOURA, 2018)

Os marcos regulatórios, até então necessários em virtude de grande assimetria de informações entre usuários e passageiros, eram refletidos na necessidade de fiscalização da autorização de entrada, tabelamento de preços e controle da segurança e que devido as limitações tecnológicas até então não eram contestados. No entanto estes mesmos marcos não podem ser empregados para justificar a intervenção estatal no serviço Uber que graças a sua tecnologia trouxe uma inovação ao mercado que superou as barreiras vigentes mitigando as assimetrias de informação entre consumidores e prestadores o que torna a regulamentação estatal desnecessária. (NODA; SILVA; GILBRAN, 2018)

Apesar de a regulamentação trazer uma ideia de confiabilidade atestada pelo governo como instituição que visa o bem-estar social, o que ocorre é que o poder estatal estabelece restrições por meio de seu poder normativo, como por exemplo barreiras a concorrência e tributos abusivos, que acabam por gerar consequências negativas ao consumidor. Desta forma a intervenção do Estado na atividade econômica deve ocorrer apenas de forma subsidiária devendo a regulação ser feita pelo próprio mercado de tal forma que quanto mais livre, mais equilibrado pelos próprios consumidores. (NODA; SILVA; GILBRAN, 2018)

Podemos ainda afirmar que amparados nos art. 730¹⁰ e 731¹¹ do Código Civil temos que se o transporte ocorre em virtude de autorização, permissão ou concessão deverá ser regido por normas regulamentares ou pelo que for estabelecido naquele ato, sem prejuízo da aplicação do Código Civil. Desta forma podemos concluir que se o transporte não ocorrer mediante autorização, permissão ou concessão não há necessidade de expedição de normas regulamentares locais, pois estamos tratando de um serviço eminentemente privado. (MARTINS; NASCIMENTO; MACHADO, 2017)

3.5 Da Livre Iniciativa

A livre iniciativa é um dos fundamentos não apenas da ordem econômica, como está disposto no caput do art. 170¹² da Constituição Federal, mas também da própria República, conforme previsto no inciso IV¹³ do art. 1º de nossa carta maior.¹⁴

A liberdade de concorrência e a livre iniciativa podem ser consideradas princípios e como tal possuem força normativa devendo assim orientar a interpretação da legislação infraconstitucional de tal forma que deverão ser ponderados sobre qualquer lei que venha a tratar do transporte individual de passageiros. Com a livre iniciativa deverá ser garantido a liberdade de se prestar um serviço com a menor quantidade de entraves possível enquanto que a livre concorrência garantirá que, não ocorrendo isonomia entre os agentes, o Estado poderá intervir para corrigir tal distorção. (ROSA, 2018)

A livre iniciativa é um corolário do liberalismo econômico e significa que o Estado tem o seu poder de intervenção limitado de tal forma que não deverá restringir o exercício da atividade econômica, mas apenas disciplinar e impor requisitos mínimos, sem, no entanto, privar a liberdade que o indivíduo tem de escolher seu trabalho. (GUERRA; DE MOURA, 2018)

¹⁰ Art. 730. Pelo contrato de transporte alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas.

¹¹ Art. 731. O transporte exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão, rege-se pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos, sem prejuízo do disposto neste Código.

¹² Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa[...]

¹³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

¹⁴ Pertinente destacar o aparente conflito principiológico que nossa constituição traz a baila ao proclamar ao mesmo tempo como um fundamento da ordem econômica a valorização do trabalho em um país com sistema econômico capitalista que, por sua vez, tem por fim o lucro. A suposta contenda pode ser esclarecida ao se vislumbrar o princípio da subsidiariedade que denota ao Poder Estatal a obrigação de agir quando o particular não tiver sozinho condições de regular-se por si só.

Podemos decompor o princípio da livre iniciativa em quatro outros elementos constitucionais a citar a existência de propriedade privada que garante a apropriação particular dos bens e dos meios de produção; a liberdade de empresa que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, não se submetendo a autorização estatal, salvo nos casos previstos em lei; a livre concorrência permitindo ao empreendedor o estabelecimento de preços de acordo com mercado e com o ambiente competitivo e por fim a liberdade de contratar, decorrente do princípio da legalidade, em que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se não em virtude de lei. (BARROSO, 2002, p. 3-4, *apud* LINS, 2016)

Apesar de também ser considerado um princípio, a livre iniciativa

[...] não ostenta caráter absoluto e incondicional na ordem constitucional brasileira. Afinal, a Constituição de 88 está longe de consagrar um modelo econômico libertário, à moda do *laissez-faire* do século XIX, como se percebe de outros fundamentos, objetivos e princípios também contemplados no seu art. 170 – e.g., “valorização trabalho humano”, “existência digna”, “justiça social”, “função social da propriedade”, “defesa do meio ambiente”, “redução das desigualdades regionais e sociais”. Nossa Constituição legitima a intervenção estatal na economia não apenas para corrigir as chamadas “falhas do mercado”, como também para promover outros objetivos fundamentais, como a igualdade substantiva e da justiça social, como expõe. (SARMENTO, 2015, p. 7, *apud* CARDOSO, CUNHA, 2018, p. 4)

A livre iniciativa deve atuar sob dois entendimentos, sendo o primeiro como uma forma de frear a intervenção do Estado na economia de forma que venha a dificultar ou impedir a formação e o desenvolvimento de empresas privadas devendo reservar-se as atividades econômicas previstas constitucionalmente. O segundo entendimento é direcionado a iniciativa privada que deverá abster-se do exercício de práticas empresariais incompatíveis com a liberdade de iniciativa devendo se submeter a uma concorrência lícita. (COELHO, 2014, p. 66-68 *apud* GARCIA; TAVARES, 2016)

É voltado para a preservação do modo de produção capitalista na medida em que a competitividade incentiva a distribuição de recursos por um preço menor de tal modo que garante a tutela do consumidor. Também é meio para garantir a dignidade da pessoa humana ao assegurar oportunidades iguais a todos os agentes. (ELIA, 2016, *apud* SAMPAIO NETO, 2016)

Desta feita a ordem econômica constitucional deverá sempre ser ponderada entre a liberdade de iniciativa privada, mas também a valorização do trabalho humano, de um lado capital, do outro trabalho, deve considerar a opção feita pelo capitalismo, mas

não esquecer que devem ser respeitadas regras mínimas que venham a garantir a dignidade humana. (POMPEU; HOLANDA, 2017)

Por fim cabe lembrar que a Constituição garantiu a livre iniciativa uma formula genérica sendo inevitáveis as celeumas em torno de seu conteúdo e abrangência, podendo estar sujeita a interpretação fundamentalistas onde se busca atribuir um conceito ao referido princípio baseado em doutrinas abrangentes particulares, sejam elas liberais ou sócio-dirigentes. (SOUZA NETO; MENDONÇA, 2007, p. 709-741 *apud* GARCIA; TAVARES, 2016)

3.6 Da Livre Concorrência

Já a livre concorrência é um dos princípios basilares da ordem econômica, estando previsto no inciso IV do mesmo art. 170¹⁵ da Constituição Federal. (BRASIL, 1988)

Inicialmente convém esclarecer a diferença entre a liberdade de iniciativa econômica e livre concorrência. A primeira parte de um conceito de liberdade de exercício de profissão para trabalhadores ou de atividade econômica para empresas, de tal forma que possa ser garantido a todo agente econômico exercer livremente, nos termos da lei, atividade econômica em sentido amplo. (SCAFF, 2006, p. 110-111, *apud* FERRER; MOLICA, 2017)

