



**INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: A LEI 12.587/2012 -  
POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA COMO INSTRUMENTO DE  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE<sup>1</sup>**

*INSTRUMENTS OF EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO THE CITY: LAW 12.587 / 2012 -  
NATIONAL URBAN MOBILITY POLICY AS AN INSTRUMENT OF EFFECTIVENESS OF  
THE RIGHT TO THE CITY*

*Fernanda Rodrigues Feltran<sup>2</sup>*

**RESUMO:** O desiderato deste artigo é abordar o Direito à Cidade sob a perspectiva da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Neste sentido, pretende-se falar dos fundamentos, princípios e normas albergados pela Lei que se coadunam com o que preconiza o Direito à Cidade, servindo como instrumento de sua efetivação. A edição normativa concernente à regulamentação e implementação do que preconizou este arcabouço legal fez nascer uma série de instrumentos hábeis à efetivação dos direitos humanos na seara urbana. No entanto, apesar da instituição de parâmetros fundamentais para uma nova forma de execução da administração pública das cidades tendente a um olhar igualitário para os usuários do espaço público, a Mobilidade Urbana ainda constitui entrave à efetivação desses direitos. Em razão disso, em 03 de janeiro de 2012 foi promulgada a Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei Federal nº 12.587 de 2012. Trata-se de diploma normativo que traz em seu corpo princípios, objetivos e regramentos atinentes à viabilização do acesso equânime à cidade por meio de Políticas de Mobilidade Urbana. Neste mister objetiva-se alcançar e consolidar os princípios e ditames norteadores desta Lei a fim de firmar o pensamento que percorra a linha da instrumentalização e acesso ao Direito à Cidade na esfera urbana.

**Palavras-chave:** Função Social da Cidade; Mobilidade Urbana, Direito à Cidade, Espaço Público, Direitos Humanos.

**ABSTRACT:** The main scope of this article is to address questions related to urban rights from the perspective of the National Policy of Urban Mobility. In this sense, we intend to talk about the fundamentals, principles and standards protected by law which are consistent with the urban rights, serving as an instrument for its effectiveness. The issuance of laws related to the regulation and implementation of this legal framework has raised a number of instruments to the effectiveness of human rights in the urban area. However, despite the introduction of basic parameters for a new way of running the public administration of cities aimed to an egalitarian look to the users of public space, Urban Mobility is still an obstacle to the realization of those rights. For this reason, in January 3, 2012 was enacted the Law of National Policy of Urban

<sup>1</sup> Artigo recebido em 03/07/2016 e aprovado em 01/12/2016.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Professora de Direito Constitucional e Empresarial na FAC São Roque e Professora Assistente na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Fez parte do quadro de advogados do escritório TozziniFreire Advogados e atualmente é Consultora Jurídica e Palestrante no escritório Feltran Advogados - Advocacia Empresarial. É membro da Comissão de Direito da Energia OAB São Paulo.

Mobility, Federal Law No. 12 587 2012. This regulatory text brings in your body principles, objectives and specific regulations pertaining to the viability of equitable access to the city through urban mobility policies. This article aims to achieve and consolidate the guiding principles of this law in order to establish the thought that scroll down the line of instrumentation and access to the right to the city in the urban sphere.

**Keywords:** Social City function; Urban Mobility, Right to the City, Public Space, Human Rights

## INTRODUÇÃO

A concentração de capital e a segregação da população que foi para a cidade em busca de trabalho e melhores condições de vida foram motivo de luta de classes e movimentos sociais pelo mundo.

No Brasil a partir da década de 50 houve o período de desenvolvimento que ensejou a migração da população em massa para as periferias das cidades na crença de melhores condições de vida, trabalho e qualidade de vida. Todavia, essa população acabou segregada em favelas, excluídas do consumo, de bens e serviços públicos essenciais.

O desenvolvimento urbano rápido e desorganizado resultou na instalação da população vulnerável em áreas periféricas das cidades sem saneamento básico, condição de transporte público, saúde, educação, trabalho, segurança, acesso aos equipamentos urbanos estruturados e demais serviços essenciais. Durante décadas esta população marginalizada esteve excluída e segredada de direitos humanos, ferida em sua dignidade.

A voz em defesa da camada social vulnerável surgiu por meio dos movimentos sociais que objetivaram a defesa da Reforma Urbana (moradia digna, acesso universal, saneamento básico e etc.) e demais movimentos em prol dos direitos humanos e da adequação da estrutura urbana à nova realidade social. Assim, movimentos sociais objetivando a Reforma Urbana se estabeleceram firmemente e a luta pela igualdade de uso do espaço público se inseriu neste contexto nos últimos anos.

