

## **A Mobilidade Urbana como forma de efetivação da função social do transporte público e concretização dos Direitos Sociais**

### **Urban Mobility as a form of effectiveness of the Social Function of public transport and concretion of Social Rights**

*Danilo Henrique Nunes<sup>1</sup>*

*Lucas Souza Lehfeld<sup>2</sup>*

*Selma Cristina Tomé<sup>3</sup>*

---

#### **RESUMO:**

Um planejamento urbano com foco em desenvolvimento equilibrado e sustentável, com uma política habitacional, econômica e comercial que assegure a população uma justa forma de usufruir dos serviços urbanos, com qualidade, agilidade e segurança, é uma das premissas da função social do estado na efetivação de direitos fundamentais. Esta pesquisa tem o objetivo de analisar como a mobilidade urbana pode contribuir para esta efetivação de direitos, abordando especificamente o transporte público como direito social e, conseqüentemente sua importância na concreção de outros direitos fundamentais. Para tanto, o estudo buscou amparo no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001), na lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana e na Constituição Federal de 1988. A legislação é robusta e bem elaborada, restando ao poder público planejar e gerenciar a implementação das mudanças em mobilidade, promovendo integração social, educacional e econômica para garantir o acesso a todos os direitos sociais com qualidade e dignidade. A pesquisa orientou-se pelo método hipotético-dedutivo lastreada em livros, artigos, legislação, dados estatísticos e outros.

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Mobilidade Urbana; Direitos Sociais; Transporte Coletivo; Estatuto das Cidades.

#### **ABSTRACT:**

Urban planning with a focus on balanced and sustainable development, with a housing, economic and commercial policy that assures the population a fair way to enjoy urban services, with quality, agility and security, is the premise of the social function of the state in the implementation of rights. This research aims to analyze how urban mobility can contribute to this realization of rights, specifically addressing public transport as a social right and,

---

<sup>1</sup> Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp. Professor Universitário. Advogado.

<sup>2</sup> Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (POR). Atualmente é docente titular da Universidade de Ribeirão Preto (Graduação e Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (mestrado) e Tecnologia Ambiental (mestrado e doutorado)), Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário Barão de Mauá (graduação e pós-graduação EAD) e docente do Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos. Avaliador de cursos de direito pelo Ministério da Educação (INEP) e Conselho Estadual de Educação do Governo do Estado de São Paulo (CEE).

<sup>3</sup> Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania – Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). O Presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

consequently, its importance in the realization of other fundamental rights. To do so, the study sought protection under the City Statute (Law 10.257, of 2001), Law No. 12,587/2012, which established the National Policy on Urban Mobility and the Federal Constitution of 1988. The legislation is robust and well elaborated, leaving the public power to plan and manage the implementation of changes in mobility, promoting social, educational and economic integration to guarantee access to all social rights with quality and dignity. The research was guided by the hypothetical-deductive method backed by books, articles, legislation, statistical data and others.

**KEYWORDS:**

Urban Mobility; Social rights; Collective Transportation; Statute of Cities.

## 1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da humanidade que a mobilidade é reconhecida como de sobrevivência. Na atualidade, com a globalização dos processos de produção e com o avanço das tecnologias de comunicação e informação, a capacidade de mobilidade nos centros urbanos se torna um grande desafio para o poder público, pois é através da logística de circulação e consumo de bens materiais e imateriais, incluindo pessoas, é que se consolida o crescimento econômico e social de uma nação.

A necessidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano se torna cada vez mais importante e, conseqüentemente, a eficiência do transporte é cada dia mais discutida por gestores públicos, engenheiros, administradores, economistas, juristas e muitos outros profissionais. O interesse comum é atender aos anseios e necessidades da população, do mercado econômico e consumidor, de indústrias e investidores. Todos exigindo ocupar centros urbanos com mobilidade sustentável, de baixo custo e que ofereça agilidade e segurança.

A forma de deslocamento aliado ao planejamento da cidade, com a implantação de polos indústrias, comerciais, de educação, saúde, lazer, serviços e outros, vai resultar em impacto econômico, social e demográfico, pois haverá mais oportunidades e condições para que o cidadão seja sujeito de seus direitos, tomando posse das configurações societárias, econômicas e multiculturais de sua comunidade, sem ter que fazer grandes deslocamentos para a conquista destes direitos.

Nesta linha, abordamos um dos mais importantes direitos garantidos em nossa CF/1988, o direito ao transporte, intrinsecamente ligado ao direito de liberdade - aqui incluído o direito de ir e vir, conforme art. 5º, XV da CF/1988. É dever fundamental do Estado garantir a devida aplicação das normas e princípios constitucionais para concreção dos direitos da cidadania e, garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com foco no planejamento sustentável.

O planejamento urbano deve instituir diretrizes de organização das áreas habitáveis, integrando a população em um ambiente organizado e ecologicamente equilibrado, buscando que todos tenham condições dignas de sobrevivência, com acesso aos direitos fundamentais. A falta de controle sobre o uso e a ocupação inadequada do solo pode acarretar inúmeras consequências socioambientais, geralmente atingindo a população de baixa renda, que normalmente é alocada nas periferias das cidades, em áreas carentes de infraestrutura.

Diante desta hipótese, o transporte público coletivo é fundamental nas cidades para promover mais eficácia econômica, qualidade de vida, mobilidade organizada e, desenvolvimento equilibrado e sustentável, assegurando a população uma justa forma de usufruir dos serviços urbanos.

Assim, esta pesquisa tem o objetivo de analisar como a mobilidade urbana pode contribuir para esta efetivação de direitos, abordando especificamente o transporte público como direito social e, conseqüentemente sua importância na concreção de outros direitos fundamentais. Para tanto, o estudo buscou amparo no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001), que estabeleceu parâmetros para o planejamento dos municípios, na lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana e na CF/1988.

Por meio do método hipotético-dedutivo, construiu-se conjecturas baseadas em hipóteses juridicamente possíveis de efetivação da legislação vigente para além do que se tem hoje, assim, vislumbrou-se que, sendo verdadeiras as hipóteses levantadas, as considerações também assim serão. A intersubjetividade deu lugar ao confronto dos fatos e do próprio arcabouço legislativo, promovendo a aplicação do abstrativismo da lei ao debate crítico, fundamentou-se, ainda, em referencial teórico bibliográfico e documental.

## 2 A MOBILIDADE URBANA E O TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL

Somente depois de 25 anos de promulgada a CF/1988 é que o Transporte passou a figurar no rol de direitos fundamentais sociais da pessoa humana, apesar da ideia de transporte remeter à liberdade e ao direito de ir e vir. A normatização está inserida no seio dos direitos sociais, aprovada pelo Senado Federal através da Emenda Constitucional nº 74/2013. A Projeto de Emenda Constitucional alterou o Artigo 6º da Constituição e incluiu

Art. 6º. 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 (BRASIL, 2016, grifo nosso)<sup>4</sup>.

Cabe ressaltar que os demais direitos sociais nele contidos, estão intrinsecamente ligados a qualidade das condições de mobilidade para que sejam efetivados. Sendo assim, o transporte público coletivo é primordial como política pública de Estado para garantir o cumprimento do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana como norma fundamental de reconhecimento de direitos sociais. Na aprovação da PEC, documentam-se as declarações dos senadores no sentido de que se espera que a mudança contribua para melhorar as condições de vida das populações que vivem afastadas dos grandes centros, garantindo a elas o direito de ir e vir com agilidade, segurança e conforto e ainda, que a PEC certamente vai fazer com que as concessionárias de transporte público e as prefeituras tenham um olhar mais atento a essa necessidade vital para quem mora, principalmente, nas periferias das grandes cidades e sobrevive com baixos salários.

A senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) observou que a qualidade do transporte público tem influência direta em outros aspectos da vida dos cidadãos, comentando: “Falamos em evasão escolar e pensamos só na escola, não em como as crianças se deslocam das suas

---

<sup>4</sup> BRASIL. Emenda 74/2013. **Altera o art. 134 da Constituição Federal**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc74.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc74.htm). Acesso em 20 nov. 2018.

casas para elas. Estatísticas mostram que o tempo que as pessoas passam no transporte coletivo é muitas vezes maior do que o tempo que passam no trabalho<sup>5</sup>.

O relator da PEC, Aloysio Nunes (PSDB-SP), ao recomendar a aprovação da proposta em seu relatório, lembrou que a Constituição prevê que o Estado deve assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais. Na falta de transporte, de acordo com ele, não há educação, saúde, trabalho, alimentação e nem lazer, faltando conseqüentemente, com a dignidade do cidadão.

A dignidade da pessoa humana em uma análise constitucional, transcende matérias conceituais ou interpretação objetiva, sendo concretizada na carta magna brasileira como princípio norteador das garantias dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

Destaca-se que a CF/1988, em seu artigo 1º, inciso III, tem como fundamento, por se tratar de um estado democrático, a dignidade da pessoa humana. Somando-se a esse fundamento, temos o artigo 3º da Carta Magna que traz o elenco dos objetivos a serem perseguidos pelo Estado de Direito sob a perspectiva do Constituinte originário, como, em seu inciso III, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

A dignidade da pessoa humana é um dos alicerces da República do Brasil, consubstanciada no mais importante dos fundamentos, intrinsecamente ligado as demais leis e ao próprio direito à liberdade, considerada ainda, metaprincípio, com valor axiológico irradiante para todo o ordenamento infraconstitucional.

De acordo com Sarlet<sup>6</sup>, concentra tal princípio um valor supremo do Estado Democrático de Direito, além da orientação, interpretação e aplicação em todos os direitos fundamentais, reconhecendo a prerrogativa de toda a pessoa humana em ser compreendido como o centro e o fim do direito e em ser respeitada como pessoa, trazendo à concretude do sistema jurídico vigente.

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Transporte passa a ser direito social na Constituição.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao> Acesso em: 20 nov. 2018.

<sup>6</sup> SARLET, I. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 2. ed. Porto Alegre. Editora Livraria do Advogado, 2002.

Consoante aos direitos fundamentais também os direitos humanos amparam a dignidade como parte inseparável dos direitos fundamentais. Nesta defesa Piovesan<sup>7</sup>, explica que os direitos fundamentais são àqueles previstos nos artigos 5º e 6º, da CF/88, como por exemplo, o direito à vida, liberdade, condição digna de trabalho, educação e saúde, dentre outros. Para Piovesan<sup>8</sup>, todo ser humano possui uma dignidade que lhe é inerente, sem qualquer condição que o estabeleça, que o defina, ou o caracterize, a não ser, a própria pessoa, a sua existência, o ser humano carregado de seu valor. Dessa forma, o princípio da dignidade da pessoa humana se apresenta, como uma norma diretiva com uma finalidade preestabelecida a ser conquistada, um norte de caminho para o Estado, estabelecendo deveres para a persecução dos meios necessários a uma vida humana digna.

Assim, é também o entendimento de Sarlet:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano o fez merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existências mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos<sup>9</sup>.

Conceitua Silva<sup>10</sup> que os direitos constitucionais sob a interpretação de direitos fundamentais estão assim protegidos e elencados, pois tem a função precípua de garantir ao cidadão atendimento de suas necessidades básicas como ser humano, nela abrangidas a vida, saúde, liberdade, individualidade e bem-estar. Desta forma, a concreção dos direitos fundamentais é a consolidação da dignidade humana, sendo que sua promoção e efetivação através de institutos sociais, são uma valoração do mínimo existencial.

Porém, se o cidadão tem limitações na cidade em seu direito de locomoção, fica prejudicado para chegar até à escola, hospitais, postos de trabalho, lazer e, assim esvai-se sua dignidade, perdendo todo o valor de que é inerente ao homem, pois há presente a instabilidade para a vida comum o que lhe compromete o mínimo existencial.

---

<sup>7</sup> PIOSEVAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18. Ed., rev., atual. Editora Saraiva. 2018.

<sup>8</sup> Id., Ibid.

<sup>9</sup> SARLET, I. Op. cit., p. 22.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Nesta mesma linha de pensamento Piovesan<sup>11</sup>, afirma que o reconhecimento aos direitos sociais do homem e sua realização denotam uma construção da razão, significando que estes não podem ser violados, pois se trata de um dever, uma imposição de valores reconhecidos por lutas no decorrer do tempo, devendo ser promovidos e protegidos, pois ao contrário disso retorna para o homem um sofrimento e uma ausência da compreensão de seu valor como ser de direito que implica em diversas esferas de sua vida pessoal.

Aqui se insere a necessidade de a população gozar de um transporte coletivo urbano que seja instrumento de melhoria da qualidade de mobilidade e, que seja universal, sem distinções de classes, servindo a todos com eficiência e segurança.

Esta premissa é o que foi pactuado como direito à cidade na Nova Agenda Urbana, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016 e aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no 68º encontro plenário para a sua 71ª sessão em 23 de Dezembro de 2016. O documento foi construído com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Declaração do Milênio além de considerar a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento<sup>12</sup>.

Na Conferência foram discutidos os princípios que devem nortear o desenvolvimento de cidades inclusivas e que possam ser compartilhadas por todas as pessoas oportunizando direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades nos sistemas urbanos.

O artigo 11 da Nova Agenda Urbana dá destaque à consolidação desses princípios. Vejamos:

Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no

---

<sup>11</sup> PIOSEVAN, Flávia. Op. cit.

<sup>12</sup> ONU, Organização das Nações Unidas - **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - ONU-HABITAT**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/> Acesso em: 20 maio. 2019

sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos<sup>13</sup>.

Na questão do planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano, a Nova Agenda Urbana Global trabalha com a ideia da cidade como habitat da população presente e futura, que tem o direito de ocupar e usar espaços públicos livre de discriminação, com cidadania inclusiva para todos, sejam permanentes ou transitórios.

O documento aborda a importância de se promover acesso de todos à mobilidade urbana com “sistemas de transportes seguros, sustentáveis, econômica e fisicamente acessíveis, sensíveis à idade e ao gênero, permitindo uma participação significativa em atividades sociais e econômicas nas cidades e assentamentos humanos”<sup>14</sup>.

Notadamente, a mobilidade urbana tem-se tornado problema social de grande relevância mundial e, claro, de modo especial no Brasil, com o aumento populacional e a ampliação do crédito. A questão é objeto de estudo de todas as áreas do conhecimento e a relação social de tempo médio de deslocamento tem se agravado nas cidades. Nesse sentido:

Com relação à infraestrutura de mobilidade urbana (modos de transporte) alguns indicadores de efetividade como, o tempo médio de deslocamento casa-trabalho, e a oferta de transporte público de média e alta capacidade, permitem avaliar a condição de mobilidade urbana, mas não permitem definir as causas deste problema para o planejador. Para isso, é importante se definir um déficit que permita aferir o tamanho do problema, a nível nacional, com relação à infraestrutura de mobilidade urbana. A partir deste déficit, seria possível evoluir no planejamento de apoio as soluções de infraestrutura e dimensionamento da demanda por recursos públicos.<sup>15</sup>

O conceito de mobilidade urbana contemporâneo ultrapassa daquele direito de ir e vir exclusivista, para uma dimensão inclusiva. Ou seja, todos devem compartilhar dos meios de transporte para a promoção do bem comum, em busca do desenvolvimento pleno das cidades ou das áreas urbanas. No Estado Socioambiental de Direitos inaugurado pela CF/1988, os bens de natureza difusa, incluídos aqui, o direito urbanístico e, agora, o direito ao transporte, ganha

---

<sup>13</sup> A Nova Agenda Urbana Global - **III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável**. Quito, outubro, 2016. Disponível em <<https://www.habitat3.org>>, Acesso em: 20 maio. 2019, p. 5.

