

**A LEI 12.587/2012 – POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA COMO  
INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

LAW 12.587/2012 – NATIONAL POLICY OF URBAN MOBILITY AS NA INSTRUMENT OF  
EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO THE CITY

*Fernanda Rodrigues Feltran<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Com o aumento da capacidade de consumo e a viabilização de crédito no mercado a aquisição de veículos motorizados individuais ganhou números assustadores nas últimas décadas. Tal fato refletiu diretamente na política de mobilidade urbana das grandes cidades, que preconizou o alargamento de vias para uso de veículo motorizado individual, deixando para segundo plano o investimento em transporte público coletivo e as novas formas de deslocamento. Sob a perspectiva do Direito à Cidade, o presente trabalho examinará o Regime Jurídico de Mobilidade Urbana no Brasil. Enfatadamente, serão analisados os elementos normativos contidos na Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Objetiva-se alcançar e consolidar os ditames norteadores desta lei, a fim de destacar e trazer à reflexão o conceito de mobilidade e acesso universal sob o prisma do direito à cidade.

**Palavras-chave:** mobilidade urbana; direito à cidade; acesso universal; direitos humanos; segregação.

**ABSTRACT:** The increase in capacity and access with financial credit in the market for the acquisition of individual motor vehicles has been gaining alarming numbers in recent decades. This accessibility was reflected directly in the urban mobility policy of large cities which has prioritized the extension of routes for individual motor vehicles, instead of encouraging investments in collective public transport and any other form of shared or collective transport. This work will examine the Legal Regime of Urban Mobility in Brazil from a Right to the City's perspective. The normative elements contained in Law 12.587, from January 3th, 2012, will be analyzed emphatically. The objective is to achieve and consolidate the guiding dictates of this Law in order to bring to the reflection the concept of mobility and universal access overview of the right to the city.

**Keywords:** urban mobility; right of the city; universal access; human rights; segregation.

---

<sup>1</sup> Professora Universitária, Mestranda em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, Advogada. Contato: proffernandafeltran@hotmail.com

## INTRODUÇÃO

Desde a Revolução Industrial, fator histórico determinante da migração em massa da população do campo para as cidades, verifica-se o processo de urbanização deficitária das grandes cidades que possui como resultante o adensamento urbano nas regiões periféricas, em condições precárias de vida.

O crescimento das cidades brasileiras, a partir da década de 50, aliado a ausência de planejamento urbano contribuiu para que houvesse um desligamento entre o desempenho das funções sociais das cidades e as reais necessidades da população urbana, mormente a população de baixa renda que acabou segregada nas regiões periféricas das cidades ou em favelas, regiões sem infraestrutura e possibilidade de acesso aos bens e serviços públicos essenciais.

O desenvolvimento econômico preconiza a observância das regras do consumo e do mercado imobiliário sem a observância de um planejamento urbano que tenha por desiderato o aproveitamento equânime das cidades pela sua população. Em consequência, é acirrada a disputa pelo solo urbano e pelo uso das vias de circulação.

O espaço urbano de circulação passou a ser planejado e produzido com o objetivo de albergar veículos automotores individuais e veículos para abastecimento das cidades. Nas grandes cidades, experimentamos a disputa entre os diferentes atores citadinos: pedestres, condutores de veículos individuais, condutores e usuários de veículos coletivos, pessoas com deficiência e condutores de veículos ativos.

Tempo e espaço passaram a ser geridos em razão do consumo e da camada da população com maior capacidade de consumo. As grandes centralidades das cidades passaram a concentrar a oferta de bens, serviços, empregos e lazer, deixando o seu entorno carente e segregado dessas oportunidades.

A população marginalizada foi cada vez mais rendida às áreas extremas das cidades. Sem possibilidade de deslocamento pela ausência de transporte coletivo viável, a população vulnerável fica impedida de acessar às grandes centralidades urbanas que concentram em si os bens e serviços que a população

necessita usufruir. Este sentir foi se intensificando e, com o passar dos anos, esticando a pauta social nas cidades.

A mobilidade urbana reorganiza o espaço público. As transformações de infraestrutura no sistema viário destinado as vias públicas para o uso exclusivo dos veículos automotores individuais em detrimento da ausência ou redução de transporte público coletivo adequado inviabilizam o acesso da população residente nas regiões periféricas às centralidades urbanas, potencializando a segregação sócioespacial.