Já a livre concorrência repudia os monopólios e tem como objetivo propiciar condições para que possa ocorrer a concorrência perfeita, sempre respeitando os demais princípios da ordem econômica constitucional. Sua base principal está ancorada na isonomia e não na liberdade, que por sua vez, embora não possa ser afastada, não é elemento essencial. Desta forma cabe ao Estado criar condições para que seja possível a livre concorrência, seja através de sua inação quando garante o exercício da liberdade, ou seja através de ações concretas que tenham intuito de reprimir o abuso do poder econômico que tem como consequência a dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. (SCAFF, 2006, p. 110-111, *apud* FERRER; MOLICA, 2017)

¹⁵ Art. 170. 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 os seguintes princípios:

IV - livre concorrência;

Ainda nesta linha de pensamento podemos concluir que o princípio da livre concorrência se relaciona com a biopolítica sendo imprescindível ao equilíbrio do sistema econômico. Deve ser entendido ainda como um freio a soberania do Estado que não deve interferir na livre concorrência, mas fiscalizar a prática de atividades anticoncorrenciais por parte de seus particulares. (FISCH; COSTA, 2018)

A livre concorrência desta forma pode ser entendida como uma forma de tutela do consumidor pois propicia a distribuição de recursos com um preço mais baixo ao induzir a competitividade. (FERRAZ JUNOR, 1989, p. 34 *apud* ROSA, 2018)

Os princípios, não apenas da livre concorrência, mas também o da livre iniciativa, produzem externalidades positivas ao propiciar a redução de preços cobrados e a melhoria na qualidade dos produtos e serviços. (GUERRA; DE MOURA, 2018)

Sendo assim, apesar da concentração econômica possa ocasionar o desenvolvimento, o intuito de nosso sistema constitucional é garantir um mercado competitivo através da multiplicidade de agentes econômicos. (CRETELLA JR., 2000, p. 263 *apud* LIMA, 2016)

Exerce forte pressão para que as empresas possam se desenvolver, de tal forma que a livre concorrência

é indispensável para o funcionamento do sistema capitalista. Ela consiste essencialmente na existência de diversos produtores ou prestadores de serviços. É pela livre concorrência que se melhoram as condições de competitividade das empresas, forçando-as a um constante aprimoramento dos seus métodos tecnológicos, dos seus custos, enfim, da procura constante de criação de condições mais favoráveis ao consumidor. Traduz-se, portanto, numa das vigas mestras do êxito da economia de mercado. (BASTOS; MARTINS, 1990, p. 25 *apud* FISCH; COSTA, 2018, p.15)

O princípio da livre concorrência tem como base o princípio da democracia pois todos podem participar diariamente do processo econômico do mercado ao exercer suas escolhas livremente. Podemos chamar este processo de democracia dos consumidores se manifestando em uma votação diária dos consumidores ao externalizar suas preferências. (LINS, 2016)

3.7 Do Intervencionismo Estatal na Economia

A soberania sempre esteve presente nas relações entre Estado e indivíduos e com o surgimento do capitalismo, este mesmo estado, passou a intervir na ordem econômica, Com a promulgação da Constituição Federal vigente foram previstos

mecanismos, como os princípios da livre concorrência, que tem como objetivo abster o estado da citada intervenção. (FISCH; COSTA, 2018)

A relação entre Estado e economia deve ser compreendida entre os conceitos de Estado Liberal e Estado Social, termos antagônicos, oriundos respectivamente do liberalismo e do intervencionismo. O Estado Liberal tem como base o princípio da intervenção mínima na economia deixando para os próprios agentes econômicos o papel da atuação no mercado no sentido de sua auto-regulamentação. Já o Estado Social diz ser indispensável a intervenção do poder estatal para que possa ser garantido os direitos sociais. (CENCI; BEDIN; FISCHER, 2012)

A teoria econômica liberal neoclássica e a teoria keynesiana influenciaram ordenamentos jurídicos por todo o mundo moldando o sistema econômico destes países. Ambas trazem como foco o capitalismo e a relação com a possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico. Aquela, amparada por Friedrich Hayek, prega o resgate do *laissez-faire* e o Estado mínimo. Já esta, referenciada por John Maynard Keynes, defende a necessidade de intervencionismo estatal em prol de assegurar determinados direitos sociais. Em terras brasileiras foi dado um maior enfoque a ideologia keynesiana quanto a função do estado e a necessidade de intervenção no domínio econômico. Outrossim foi garantida a manutenção do sistema capitalista em períodos de crise e instabilidade, não desprestigiando a tese de Hayek. (REYMAO; OLIVEIRA, 2017)

A atuação estatal, com respaldo constitucional, na ordem econômica brasileira poderá se dar de forma direta ou indireta. Se dá de forma direta em casos excepcionais em que o Estado passa a atuar como sujeito no mercado por meio de empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias. Já a indireta, com preponderante atuação, se dá por meio da normatização e da regulação da economia por práticas estatais de fiscalização, incentivo e planejamento. (ALVES, 2015)

Neste mesmo sentido temos que a regulamentação é o poder que possui o Estado de ditar as regras pelas quais serão prestados os serviços públicos, a exemplo se sua fruição será facultativa ou compulsória. O poder público possui o poder-dever de verificar e examinar como o serviço está sendo prestado com base em critérios de eficiência. Poderá então impor medidas visando à otimização executiva do serviço. (GUERRA, 2007, p. 336-337 *apud* GUERRA; DE MOURA, 2018)

Desta forma, ainda em relação ao papel do Estado como regulador da economia deve-se

[...]concluir que qualquer intervenção do Estado no domínio econômico deve ser comedida no que tange às restrições e entraves para um agente de mercado colocar seus produtos e serviços em circulação, assim como eventuais ingerências devem ser vistas com parcimônia, pois a concorrência há de ser salutar e beneficiar, sobretudo, os consumidores – cuja defesa também é princípio da ordem econômica. (ROSA, 2018, p. 140)

Aqui abre-se espaço para a aplicação do princípio da subsidiariedade, em que pese, o Estado passa a atuar com um papel de supletividade, complementariedade, suplementariedade no domínio econômico de forma a subsidiar a iniciativa privada quando o particular não se mostrar apto a agir ou regular por si só. Sendo assim o Estado não poderá mais se portar de forma tão ampla ao exercício da atividade econômica como vinha até então. (ALVES, 2015)

O princípio da subsidiariedade pode ser considerado constitucional ao ter seu tratamento disposto no caput do art. 173¹⁶ da Constituição Federal. Outrossim o que merece ser discutido é quais são os limites que este princípio impõe a intervenção estatal. A resposta deste questionamento pode ser extraída da interpretação que será dada a expressão “relevante interesse coletivo” nos termos no dispositivo supramencionado. Embora este pode ser considerado um norte, longe está de por fim a celeuma pois não se pode estabelecer de forma taxativa e confiável o conceito em virtude de estarmos tratando de um conceito jurídico indeterminado. (SANTOS, 2017)

¹⁶ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

4 OS DESAFIOS DE MOBILIDADE URBANA EM FORTALEZA

Cada vez mais os governantes estão sendo cobrados pela população no sentido de implementar políticas públicas efetivas que venham a proporcionar a melhoria das condições de mobilidade das pessoas e a redução dos custos dos deslocamentos urbanos, em especial os relacionados ao transporte público coletivo. (DE CARVALHO, 2016)

No entanto, o que se percebe, é que a deterioração das condições de mobilidade da população dos grandes centros, principalmente relacionado ao crescimento dos acidentes de trânsito com vítimas, dos congestionamentos e dos poluentes, irá permanecer por muito tempo considerando que as medidas de estímulo ao uso do transporte público e do transporte não motorizado são preteridas em detrimento de políticas de incentivo à produção, venda e utilização de veículos privados. (CARVALHO, 2016)

A mobilidade é ainda meio essencial de inclusão a ser desenvolvido nas cidades, sendo esta visa