<sup>14</sup> Id. Ibid. p. 28.

<sup>15</sup> SANTOS, Marcos Daniel Souza dos. **Déficit Da Mobilidade Urbana: Lacunas do Planejamento a Nível Nacional**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas de Infraestrutura. Biblioteca Graciliano Ramos e no Repositório Institucional da ENAP. 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3992> Acesso em: 28.nov.2019



dimensão que supera o conceito civilista de utilização dos meios de locomoção, antes exclusivos e patrimonialista, para uma amplitude inclusiva e compartilhada.

Assim, Miguel Reale ao lembrar Maria Helena Diniz, afirmou, no tocante à propriedade, inserida no nosso entendimento, a móvel, “a propriedade é como *janus bifronte*: tem uma face voltada para o indivíduo e outra para a sociedade. Sua função é individual e social”<sup>16</sup>.

Para a efetivação desse direito o documento aponta que os planejamentos urbanos devem considerar além da infraestrutura dos sistemas de transporte público de forma econômica, acessíveis, seguros, eficientes e sustentáveis, o crescimento urbano de forma a conseguir um sistema de mobilidade que minimize os deslocamentos, particularmente de pessoas em situação de pobreza, concentrando áreas de habitação economicamente acessíveis com oferta variada de empregos e serviços, o que “levaria a uma redução das necessidades de viagens e de transporte, melhorando a conectividade entre áreas urbanas, periurbanas e rurais”

### **3 A REGULAÇÃO DO SISTEMA DE MOBILIDADE NO BRASIL E A NECESSIDADE DE COMPATIBILIDADE ENTRE AS LEIS**

As leis que regulamentam o planejamento das cidades no Brasil estão intrinsecamente ligadas, complementares, com o objetivo de atenderem as necessidades da população de acordo com as especificidades de cada município e, compreendendo a distribuição dos bens e serviços. O objetivo é promover e ordenar o desenvolvimento das principais funções urbanas, dando ao cidadão condição plena de usufruir com qualidade e segurança.

A premissa principal de ordenação e planejamento das cidades encontrada nas leis está em proporcionar à população condições de uso das principais funções urbanas, aqui compreendidas como “habitação trabalho, lazer, educação, circulação – física-espacial,

---

<sup>16</sup> REALE, Miguel apud DINIZ, **Maria Helena. Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas, v. 4.** 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002. p.101.

socioeconômico, ambiental – de forma a estabelecer ordenamento territorial que permita a universalização do acesso à cidade e às oportunidades que ela oferece”<sup>17</sup>.

A CF/1988, prevê no art. 21, XX e art. 182, a ordenação e o desenvolvimento das funções sociais da cidade para a garantia do bem-estar da população, competindo à União, aqui Governo Federal, “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, ademais a CF/1988 inaugura um marco sobre o direito territorial, seja urbanístico ou rural, dando aos institutos, importância singular e significativa, como nota-se no “*caput*” do art. 182 do diploma maior.

Assim, é imposto aos poderes públicos de todas as esferas um “dever-fazer” e impõem-se ao Estado, aqui, especialmente, aos municípios, fazerem seu Plano Diretor em consonância com o Estatuto das Cidades e com a Lei de Mobilidade Urbana. As cidades com mais de 20 mil habitantes estão obrigadas por lei a fazerem um plano de mobilidade urbana sustentável e, a falta dele pode impedir que a cidade obtenha recursos do Orçamento Geral da União – OGU, por exemplo.

A Lei n. 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, é pautada como instrumento da política de desenvolvimento urbano e define seu foco principal na integração entre os diferentes modos de transporte e na melhor acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no âmbito municipal, sendo portanto necessário que o planejamento integre, organização de circulação de bens materiais e imateriais com segurança, impacto nos negócios e nos direitos individuais e coletivos da população. O diploma versa sobre os modos de transporte, suas definições, quais os princípios em que se insere a mobilidade urbana, a regulação dos serviços de transporte público coletivo, dos direitos dos usuários, das atribuições específicas na legislação, das diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana e dos instrumentos de apoio a mobilidade urbana (BRASIL, 2016)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> BRASIL, Ministério das Cidades, Secretária Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Secretária Nacional de Transporte e da Disponível em: <https://iema-site-staging.s3.amazonaws.com/planmob.pdf> Acesso em: 20 nov. 2018, p. 105.

<sup>18</sup> BRASIL. Lei 12.587/2012. **Lei da política nacional de mobilidade urbana**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12587-3-janeiro-2012-612248-norma-pl.html>. Acesso em 20 nov. 2018.

A lei determina ainda que municípios devem elaborar seus Planos de Mobilidade Urbana integrados e compatíveis com os respectivos planos diretores. Destaque para os § 3º, § 4º e § 5º da mesma lei em tela que prevê sanções aos municípios que não cumprirem a lei.

As diretrizes apresentadas representam um grande avanço, tanto no que diz respeito ao setor econômico, quanto ao social e de infraestrutura e, a devida aplicação da legislação urbanística garante o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o combate às desigualdades sócio territoriais, pois o planejamento urbano institui diretrizes de organização das áreas habitáveis, com foco em um ambiente ecologicamente equilibrado e organizado.

Ao contrário dessa organização, a falta de controle sobre o uso e a ocupação inadequada do solo pode acarretar inúmeras consequências sociais, econômicas e ambientais. Sendo assim, é imprescindível que os municípios sigam a legislação de planejamento urbano, ou seja, a ordenação do território para promover um desenvolvimento equilibrado, uma política habitacional que assegure o direito social da moradia, a justa distribuição de infraestrutura e serviços urbanos, o cumprimento da função social da propriedade e a participação popular na gestão da cidade.

### **3.1 O Estatuto das Cidades, o Plano Diretor Municipal e a importância da participação social**

A Lei 10.257 criada em 10 de julho de 2001, chamada de Estatuto das Cidades estabelece diretrizes gerais da política urbana que tratam os artigos 182 e 183 da CF/1988, ditando normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, é o que diz a redação do art. 1º parágrafo único<sup>19</sup>.

O Estatuto da Cidade deixou a cargo de cada município efetivar os seus dispositivos segundo as características locais, regulamentadas no Plano Diretor. Em estudo sobre a referida

---

<sup>19</sup> BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da cidade e legislação correlata**. 2. ed. atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

lei e sua aplicação, Santin e Maragon, conceituam que o Estatuto da Cidade estabelece obrigações paralelas ao cidadão e ao administrador público no uso e ocupação do solo.

Toda a atividade econômica deve ter especial planejamento por parte do administrador público, observando-se os limites de sustentabilidade ambiental, cabendo a cada indivíduo a sua quota parte em participar do processo de planejamento urbano, e ao administrador público sua obrigação em utilizar os instrumentos urbanísticos, econômicos, tributários e financeiros previstos em lei para atendimento das finalidades públicas, devendo esforçar-se da melhor e mais justa maneira possível para gerir as receitas a sua disposição<sup>20</sup>.

