



GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana

GOVERNANÇA, POLÍTICA E EQUIDADE: UMA ANÁLISE COMPARADA DA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL EM SÃO PAULO, CIDADE DO MÉXICO E BUENOS AIRES

Andrew Johnson Pereira de Oliveira¹

1 INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana emergiu como um nó crítico para o desenvolvimento sustentável na América Latina, a região mais urbanizada do planeta (CEPAL, 2022)². A mobilidade diária impacta profundamente a economia, a equidade social, a saúde pública e a resiliência climática das metrópoles, sendo o direito à mobilidade um desafio global complexo e essencial ao direito à cidade, conforme o Direito Urbanístico. Este estudo investiga como os marcos jurídico-institucionais e os arranjos de governança em São Paulo, Cidade do México e Buenos Aires moldam suas políticas de mobilidade urbana sustentável, argumentando que a divergência se deve à natureza e solidez de seus arcabouços institucionais metropolitanos, evidenciado pela presença de leis nacionais robustas no Brasil (Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole) e no México (*Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*), em contraste com a carência de uma base legal abrangente na Argentina para a gestão da Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Esse arcabouço institucional funciona como o "hardware" sobre o qual as políticas públicas ("software") são executadas; suas deficiências ou robustez limitam ou potencializam a efetividade de qualquer programa. Assim, este estudo compara as três metrópoles com o objetivo de extrair lições sobre o papel da governança como pré-requisito para uma mobilidade mais justa, equitativa e sustentável.

¹ Sociólogo e Acadêmico de Direito, Faculdade de Direito da USP, pesquisador, andrewj@usp.br.

² COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama Social de América Latina, 2021**. Santiago: CEPAL, 2022. (LC/PUB.2021/17-P)



2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A pesquisa analisa comparativamente políticas públicas de mobilidade em quatro eixos: marcos legais/governança, instrumentos (transporte massivo, mobilidade ativa, gestão de demanda), financiamento e impacto social (equidade, acessibilidade, segurança para grupos vulneráveis), sob a ótica da justiça socioterritorial. Utiliza revisão de legislação, planos, relatórios e literatura. A capacidade de implementar políticas de mobilidade sustentável depende do arranjo jurídico-institucional, revelando três modelos distintos. A seguir, será apresentada a análise comparada de legislação, governança e instrumentos das cidades estudadas.

São Paulo possui o arcabouço mais robusto e hierarquizado. No Brasil, o **Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)** estabelece as diretrizes da política urbana, consagrando a **função social da cidade e da propriedade** como vetores do ordenamento territorial. Complementarmente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e, crucialmente, o **Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015)** obrigam a criação de regiões metropolitanas com instâncias colegiadas e a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Esse sistema se articula com o Plano Diretor Estratégico (PDE) do município, que adota os princípios do Desenvolvimento Orientado ao Transporte (TOD) e aplica instrumentos de captura de mais-valia, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), cujos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) são, por determinação legal, parcialmente vinculados a investimentos em mobilidade.

A Cidade do México também se apoia em um forte marco federal, como a *Ley General de Movilidad y Seguridad Vial* (LGMSV), que estabelece competências concorrentes e promove a coordenação metropolitana (SOBRINO, 2024)³. Localmente, sua Lei de Mobilidade é pioneira ao positivar uma pirâmide de prioridades que coloca pedestres e ciclistas no topo, materializando um novo paradigma jurídico para o planejamento viário. A cidade demonstra forte liderança na modernização do transporte, com a eletrificação de frotas e projetos como o Cablebús. No entanto, enfrenta maiores dificuldades políticas para implementar em larga escala mecanismos de captura de mais-valia, frequentemente contestados judicialmente ou vistos como confiscatórios, o que limita o financiamento de sua

³ SOBRINO, J. **Movilidad por motivo de trabajo en zonas metropolitanas de México, 2000-2020**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024. (Documentos de Proyectos, LC/TS.2024/72).



expansão.