[...] primordialmente contribuir para celebração de relações obrigacionais que envolvem bens e serviços, vivência de momentos de lazer de descobertas culturais e acima de tudo de um intercâmbio harmônico entre seus cidadãos, mas nada disso é possível se não houver uma adequada mobilidade urbana disponível a todos, propiciando que a cidade seja vivida por todos, e não apenas transforme-se em uma vitrine a ser cobiçada por seus moradores. (XIMENES, 2018, p. 53)

Desta forma o planejamento urbano deve ocorrer observando as particularidades da cidade para que possam ser atendidas as demandas existentes em cada contexto urbano. Infelizmente não é o que ocorre sendo que este mesmo planejamento é conduzido de forma inadequada gerando graves prejuízos à mobilidade e o exercício dos direitos à cidade. (XIMENES, 2018)

Outrossim, não se pode pensar em questões associadas ao planejamento urbano sem associá-la ao problema do aumento populacional que impulsiona a expansão das cidades sem que estas consigam oferecer uma estrutura adequada a tamanha demanda. Este inchamento das cidades não traz problemas apenas relacionados a mobilidade urbana, mas também traz à tona o caráter excludente da sociedade tornando cada vez mais grave questões relacionadas à desigualdades, à violência e à degradação ambiental. Sendo

assim, a defendida sustentabilidade, não pode ficar apenas no plano das ideias e do discurso, mas deve ser efetivada devendo as cidades a tê-la como objetivo. (AZEVEDO, 2016)

A forma urbana de uma cidade é o resultado do somatório de diversos componentes dentre os quais estão o desenho urbano, a forma do sistema viário, o uso do solo e a disposição geográfica do sistema de atividades associada à economia local. Todos estes fatores determinam os padrões de deslocamento de uma cidade. O sistema de transporte por sua vez deverá atender a esta demanda por viagens e por isso é que deverá ser planejado de forma integrada ao planejamento urbano buscando sempre uma menor dependência do transporte motorizado, em especial o automóvel privado, deverá ainda propiciar menores distâncias entre os desejos de deslocamento mais intensos, dar prioridade ao transporte público em detrimento dos demais e dar ênfase aos não motorizados em relação aos motorizados. (FORTALEZA, 2015)

A mobilidade urbana então deve ser vista como a integração entre o uso do solo, sistema viário, sistema de atividades e sistema de transportes, não podendo jamais menosprezar a forma como aconteceu a evolução urbana e a mobilidade de cada município, compreendendo as decisões já tomadas, erros e acertos, para o enfrentamento dos desafios que já foram ou estão sendo superados, para só assim entender as condições atuais de mobilidade. (FORTALEZA, 2015)

4.1 Um breve panorama histórico

Em 1875, a então Capital da Província do Ceará, teve elaborada a denominada Planta da Cidade de Fortaleza, feita pelo arquiteto e engenheiro da província Adolfo Herbster, e já previa um conjunto de medidas cuja finalidade era a ordem social e a racionalidade espacial, dentre as quais podem ser citadas o alinhamento de casas, ruas e a disposição de três bulevares fronteiros da área urbana que tinham como intuito o escoamento de mercadorias e a mobilidade de pessoas e veículos, sendo hoje estas vias intituladas de Avenida do Imperador, Duque de Caxias e Dom Manuel. Também existia, por parte de seus idealizadores, uma preocupação sanitária pois já tinham em mente que as grandes concentrações urbanas contribuíam para o surgimento de epidemias. (LUZ, 2016)

O desenvolvimento crescente da cidade, principalmente impulsionado por ser rota de escoamento de produção de algodão do interior do estado para os Estados Unidos e outros países, trouxe força política e já despertava nos governantes a necessidade de priorização do planejamento urbano. Neste sentido foram inúmeros os planos de desenvolvimento urbano, no entanto não chegavam a ser parcial ou integralmente executados em virtude da feroz e ágil especulação imobiliária que se sobressaia as ações desenvolvidas pelo poder público. (XIMENES, 2018)

Este fator fez com que a cidade de Fortaleza tenha preferido a elaboração de planos de desenvolvimento urbano de curta duração, limitados a cada gestão, o que impossibilitava a adoção de medidas mais ousadas. O desenvolvimento urbano apesar de ser projetado pelo poder público era executado sobre a regência da iniciativa privada. (XIMENES, 2018)

Outrossim não eram apenas estas as preocupações deste desenho ortogonal, mas também

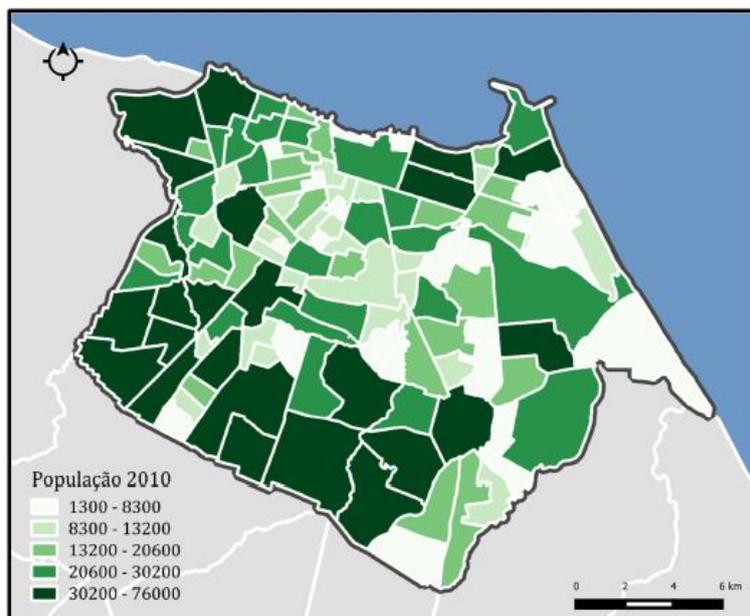
[...]preocupação da projeção de praças arborizadas, espaços de lazer e circulação das correntes de ar, diz respeito, também, e principalmente ao disciplinamento do comportamento da população, ou seja, a implementação de condutas normatizadas, com avenidas largas e retilíneas, como forma de propiciar uma vigilância policial mais eficiente em caso de fácil acesso de tropas militares, na eventualidade da existência de foco de tumultos e rebeliões. (LUZ, 2016, p. 47)

As melhorias na infraestrutura, somadas à economia do algodão e as estiagens severas no sertão, contribuíram para um intenso êxodo rural considerando a capital como um local de oportunidades. Para que se possa ter uma ideia, em 1890 a população de Fortaleza, que era de 16 mil habitantes em 1859, passa para mais de 40 mil. Esse contingente vindo do interior se estabelece nas periferias de Fortaleza, forçando uma expansão urbana em locais de pouca infraestrutura e que exige deslocamentos maiores. (FORTALEZA, 2015)

Os efeitos deste processo ainda podem ser percebidos no presente, conforme pode ser observado na figura 04, fica demonstrado, de acordo com dados do ano de 2010,

o grande contingente populacional em áreas periféricas da cidade em detrimento de áreas centrais.

Gráfico 04 – População por bairro de Fortaleza em 2010



Fonte: Prefeitura de Fortaleza, 2015.