A lei evidencia ainda a importância da gestão democrática municipal e em seu artigo 2º, inciso V, define que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento, inclusive no que diz respeito ao transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

Também fica claro que sua aplicação deve ser em consonância com o Plano Diretor dos municípios sendo este, construído de forma participativa entre a população e o poder público, ambos os setores buscando cumprir sua função social, como, por exemplo, com o adequado aproveitamento do solo urbano, a fim de que todos tenham acesso à cidade e aos recursos urbanísticos por ela oferecidos.

O Plano Diretor é criado através de lei municipal, elaborado pela prefeitura com a participação da câmara municipal e da sociedade civil. É o instrumento básico da política de desenvolvimento de um Município. Sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural, na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população. Também estabelece e organiza o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial da cidade e orientar as prioridades de investimentos.

Plano Diretor é o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados<sup>21</sup>.

Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem

---

<sup>20</sup> SANTIN, Janaína Rigo; MARAGON, Elizete Gonçalves. **O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico**: outorga onerosa e transferência do direito de construir. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742008000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742008000200006)>. Acesso em 22 nov. 2018.

<sup>21</sup> ABNT. **NB 1350 – Normas para elaboração de plano diretor**. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao>>. Acesso em 21/11/2016>. Acesso em 13 nov. 2018.

utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos<sup>22</sup>.

É através do Plano Diretor, pelas legislações regulamentadoras, que o poder público municipal vai traçar diretrizes de crescimento sustentável do município, e entre eles, estará previsto e amplamente discutido, inclusive com a população, como será a política de trânsito local, abordando o serviço em todas as suas especificidades, tanto os transportes particulares, como os de carga, coletivos, informais e etc.

A participação da população na construção deste instrumento é indicada pelo Ministério das Cidades em publicação de referência na elaboração de plano de mobilidade urbana com realização de reuniões setoriais, audiências públicas e consulta pública se necessário, tratando as especificidades de cada setor do município. A indicação é de que o Poder Público considere a interação da sociedade nos meios e processos de informação, priorizando a cooperação dos cidadãos no planejamento e na definição de prioridades sociais, culturais, econômicas e políticas, adequando às necessidades de interesse público e aos princípios da gestão democrática de cada cidade<sup>23</sup>.

Para Murakami e Silva<sup>24</sup>, a participação popular e democrática garante que os diferentes grupos sociais se organizem, cada qual com suas especificidades, necessidades e interesses e, desta forma, respondendo ao Poder Público questões essenciais sobre a garantia dos seus direitos sociais, como, por exemplo a estruturação e organização da política habitacional como forma de garantia da dignidade da pessoa humana.

Esta defesa nos leva ao centro desta pesquisa, que é buscar a efetiva qualidade no processo de mobilidade nas cidades, como forma de garantir toda esta gama de direitos sociais, com o planejamento logístico do transporte público coletivo, a prestação de serviços

---

<sup>22</sup> SABOYA, Renato T. de. **O que é plano diretor?** 2007. Disponível em: < <http://urbanidades.arq.br/2008/06/o-que-e-plano-diretor/>>. Acesso em: 22 nov. 2018, p. 39.

<sup>23</sup> BRASIL, Ministério das Cidades, Secretária Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob. Op. Cit.

<sup>24</sup> MURAKAMI, Rodrigo Canevassi; SILVA, Juvêncio Borges. Políticas públicas habitacionais e o direito social à moradia: instrumentos normativos para sua concretização. In: **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 34, n. 1: 1-22, jan./jun. 2018. Disponível em < [https://www.fdsu.edu.br/mestrado/revista\\_artigo.php?artigo=289&volume=34.1](https://www.fdsu.edu.br/mestrado/revista_artigo.php?artigo=289&volume=34.1)>. Acesso em: 20 Jan. 2019.

particulares e públicos, bem como os aspectos culturais, educacionais, de subsistência e ambientais, entre outros.

#### **4 OS NÚMEROS COMPROVAM O PROBLEMA DE MOBILIDADE NO BRASIL**

Graças a política de industrialização incentivada pelo governo brasileiro desde a década de 1930, com a montagem de concessionárias no país e, com os incentivos fiscais também liberados pelo governo na última década, que a cada dia mais cresce a aquisição de carros de passeio.

Dados do IPEA<sup>25</sup>, dão conta que mais de 50% dos domicílios brasileiros já têm um automóvel ou uma moto, com um aumento nos últimos 10 anos em mais de 100%. Neste mesmo período, o crescimento populacional ficou na casa de 14%.

Isso ocorreu em razão da priorização histórica dada por diversos governos, inclusive o brasileiro, à indústria automobilística, o que levou à marginalização e ao sucateamento de outros modais que não o individual motorizado. Essa priorização cria um ciclo interminável de deterioração das cidades e utilização injusta e antidemocrática do espaço urbano – que precisa ser corrigida com urgência. Um século após a crise vivida pelas grandes cidades com seu sistema de transporte, voltamos a sonhar e a discutir uma solução de mobilidade que nos redima, desejando que desta vez o remédio de hoje não represente a doença do futuro<sup>26</sup>.

Em relatório de mobilidade divulgado pela Associação Nacional de Transportes Públicos<sup>27</sup>, através de pesquisa realizada em 533 municípios com população acima de 60 mil habitantes, foram 65,3 bilhões de viagens no ano de 2016, o que corresponde a aproximadamente 218 milhões de viagens por dia. As viagens de ônibus totalizaram 15,9% e

---

<sup>25</sup> BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Perfil dos Municípios Brasileiros – 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

<sup>26</sup> RUBIM, Barbara; LEITAO, Sérgio. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. In: **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 27, n. 79, p. 55-66, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142013000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jan. 2019, p. 57.

<sup>27</sup> BRASIL, **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da ANTP**. RELATÓRIO 2016. Disponível em: <<http://files.antp.org.br/simob/simob-2016-v6.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019, p. 21.

os de carros particulares, automóvel e motocicletas, ultrapassam este percentual chegando a 19%.

Os habitantes dos municípios com mais de 60 mil habitantes gastam, por ano, 29,9 bilhões de horas para deslocar-se. A maior parte do tempo é gasta nos veículos de transporte público (45%), seguido pelas viagens a pé (28%). Considerando que o transporte coletivo representa 28% do total das viagens e consome 45% do total de tempo na mobilidade, fica claro que o usuário deste modo está sujeito a tempos médios de viagem superiores<sup>28</sup>

As perdas com os problemas de mobilidade vão além do tempo em que o brasileiro fica preso no trânsito. Os dados de saúde e poluição ambiental também são preocupantes. Em 2015 mais de 700 mil pessoas foram vítimas de acidente de trânsito. Destas, 24 mil foram vítimas fatais, totalizando um índice de 18,1 mortes por cada 100 mil habitantes, conforme tabela abaixo<sup>29</sup>.

**Tabela 5**  
**Eventos no trânsito por porte do município, 2016 (com dados de acidentes de 2015)**

Faixa de população (habitantes)	Total de vítimas	Total de mortes	Custo com acidentes (bilhões de reais/ano) <sup>1</sup>	Mortes/ 100.000 habitantes
Mais de 1 milhão	177.435	6.224	33,6	13,8
De 500 mil a 1 milhão	93.572	3.368	18,1	20,5
De 250 a 500 mil	142.697	4.775	26,0	19,6
De 100 a 250 mil	179.582	6.061	32,8	20,1
De 60 a 100 mil	105.528	3.757	20,1	21,7
Total	698.814	24.185	130,5	18,1

1. Valores de dezembro de 2016.

**Fonte: ANTP, 2018, p. 21**

<sup>28</sup> BRASIL, **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da ANTP**. RELATÓRIO 2016. Disponível em: <<http://files.antp.org.br/simob/simob-2016-v6.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019, p. 14.