Surge então o Direito à Cidade, referencial para o Direito Urbanístico na estruturação urbana, tendo em mira os princípios de justiça social, igualdade, dignidade, função social da cidade, função social da propriedade e demais princípios norteadores da proteção dos direitos do homem na cidade. Como tal, trata-se de direito humano coletivo tendente a fixar o

desenvolvimento das cidades e o uso do espaço público de forma equânime por todos os seus habitantes.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade foi o instrumento que fez emergir o reflexo de discussões urbanas que regeram o mundo no final do século 20. Fruto das lutas travadas pelos movimentos sociais, este documento ressaltou a necessidade de transformação da ótica da cidade como espaço físico de planejamento espacial para um olhar voltado ao uso e fruição do espaço físico pelas pessoas, de forma igualitária.

Neste aspecto, os direitos humanos no âmbito urbano ganharam destaque para alcançar o que preconizou Henri Lefebvre ao defender que o direito à cidade se confunde com o próprio direito à vida.

Moradia, acesso universal aos bens e equipamentos públicos adequados, trabalho, lazer, saúde, saneamento, segurança, apropriação do espaço público, mobilidade urbana, diversidade de gênero, participação efetiva da população em processos decisórios, democracia, políticas públicas, direitos coletivos, gestão e governança são os fios que alinhavam o Direito à Cidade arrematando o uso do espaço público não como mera gestão do uso do solo urbano, mas a adequação deste ao seu destinatário final: o homem.

Em assim sendo, o alcance de cidades justas, saudáveis, humanas e democráticas reclama a incorporação dos direitos humanos na esfera política e de governança das cidades, de modo que as formas de gestão tenham por objetivo a criação de políticas públicas destinadas à eliminação das desigualdades sociais, acesso universal à cidade de forma equânime e extirpação dos muros visíveis (ausência de transporte coletivo, instituição de condomínios fechados e etc.) e invisíveis (barreiras culturais, psicológicas, sociais, econômicas e etc.) ainda em evidência na sociedade.

Nas palavras de Lefebvre (1991, p. 15) “é preciso aliar crescimento com desenvolvimento, ou seja, ir em direção da sociedade urbana, todavia implica dizer que as novas necessidades devem ser prospectadas, pois as necessidades são descobertas no decorrer da emergência”.

O uso do solo e as questões relacionadas às quatro funções da cidade: moradia, circulação, lazer e trabalho merecem tratamento jurídico diferenciado justamente por reunirem interesses públicos e privados em torno de um mesmo objeto.

As cidades são plataformas onde acontecem todas as relações da sociedade e desta com o solo, desta forma, imprescindível a aplicação da lei com respeito aos princípios da dignidade urbana, igualdade e função social da cidade, fundamentos principais do Direito à Cidade, um direito social e coletivo tendente a fixar o desenvolvimento das cidades e o uso do espaço público de forma equânime por todos os seus habitantes como forma de inclusão social.

Como tal, convém transcrever as preciosas lições acerca dos Direitos Sociais ministradas por Silva (2015, p. 288):

(...) podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível como o exercício da liberdade.

É certo que o expressivo crescimento populacional nas áreas urbanas faz surgir no âmbito jurídico à necessidade de implementação de normas que contemplem essa nova realidade social e que sejam hábeis a promover a transformação social.

Neste sentido, é de grande importância avançar e entender o Direito à Cidade dentro do Sistema Jurídico Brasileiro para que a aplicabilidade deste Direito seja concretizada de forma autônoma por meio de seus instrumentos, mormente a Política Nacional de Mobilidade Urbana, com todas as especificidades que a problemática requer.

## **1 O DIREITO À CIDADE INSTRUMENTALIZADO PELA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA**

A Carta Magna de 1988 recepcionou os desígnios outrora ditados por Lefebvre e instalou a Política de Desenvolvimento Urbano nos artigos 182 e 183 reverberando que seu objetivo é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Inovação de suma importância foi a inserção no parágrafo 2º da Carta Magna do Princípio da Função Social da Propriedade. Rompendo com o tradicional direito de propriedade

este princípio estabelece que toda propriedade deve ter função social, direito coletivo que pode ser exigido por qualquer cidadão, fundamentado na soberania dos direitos coletivos sobre os direitos individuais. Fortalecendo o aludido princípio a Constituição fixou a possibilidade de desapropriação e Usucapião.

Constata-se que o cenário de perturbação social urbana resultante do crescimento desordenado das cidades foi alcançado pelo Poder Constituinte que houve por bem inserir ditames protetivos da dignidade humana na seara da Política Urbana, a fim de estabelecer norteamento legislativo organizacional para as políticas de ordenação do solo e mobilidade nas áreas urbanas, ficando a cargo da União a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e a execução dessas políticas ao Poder Público Municipal.

Desta feita, a Política de Mobilidade Urbana é, portanto, de competência legislativa da União e a fixação e execução Municipal.