É nesse contexto que surge o primeiro sistema de transporte público de Fortaleza que era composto por bondes de tração animal e operacionalizado através da Companhia Ferro -carril do Ceará, com 4.210 metros de trilhos que partiam da Praça do Ferreira, onde se localiza a estação central, permitindo a ligação com a alfândega, com o cemitério bom jardim, com o matadouro público, com o Benfica e com a Avenida Visconde do Rio Branco. (FORTALEZA, 2015, p. 12)

4.2 Do cenário atual

A capital cearense, conforme dados divulgados pelo censo realizado pelo IBGE em 2010, possui uma população de quase 2,5 milhões de pessoas o que a faz ocupar a posição de quinta maior cidade do país em termos populacionais. Sua densidade demográfica se aproxima de 7,8 mil habitantes por km², a nona maior do Brasil. Possui uma área territorial de 314 mil km². Já dados do censo de 2015 apontaram que o fortalezense tem um PIB per capita de mais de 22 mil reais. Outrossim, frente a estes números, o censo de 2010 traz que apenas 13,2% das vias públicas são urbanizadas.¹⁷

¹⁷ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>>, acesso em 16.11.2018

Em 2016, ante a campanha eleitoral para as eleições municipais de Fortaleza, já se tinha que a mobilidade urbana seria questão prioritária para o próximo gestor. Para Uribam Xavier¹⁸ o problema da mobilidade urbana na capital cearense é crônico não necessitando apenas de engenharia de rua, mas também de um transporte público eficiente. Outra questão importante é um olhar dos gestores sobre o caos urbano que se formou na periferia, onde o poder público não alcança e se tem um amontoado de pessoas que convivem com a inexistência ou mesmo a falta de qualidade das moradias. (MARTINS, 2016)

Nos últimos anos Fortaleza vem apresentando ganhos em mobilidade urbana devido a diversas intervenções como por exemplo a mudança de fluxo em ruas e avenidas, a implantação de sistemas binários em vias paralelas ou em vias que ligam dois bairros ou zonas da cidade, mas principalmente pela inclusão do BRT. O transporte coletivo oferecido teve melhoras embora ainda seja incapaz de atender tantas demandas. Haveria um ganho muito maior se o Metrofor fosse utilizado de maneira mais intensiva e se o VLT que tem como objetivo ligar o bairro da Parangaba ao do Mucuripe entrasse em operação. Outrossim, as medidas até agora tomadas, não foram suficientes para vencer os problemas de mobilidade urbana e acessibilidade urbana, a exemplo da precariedade na integração metropolitana. (SILVA, 2017)

Inegavelmente a questão cultural é obstáculo a ser vencido, principalmente no tocante a utilização dos automóveis e das motocicletas que tiveram sua aquisição facilitadas através de financiamentos. Os carros têm um significado de status que ultrapassa a sua razoabilidade funcional. Já as motos possuem um preço mais acessível e surgem como alternativa para se driblar os congestionamentos. Independente de qual seja a escolha, temos como resultado um aumento excessivo dos fluxos em várias direções e conseqüentemente frequentes retenções de tráfego, congestionamentos e acidentes. (SILVA, 2017)

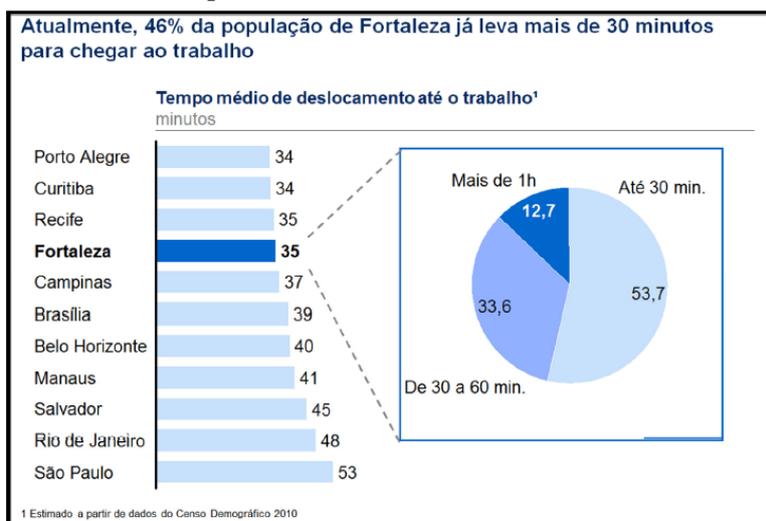
Em Fortaleza, o transporte individual é formado principalmente por carros e motos e o transporte público coletivo por ônibus. A maioria da população que necessita utilizar o sistema coletivo tem que se submeter a um longo tempo de espera para depois se sujeitar a um tipo de transporte com uma qualidade e oferta aquém do desejado. Desta forma cada vez mais as pessoas buscam adquirir um transporte individual como meio de

18 Professor do Departamento de Ciências Sociais do da Universidade Federal do Ceará

suprir estas necessidades. Consequentemente, esta tendência contribui para que, presas ao trânsito, as pessoas desperdicem longos períodos de tempo que são vivenciados, de maneira estressante, nos inúmeros engarrafamentos. Desta forma, o carro, paradoxalmente, ao mesmo tempo que é objeto de desejo, passa a ser também motivo de transtorno. (CRUZ; CAVALCANTE; MARTINS, 2017)

Dados do Censo Demográfico de 2010 e disponibilizados pela Prefeitura de Fortaleza apontam que a capital cearense figura, entre as capitais pesquisadas, como uma das que as pessoas levam o menor tempo médio de deslocamento até o trabalho. Outrossim quase metade da população fortalezense já leva mais de 30 minutos para realizar o deslocamento supramencionado. (FIGURA 05)

Gráfico 05 – Tempo médio de deslocamento até o trabalho

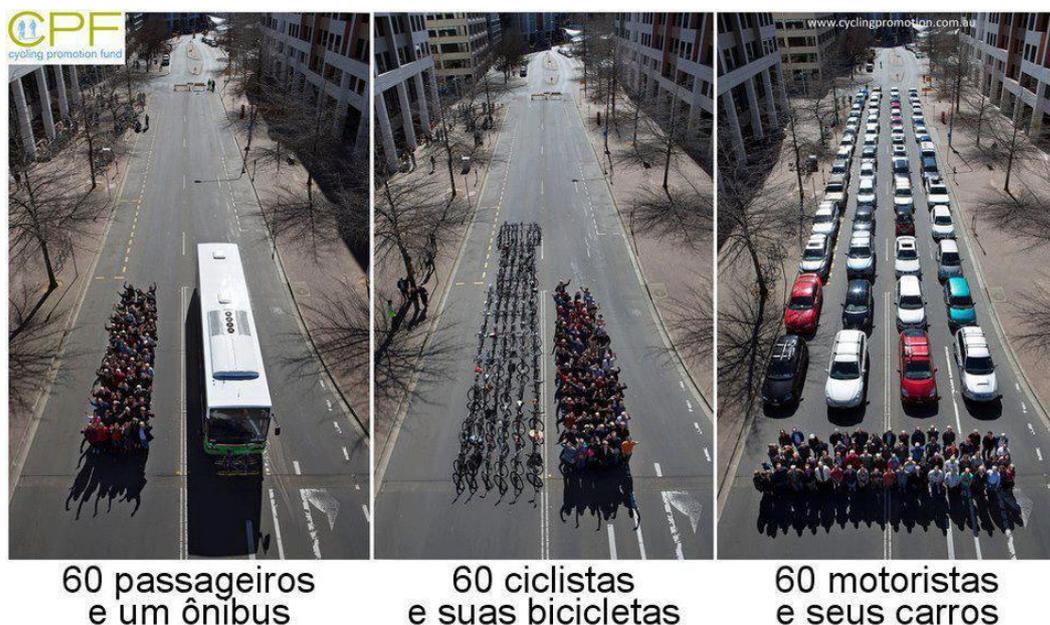


Fonte: Prefeitura de Fortaleza, 2015.