O direito de acesso à cidade, intrinsecamente ligado à possibilidade de mover-se pela cidade, é negado quando os benefícios e oportunidades das cidades não são passíveis de alcance pelo transporte público coletivo, produzindo conflitos sociais.

Um dos pontos mais ressonantes é, sem dúvida, o precário sistema de transporte público coletivo e a ausência de investimento em novos modos de transportes. O defectível planejamento urbano, a dificuldade de integração entre os modais, o irrisório nível de investimentos são apenas alguns dos elementos que configuram a ineficácia da rede de transporte público coletivo nas cidades brasileiras e das políticas públicas realizadas neste mister.

A missão da política de mobilidade urbana, estabelecida dentro de um ordenamento jurídico, é conformar o espaço público de circulação integrando as diferentes necessidades setoriais e facilitando o acesso da população aos benefícios que a cidade oferece.

Este desafio está pautado na conformação do uso do solo adequando as diferentes necessidades humanas, sem deixar de lado o caráter social no planejamento. Isto porque, quando um grupo social não consegue alcançar um benefício, oportunidade, bem ou serviço da cidade, por impossibilidade ou dificuldade de deslocamento, está negado o seu direito de acesso universal.

Neste sentido, é imprescindível que o planejamento de mobilidade realizado em cada cidade albergue os fundamentos jurídicos pátrios produzidos e orientados pelo direito humano de acessar a cidade de forma universal. Como tal, o Direito à Cidade é 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.

Para tanto, é de suma importância analisar a Lei nº 12.587/2012, sob o prisma do Direito à Cidade, a fim de avançar e compreender a Política de Mobilidade Urbana dentro do Sistema Jurídico Brasileiro, com todas as especificidades que a problemática requer.

## **MOBILIDADE URBANA**

As grandes cidades brasileiras crescem e se desenvolvem à margem dos diplomas legais que estabeleceram a sua ordenação urbanística e dos ditames que albergam os direitos humanos nas cidades.

A cidade é uma plataforma territorial onde as pessoas desenvolvem todos os tipos de relações entre si e com os seus bens e serviços.

A possibilidade de locomoção viabiliza as relações e necessidades humanas. Trata-se de direito humano preconizado universalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que estabeleceu no Artigo 13, que todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado<sup>2</sup>. É preciso deslocar-se para alcançar e exercer direitos como trabalho, saúde, lazer, entre outras garantias humanas. A locomoção é o instrumento garantidor do exercício da liberdade de alcance das necessidades das pessoas dentro da coletividade ou grupo social. Para alcançar, é necessário se locomover.

A Declaração de Direitos Humanos, neste desiderato, ensejou a criação de novos documentos, também de caráter internacional, como a Declaração do Milênio e a Carta Mundial do Direito à Cidade de 2004.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade albergou o direito ao transporte e à mobilidade, dispondo na Parte IV, do Artigo XIII, que as cidades devem garantir a todas as pessoas o direito à mobilidade e circulação na cidade através de um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis, segundo um plano de deslocamento urbano e interurbano, através de meios de transportes adequados às diferentes necessidades ambientais e sociais (de gênero, idade, incapacidades)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html> Acesso em: 10/04/2017

<sup>3</sup> Publicada em: 12/06/2006. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico, de 2006.

Assim, os instrumentos ora alinhavados denotam a constituição do direito à mobilidade e ao transporte como um direito humano, e, como tal, este deve ser preservado.

O Brasil absorveu a necessidade de proteção e garantia da mobilidade urbana com fulcro na proteção constitucional do direito de ir e vir, assim como na garantia de cumprimento das funções sociais das cidades (habitação, circulação, lazer e trabalho).

Estendendo a proteção perante a seara urbana, a Carta Magna de 1988 instalou a Política de Desenvolvimento Urbano nos artigos 182 e 183, reverberando que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Amadurecendo o comando constitucional pátrio e avançando no cenário de perturbação social urbana resultante do crescimento desordenado das cidades, em 10 de julho de 2001 foi publicado o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/2001.

O Estatuto forneceu concretude ao que foi entabulado pela Constituição de 1988, regulamentando os artigos 182 e 183, impondo à governança que atue baseada em suas diretrizes, tendentes a garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes, tendo por instrumento viabilizador do planejamento urbano o Plano Diretor Municipal. Como normativo federal de desenvolvimento urbano, o Estatuto trouxe princípios e as diretrizes fundamentais da política de desenvolvimento urbano, no tocante à mobilidade urbana e ao acesso universal.