Trazendo concretude ao que foi entabulado pela Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabelecendo instrumentos de efetivação do Direito à Cidade e à ordenação do uso do solo buscando solidificar o comando constitucional principalmente no que concerne a elaboração de Planos Diretores pelos municípios com mais de 20.000, obrigados constitucionalmente.

O Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) é a primeira lei federal destinada especificamente à regulamentação do capítulo da Política Urbana da Constituição. Nele, o plano diretor é tratado como tema central, ao contrário das leis anteriores, em que ele era assunto periférico, regulado apenas na sua interface com outros temas. (PINTO, 2014, p.103).

O Plano Diretor possui a função precípua de estabelecer a ordenação do solo segundo os princípios do Direito à Cidade garantindo por meio de seus instrumentos (lei de zoneamento, estudo de impacto de vizinhança, entre outros) o alcance efetivo e universal da infraestrutura e serviços básicos essenciais à vida do homem; entre eles o transporte coletivo.

Por esta razão, o Plano Diretor de um município é instrumento inseparável do Plano de Mobilidade Urbana (apresentado mais adiante) já que é pela porta da Mobilidade Urbana que a garantia de acesso universal tem efetividade no sistema de gestão municipal.

Fortalecendo a Política Urbana estabelecida constitucionalmente, o Estatuto da Cidade também enfatizou o princípio da Gestão Democrática.

Importante destacar que o Estatuto não enfoca a democracia representativa, conceito que não se enquadra aos meandros delineados pelo Direito à Cidade, mas da gestão democrática da cidade.

Há que se entender a gestão democrática instituída pelo Estatuto da Cidade como a participação direta e efetiva da população nas decisões sobre o planejamento e os destinos da cidade.

Veículos de participação foram elencados no aludido estatuto demonstrando a intenção do Legislador em dar voz de participação direta aos habitantes cidadãos nos processos decisórios urbanos.

Vale ressaltar que a efetiva participação na gestão democrática da cidade não pode ser obstada pela condição e/ou comprovação de “cidadania” ou condição de elegibilidade entabulada pelo sistema política nacional, isto é, não se pode obstar o exercício dos direitos humanos pela ausência de titulação eletiva. Partindo da perspectiva de Henri Lefebvre o direito de participação nos processos decisórios da cidade corresponde ao mesmo direito de uso e apropriação do solo, ou seja, independe de titulação dada pelo Estado.

Neste sentido não se pode mesclar os conceitos de cidadania/democracia representativa/elegibilidade com democracia participativa. A cidadania está intimamente ligada ao exercício político, condição *sine qua non* para elegibilidade - *votar ou ser votado* e a democracia participativa está voltada à participação direta e efetiva por instrumentos legais, no exercício dos direitos do homem na cidade.

O que se almeja, desta feita, é a gestão democrática que prescinde da titulação eletiva para ser realizada. Fosse assim, estariam excluídos da proteção os chamados “sem papéis” migrantes, refugiados, mendigos e demais seres humanos que, por uma formalidade, não poderiam exercer os direitos humanos que lhe cabem.

Conforme precioso ensinamento ministrado pelo Professor Doutor Nelson Saule Junior nos bancos do ensino de Mestrado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo “*não é plausível que a defesa dos direitos humanos seja obstada por [Papéis]!*”

O Diploma Legislativo pertinente à ordenação da cidade -Estatuto da Cidade- alcançou o desiderato de traduzir os desígnios almejados pela sociedade como cidades justas, humanas,

saudáveis e democráticas, ou seja, incorporando os direitos humanos também na esfera de governança das cidades.

Trouxe em seu texto instrumentos concernentes à indução do desenvolvimento urbano; regularização fundiária, democratização da gestão urbana e mobilidade urbana. No entanto, no tocante a esta última, seus os princípios fundadores não foram suficientes a viabilizar o acesso universal aos benefícios da cidade já que permanece flagrante a exclusão social das camadas vulneráveis da cidade.

Conforme já explanado, o direito à cidade é o fundamento norteador do planejamento urbano nas cidades, fulcrado no conceito de espaço público como elemento mediador das relações humanas nas cidades e mobilidade urbana é o elemento condutor desses princípios.

Considerando o desenho urbano, a Mobilidade Urbana possui a função primordial de viabilizar o acesso aos benefícios da cidade e a utilização equânime do espaço público. É peça de larga importância na efetivação dos direitos humanos na cidade porque é o instrumento utilizado pelos Gestores Municipais para interligar as vias de acesso às centralidades econômicas, comerciais, equipamentos e bens públicos urbanos, lazer, saúde e demais serviços sociais essenciais da sociedade.

A camada da sociedade que não encontra formas de alcance viário ao trabalho, à saúde, à educação e demais elementos vitais mínimos está fadada à exclusão e à segregação, ou seja, está fadada a não viver em condições dignas.

No entanto, durante décadas a política de mobilidade urbana foi executada e pautada pelas Políticas Capitalistas voltadas ao uso de automóveis na maioria dos municípios brasileiros.