Apesar do protagonismo dos automóveis, a cidade de Fortaleza conta com cinco sistemas de transporte público coletivos e quatro de transporte público individualizado. O sistema coletivo é composto pelo transporte público regular que é realizado pelos ônibus, pelo transporte público complementar que é operacionalizado pelas vans, pelo metrô através das linhas sul e oeste, pelo veículo leve sobre trilhos (VLT) e pelo transporte rápido por ônibus (BRT). Já o sistema individualizado é integrado pelo taxi, pelo mototaxi, pelas bicicletas compartilhadas e pelo Uber. Dentre os citados apenas o VLT, o metrô e o trem metropolitano não são geridos pelo poder municipal. (XIMENES, 2018)

Com essa ênfase dada aos veículos cada vez mais foram pensadas e postas em execução políticas que priorizam as vias para os carros, a exemplo dos viadutos e binários introduzidos na cidade, fazendo com que cada vez mais os pedestres venham a perder espaço no planejamento da cidade. Estas escolhas contrariam o conceito de cidade sustentável, quando se deveria, na verdade, dar maior atenção a meios de transporte que contribuam para a mobilidade e não para o caos que hoje se tornou. A mobilidade deve ser pensada inclusive quando não se usa nenhum meio de transporte para o deslocamento, ou seja, a pé, pois este além de ser um complemento seja antes, depois ou entre modais, também existe por si só ao ser meio de um excessivo número de viagens. (AZEVEDO, 2016)

Figura 6 – Espaço ocupado por modal de transporte



Fonte: <http://viatrolebus.com.br/wp-content/uploads/2015/02/carro-bicicleta1.jpg>. Acesso em 16 de novembro de 2018.

Tem-se que entre os anos 2013 e 2015 os investimentos em sistema de transporte cresceram, no entanto ainda se deve priorizar os meios de transporte coletivos e não motorizados em detrimento de investimentos em obras viárias como obras de arte, duplicações e vias expressas priorizando o uso o automóvel. A cobertura da área urbana atendida pelo transporte coletivo passou de 17 para 39%, mas este avanço não supriu a necessidade do aumento de vias dedicadas possibilitando um maior acesso ao sistema de transporte coletivo. (BRASIL, 2015)

Os modos não motorizados de transporte também merecem mais atenção, pois apesar da elaboração do plano diretor cicloviário e da implantação de 44 km de

estrutura cicloviária no período supracitado, esta representa apenas 3% da malha viária do município, que embora seja considerado elevada para a realidade brasileira, ainda necessita ser priorizada. Quanto ao planejamento integrado a capital alencarina possui um histórico de planejamento e regulamentações urbanísticas, mas é deficiente na integração, efetividade e continuidade das ações delas resultantes. (BRASIL, 2015)

A criação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e a elaboração do plano integrado Fortaleza 2040 poderão contribuir para superar estas dificuldades, no entanto, é necessário garantir a participação da sociedade e das diversas secretarias e empresas municipais na elaboração do plano para que este seja efetivamente implementado e se torne permanente na administração municipal. (BRASIL, 2015)

4.3 Plano de Mobilidade de Fortaleza - PlanMob

A mobilidade urbana é assunto em evidência em Fortaleza. Em 2015 a capital cearense, como também outros 3 mil municípios, foram obrigados a elaborar planos de mobilidade urbana para que pudessem receber investimentos do governo federal para o setor. Como resultado tivemos o avanço de políticas públicas em mobilidade que se externalizaram sobre as mais variadas formas de intervenção, como por exemplo a instalação de binários, faixas exclusivas para ônibus, VLT, BRT, ciclofaixas, ciclovias, passarelas, bicicleta e carro elétrico compartilhado. (RIOS, 2018)

Todas estas ações têm como objetivo garantir condições para a livre circulação e a convivência sadia das pessoas entre diferentes áreas. Hoje um dos grandes pontos essenciais é o questionamento da cultura do carro individual e a compreensão do receio que as pessoas sentem em caminhar pelas calçadas. (RIOS, 2018)

O Plano de Mobilidade de Fortaleza (PlanMob Fortaleza) tem como objetivo geral a redução das desigualdades sociais, a garantia da acessibilidade e otimização dos deslocamentos de pessoas e bens, através de uma articulação participativa da sociedade, englobando aqui os entes governamentais, sociedade civil organizada, entidades de classe e pela contribuição dos munícipes. (FORTALEZA, 2015)

O PlanMob de Fortaleza é regido por princípios¹⁹ importantes dentre os quais destacam-se a gestão democrática, o estímulo a utilização do modal cicloviário, o

¹⁹Serão os princípios do PlanMob de Fortaleza:

I. Articulação com os setores de planejamento urbano visando minimizar a necessidade de deslocamentos a longas distâncias.

transporte público integrado e a priorização do transporte não motorizado em detrimento do motorizado, bem como do transporte público em detrimento dos demais meios motorizados. (FORTALEZA, 2015)

Dentre suas diretrizes²⁰ destacam-se a adoção de intervenções que venham a beneficiar prioritariamente o transporte não motorizado, a construção de mecanismos que possibilitem a participação da sociedade no processo de planejamento e a manutenção de uma equipe de planejamento de forma continuada para que o plano possa ser revisto a cada 5 anos ou quando for necessário. (FORTALEZA, 2015)

O PlanMob de Fortaleza, que foi editado em 2015, traz uma linguagem acessível e detalha não apenas ações a serem executadas a curto, médio e longo prazo, mas também intervenções que já estavam em andamento.

4.3.1 Ações em andamento ou em curto prazo de implementação.

Segundo o PlanMob, dentre as ações que já estão em andamento, pode-se destacar o Plano Mestre Urbanístico, realizado pela Prefeitura e que é intitulado de

-
- II. Planejamento com controle social, sempre com foco nas pessoas
 - III. Acessibilidade do tecido urbano e a acessibilidade universal em todo o território municipal.
 - IV. Todas as intervenções urbanas devem considerar que o transporte público tem preferência de circulação em relação aos demais modos motorizados, que o transporte não motorizado tem preferência de circulação em relação ao transporte motorizado, e que o pedestre tem preferência sobre todos os modos de transporte.
 - V. Equidade na aplicação dos recursos públicos.
 - VI. Redução de impactos referentes às intervenções urbanas com relação às pessoas, ao meio ambiente às atividades econômicas.
 - VII. Transporte público planejado e operado de forma complementar e integrados.
 - VIII. Estímulo à Integração entre modos públicos e privados, bem como a utilização do modo cicloviário.
 - IX. Gestão democrática.
 - X. Segurança viária nos deslocamentos e no meio urbano construído.
- (FORTALEZA, 2015)

²⁰Serão diretrizes do PlanMob de Fortaleza:

- I. Promover integração do planejamento da mobilidade com o planejamento urbano e o sistema de atividades/econômico.
 - II. Priorizar o planejamento e a implantação de intervenções que tenham maior quantidade de pessoas beneficiadas e de intervenções que sejam prioritárias para o transporte não motorizado.
 - III. Adequar os itinerários das linhas de transporte complementar de forma a operar como linhas alimentadoras ao sistema troncal;
 - IV. Adequar os itinerários das linhas de transporte coletivo de forma a adequar o sistema o sistema às facilidades da integração temporal.
 - V. Analisar os dados de acidentes de trânsito e propor ações de mitigação.
 - VI. Manter equipe de planejamento da mobilidade de forma continuada de forma a rever o direcionamento do plano a cada 5 anos, ou a qualquer tempo caso seja identificada a sua necessidade.
 - VII. Constituir mecanismos de participação continuada da participação da sociedade no processo de planejamento.
- (FORTALEZA, 2015)

FORTALEZA 2040, tratando-se de um planejamento urbano que tem como objetivo o desenvolvimento sustentável da cidade pelos próximos 25 anos através de uma metodologia de planejamento integrada com ampla participação popular e das três esferas de governo em todas suas fases.