Tanto é verdade que, já o inciso I do Artigo 2º estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito, entre outros, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos.

Seguindo o mesmo diapasão, o Estatuto assevera na alínea “d” do inciso VI do Artigo 2º que a ordenação e controle do uso do solo devem ser realizados de forma a evitar a instalação de empreendimentos ou atividades que possam

funcionar como polos geradores de tráfego, sem a correspondente infraestrutura necessária.<sup>4</sup>

O respeitável instrumento traçou as linhas mestras para a instalação e regulação da Política de Mobilidade Urbana nas grandes cidades, mas não alinhavou especificamente os elementos jurídicos definidores deste instituto, deixando à cargo de uma nova legislação federal.

Diante deste contexto, em 2012 foi instituída a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que fixou as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. O nobre instituto fez emergir ditames que perfilham, em nossa opinião, uma mobilidade mais *humana* e menos *urbana*, isto porque os princípios norteadores da norma preconizam a mobilidade urbana voltada para a acessibilidade universal e equidade.<sup>5</sup>

Albergando a temática da mobilidade urbana sob diferentes searas como gestão, infraestrutura, regulação de serviços, fiscalização, modais de transporte, prestação de serviços, acesso universal, entre outras, a nova Lei de Mobilidade Urbana trouxe um texto normativo que abriga em si normas de caráter técnico, funcional e essencialmente social, conforme se constatará adiante, não sem antes estabelecermos um recorte conceitual acerca do tema mobilidade e mobilidade urbana a fim de avançarmos para sua função de instrumentalização do direito à cidade.

Ora, mobilidade é a possibilidade do indivíduo de locomover-se pela cidade. Esse é o entendimento alcançado do conceito fornecido pela Prefeitura do Município de São Paulo no Plano de Mobilidade Urbana de 2015 (Plan Mob/SP 2015):

*A mobilidade é um atributo do indivíduo e expressa sua capacidade de se deslocar pelo território da cidade. Essa capacidade varia em função de sua condição social, ou seja, um indivíduo terá maior ou menor mobilidade quanto maior ou menor for sua renda. Assim, a definição de mobilidade considera, sobretudo, a dimensão econômica dos deslocamentos e pode ser avaliada em função da renda familiar. <sup>6</sup>*

<sup>4</sup> BRASIL. LEI Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 22/05/2017

<sup>5</sup> BRASIL. Artigo 5º da Lei nº 12.587/2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Acesso em: 22/05/2017

<sup>6</sup> BRASIL. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. PLANO DE MOBILIDADE URBANA. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp\\_v072\\_\\_1455546429.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072__1455546429.pdf). Acesso em: 22 mar. 2017.

O conceito acima descrito dá a dimensão do caráter social e econômico que o instituto abriga, ou seja, estar diante do conceito de mobilidade não é apenas deflagrar a ideia de ir e vir, mas, sobremaneira, o direito de alcançar deslocamentos, estes, intrinsecamente ligados à possibilidade financeira e social de realizar as viagens necessárias.

Tanto é verdade que, conforme assevera o Plano de Mobilidade Urbana que:

*A condição de mobilidade de um conjunto de pessoas pode ser verificada quando transformada em um indicador técnico denominado "taxa" ou "índice" de mobilidade. Esse indicador é calculado dividindo-se o total de viagens realizadas pelo total da população residente em uma região. Além disso, o indicador pode ser aprimorado para atingirem resultados específicos como a taxa de mobilidade motorizada, que exclui as viagens feitas a pé. Na eventualidade do indivíduo ter sua movimentação restringida pela má qualidade das infraestruturas urbanas, a restrição é função da falta de acessibilidade ao espaço e não uma perda de mobilidade do indivíduo.<sup>7</sup>*

Quando esse deslocamento acontece dentro das grandes cidades, estar-se-á tratando da Mobilidade Urbana, ou seja, forma de descolamento dentro dos conglomerados urbanos que exige planejamento e políticas públicas mais específicas e eficientes.

A Mobilidade Urbana possui a função primordial de viabilizar o acesso aos benefícios da cidade e a utilização equânime do espaço público circulável, isto, além de integrar transporte de alta capacidade, acesso universal, prioridade e integração de modais, transporte coletivo no sistema viário, informação eficaz aos usuários, modicidade tarifária, logística eficiente no transporte de carga e demais elementos que, integrados, perfazem a harmonização do deslocamento e acesso nas cidades.