<sup>29</sup> Os dados de acidentes são obtidos no banco do Datasus, do Ministério da Saúde. Em função do fato dos dados de acidentes utilizados neste estudo estarem disponíveis com uma defasagem aproximada de um ano e meio, ou seja, os dados completos de acidentes de um ano estão disponíveis a partir de meados do segundo ano seguinte, este estudo adotou como critério a utilização dos dados de acidentes do ano anterior ao do relatório, possibilitando a publicação do presente relatório até meados do ano seguinte de referência. Considerando a nova metodologia e o novo universo do Simob/ANTP, nas 533 cidades foram registradas em 2015 (utilizado como base de dados para o presente relatório de 2016) quase 700 mil vítimas de acidente de trânsito<sup>4</sup>, sendo mais de 24 mil mortes, gerando um índice de 18,1 mortes por 100 mil habitantes. A nova metodologia incorporou uma revisão nos valores monetários associados aos acidentes, em especial com a introdução de um valor da vida estatístico (VVE). Foram definidos valores monetários para quatro tipos de eventos: - acidente sem vítima; - acidente com ferido leve; - acidente com ferido grave; - acidente com morte. Considerando a nova metodologia, o custo estimado com acidentes de trânsito para o ano de 2016 (utilizando os dados de acidentes de 2015) foi de 130,5 bilhões de reais. Os dados relativos a dezembro de 2016 (ANTP, 2018, p. 21).

Considerando a emissão de poluentes, que tem implicação direta na qualidade de vida das pessoas prejudicando a saúde e aumentando o aquecimento global, por exemplo, com emissão de 161 mil toneladas de poluentes/ano, a maior parte (58%) é emitida pelos ônibus, seguida pelos automóveis (31%)<sup>30</sup>. O relatório demonstra índices de poluição com monóxido de carbono, hidrocarbonetos, óxidos de nitrogênio, material particulado e óxidos de enxofre<sup>31</sup>.

Os números trazem preocupação premente e urgente, afinal, os investimentos estatais em mobilidade urbana e rural tornam-se dia-a-dia imprescindíveis até como forma de concreção do direito efetivo à liberdade, como colocado no início do trabalho, mas também, da própria convivência em sociedade, caso contrário, teríamos completo caos. Corroborando:

Viabilizar investimentos para esse setor não é tarefa simples. A arrecadação tarifária não é suficiente para cobrir todos os seus custos, em razão de fatores como: • o ambiente de intensa competição entre os meios de transporte; • a pressão sobre os custos em razão do crescimento urbano e das exigências por qualidade; • as restrições fiscais enfrentadas por estados e municípios; e • o princípio da modicidade tarifária, uma vez que se trata de serviço público essencial. Assim como outros setores da infraestrutura, o investimento no TPC é justificado não somente pelo retorno do negócio, mas também pelas externalidades do serviço em aspectos sociais, econômicos e ambientais. Por regra, os metrô de qualquer país precisam de investimento público para se tornar viáveis. Em muitos casos, nem mesmo sua operação se viabiliza sem o orçamento público, o que também pode se aplicar a outras modalidades, como VLTs e BRTs. Por essa razão, o uso de recursos de origem pública – municipal, estadual ou federal – parece condição essencial para a viabilização dos projetos de mobilidade urbana. Portanto, a reflexão central é como potencializar o uso desses recursos escassos de modo a alavancar investimentos em cenário de elevado déficit de serviços.<sup>32</sup>

Diante dos dados apresentados, faz-se necessário uma política de reconhecimento da crise sistêmica do mundo atual que ameaça nossa sobrevivência enquanto espécie, levando a necessidade de criação de um novo conceito de desenvolvimento sustentável, que defenda a valorização dos serviços essenciais e que são invisíveis para a economia formal.

---

<sup>30</sup> BRASIL, **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da ANTP**. Op. cit.

<sup>31</sup> Os poluentes locais considerados são os seguintes: CO (monóxido de carbono), HC (hidrocarbonetos), NOx (óxidos de nitrogênio), MP (material particulado) e SOx (óxidos de enxofre), conforme definição da Cetesb/SP. No caso dos gases do efeito estufa (GEE) foi considerado o CO<sub>2</sub>eq (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O)<sup>3</sup>. Conforme adotado pela Cetesb/SP, considerando peso 1 para o CO<sub>2</sub>, peso 21 para o CH<sub>4</sub> e peso 310 para o N<sub>2</sub>O, além de considerar que 1% do potencial de emissão do CO<sub>2</sub> não é efetivamente gerado (ANTP, 2018, p. 17).

<sup>32</sup> MACHADO, Luciene; PIMENTEL, Rafael; AMICCI, Anie Gracie Noda; SOUZA, Filipe de Oliveira Souza. **Mobilidade Urbana**. Portal do Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18220/1/PRCapLiv214820\\_Mobilidade%20Urbana\\_compl\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18220/1/PRCapLiv214820_Mobilidade%20Urbana_compl_P_BD.pdf) Acesso em: 28.nov.2019



## 5 A MOBILIDADE COMO MEIO PARA CONCREÇÃO DA CIDADANIA

Pensar em transporte eficiente é pensar em atender as demandas de trabalhadores, empresários e estudantes, pois cada um tem no transporte um objetivo diferente, porém todos com o mesmo fim, a eficiência e qualidade dos serviços para atingir suas metas diárias.

Os fluxos de deslocamento nos centros urbanos são majoritariamente considerados a partir das múltiplas necessidades determinantes dos sujeitos para sobrevivência tais como: trabalho, saúde, alimentação, educação, redes parentais, lazer dentre outras. Estas necessidades afetam de modo diferente e desigual adultos, mulheres, idosos, pessoas portadoras de deficiência, jovens e crianças, entretanto, todos podem ser qualificados nos sentidos sociais, econômicos, políticos, culturais ou religiosos<sup>33</sup>.

Diante de tal constatação os transportes urbanos são de grande importância na vida das pessoas na medida em que as cidades crescem, pois proporcionam uma série de benefícios a todos os segmentos que compõem a sociedade.

Sem perder de vista que, a mobilidade urbana é tema transversal e conversa com a função social da propriedade, tema extremamente atual e pertinente, além de estabelecer-se como direito difuso, de fruição comum de todos.

Não por acaso, Stéfano de Rodotà<sup>34</sup> assim leciona:

bens comuns são aqueles funcionais ao exercício de direitos fundamentais e ao livre desenvolvimento da personalidade, que devem ser salvaguardados, removendo-os da lógica destrutiva do curto prazo, projetando a sua tutela ao mundo mais distante, habitado pelas gerações futuras. O acoplamento aos direitos fundamentais é essencial e nos leva para além de uma referência genérica à pessoa. É um tema "constitucional", pelo menos para todos os que, voltando o olhar para o mundo, captam a insustentabilidade crescente das sistematizações cegamente confiadas à lei "natural" dos mercados".

---

<sup>33</sup> BRASIL, Ministério das Cidades, Secretária Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob. Op. Cit.

<sup>34</sup> RODOTÀ, Stefano. *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*. 3. ed. Bologna: Il Mulino, 2013. p. 464.