Neste sentido, a Mobilidade sempre foi *urbana*, mas nunca foi *humana*. O sistema viário foi constituído e estruturado com vistas à fluidez de circulação de automóveis beneficiando parcela da população em detrimento do transporte público coletivo que teve sua oferta e espaço viário reduzido repisando e fazendo aumentar a fragmentação social da população de baixa renda residente nas áreas periféricas das cidades que, sem acesso aos equipamentos urbanos e às centralidades comerciais, tem suas capacidades restringidas.

Em razão disso, a disputa pelo espaço físico viário entre veículos, transporte coletivo e pedestres teve como vitoriosos os primeiros causando a exclusão física, social, econômica e

cultura de grande parte da população brasileira. A estrutura urbana esteve durante décadas voltada para ordenação do solo e da circulação de bens e pessoas sem ter por fito a qualidade de vida e o cotidiano das pessoas na plataforma física e territorial chamada cidade.

Tanto é verdade que a Carta de Atenas (manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM), realizado em Atenas, 1933) estabelece que as quatro funções das cidades que devem fundamentar o planejamento urbano são o habitar, o trabalhar, o recrear e o circular.

Segundo os preceitos da Carta uma cidade funcional e organizada deve ser planejada com o objetivo de salvaguardar a coexistência dessas quatro funções.

Neste sentido, constata-se que naquela década as expectativas de planejamento urbano estavam muito mais direcionadas à noção de cidade em uma dimensão de ordenação territorial do que em uma dimensão de espaço destinado ao interesse humano.

Destaca-se na Carta de Atenas ressalvas pertinentes ao bem-estar da população, mas predomina ideia racional de ordenação do solo, planejamento e mobilidade urbana visando a funcionalidade das cidades. E este foi o fundamento conceitual de estruturação urbana que permeou inúmeras cidades pelo mundo fazendo emergir a privatização do espaço público e exclusão social nas grandes cidades.

Fato comprobatório desta assertiva é estarmos em pleno século XXI vivenciando situações análogas aos idos de 1930, repisando as mesmas discussões acerca dos direitos do homem, dignidade, acesso a equipamentos urbanos, qualidade de vida e demais direitos essenciais.

No que toca a Mobilidade Urbana, alguns pontos de embate tratados à época do Congresso de Atenas persistem em muitas cidades até hoje reclamando políticas que entabulem integração entre os modais, barateamento de tarifário, criação de mecanismos que facilitem o trajeto entre a moradia e trabalho e novos desenhos urbanos que permitam a aproximação da moradia ao trabalho.

É certo que algumas cidades voltaram seus esforços para efetivação da mobilidade urbana como instrumento de aplicação do direito à cidade e criaram leis e Políticas Públicas tendentes ao uso igualitário do espaço físico. No entanto, a vasta maioria ainda mantém

estruturação urbana defasada excluindo e segregando a população de baixa renda do núcleo produtivo das cidades.

Como afirma o Professor de Sociologia e estudioso do espaço público Borja (2004, p.140) “*La ciudad es ante todo el espacio publico, el espacio publico es la ciudad*”.

Em assim sendo, como espaço público, a cidade é a plataforma terrestre onde os indivíduos traçam suas relações e constroem a sua memória. Partindo desta premissa, os valores vinculados à cidade não podem estar abaixo dos desígnios de ordenação urbana espacial.

A ausência de acesso às centralidades, aos equipamentos públicos, ao lazer, impede a liberdade e a coesão social, inviabiliza a democracia participativa e a possibilidade dos habitantes agirem de forma igualitária.

Conforme é sabido, a globalização da economia e a urbanização são permeadas pela concentração de riqueza em camadas diferenciadas da sociedade. Por esta razão, motivados pela ausência de acesso a oportunidades econômicas e sociais um aumento significativo da população de baixa renda acaba se instalando e permanecendo segregadas na região periférica das cidades. E o restante da população também em situação de isolamento, este desejado, em condomínios fechados e outras formas de isolamento físico e social.

É neste cenário que constatamos a emergente necessidade de instalação de uma Política de Mobilidade Urbana Municipal efetiva, como elemento instrumentalizador dos direitos humanos do homem na cidade. Isto porque, somente com um quadro de normas e procedimentos tendentes a garantir o acesso da camada social vulnerável a todos os destinos das cidades, principalmente as centralidades econômicas, comerciais e sociais (através da oferta de transporte coletivo suficiente, barateamento do tarifário, integração entre modais e demais meios de mobilidade que serão tratados adiante) alcançar-se-á a quebra da privatização dos espaços públicos que se fortalece diariamente por meio de muros visíveis e invisíveis (segregação social); definindo, por consequência, um processo de exclusão da população vulnerável e marginalizada.