Mais recentemente, em 2016, Delegações presentes na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano

---

<sup>7</sup> BRASIL. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. PLANO DE MOBILIDADE URBANA. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp\\_v072\\_\\_1455546429.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072__1455546429.pdf). Acesso em: 22 mar. 2017

Sustentável, realizada em Quito, no Equador, adotaram a Nova Agenda Urbana, documento que vai orientar a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos.<sup>8</sup>

Adotando esta nova agenda urbana como ideal coletivo, os países participantes reafirmaram o ideal de acesso universal, alinhando, no que concerne à mobilidade urbana, entre outros, os seguintes norteamentos:

*114. Promoveremos el acceso de todos a unos sistemas de transporte terrestre y marítimo y de movilidad urbana que sean seguros, asequibles, accesibles y sostenibles y tengan en cuenta las cuestiones de edad y género, que hagan posible una participación significativa en las actividades sociales y económicas en las ciudades y los asentamientos humanos, mediante la integración de los planes de transporte y movilidad en las planificaciones urbanas y territoriales y la promoción de una amplia gama de opciones de transporte y movilidad, en particular mediante el apoyo a: a) Un crecimiento significativo de las infraestructuras de transporte público accesibles, seguras, eficientes, asequibles y sostenibles, así como opciones no motorizadas como la circulación peatonal y en bicicleta, a las que se dará prioridad frente al transporte motorizado privado; b) Un "desarrollo orientado al tránsito" equitativo que reduzca al mínimo los desplazamientos, en particular los de los pobres, y prime la vivienda asequible para grupos de ingresos mixtos y una combinación de empleos y servicios; c) Una planificación mejor y coordinada del transporte y el uso de la tierra, que permitiría reducir las necesidades de viaje y transporte y mejorar la conectividad entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, incluidos los cursos de agua, y una planificación del transporte y la movilidad, en particular para los pequeños Estados insulares en desarrollo y las ciudades costeras; d) Conceptos de logística y planificación del transporte urbano de mercancías que permitan un acceso eficiente a los productos y servicios, reduzcan al mínimo sus efectos sobre el medio ambiente y la habitabilidad de las ciudades y aumenten al máximo su contribución a un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible.<sup>9</sup>*

---

<sup>8</sup> EQUADOR. Quito. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016*. 71/256. Nueva Agenda Urbana Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf> Acesso em 19/04/2017

<sup>9</sup> Idem. "114. Promoveremos o acesso universal aos sistemas de transportes terrestres e marítimos e mobilidade urbana seguros, acessíveis, e sustentáveis e tendo em conta as questões de sexo e idade, que permitem uma participação significativa nas atividades sociais e econômicas em cidades e assentamentos humanos, através da integração de planos de transporte e mobilidade em planejamento urbano e regional e promover uma ampla gama de opções de transporte e mobilidade, nomeadamente através do apoio: a) um crescimento significativo infra-estruturas acessíveis, seguras, eficientes, acessíveis e sustentáveis de transporte público e opções não-motorizados como o tráfego de pedestres e de bicicleta, que terá prioridade sobre o transporte motorizado privado; b) "desenvolvimento orientado ao transporte" para minimizar o deslocamento, particularmente os da habitação acessível pobre e nobre para grupos de renda mista e uma combinação de empregos e serviços; c) o planejamento melhor coordenada de transportes e uso do solo, o que reduziria a necessidade de viagens e transporte e melhorar a conectividade entre as áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, incluindo cursos de água, e planejamento de transportes e mobilidade, especialmente para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e as cidades costeiras; d) Conceitos de logística e planejamento de transporte urbano de mercadorias que permitem o acesso eficiente a produtos e serviços, minimizar o seu impacto sobre o meio ambiente e habitabilidade dos s cidades e maximizar a sua contribuição para o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável." (Tradução nossa).



Constata-se que a conferência abordou com profundidade a necessidade de adoção de políticas de mobilidade urbana pelos países, para o estabelecimento de transporte público que permita o acesso e participação da população em igualdade de condições aos benefícios e oportunidades das cidades.

Entre as principais disposições do documento, estão a igualdade de oportunidades para todos e o acesso universal. Trata-se de peça de larga importância na efetivação dos direitos humanos nas cidades mundiais e instrumento referencial para a internalização dos seus princípios nos sistemas jurídicos de cada nação.