Corroborar com o autor, Simone de Araújo Pereira<sup>35</sup> que acrescenta mais. Em verdade, a autora trata em seu trabalho de tema diverso, contudo, o comentário faz-se pertinente no presente artigo já que os esforços que têm feito a Administração Pública em todos os níveis em face da demanda de serviços públicos cada vez mais volumosos, enquanto que os recursos são finitos. Ao tratar do cumprimento da legislação vigente e correlacionando serviços públicos, aqui inclui-se o de mobilidade urbana, com a função socioambiental do Estado de Direito, afirma:

Analisando o esforço de órgãos da administração pública, bem como do poder judiciários, pelo cumprimento da legislação vigente e proteção do patrimônio comum a todos, verifica-se, no caso concreto em discussão, uma tensão não solucionada entre aplicabilidade do “princípio da função socioambiental da propriedade” na resolução de conflitos gerados entre as estruturas físicas demanda pelas práticas e simbolismos culturais que se desenvolveram entorno do uso da praia e as demandas da legislação ambiental e da necessidade de gerência do governo federal de seus bens. O que resulta, em certa medida, na necessidade de reanálise do limite da atuação do Estado na promoção do bem-estar, uma vez que pode ultrapassar os interesses individuais e coletivo.

A limitação do Estado, enquanto ente federativo, não pode limitar direitos fundamentais, a exemplo do direito de ir e vir, um dos mais caros conquistados pela humanidade historicamente que sofre ou possa vir a sofrer restrições com os gargalos da mobilidade urbana no Brasil.

São inúmeros os meios de transportes disponíveis para a locomoção. No dicionário Aurélio, em sua versão *online* de português, a palavra transporte aparece com muitos e diferentes significados que abrangem as diversas formas de locomoção e ainda, exemplifica cada qual em uma determinada área e abrangência de indivíduos a serem atendidos. Entre elas está o transporte coletivo. Vejamos:

Ato ou efeito de transportar ou de transportar-se; Meios de transporte: tudo aquilo que serve para nos deslocarmos de um lugar para outro (automóvel, ônibus, avião, trem, metrô, táxi, etc); Condução; Veículo, carro; Cavalgadura; Navio de guerra próprio para transportar tropas e munições; Navio de carga e de passageiros; **Transportes coletivos: coletivos os que transportam o público em geral (ônibus, trem, metrô, barco, etc.) (G.N).**<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> PEREIRA, Simone de Araújo. “Enobrecimento Litorâneo” e os limites da aplicabilidade do Princípio da Função Socioambiental da propriedade urbana”. Revista Juris Poiesis - Rio de Janeiro. Vol.22-nº29, 2019, pg.218-245. ISSN 2448-0517. p.241 Disponível em: <http://revistaadmde.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/7379/47966252> Acesso em: 30.nov.2019

<sup>36</sup> AURÉLIO. **Dicionário de português**. 2016. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Os meios de transportes em sua diversidade atendem as pessoas de acordo com a área geográfica em que estão inseridas, suas necessidades, poder aquisitivo entre outros. O transporte e o trânsito são os únicos serviços que estão por traz de todas as atividades da sociedade, afetam as pessoas diariamente e, o impacto é tanto direto, com o deslocamento da pessoa em si, quanto indireto, pela circulação dos bens e mercadorias que serão usadas pelas pessoas e pelo setor produtivo.<sup>37</sup>

A garantia desses deslocamentos é essencial para a qualidade de vida e para a economia das cidades, para atrair novos investimentos, empregos e recursos para os municípios. E o que deve ser considerado para a eficiência dos processos de mobilidade são as peculiaridades das cidades brasileiras, que se diferenciam em topografia, tamanho, população e qualidade em infraestrutura. No entanto, elas enfrentam problemas comuns ligados ao transporte de pessoas e cargas, como por exemplo, o crescimento desordenado, que cria grandes distâncias de deslocamento, a instalação de polos geradores de desenvolvimento com escolas, hospitais, parques comerciais, longe das zonas de habitação, tudo isso gerando grandes demandas de trânsito e transporte.

Assim se pode compreender que:

Nesse sentido, impõe-se uma política urbana voltada para a inclusão social que priorize programas e projetos com focalizados no maior acesso dos menos favorecidos aos transportes adequados. Faz-se necessário que haja uma inversão da atual lógica da formulação das políticas do setor (que estão totalmente envolvidas na oferta, no aumento da competitividade dos serviços, na redução de custos e no gerenciamento da frota), girando as diretrizes para o real atendimento das necessidades dos cidadãos, os quais vem sendo privados do acesso aos serviços de boa qualidade.<sup>38</sup>

No que diz respeito ao transporte público coletivo especificamente, é preciso conscientizar e debater com os gestores públicos sobre a sua importância e as melhorias necessárias para que se garanta o direito a um transporte seguro e que este proporcione qualidade de vida aos usuários. Na busca de melhorias insere-se a necessidade de aumento da frota de veículos e de horários de viagem e melhoria da qualidade dos serviços, garantindo

---

<sup>37</sup> BRASIL, **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da ANTP**. RELATÓRIO 2016. Op. Cit.

<sup>38</sup> BARCELOS, Leonardo Rocha; SILVA, Nayara Ribeiro da. **Mobilidade urbana no brasil: um direito social**. *VirtuaJus*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 139, 2º sem. 2018 – ISSN 1678-3425. Disponível em: <file:///C:/Users/01537/Downloads/19051-Texto%20do%20artigo-68208-2-10-20190219.pdf> Acesso em: 28.nov.2019

segurança, conforto, prioridade nas vias de trânsito rápido e economia de tempo e de dinheiro para os usuários<sup>39</sup>.

A falta de planejamento adequado e a falta de investimentos contínuos, são as maiores causas dos problemas do transporte urbano. Esta situação decorre de fatores sociais, políticos e econômicos, mas deriva também de decisões relativas às políticas de planejamento urbano, de transporte e de trânsito, pois as cidades foram adaptadas nas últimas décadas para o uso do automóvel, cuja frota cresce a cada dia e perpetua a cultura do uso do automóvel de passeio, fazendo com que a malha viária atenda a excessiva quantidade de veículos, tornando necessárias obras específicas para atender nas cidades o trânsito de automóveis.<sup>40</sup>

Paralelamente o transporte coletivo deixou de receber adequadamente investimentos e preparação para atender uma demanda coletiva, com abrangência plural e diversificada, e investimentos importantes em locais específicos, permanecem insuficientes para atender a demanda crescente, o que ocasiona crises cíclicas ligadas principalmente à incompatibilidade entre custos, tarifas e receitas, às deficiências na gestão e na operação e as dificuldades de obter prioridade efetiva na circulação.<sup>41</sup>

A qualidade e a eficiência do transporte coletivo pode ser a via para estimular o cidadão a deixar o carro em casa para ir ao trabalho, escola, lazer, pois isto, em tese, significaria economia e melhoria da qualidade de vida. É o que indica estudo do Ministério das Cidades.

Para inverter essa lógica individualista, as políticas públicas devem seguir o princípio de privilegiar o transporte público e o não motorizado em detrimento do transporte motorizado individual. Para isso são necessárias medidas de compensação pelas externalidades produzidas pelos usuários de motos e automóveis, onerando principalmente o uso e a propriedade desse tipo de transporte (taxação da gasolina, propriedade e seguro de veículos, assim, como o uso do espaço urbano). Na outra linha devem ser adotadas medidas de barateamento e estímulo ao uso do transporte público como a implantação de faixas e corredores exclusivos para ônibus e medidas de redução do seu custo via diminuição de tributos e financiamento extra tarifário de operação de serviços<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> RUBIM, Barbara; LEITAO, Sérgio. Op. Cit.