Espera-se que a sociedade se identifique e seja o principal ente fiscalizador de sua implantação. Conta com a participação de uma equipe multidisciplinar e é dividido em três fases: a primeira fase é a interpretação da forma atual da cidade com seus méritos e problemas existentes. A segunda fase é a pactuação da forma urbana que a sociedade deseja para os próximos 25 anos. A terceira e atual fase é a proposição de medidas urbanísticas que venham a direcionar o desenvolvimento sustentável da cidade. Propõe-se ainda que ao final desse planejamento o PlanMob sofra uma revisão imediata de acordo com os resultados obtidos com o FORTALEZA2040.

Outros projetos em andamento que podem ser destacados são o Projeto de Monitoramento da Poluição do Ar que tem como objetivo analisar mudanças ocorridas nas condições atmosféricas em virtude de alterações estruturais e funcionais no sistema de transportes. Também está em execução o Programa de Educação Ambiental que tem como intuito promover mudança de hábito e atitude na população quanto a proteção ao meio ambiente e divulgar as melhorias ambientais conquistadas com a implantação do novo sistema de transportes de tal forma a despertar a consciência ambiental da população para os benefícios das melhorias das condições ambientais e da vida na cidade.

Existem também diversas ações no sentido de incentivar o transporte não motorizado como o programa de expansão da malha cicloviária que tem como fim a intensificação na implantação de ciclofaixas, ciclovias e ciclorotas. A continuidade e expansão do Sistema de Bicicletas Compartilhadas que, em dados atualizados, já proporcionou quase 2,3 milhões de viagens²¹ e do Projeto Ciclofaixa de Lazer²² que contava com apenas uma rota e hoje já possibilita, aos domingos, a utilização da bicicleta por três rotas com estrutura acompanhada pela Guarda Municipal, Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania e Atendimento Móvel de Urgência.

No tocante especificamente ao transporte público temos a implantação, pelo Governo do Estado, de duas linhas do metrô. A linha sul liga o centro de Fortaleza à

²¹ Disponível em: < <http://www.bicicletar.com.br/home.aspx>>, acesso em: 17.11.2018;

²² Disponível em: < <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/ciclofaixa-de-lazer-retoma-percursos-tradicionais-das-rotas-em-direcao-ao-centro>>, acesso em: 17.11.2018;

Região Sul do Município e às cidades de Maracanaú e Pacatuba. Já a linha leste que ainda não está em operação deverá ligar o centro de Fortaleza à Região Noroeste da Cidade cruzando a região mais adensada e com mais viagens motorizadas. Com a oferta deste modal que possui alta capacidade de transporte consequentemente ocorrerá a redução dos congestionamentos e do tempo de viagem. Ainda a cargo do Governo do Estado existem as obras do Veículo Leve Sob Trilhos (VLT) no ramal Parangaba-Mucuripe.

Estão sendo implantados ou melhorados dez corredores de transporte associados a outras obras viárias que visam eliminar pontos críticos de congestionamento sempre dando prioridade ao transporte público. Tem-se ainda a o programa de implantação de faixas exclusivas para ônibus, a reestruturação do sistema complementar, a requalificação das vagas de estacionamento rotativo, a implantação de binários, alteração no sentido de vias, climatização da frota de coletivos, requalificação dos pontos de parada e a disponibilidade ao usuário de um aplicativo móvel para smartphones que possibilite a previsão, em tempo real, do horário de passagem dos ônibus e seu itinerário.

4.3.2 Ações a médio e longo prazo de implementação.

As ações de médio e longo prazo se dividem em quatro frentes que são mobilidade sustentável, transporte de carga, integração intermodal do sistema de transportes e gerenciamento da mobilidade urbana.

Para a mobilidade sustentável se pretende um conjunto de ações buscando melhorar a qualidade do transporte a pé como a desobstrução e regularização de calçadas. Se pretende também a implantação de uma política compensatória, como incentivos fiscais, como forma de fomentar a utilização de modos não motorizados.

Já para o transporte de cargas se mapeará o perfil dos comércios localizados no centro da cidade mantendo os comércios varejistas e tentando realocar os atacadistas. Se buscará ainda a identificação de locais adequados a instalação de centros de distribuição para que se possa limitar o acesso de veículos de carga de grande porte a regiões mais adensadas.

Em relação a integração intermodal do sistema de transportes são várias as medidas prometidas dentre as quais deve ser dada ênfase a priorização da integração de todos os modos de transporte público urbano e metropolitano, implantação de bicicletários em todas estações do metrô e em áreas de transferência de passageiros, expansão da rede cicloviária e das de lazer cicloviário.

E por fim, para garantir o gerenciamento da mobilidade urbana, se buscará a implantação de sistemas de gerenciamento e informação da mobilidade urbana, bem como a constituição de um Conselho da Mobilidade Urbana que terá como fim o controle social das ações de planejamento e execução de intervenções na mobilidade urbana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas das adversidades que assolam a sociedade brasileira são fruto de escolhas equivocadas do passado que, em virtude talvez da falta de conhecimento ou mesmo visando apenas o imediatismo, não se atentaram para projetar as consequências que infalivelmente chegariam.

Infelizmente, em nosso país, muitas políticas caminham na ordem inversa dos fatos. Primeiro se lança a medida para só depois se buscar reparar as consequências, quando na verdade primeiro se deveria auferir e preparar a estrutura existente para só depois estimular um determinado comportamento.

Nosso sistema viário, e o caos que o acompanha, é um exemplo desses problemas, fruto de uma política equivocada de estímulo ao consumo de automóveis que sobrecarrega as vias tornando ainda mais ineficiente o transporte público que, conseqüentemente, estimula a aquisição de veículos particulares tornando esta dificuldade um círculo vicioso que aumenta ano após ano.

Para tentar corrigir estas distorções e evitar que venham a se repetir foram editadas importantes normas como maneiras de imprimir regras ao Poder Público e a particulares. Cite-se, por exemplo, o Estatuto das Cidades, que embora dotado de grande importância não só por estar ancorado em princípios primordiais como o da sustentabilidade, da gestão democrática e da função social da propriedade, mas também por reunir em uma única norma diversos preceitos legais que regulamentam a gestão e o planejamento urbano, por si só não é suficiente para sanar os históricos e culturais problemas de desorganização da questão urbana.

Seria ainda necessário não apenas a norma, mas também a conscientização de que esta deve ser cumprida e em função do bem de todos. Outrossim pior que não legislar em busca do saneamento de determinado problema é utilizar a legislação como meio de se alcançar fins particulares e/ou escusos em detrimento de toda sociedade.

No tocante ao nosso Sistema de Transporte Público (STP) percebemos que começa a corrigir seu norte equivocado quando por muito tempo privilegiou apenas um tipo de modal (ônibus) em detrimento dos demais. Considerando as peculiaridades de cada modal o correto não é priorizar um tipo de transporte coletivo em detrimento do outro, mas priorizar todo o sistema investindo principalmente em integração e aproveitando de forma efetiva as peculiaridades de cada meio para que se possa garantir

um deslocamento rápido e com qualidade desestimulando assim o uso do transporte individual.

Em meio a tantas dificuldades para o deslocamento diário nos grandes centros não se pode fechar os olhos para uma tecnologia que aparenta ser bem recebida por toda sociedade, proporcionando oportunidade de renda para motoristas e deslocamento a preço acessível para usuários que por vezes deixam seu veículo particular em casa, sendo um a menos nas já tão saturadas ruas.

O Poder Estatal não pode se omitir a esta realidade, pois ao nosso ver, se determinado serviço é oferecido a sociedade e se este pode oferecer algum risco a quem o utiliza, sejam passageiros ou motoristas (que não deixa de ser um usuário do serviço), o poder público deve no mínimo supervisionar. Não se pode cometer extremismos ao se pregar a omissão total do poder público e eleger o mercado como o único protagonista achando que este se auto regulará. Experiências assim já provaram resultar em graves crises e aprofundamento da desigualdade social.