Buenos Aires, em forte contraste, opera em um "vazio legal" metropolitano. Não há uma lei nacional que defina a AMBA, suas competências ou sua estrutura de governança. A gestão é fragmentada entre a Nação, a Província de Buenos Aires e a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), entes federativos com autonomia constitucional. A governança opera de forma *ad-hoc*, baseada em negociações políticas conjunturais, o que impede a formulação de políticas de longo prazo e a aplicação de instrumentos de financiamento e planejamento integrados (LANFRANCHI et al., 2018; SILVA, 2022)⁴. Essa paralisia institucional gera um "círculo vicioso": a governança fragmentada impede o financiamento inovador, que por sua vez limita os investimentos, perpetuando um modelo de desenvolvimento urbano disperso e insustentável (ACOSTA et al., 2025⁵).

Apesar dos avanços normativos, os sistemas de transporte nas três metrópoles frequentemente espelham e reforçam as desigualdades socioespaciais. Em São Paulo, estudos demonstram uma acentuada disparidade racial e de renda no acesso a empregos e serviços, com a população branca e de maior renda tendo acesso a 50% mais hospitais por transporte público do que a população negra, que reside majoritariamente nas periferias (PEREIRA et al., 2020)⁶. Tal fato evidencia a não efetivação do **direito à cidade** e da **função social** para todos, apesar da existência de instrumentos jurídicos para tanto. Padrões análogos de segregação e tempos de viagem mais longos para os mais pobres são observados na Cidade do México (SOBRINO, 2024)⁷.

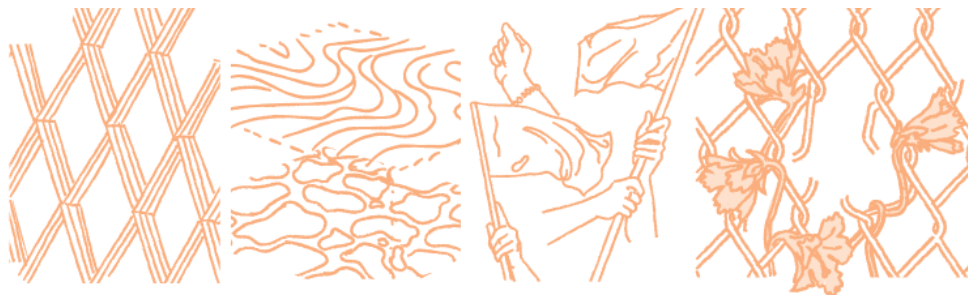
A mobilidade também apresenta notório viés de gênero, violando o princípio da equidade. Mulheres, usuárias majoritárias do transporte público, realizam "viagens de

⁴ LANFRANCHI, G. et al. **Gobernanza Metropolitana**: Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 2018; SILVA, G. Notas sobre los retos de la gobernanza metropolitana en América Latina. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. (org.). **Gobernanza Metropolitana en América Latina**: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada. Santiago: CEPAL; Ipea, 2022. p. 301-312.

⁵ ACOSTA, C. et al. **Financiamiento del desarrollo urbano**: Suelo y movilidad pública en ciudades de Asia y América Latina. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2025. (Documentos de Proyectos, LC/TS.2025/12); LANFRANCHI, G. et al. Op. cit., 2018.

⁶ PEREIRA, R. H. M. et al. **Desigualdades Socioespaciais de Acesso a Oportunidades nas Cidades Brasileiras – 2019**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. (Texto para Discussão, n. 2535).

⁷ SOBRINO, J. **Movilidad por motivo de trabajo en zonas metropolitanas de México, 2000-2020**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024. (Documentos de Proyectos, LC/TS.2024/72).



cuidado" mais complexas (escolas, compras, saúde), expondo-se a maiores riscos de assédio e violência (PÉREZ, 2023)⁸. A percepção de insegurança, por sua vez, limita sua liberdade e o acesso à cidade. A Cidade do México se destaca com programas como o "Viaja Segura", com vagões exclusivos e canais de denúncia, enquanto iniciativas em São Paulo e Buenos Aires são mais limitadas. Da mesma forma, a acessibilidade para pessoas com deficiência permanece um desafio crítico, com o descumprimento generalizado de normas técnicas e barreiras físicas constantes (PÉREZ, 2023)⁹.