<sup>40</sup> CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Desafios da mobilidade urbana no Brasil** (Org.). Instituto Pesquisa e Econômica Aplicada. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IPEA, 2016.

<sup>41</sup> Id., Ibid.

<sup>42</sup> BRASIL, Ministério das Cidades, Secretária Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob. Op. Cit., p. 17.

Nesta linha, a garantia do pleno funcionamento das cidades, torna-se função primordial dos gestores públicos, com a organização do trânsito como elemento fundamental de crescimento econômico e social, feita a partir da adoção de políticas públicas efetivas, conseguindo oferecer a população condições dignas de deslocamento urbano, principalmente com o uso do transporte público coletivo.

A necessidade de estudos e investimentos nesta área é recente no Brasil, pois até pouco mais de 40 anos a maior parte da população vivia nas zonas rurais. Com a aceleração do processo de industrialização brasileira essa realidade mudou e as cidades cresceram de forma rápida e desordenada, sem que houvesse planejamento adequado, com investimentos em infraestrutura.<sup>43</sup>

Uma estimativa realizada pela Organização das Nações Unidas - ONU aponta que até 2050 mais de 70% da população mundial estará vivendo em cidades, um total de 10 bilhões de pessoas. Ao longo dos últimos 20 anos o número de habitantes do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte aumentou 16,5%, saltando de 17,1 milhões para 19,9 milhões, e isso sem contar os municípios vizinhos (2016)<sup>44</sup>.

Diante deste crescimento inevitável e, nessa perspectiva de mobilidade como direito, o sistema de transporte urbano coletivo é o maior desafio dos gestores públicos para se conseguir estabelecer políticas públicas de mobilidade urbana que permita à população, principalmente as mais carentes, satisfazerem suas necessidades de vida cotidiana com dignidade, agilidade, baixo custo, sustentabilidade e segurança, pois a falta de planejamento das cidades fizeram com que este crescimento acelerado fosse também excludente, com os mais pobres ocupando as áreas mais periféricas, e, conseqüentemente, sendo afastados dos atendimentos de suas necessidades mais básicas como, por exemplo, de emprego, educação, saúde, lazer, etc. Além disso, nestas áreas a logística de trânsito é dificultada, há menos segurança, o que faz aumentar os riscos e assim, o custo do transporte fica mais caro e se reduz a rotatividade.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Op. Cit.

<sup>44</sup> ONU BRASIL. ONU: **Mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

<sup>45</sup> CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Op. Cit.

Também se torna uma necessidade, discutir a integração da camada da população excluída às oportunidades urbanas pela oferta de transporte público de qualidade, com a adoção de um programa permanente de investimento em infraestrutura de transporte de massa e transporte não motorizado, priorizando corredores de fruição e áreas periféricas de maior concentração da população urbana para implantação de medidas corretivas para garantir mobilidade.

Ailton Pires<sup>46</sup>, explica que o cidadão deve estar no centro do pensamento do gestor ao planejar a cidade, pois é preciso romper o círculo vicioso que tem inviabilizado combinar uso do solo, transporte, trânsito, infraestrutura e meio ambiente ao planejar e reorganizar os espaços públicos e a distribuição das atividades econômicas, pois isso impacta diretamente na mobilidade das pessoas e, conseqüentemente na efetivação de direitos. Para isso seria preciso pensar as cidades e os planos diretores, por exemplo, em que as áreas periféricas e muitas vezes as mais pobres, recebam desenvolvimento econômico-social capaz de reduzir a necessidade de grandes deslocamentos por parte população local.

As prefeituras precisam ser indutoras do crescimento, tendo como base o planejamento de transportes públicos. Plano Diretor e Plano de Mobilidade Urbana são trabalhos que não podem mais caminhar separados. Atenção especial deve ser dada às Regiões Metropolitanas, onde o ato de planejar é complexo e Plano Diretor e Plano de Mobilidade Urbana integrados para a metrópole são inexistentes e inexecutáveis. Uma solução contratual entre às instâncias políticas e os agentes devem ser buscados<sup>47</sup>.

Em uma definição de Miranda<sup>48</sup>, o conceito de mobilidade urbana é abrangente envolvendo toda a movimentação de bens, serviços e pessoas, e envolvendo modos e todos os elementos que produzem as necessidades destes deslocamentos, mas a eficiência está totalmente ligada a sustentabilidade nos dias atuais.

Isso representa uma necessidade de atingir a eficiência na gestão pública, fato que levou o conceito de sustentabilidade a ser associado ao conceito de mobilidade. Por outro lado, por ser essencial às necessidades humanas, passou a relacionar conceitos como a gestão participativa e a sustentabilidade ambiental. Estes ampliaram sua significação, transformando-o em parâmetro para utilização de vias e espaços urbanos de forma eficiente e dinâmica, com a minimização dos impactos negativos<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> PIRES, Ailton et al. **Mobilidade humana para um brasil urbano**. São Paulo: Brasiliense, 2016.

<sup>47</sup> Id., *Ibid.*, p. 3.

<sup>48</sup> MIRANDA, Hellen de Freitas. **Mobilidade urbana sustentável e o caso de Curitiba**. São Carlos, 2010.

<sup>49</sup> Id., *Ibid.*, p. 7.

A política de mobilidade urbana deve possibilitar que todos os cidadãos façam parte e estejam contemplados nas diversas possibilidades que a cidade oferece.

Para Henry Lefebvre<sup>50</sup>, o pertencimento do cidadão à cidade se manifesta de forma prática e sensível, material e social com a formação de grupos que se personalizam através da criação de códigos de funcionamento onde determinam de que forma o poder público, ou como ele chama, a municipalidade, pode se ver centrada com seus deveres de prestação de serviços, de forma a atender aos problemas da população através de canais de comunicação onde se privilegia e se sobressaem as necessidades de cada um desses grupos, pois o apenas habitar das cidades não caracteriza o cidadão como ser, mas seria preciso a participação para fazê-lo parte do processo de construção das cidades.

O referido autor<sup>51</sup>, argumenta que as cidades se formam através de espaços habitáveis e não habitáveis, compreendendo os habitáveis as moradias, instituições, edifícios públicos e outros e, os inabitáveis os monumentos, praças, ruas vazias, tudo convergindo para formar manifestações de vida em grupos onde estes espaços se tornam o habitat essencial a cidade, envolvendo o começo das redes de relacionamento que permitem transmitir ao poder público o que é necessário para ter o direito social de pertencer a cidade.

Nesta linha, ainda defende que para a concreção dos direitos sociais, devem ser consideradas as necessidades do indivíduo não apenas para usufruir de bens materiais ou imateriais, mas muito além, o cidadão deve ser considerado como parte do meio em que está inserido, de forma social, antropológica, psicológica e de subsistência, se sentindo parte do contexto como criador da realidade de suas cidades, numa roda simbólica que lhe garante pertencimento e reconhecimento<sup>52</sup>.

Assim compreende-se que o direito à mobilidade esbarra diretamente no direito de ocupar a cidade compreendendo usufruir dos direitos sociais previstos constitucionalmente com liberdade, segurança, qualidade e sustentabilidade.

---

<sup>50</sup> LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>51</sup> Id., Ibid.

<sup>52</sup> Id., Ibid.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito ao transporte integrado a Constituição de 1988 como um direito social, através da PEC 74/2013, vem tardiamente garantir um direito fundamental do cidadão no Brasil, pois este está intrinsecamente ligado a efetivação dos demais direitos previstos no art. 6º e, mais ainda, caracteriza um dos pilares da dignidade da pessoa humana e do direito à igualdade, onde o Estado tem a obrigação de atuar de forma ativa na concreção dos direitos sociais e econômicos.