A Mobilidade Urbana traz elemento nuclear voltado para a democratização do uso das vias priorizando o uso do transporte coletivo e modal não motorizado sobre os automóveis individuais já que o uso de automóveis em massa implica na tomada do espaço das vias em prejuízo do transporte público, calçadas e ciclovias.

Busca-se de uma maneira organizada a minimização da disputa pelo espaço público urbano que deve sempre priorizar o interesse coletivo sobre o individual, neste aspecto, assevera Pinto (2014, p.47) que “a política urbana toma as demandas por espaço como dadas e procura harmonizá-la. Caso isso não seja possível, faz-se uma opção por uma delas, mas todos os interesses devem ser necessariamente ponderados, ou seja, levados em consideração”.

A Política de Mobilidade urbana é o veículo introdutor de acesso aos espaços públicos garantindo a toda a população o uso dos benefícios que a cidade tem a oferecer evitando a segregação social criada por muros visíveis e invisíveis que BORJA (2004) muito bem explicou:

*(...)Las actuales pautas de urbanización acentúan sin embargo las diferencias y las exclusiones sociales. Em la ciudad central y compacta mediante la especialización terciaria y la “gentrificación” de lo que antes fueron centros multclasistas y barrios populares se tende a expulsar a la población de bajos ingresos o a recluirla em áreas degradadas, marginales, incluso “criminalizadas”. Em las periferias es aún peor. Em el pasado reciente fueron las chabolas (“barraques”) y los “polígonos de vivienda social, separados por muros o por el alejamiento del tejido urbano. Em las ultimas décadas el desarrollo urbano metropolitano, difuso y fragmentado, há aumentado la segregación social y la distancia o separación física.[...] Muros y fronteras urbanas son metáfora y realidade del no reconocimiento del derecho a la ciudad y de la disolución del espacio publico como ámbito de intercambio y de ontención de formas diversas de salario indireto así como de simetrizar el conslitoccto frente a las instituciones do gobierno. Los luros son la negación de la ciudad? Sí, pero no siempre fue así.*

É certo que o desenvolvimento urbano se apresenta como tendência global e irreversível por conta do crescimento desordenado e excludente, todavia há que se tomar como Política de Estado o estabelecimento de regramento tendente a deflagrar a ordenação do espaço público voltada ao cumprimento das funções sociais da cidade.

Sem medidas que viabilizem a mobilidade urbana entre diferentes classes sociais por todos os pontos da cidade a camada social segregada em favelas permanece desconectada das centralidades econômicas e comerciais, restrita ao acesso do que é oferecido no bairro ou território local sem possibilidade acesso ou oportunidade de escolha e crescimento econômico.

Por todos os fundamentos aqui explanados, como resultado vitorioso dos movimentos e organizações em defesa do Direito à Cidade e da efetiva participação desses movimentos no Conselho Nacional das Cidades o tema Mobilidade Urbana ganhou relevância nacional.

Também por conta dos megaeventos realizados no país o tema acabou se tornando vórtice de atenções.

Após a efetiva constatação da necessidade de uma Política de Estado favorável a Mobilidade urbana em 2012 foi editada a Lei 12.587/12 - marco regulatório que estabeleceu a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Instrumento da política de desenvolvimento urbano que regulamentou o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, a Lei 12.587/12 solidificou os ditames do Estatuto da Cidade e fixou o conceito de mobilidade urbana como o conjunto de deslocamento de pessoas e bens.

Trouxe à baila os princípios norteadores do Direito à Cidade como bloco integrante do texto legal, ou seja, adequou, corretamente, o conceito de mobilidade urbana ao conceito de cidade.

Elencou já em seu primeiro artigo o objetivo de integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município, fixando o transporte público como fator de inclusão social, uma grande vitória social.

Por assim dizer, a mobilidade urbana, agora legislada de maneira diferenciada, está diretamente relacionada às possibilidades do cidadão ter acesso aos direitos sociais tais como educação, saúde, lazer e ao trabalho, bem como aos meios para acessar os serviços e os equipamentos coletivos dos quais necessita além de materializar a liberdade de ir e vir constitucionalmente consagrada na Carta Magna de 1988.

A Lei de Política Urbana alinhou os pressupostos de fundamentação estatuídos no Direito à Cidade arrematando-os sob a forma de princípios norteadores da efetivação do Direito à cidade, fixação de conceitos, diretrizes de orientação, objetivos da Lei e direitos dos usuários.

Em conformidade com o que preconiza o Direito à Cidade, dentre os princípios entabulados pela lei destaca-se: acessibilidade universal, gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

O novo diploma legal alberga a necessidade de integração da mobilidade urbana com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; redução das desigualdades e inclusão social. Isto sem deixar de delinear o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades.

Contata-se que a Lei de Política de Mobilidade urbana além de ressaltar a fixação legal do direito de acesso à cidade amarrou o exercício desses direitos à gestão democrática participativa em uma nova dimensão de participação social com vistas à inclusão social e apropriação equânime do solo urbano, minimizando a sua disputa.