O Brasil internalizou o norteamento de realização dos direitos humanos nas cidades, e, em relação à temática de mobilidade urbana edificou no sistema jurídico a Lei nº 12587/2012, que contém em si elementos que se coadunam com este espírito, o que se apura do Artigo 2º, que determina que a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que colaborem para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Assim, além de viabilizar o deslocamento na cidade, essa legislação contribui para a solidificação de uma ordem urbanística tendente à viabilização do direito de acessar a cidade, considerando as diferentes camadas sociais e as diferentes regiões territoriais das cidades.

## **A LEI Nº 12.587/2012 E O DIREITO À CIDADE**

Conforme já alinhavado, a mobilidade urbana é o instrumento de Política Urbana que viabiliza o deslocamento e a inter-relação entre pessoas, bens, serviços e acesso aos benefícios e oportunidades que as cidades oferecem.

A Lei nº 12.587/2012 fixou o conceito de mobilidade urbana como atributo específico das cidades, que carrega em si o conjunto de componentes atinentes aos conglomerados urbanos como transporte, sistema viário, terminais de transporte, rede cicloviária, modicidade tarifária e demais elementos que a compõe. Neste passo, o inciso II do Artigo 4º dispõe que *mobilidade urbana é a*

condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano.<sup>10</sup>

Documento de caráter técnico, com característica narrativa, a Lei de Mobilidade Urbana possui conteúdo autoexplicativo e fundamento essencial arraigado tanto no direito urbanístico, quanto no direito administrativo, pautando-se no viés social desse mecanismo dentro da ordem urbanística.

Acomodando searas sociais, infraestrutura e acessibilidade, a Lei de Mobilidade Urbana enfrenta a questão urbanística da mobilidade partindo do direito de deslocamento (ir e vir, circulação), alcança os diferentes tipos modais de transporte e os elementos que integram a política de mobilidade urbana nacional, tendo em mira a natureza social da prestação de serviços, nesta seara tipicamente urbana, e a realização efetiva da função social de circulação é uma das quatro funções sociais da cidade, albergadas pela Constituição Federal, com expressão original na Carta de Atenas.

Produzida no ano de 1933, resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna CIAM, que teve por idealizador Le Corbusier<sup>11</sup>, decorrente da linha funcionalista do urbanismo, a Carta de Atenas é o referencial histórico que trouxe em seu bojo as funções sociais das cidades, em conformidade com as necessidades humanas nos espaços urbanos detectadas à época do Congresso:

*O item 77 da Carta de Atenas indica as seguintes funções: habitação, trabalho, recreação e circulação. Essa Carta se transformou em um verdadeiro código de princípios para os urbanistas, sendo reescrita por Le Corbusier. Esse renomado arquiteto previu a supressão do traçado das cidades baseado em ruas e quadras. Propôs a implantação de zoneamento seletivo e a divisão de áreas com base nas quatro funções.<sup>12</sup>*

Documento que pauta as funções da cidade, a Carta de Atenas traz em seu bojo orientações que devem ser alcançadas pelas cidades, adequando-se às necessidades estruturais experimentadas por seus habitantes à época de sua elaboração.

---

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 12.587, de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Acesso em: 22/05/2017

<sup>11</sup> Le Corbusier é considerado um dos mais importantes arquitetos do século XX, um dos primeiros a compreender as transformações que o automóvel exigiria no planejamento urbano.

<sup>12</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*, Barueri, SP: Manole, 2004, p. 13.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 contempla este comando no Artigo 182, quando estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ao abrigo de uma visão mais técnica e funcional, o conceito de circulação adotado na Carta de Atenas remete ao ato ou efeito de circular. Historicamente, o termo foi aplicado em diferentes searas, albergando a circulação sanguínea, circulação monetária, circulação da seiva, entre outros, até alcançar a circulação humana por vias terrestres, caracterizada como movimento:

*Foi a partir da capacidade de um engenheiro, jurista e economista – convertido em urbanista e político – que as ideias de circulação ganham expressão de conjunto e passam a compor suas próprias preocupações em torno da mobilidade, conceito fundamental do urbanismo moderno, ou do urbanismo como ciência, criado por Ildefonso Cerdà (1979), com o Plano de Extensão de Barcelona de 1868 e, em seguida, com sua Teoria Geral da Urbanização. A mobilidade – ou, já à época, a ideia da vida de relações, constituída pela estruturação urbana de vias e intervias – fez do plano urbano de Cerdà (1968) o primeiro exemplo efetivo de uma cidade cientificamente planejada para o conjunto dos movimentos.<sup>13</sup>*