Para isso é essencial a implementação e execução de políticas públicas voltadas a efetiva implantação do programa de mobilização urbana, com melhoria e aperfeiçoamento do transporte público coletivo, com o objetivo de diminuir distâncias e integrar toda uma população com acesso a serviços essenciais.

Ficou claro ao longo deste estudo que a legislação já existente é robusta e bem elaborada, restando apenas uma boa capacidade de gestão e vontade política para que sejam cumpridas as leis e, conseqüentemente haja uma diminuição da distância entre os grupos que usufruem do transporte público coletivo, pois precisamos do transporte para tudo em nossa vida, para atendimento a educação, a saúde, aos centros de lazer, esporte, para ir e vir do trabalho, etc. Com um transporte eficiente ficam garantidos o acesso com qualidade e dignidade.

Mas a realidade é que a pressão da “mão invisível” do mercado influencia as decisões políticas e as mudanças tão necessárias não são efetivadas, perpetuando, por exemplo, situações de segregação de grupos periféricos.

Assim, é possível afirmar que o transporte é essencial para a vida das pessoas e não pode ser visto com um favor pelas autoridades públicas. Nem pode se considerar que o transporte individual e particular deve atender estas necessidades, pois este é um dever do poder público.

Todos, independente de poder aquisitivo, credo, cor, raça, devem ter garantido o acesso digno a um sistema de transporte que ofereça serviço com qualidade, agilidade, segurança, eficiência e sustentabilidade.



É preciso salientar que a vida em sociedade requer um trabalho coordenado para garantir os direitos de todas as pessoas. Neste ponto, destacamos que cumprir as leis, mais especificamente no que diz respeito ao estatuto da cidade e planos diretores, é um primeiro passo para cumprir a obrigação de gestor e garantir mobilidade urbana eficiente.

O cumprimento do plano de mobilidade urbana, deve ser prioridade na criação de programas de desenvolvimento sustentável das cidades, considerando a geografia local, a população de uma forma geral, mas com compreensão de que as áreas mais afastadas e mais pobres devem ser priorizadas para ampliação dos sistemas de transporte público coletivo de média e alta capacidade, com garantia de prioridade nas vias, concentrando-se ainda na criação de outras condições de mobilidade como ciclovias e passeios especiais para pedestres. É preciso investir em segurança, eficiência, qualidade e conforto nos serviços.

Há ainda que se atentar para a importância de políticas públicas de integração, onde é valorizado o desenvolvimento econômico, com a correta ocupação do solo, buscando uma integração entre as políticas habitacionais que proporcione ao cidadão condições dignas de usufruir seus direitos a educação, trabalho, saúde, lazer e outros.

## REFERÊNCIAS

ABNT. **NB 1350 – Normas para elaboração de plano diretor**. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao> acesso em 21/11/2016>. Acesso em 13 nov. 2018.

A Nova Agenda Urbana Global - **III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável**. Quito, outubro, 2016. Disponível em <<https://www.habitat3.org/>>, Acesso em: 20 maio. 2019.

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos. **Transporte humano: cidades com qualidade de vida**. 2. Ed. São Paulo: ANTP, 1999

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos. **A cidade, o transporte e o trânsito: sugestões para as administrações municipais**. São Paulo: ANTP, 2018

AURÉLIO. **Dicionário de português**. 2016. Disponível em <<https://dicionariodoaurelio.com/>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BARCELOS, Leonardo Rocha; SILVA, Nayara Ribeiro da. **Mobilidade urbana no Brasil: um direito social**. *VirtuaJus*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 133-152, 2º sem. 2018 – ISSN 1678-

3425. Disponível em: <file:///C:/Users/01537/Downloads/19051-Texto%20do%20artigo-68208-2-10-20190219.pdf> Acesso em: 28.nov.2019

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da cidade e legislação correlata**. 2. ed. atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. Lei 12.587/2012. **Lei da política nacional de mobilidade urbana**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12587-3-janeiro-2012-612248-norma-pl.html>>. Acesso em 20 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. In: ANGER,

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Desafios da mobilidade urbana no Brasil** (Org.). Instituto Pesquisa e Econômica Aplicada. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IPEA, 2016.

IBGE. **População**. Disponível <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/>>. Acesso em 20 nov. 2018.

LEFEVBRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MIRANDA, Hellen de Freitas. **Mobilidade urbana sustentável e o caso de Curitiba**. São Carlos, 2010.

ONU, Organização das Nações Unidas - **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - ONU-HABITAT**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>>. Acesso em: 20 maio. 2019.

PIOSEVAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18ª edição, revista e atualizada. Editora Saraiva. 2018.

PIRES, Ailton et al. **Mobilidade humana para um brasil urbano**. São Paulo: Brasiliense, 2016.

SABOYA, Renato T. de. **O que é plano diretor?** 2007. Disponível em <<http://urbanidades.arq.br/2008/06/o-que-e-plano-diretor/>>. Acesso em 22 nov. 2018.

SANTIN, Janaína Rigo; MARAGON, Elizete Gonçalves. **O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir**. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742008000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742008000200006)>. Acesso em 22 nov. 2018.

SARLET, I. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2ª edição. Porto Alegre. Editora Livraria do Advogado, 2002.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Luciene; PIMENTEL, Rafael; AMICCI, Anie Gracie Noda; SOUZA, Filipe de Oliveira Souza. **Mobilidade Urbana**. Portal do Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18220/1/PRCapLiv214820\\_Mobilidade%20Urbana\\_compl\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18220/1/PRCapLiv214820_Mobilidade%20Urbana_compl_P_BD.pdf) Acesso em: 28.nov.2019

MURAKAMI, Rodrigo Canevassi; SILVA, Juvêncio Borges. **Políticas públicas habitacionais e o direito social à moradia: instrumentos normativos para sua concretização**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 34, n. 1: 1-22, jan./jun. 2018. Disponível em <[https://www.fdsu.edu.br/mestrado/revista\\_artigo.php?artigo=289&volume=34.1](https://www.fdsu.edu.br/mestrado/revista_artigo.php?artigo=289&volume=34.1)>. Acesso em 20 Jan. 2019.

PEREIRA, Simone de Araújo. **“Enobrecimento Litorâneo” e os limites da aplicabilidade do Princípio da Função Socioambiental da propriedade urbana**”. Revista Juris Poiesis - Rio de Janeiro. Vol.22-nº29, 2019, pg.218-245. ISSN 2448-0517 Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/7379/47966252> Acesso em: 30.nov.2019

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Perfil dos Municípios Brasileiros – 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

RELATÓRIO 2016 – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA MOBILIDADE URBANA DA ANTP – MAIO DE 2018. Disponível em <<http://files.antp.org.br/simob/simob-2016-v6.pdf>>. Acesso em 20 Jan. 2019.

REALE, Miguel apud DINIZ, Maria Helena. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas, v. 4**. 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODOTÀ, Stefano. **Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni**. 3. ed. Bologna: Il Mulino, 2013.

RUBIM, Barbara; LEITAO, Sérgio. **O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades**. In: Revista Estudos Avançados. São Paulo, v. 27, n. 79, p. 55-66, 2013. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142013000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25 Jan. 2019.

SANTOS, Marcos Daniel Souza dos. **Déficit Da Mobilidade Urbana: Lacunas do Planejamento a Nível Nacional**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas de Infraestrutura. Biblioteca Graciliano Ramos e no Repositório Institucional da ENAP. 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3992> Acesso em: 28.nov.2019

Data de Submissão: 31/10/2019

Data de Aceite: 26/11/2019