Sobre o tema, assim dispôs o MDT Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos FNURU – Forum Nacional de Reforma Urbana (Mobilidade, Inclusão e Direito à Cidade, Novas Conquistas, 2015):

Inclusão social é entendida como a capacidade de a pessoa participar adequadamente da sociedade em aspectos como educação, emprego, acesso aos serviços públicos e atividades sociais e recreativas, ao passo que exclusão social diz respeito às restrições a essa participação adequada; tal conceito enfatiza que as instituições sociais têm a responsabilidade de atender às necessidades das pessoas.

Amarrando os preceitos introdutórios principiologicos à Lei de Mobilidade estabelece diretrizes de planejamento, gestão e avaliação dos sistemas de mobilidade aos municípios.

Exige identificação de objetivos, meios financeiros de cumprimento, mecanismos de implantação e definição de metas de atendimento e universalização de oferta do transporte público.

Apresenta os instrumentos de gestão do sistema de transporte, destacando-se neste mister o Plano de Mobilidade Urbana, ferramenta de efetivação da Política de Mobilidade Urbana, apontando no Artigo 24 todos os elementos que o devem compor além do suporte físico fornecido pelos princípios, objetivos e diretrizes que a lei reverbera.

Como marco regulatório da Mobilidade Urbana a Lei 12587/2012 teceu todos os fios condutores ao exercício dos direitos do homem na cidade. A política estabelecida por meio dos princípios, diretrizes, normas e objetivos conferem-lhe a força necessária imposta à

Governança que recebe o encargo e de aplicar-lhe em conformidade com as necessidades de cada município. Dentre essas obrigatoriedades aos Municípios com mais de 20.000 habitantes de elaborar um Plano de Mobilidade em conformidade com o que preconiza a Lei.

Frise-se que inovou a Lei ao determinar que o não atendimento ao que foi entabulado poderá ensejar o corte de verba destinada à mobilidade.

Para o alcance efetivo do que preconiza a norma, além das diretrizes nela traçadas, deverá a Governança lançar mão das estratégias e operações que adequem as necessidades urbanas de cada município pautadas critérios técnicos de planejamento e de adequação do projeto às características da demanda nas cidades ou regiões em que serão implantados.

Importante que os critérios sejam adotados tendo em mira, entre outras, as seguintes políticas pertinentes ao transporte coletivo: integração intermodal, desestímulo do uso de veículo motorizado individual, ganhos de desempenho sistêmico, racionalização e qualificação dos serviços, redução de custos, aumento na oferta, extensão e integração entre modais, integração e redução do tarifário, dedicação de faixa viária exclusiva para transportes coletivos e modais não motorizados.

Constata-se do Pacto de Mobilidade ora em análise que a gestão da mobilidade urbana deve estar fulcrada no desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, na participação no orçamento da cidade, na transparência na gestão da cidade e no direito à informação pública.

Desta forma, ressalta a gestão participativa no planejamento da mobilidade urbana e a participação da sociedade civil consubstanciada no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana através de órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, audiências e consultas públicas e procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Depura-se a vontade legal de dar voz aos usuários em nome da democracia participativa que, porém, infelizmente, esta ainda não encontra lugar seguro nas cidades brasileiras. Embora a letra da lei traga a percepção de direcionamento da gestão democrática aos cidadãos ao elencar os meios de participação social como criação de órgãos colegiados, ouvidorias audiências públicas e demais canais de voz concedidos aos cidadãos, renova-se aqui

que a titulação eleitoral não poderá obstar o exercício de direitos de nenhum homem sendo-lhe viável a defesa dos direitos humanos nas cidades.

O direito do homem de agir na defesa de seus direitos foi amplamente consagrado pela Carta Constitucional de 1988, conforme sabiamente nos ensina Silva (2015, p. 434).

(...) O art. 5º, XXXV, consagra o direito de invocar a atividade jurisdicional, como direito público subjetivo. Não se assegura aí apenas o direito de agir, o direito de ação. Invocar a jurisdição para a tutela de direito é também direito daquele contra quem se age, contra quem se propõe a ação. Garante-se a plenitude de defesa, agora mais incisivamente assegurada no inc. LV do mesmo artigo: aos litigantes, em processo judicial e administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes. Agora a seguinte passagem do magistério de *Liebman* tem ainda maior adequação ao Direito Constitucional brasileiro: “O poder de agir em juízo e o de defender-se de qualquer pretensão de outrem representam a garantia fundamental da pessoa para a defesa de seus direitos e compete a todos indistintamente, pessoa física e jurídica, italianos [brasileiros] e estrangeiros, como atributo imediato da personalidade e pertencem por isso à categoria dos denominados direitos cívicos”. (Cf. *Manuale di diritto processuale civile*, v. 1/10 e 11).