Ao mesmo tempo não se pode, sob esta desculpa, exercer uma forte intervenção suprimindo princípios constitucionais sagrados como a livre iniciativa e a livre concorrência buscando na verdade beneficiar um grupo em detrimento do outro.

Deve ser assegurado ao particular inovar na atividade econômica, desde que não ponha em risco a sociedade, devendo o poder público se abster de apresentar obstáculos e limites desnecessários a sua prática. Ao mesmo tempo não se pode privilegiar um grupo prejudicando outro. Todos devem atuar no jogo econômico submetidos as mesmas regras.

Se o monopólio do serviço de transporte pelos taxistas estivesse sendo bem aceito pela população, em termos de qualidade e de preço, o serviço de transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos não teria tido esta expressiva aceitação. Faltou aqui ao longo dos anos um olhar mais atento dos gestores públicos em auferir se estes serviços estavam sendo prestados a contento.

O legislador federal foi sábio, através da lei 13.640/2018, em transferir para os municípios a competência para fiscalizar e regulamentar o serviço de transporte individual remunerado de passageiros pois o poder público municipal é o que se encontra mais acessível a população. Outrossim pecou ao não estabelecer limites mais claros ao poder municipal, pois cada município poderá propor uma legislação diferente o que inevitavelmente prejudicará a segurança jurídica considerando que o serviço em questão não fica adstrito aos limites territoriais de cada município.

O município de Fortaleza, ao editar a lei 10.751/2018, regulamentando a prestação em comento, segue no caminho certo norteado pelo Estatuto das Cidades e do Plano de Mobilidade Urbana ao estabelecer a através de preço público mediante outorga onerosa uma séria de medidas que vem a fortalecer uma agenda de desenvolvimento sustentável e que busca mitigar os impactos da grande circulação de automóveis na capital alencarina, como a expansão de ciclovias e a expansão do projeto de bicicletas compartilhadas.

No entanto foi falho em não reconhecer o serviço de transporte individual remunerado de passageiros como um facilitador da mobilidade urbana, não adotando nenhuma política para incentivá-lo, considerando que a sua atividade possibilita que menos carros estejam nas ruas consequentemente reduzindo a poluição e o número de congestionamentos, dando agilidade ao trânsito.

A capital cearense precisa urgentemente, como a quinta maior do país em termos de população, de medidas para tentar reverter os efeitos negativos que a cultura do automóvel trouxe para a cidade. Se por um lado podem ser percebidos avanços como por exemplo a priorização do transporte coletivo em detrimento do individual e do não motorizado em detrimento do motorizado através da expansão dos corredores exclusivos para ônibus, de ciclovias e de políticas de incentivo ao uso de bicicletas, ao mesmo se percebe que é muito pouco ainda diante do tamanho da cidade e do desafio.

Não se pode inverter a ordem do tempo e regredir diante das novas tecnologias que surgiram e surgem a todo momento. As posturas do passado não podem ser alteradas, mas podemos hoje tomar medidas que venham a amenizar os impactos maléficos de outrora ao mesmo tempo que venham a corrigir o norte a ser seguido. Outrossim a simples positivação de objetivos a serem alcançados e normas para perseguí-los não são suficientes se não estiverem acompanhadas de uma profunda reforma cultural e do envolvimento de toda sociedade que apenas a educação é capaz de propiciar.

REFERÊNCIAS

ALVES, Bruna Marques. A intervenção do estado no domínio econômico—economia e legitimidade. **(Re) pensando Direito**, v. 5, n. 10, 2016. Disponível em: <<http://local.cneccsan.edu.br/revista/index.php/direito/article/view/254>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Direito à cidade, plano diretor e função social da propriedade : perspectivas desde a análise do plano diretor estratégico do município de São Paulo de 2014**. 2017. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/154255>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

AZEVEDO, Maria do Socorro Marques de. **Caminhar na cidade: uma reflexão sobre o uso das calçadas em fortaleza como estrutura de mobilidade do pedestre**. 2016. 177 f. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4988387>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL, I. T. D. P. Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento. **Análise das iniciativas municipais de mobilidade urbana em Fortaleza sob a ótica da Política Nacional de Mobilidade Urbana**, 2015. Disponível em: < http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Relat%C3%B3rio-Mobilidade-Fortaleza_final.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.. **Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001..** Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Institui As Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; Revoga Dispositivos dos Decretos-leis nos 3.326, de 3 de Junho de 1941, e 5.405, de 13 de Abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (clt), Aprovada Pelo Decreto-lei no 5.452, de 1o de Maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de Setembro de 1973, e 6.261, de 14 de Novembro de 1975; e Dá Outras Providências..** Brasília, 03 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. LEI n. 13.640, de 26 de mar. de 2018. **Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de**

passageiros. Brasília, mar. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm>. Acesso em: 14 nov. 2018.

CARVALHO, Claudio Oliveira; MORAES, Ariana Ferreira Alencar. **Políticas públicas e movimentos sociais no planejamento e gestão urbanos brasileiros.** Panóptica, vol. 11, n. 2, pp. 571-605, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/431>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

CENCI, Ana Righi; DE LIMA BEDIN, Gabriel; FISCHER, Ricardo Santi. Do liberalismo ao intervencionismo: o estado como protagonista da (des) regulação econômica. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, 2017. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista5/liberalismoAnaGabrielRicardo.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

CORRÊA, Sílvia Cristina. **Planejamento e gestão urbanos e a implementação dos instrumentos do estatuto da cidade no município: o caso de Sabará.** 2016. 222 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/373>>. Acesso em: 28 out. 2018.

CRUZ, Renata Rôla Monteiro da; CAVALCANTE, Sylvia; MARTINS, José Clerton de Oliveira. Mobilidade, Lazer e Sustentabilidade: A Bicicleta no Contexto Urbano da Cidade de Fortaleza. **LICERE-Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 21, n. 1, p. 241-266, 2018. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/10879>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

DE CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. **Desafios da mobilidade urbana no Brasil.** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/144634>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

FALTANDO, Miguel Martins. **Mobilidade urbana deve ser o desafio do próximo gestor.** 2016. Disponível em: <<http://blogs.diariodonordeste.com.br/edisonilva/blog-politica/mobilidade-urbana-deve-ser-o-desafio-do-proximo-gestor/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

FERRER, Catharina Martinez Heinrich; MOLLICA, Rogerio. DIREITO DE CONCORRÊNCIA E UBER. **Revista Argumentum**, v. 18, n. 3, p. 779-797, 2018. Disponível em: <<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/508>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

FISCH, Claudia Renata Rohde; COSTA, Larissa Aparecida. Soberania, poder e biopolítica e sua relação com o capitalismo e aplicação do princípio constitucional da livre concorrência. **Etic-encontro de iniciação científica-issn 21-76-8498**, v. 14, n. 14, 2018. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/7004>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

FORTALEZA. LEI n. 10.751, de 08 de jun. de 2018. **Dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros através de Plataformas Digitais de Transporte.** Fortaleza, jun. 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/CE/FORTALEZA/LEI-10751-2018-FORTALEZA-CE.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

FORTALEZA. **Plano de Mobilidade de Fortaleza.** Instituto de Planejamento de Fortaleza, jun, 2015. Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_plano_de_mobilidade_urbana_17-08-2015.pdf>. Acesso em 18.11.2018.