3. CONCLUSÃO

O estudo comparado sinaliza que um arcabouço jurídico-institucional estruturado para a governança metropolitana é um pré-requisito indispensável para avançar rumo a uma mobilidade urbana justa e sustentável. São Paulo, com seu sistema integrado de planejamento, governança e financiamento, representa o modelo legal mais avançado, embora a efetivação de seus preceitos enfrente profundas desigualdades. A Cidade do México exhibe um forte dinamismo local, mas com desafios na implementação de instrumentos de financiamento e na redução das brechas de equidade. Buenos Aires ilustra as consequências da fragmentação institucional: políticas descoordenadas e a incapacidade de planejar em escala metropolitana. Com base na análise, formulam-se as seguintes recomendações. **Para Buenos Aires**, a prioridade absoluta é a construção de um arranjo de governança metropolitana, por meio de uma lei nacional que crie uma autoridade de transporte para a AMBA com competências, orçamento e capacidade técnica para o planejamento integrado, superando o atual vácuo normativo. **Para a Cidade do México**, o desafio é aprofundar a implementação e a equidade, fortalecendo a aplicação dos instrumentos de captura de mais-valia para cofinanciar investimentos e assegurando que novos projetos sejam acompanhados de planos de melhoramento integral nos bairros periféricos, em linha com sua legislação de vanguarda. **Para São Paulo**, o foco deve ser atacar a brecha da desigualdade, utilizando os instrumentos do **Estatuto da Cidade** e os recursos do FUNDURB para priorizar investimentos que melhorem a qualidade e a capilaridade do transporte sustentável nas periferias, além de adotar um enfoque de gênero e cuidado para garantir a segurança e acessibilidade universal, efetivando plenamente o

⁸ PÉREZ, R. Sobre el derecho a la movilidad urbana en contextos de vulnerabilidad: el caso de los barrios periféricos de la Ciudad de México. *Scripta Nova*, v. 27, n. 3, p. 117-141, 2023.

⁹ Ibidem, p.117-141.



direito à cidade (PEREIRA et al., 2020)¹⁰. Em última análise, as três metrópoles devem avançar para um paradigma de "sociedade do cuidado", redesenhando a mobilidade não para mover veículos, mas para cuidar das pessoas, garantindo que o direito à mobilidade seja uma realidade para todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, C. et al. **Financiamiento del desarrollo urbano**: Suelo y movilidad pública en ciudades de Asia y América Latina. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2025. (Documentos de Proyectos, LC/TS.2025/12).

ALONSO, V. et al. Sustainable Mobility Challenges in the Latin American Context. **Sustainability**, v. 15, n. 19, p. 14748, 2023.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama Social de América Latina, 2021**. Santiago: CEPAL, 2022. (LC/PUB.2021/17-P).

COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. (org.). **Gobernanza Metropolitana en América Latina**: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada. Santiago: CEPAL; Ipea, 2022.

LANFRANCHI, G. et al. **Gobernanza Metropolitana**: Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 2018. Disponível em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/170-DT-CDS-Gobernanza-Metropolitana-An%C3%A1lisis-de-modelos-y-posibles-aplicaciones-en-la-Regi%C3%B3n-Metropolitana-de-Buenos-Aires.-Lanfranchi-et-al.-octubre-2018.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2025.

PEREIRA, R. H. M. et al. **Desigualdades Socioespaciais de Acesso a Oportunidades nas Cidades Brasileiras – 2019**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. (Texto para Discussão, n. 2535).

PÉREZ, R. Sobre el derecho a la movilidad urbana en contextos de vulnerabilidad: el caso de los barrios periféricos de la Ciudad de México. **Scripta Nova**, v. 27, n. 3, p. 117-141, 2023.

SILVA, G. Notas sobre los retos de la gobernanza metropolitana en América Latina. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. (org.). **Gobernanza Metropolitana en América Latina**: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada. Santiago: CEPAL; Ipea, 2022. p. 301-312.

SOBRINO, J. **Movilidad por motivo de trabajo en zonas metropolitanas de México, 2000-2020**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024.

¹⁰ PEREIRA, R. H. M. et al. **Desigualdades Socioespaciais de Acesso a Oportunidades nas Cidades Brasileiras – 2019**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. (Texto para Discussão, n. 2535).