Neste sentido, a norma instrumentaliza o direito à cidade na medida em que tende a minimizar os efeitos da exclusão social. Ao preconizar a igualdade de acesso, estimular a eficácia e eficiência do transporte público, exigir a disposição de itinerários, fiscalização de desempenho, política tarifária, dedicação de acesso exclusivo em vias públicas ao transporte coletivo e planejamento democrático de transporte a lei está fazendo ecoar a quebra dos muros visíveis e invisíveis existentes na cidade e com isso, tornará as cidades inclusivas e a todos caberá o direito de defesa desses direitos, independentemente de titulação civil.

O acesso ao transporte público coletivo de qualidade para todos, o barateamento das tarifas e a efetiva priorização do transporte coletivo é a chave de acesso aos benefícios essenciais igualitários na cidade, à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável.

E um dos grandes condutores de acesso das camadas sociais mais pobres às centralidades, regiões comerciais, oportunidades profissionais, médicos, hospitais o transporte público coletivo de qualidade foi priorizado está na Lei Política de Mobilidade Urbana e como tal deve ter destaque nas Políticas de Mobilidades aplicadas nas cidades.

No entanto, como a norma é recente constata-se que os municípios ainda estão em fase de adaptação aos seus ditames.

Isto porque a mobilidade urbana envolve a circulação de veículos, movimentação das pessoas, circulação de bens e mercadorias, carga e descarga além de ter o dever de concretizar a viabilidade de acesso digno ao trabalho, lazer, saúde, cultura, educação, ou seja, é a estruturação urbana viabilizadora da inclusão social. Ou seja, como se trata de uma nova estruturação urbana, além de entabular a política e o procedimento faz-se necessária vontade política e atuação da população para que os resultados sejam alcançados.

Frise-se que não se concebe aqui a exclusão do uso de automóveis, mas o estímulo ao uso dos transportes públicos de qualidade e a criação de elementos de integração de uso entre automóveis e modais como, por exemplo, a construção de estacionamentos já nas estações de metrô que facilitem e motivem o uso deste modal.

Políticas em relação aos pedestres também precisam ser aplicadas já que neste sentido o sistema de mobilidade brasileiro é retrógrado. Não há manutenção de calçadas nem destinação correta nas vias públicas para caminhadas, eximindo-se o Poder Público desta responsabilidade. Não há integração de calçadas aos equipamentos urbanos e modais inviabilizando a locomoção a pé e acesso aos deficientes físicos.

A disputa pelo solo urbano é injusta em relação ao pedestre, sempre desconsiderado nas políticas de mobilidade urbana em relação ao tráfego de veículos.

A Lei renova o dispositivo constitucional pertinente à eficiência da Administração Pública cabendo-lhe escolhas conscientes economicamente sustentáveis e em conformidade com a gestão participativa da sociedade trazendo eficácia nos resultados este viés não pode ser deixado de lado.

A política de mobilidade a ser adotada nas cidades deverá partir de um mapeamento dos bairros e regiões que permeiam a cidade com vistas ao acesso e ramificações às regiões centrais com facilidade atendendo os critérios estabelecidos na lei.

Para tanto, necessária à atuação política, o cumprimento da Lei da Política Urbana com a inserção de seus pressupostos nos Planos Diretores e elaboração de leis orgânicas municipais voltadas para a gestão do espaço público e da mobilidade urbana sob a égide do Direito à Cidade. A Mobilidade Urbana em cada cidade deve ser estabelecida ou alterada com vistas ao Desenvolvimento do Direito à Cidade, mormente ao acesso Universal do espaço público por todas as camadas sociais, de forma igualitária.

Desta forma, o Pacto de Mobilidade Urbana se coaduna com o raciocínio de que não se pode trabalhar somente no desenho urbano tendo por base somente a seara estrutural, há que se ter em mira a população que vive na cidade e todas as necessidades desta população, mormente se esta camada se encontra segregada do exercício de seus direitos vitais.

Temos que os instrumentos nacionais indutores da proteção desses direitos CF/88, estatuto da Cidade, Plano Diretor, Estatuto da Metrópole, Política Nacional de Mobilidade Urbana assim como os Textos Mundiais que reverberam esta proteção precisam ser a Cartilha de primeira importância pelos gestores do nosso país em consonância com a participação efetiva da população dos processos decisórios. Somente assim, alcançar-se-á a efetivação da mobilidade urbana como instrumento de efetivação do acesso universal vislumbrado pelo Direito à Cidade.

O que se almeja é o estabelecimento de políticas diferenciadas para as diferentes cidades (considerando *status* financeiro, territorial e social de cada cidade) que atendam os princípios norteadores da Lei de Mobilidade Urbana sem perder de vista o direito de acesso aos bens, equipamentos, espaços públicos e a garantia à saúde, trabalho, moradia, educação, saneamento, segurança e demais direitos do homem na cidade.