GUERRA, Castro; DE MOURA, Gabriela. Serviço público de transporte individual privado: análise acerca do uber no brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 36, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/330>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

HUYER, André. **Descaminhos do planejamento urbano no brasil: tendências atuais de afrontar o estatuto da cidade, o caso do Rio Grande do Sul.** 2016. 373 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/148767>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

KOCH, Simone Nazareth Vedana. **A transformação do mercado de transporte individual de passageiros e a legitimação de novos entrantes no setor.** 2017. 122 f. Tese de doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/170143>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

LIMA, Simone Alvarez. A constitucionalidade do serviço da uber à luz dos princípios da ordem econômica. **Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo, S. B. do Campo**, v.22, n.1, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Fac-Dir-S.Bernardo_22.03.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2018.

LINS, Elaine Braga Martins Ribeiro; CLAYTON, R. E. I. S. A INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO E O APLICATIVO UBER NO BRASIL. **Revista Jurídica**, v. 4, n. 45, p. 832-864, 2016. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1872>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

LUZ, Francisco Jacinês Gurgel. **Sistema de motociclismo na questão da mobilidade urbana em Fortaleza.** 2016. 94 f. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4988085>. Acesso em: 17 nov. 2018.

MACHADO, Rafaela Cesar. **Prevalência de fatores associados à ocorrência de acidentes viários no entorno de pontos de parada em corredores de ônibus**. 2017. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/158241>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

MARTINS, Marcelo Guerra; NASCIMENTO, Marcelo Tadeu; MACHADO, Ronny Max. Os novos serviços na sociedade da informação: o caso do Uber na cidade de São Paulo. **Scientia Iuris**, v. 21, n. 2, p. 154-181, 2017. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/27625>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MILARÉ, Édís. Política nacional de mobilidade urbana. **Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, v. 7, n. 12, p. 59-67, 2016. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/3586>. Acesso em: 08 nov. 2018.

MONDINI, Raviane Cristina Werner. **Avaliação de planos de mobilidade urbana: caso do município de Itapema/SC**. 2016. 156 f. Dissertação (mestrado) – Curso de Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/180534>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

MOURA, Andréa Mendonça de. **Planejamento urbano e planejamento de transporte: uma relação desconexa?** 2017. xxv, 366 f., il. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/23950>>. Acesso em 08 nov. 2018.

NASCIMENTO, Leonardo Fernandes. O caso Uber no Brasil: um ensaio de sociologia digital. **Critical Reviews on Latin American Research-CROLAR**, v. 5, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.crolar.org/index.php/crolar/article/view/253/491>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

NODA, Juliana Markendorf; DA SILVA, Luiz Augusto; GIBRAN, Sandro Mansur. A regulação pública do Uber é necessária? Um argumento pragmatista para além do “tû-tû”. **Economic Analysis of Law Review**, v. 9, n. 2, p. 63-83, 2018. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/8482>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond; DIAS, Eliotério Fachin; GARABINI, Vânia Mara Basilio. O plano diretor como instrumento de acesso à terra urbanizada. **Revista jurídica direito, sociedade e justiça**, v. 6, n. 1, pp. 327-330, mar-jun. 2018. Disponível em: <http://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/2304>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; HOLANDA, Marcus Mauricius. Os desafios do desenvolvimento econômico e social: uma análise sob a perspectiva fundamental da livre iniciativa na constituição brasileira de 1988 (Art. 1º, IV). **Revista de Direito, Economia**

e **Desenvolvimento Sustentável**, v. 3, n. 2, p. 1-16, 2017. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/2226>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

PROCHNO, Pedro. Fatos e dados sobre a Uber. **Uber Newsroom**, publicado em 12.04.2018. Disponível em: <<https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; DE OLIVEIRA, Felipe Guimarães. Do laissez-faire à intervenção estatal: diálogos (?) entre Hayek e Keynes e a Ordem Econômica Constitucional brasileira de 1988. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 3, n. 1, p. 19-34, 2017. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/1896>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

RIOS, Laura. **FORTALEZA 292**. 2018. O Povo online. Disponível em: <<https://especiais.opovo.com.br/fortaleza292/mobilidade/>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

ROSA, Sandro Lucena. Uber e regulamentação: análise da lei nº 13.640/18 à luz da teoria das escolhas públicas. **Direito e livre iniciativa nos 30 anos da constituição**, p. 125, 2018. Disponível em: <https://ppgdp.direito.ufg.br/up/949/o/volume_7.pdf#page=125>. Acesso em: 14 nov. 2018.

SALMAN, Jamili El Akchar; FUJITA, Jorge Shiguemitsu. Inovações tecnológicas baseadas na economia colaborativa ou economia compartilhada e a legislação brasileira: o caso uber. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 4, n. 1, p. 92-112, 2018. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/4243>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SAMPAIO NETO, Agenor de Souza Santos. Notas sobre o direito constitucional da ordem econômica: A imbricação do princípio da livre iniciativa com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Jurídica da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)**, v. 1, n. 1, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.uefs.br/index.php/revistajuridica/article/view/1814>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

SANT'ANA, Jéssica. Uber ganha concorrentes de peso na disputa dos aplicativos de transporte. Economia; **Gazeta do Povo**, publicado em 02.03.2017. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/uber-ganha-concorrentes-de-peso-na-disputa-dos-aplicativos-de-transporte-1o8132js3udw5sa0a8h2it55n/#ancora-1>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SANTOS, Larissa Grazielle Silva dos. **Discurso x Realidade: uma análise da proposta de zoneamento de uso e ocupação do solo no plano diretor de desenvolvimento municipal (PDDM) da cidade de Amargosa - Bahia**. 2017. 214 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26987>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

SANTOS, Renato Ferreira dos. **O papel do estado como acionista controlador de sociedades de economia mista: limites e restrições à perseguição do interesse público**.

127 f. 2017 (Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/21990>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi; DE OLIVEIRA, Rafael Santos; SILVA, Fernanda dos Santos Rodrigues;. A aplicação da teoria do diálogo das fontes para a compreensão da relação jurídica entre o aplicativo uber e seus usuários. **Meritum, revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 11, n. 2, 2017. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/5015>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

SILVA, José Borzacchiello da. **Fortaleza: desafios da mobilidade urbana**. 2017. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/opiniaio/2017/09/jose-borzacchiello-da-silva-fortaleza-desafios-da-mobilidade-urbana.html>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

Sistema de informações da mobilidade urbana da associação nacional de transportes público - simob/antp: relatório geral 2016. Brasília: Associação Nacional dos Transportes Públicos, 02 maio 2018. Anual. Disponível em: <<http://www.antp.org.br/relatorios-a-partir-de-2014-nova-metodologia.html>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

Sistema de informações da mobilidade urbana: relatório comparativo 2003-2014. Brasília: Associação Nacional dos Transportes Públicos, 01 jun. 2016. Anual. Disponível em: <<http://www.antp.org.br/relatorios-a-partir-de-2014-nova-metodologia.html>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

SOUZA, André dos Santos Baldráia. Notas sobre a mobilidade cotidiana cinco anos após a política nacional de mobilidade urbana. **Geofronter. Campo Grande**, MS. Vol. 2, n. 3 (2017), p. 30-48, 2017. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/174149>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

TAVARES, Cláudio Kaminski; GARCIA, Ricardo Lupion. Livre Iniciativa: Considerações sobre seu sentido e alcance no Direito Brasileiro. **Revista Acadêmica Faculdade de Direito do Recife**, 2016. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11571/2/Livre_Iniciativa_Consideracoes_sobre_seu_sentido_e_alcance_no_Direito_Brasileiro.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

VOOS, Charles Henrique. **Quem manda nesta cidade?: Poder e rent-seeking urbano em Joinville/SC após o Estatuto da Cidade**. 2016. 238 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/158257>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

XIMENES, Flávio Aragão. **Direito à cidade: um estudo de caso sobre o programa biciletar na cidade de Fortaleza**. 2018. 170 f. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.uece.br/mag/dmdocuments/cristiane_franca_dissertacao.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.