Note-se que o processo de estruturação e urbanização no país aconteceu de forma rápida e desorganizada com alcance de políticas voltadas ao uso e fluidez de automóveis pelas vias públicas expulsando a população de baixa renda das centralidades e ainda bloqueando o acesso aos seus benefícios pela ausência de transporte coletivo apto a atender as necessidades desta parcela da sociedade.

Sem transporte coletivo, integração entre os modais, tarifário reduzidos esta camada social mais pobre não possui acesso a oportunidades de crescimento, lazer, trabalho, educação. São populações ilhadas em favelas que sequer podem aproveitar as belezas e alegrias que uma cidade pode trazer. Tanto é verdade que muitas pessoas sentem medo, vergonha de alcançar as partes nobres das cidades.

Há que se quebrar os muros visíveis, invisíveis e psicológicos para que se permita o acesso igualitário de oportunidades e chances de acesso. A Lei de Mobilidade Urbana aliada ao Estatuto da Cidade, a Constituição Federal e demais Tratados e Cartas Internacionais são os instrumentos fortalecedores da inclusão social.

Neste sentido, o compromisso político com o desenvolvimento urbano deve ter em mira o prisma das cidades inclusivas, assim sendo, a mobilidade de pedestres com acesso a calçadas, criação de ciclo faixas, acesso aos modais e integração entre eles são elementos que facilitam o processo de criação de cidades inclusivas.

É sabido que desafios de toda ordem se apresentam como elementos inviabilizadores da Política de Mobilidade Urbana como o valor da terra urbana (necessidade de desapropriações), o impacto na região afetada pelas operações urbanas (instalação de modais, por exemplo), o sistema econômico ainda bastante voltado ao consumo de automóveis, as atividades econômicas e comerciais nas cidades, a ausência de colaboração da população contrária e a colisão de interesses administrativos, privados e políticos e etc, porém é preciso superar um a um os obstáculos que se apresentem.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Mesmo diante de novas legislações que deflagram a ordenação do espaço público voltada ao cumprimento das funções da cidade constata-se ainda um modelo de urbanização que nega o uso do espaço público a camada vulnerável da sociedade e a ordenação da mobilidade urbana é peça chave para o acesso universal aos benefícios citadinos.

Delimitar com exatidão os contornos do Pacto de Mobilidade Urbana, fixar quem são seus agentes e interlocutores e situá-lo dentro do universo jurídico com vistas à aplicação dos direitos do homem na cidade significa dar-lhe a força de que necessita para que uma nova consciência urbanística seja incutida nas cidades brasileiras.

Essa visão faz toda a diferença no momento da aplicação prática das normas que estabelecem e regulam as relações complexas e multifacetadas de mobilidade urbana, com o único intuito de tornar as cidades inclusivas.

Isto porque o observador dos problemas relativos à segregação humana deve ter em mira que a Política de Mobilidade Urbana a ser aplicada deve evoluir em conformidade com a transformação das cidades.

Neste sentido, a essência da questão urbana não poderá ser observada e/ou posta em análise jurídica exclusivamente pela seara de ordenação espacial uma vez que seus institutos comportam as questões substanciais que emergem da urbanização na defesa dos direitos do homem.

Trata-se de uma nova forma de pensar e executar a mobilidade urbana que deve ser concebida pela Gestão Pública Participativa e apresentada à população com incentivo de sua implementação.

Assim, a configuração da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana como instrumento do Direito à Cidade é o arcabouço necessário ao estabelecimento de uma nova ordem urbanística de acesso universal fulcrada em um conjunto de princípios e institutos sistematizados dirigidos à ordenação do espaço público urbano concatenado ao seu objeto de tutela e finalidade de inclusão social.

## REFERÊNCIAS

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. Tradução Carlos Szlak. São Paulo, Annablume. 2005.

JOAO ALENCAR, Oliveria Junior. Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social. **Revista dos Transportes Públicos**, 2005.

KLEIMAN, M. (2011) Transportes e mobilidade e seu contexto na América Latina. In: **Estudos e Debates nº 61**. Rio de Janeiro, IPPUR: UFRJ.

LE CORBUSIER. Princípios de Urbanismo. **La Carta de Atenas**. Barcelona, Editora Ariel, 1975.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo, Centauro, 2001.

PINTO, Vitor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. – 4 ed.rev. e atual. e ampl. – São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2014.

FELTRAN, F. R. Instrumentos de efetivação do direito à cidade: A Lei 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana como Instrumento de Efetivação do Direito à Cidade

SAULE JR., Nelson. **Direito Urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano diretor. Porto Alegre, Editora Fabris, 1997.

SILVA, J. C. A. Favelas e meio ambiente urbano. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (coords). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. Ed., Belo Horizonte, Fórum Editora, 2011.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. Ver. E atual. – São Paulo, Editora Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo, Malheiros Editores, 2012.