Sobre o tema, deslinda Di Sarno:

*A circulação das pessoas pela cidade ocorrerá, de um lado, motivada pela necessidade de essas pessoas se deslocarem do trabalho para suas casas e para usufruírem os serviços e produtos de que necessitam e, de outro lado, pela forma como o Poder Público organizará esta circulação (as vias, o tráfego, o transporte em geral).<sup>14</sup>*

A função social de circulação encontra guarida na temática asilada pela Lei de Mobilidade Urbana, que enfrenta também questões conexas como acessibilidade, infraestrutura, integração de modais, corredores de ônibus, tarifário, entre outros.

O Artigo 3º da norma nº 12.587/2012 dispõe que o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de

---

<sup>13</sup> BRASIL. IPEA. *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Organizadores: Renato Balbim, Cleandro Krause, Clarisse Cunha Linke. – Brasília: Ipea : ITDP, 2016. 326 pp. 24 – 27.

<sup>14</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*, Barueri, SP: Manole, 2004, p. 16

transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.<sup>15</sup>

Para este desiderato, mister se faz a conjugação de diferentes instrumentos urbanísticos que aloquem harmonicamente a circulação, com vistas à realização dessa função social na cidade, tarefa concedida ao Poder Público:

*O Poder Público não pode se furtar a tomar a iniciativa de realizar as funções da cidade. Consiste em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público, a fim de que possa atuar no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade diante do interesse coletivo, com integral respeito ao princípio da legalidade.<sup>16</sup>*

A atividade urbanística, de responsabilidade executiva dos municípios, é função pública da Administração Municipal, que a realizará através do Plano Diretor Municipal, conforme dispõe o § 1º do Artigo 182 ao determinar que: *o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana<sup>17</sup>.*

A efetivação desta competência urbanística acontece através do Instrumento da Política Urbana e do Plano Diretor, que possui a função precípua de estabelecer a ordenação do solo e o alcance efetivo e universal da infraestrutura e dos serviços básicos essenciais à vida do homem, entre eles, o transporte coletivo.

Nessa esteira, os grandes problemas urbanísticos devem ser diagnosticados pelo Plano Diretor que, a partir dessa perspectiva, estabelecerá o planejamento urbano hábil a albergar as necessidades das cidades e os instrumentos que lhe saldarão as questões, de maneira equânime.

No que concerne à Política de Mobilidade Urbana a ser instalada em cada município, determina o §1º do Artigo 24 que:

---

<sup>15</sup> BRASIL. Lei nº 12.587, de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Acesso em: 22/05/2017

<sup>16</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*, Barueri, SP: Manole, 2004, p. 34.

<sup>17</sup> BRASIL. Lei nº 12.587, de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Acesso em: 22/05/2017

*Em municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores, de acordo com a legislação vigente.<sup>18</sup>*

Importante ressaltar que a responsabilidade urbana permeia todos os entes federativos brasileiros, pois que todos devem respeitar o princípio republicano de realização das funções sociais das cidades brasileiras, em conformidade com as necessidades de seus habitantes. Essa aspiração merece destaque, porque a mobilidade urbana durante décadas foi desenhada nas cidades com o condão estratégico voltado apenas para uso automobilístico individual viário.

As propostas para Planos Diretores na década de 90 eram elaboradas sem a observância da relação de uso do solo e circulação, como explica José Ángel Térán:

*Nessa época se vivia no Brasil o desenvolvimentismo, o qual se inseria o transporte e o trânsito, principalmente este último, como uma variável técnica. Os problemas de trânsito eram problemas técnicos, e para alguns setores, um caso policial, de disciplina, de ordem. O progresso era visto como uma benção que levaria a população a desfrutar de uma qualidade de vida própria de países desenvolvidos. O progresso a qualquer preço não era questionado, a palavra de ordem corrente era "São Paulo não pode parar" e, para tanto, teria de canalizar o desenvolvimento econômico trazido pelo "Milagre Brasileiro": a indústria automobilística se consolidava com as políticas públicas que só beneficiavam o incipiente transporte individual. Nessa época prevalecia a visão mecânica do mundo. O objetivo do desenvolvimento era atingir a máxima eficiência produtiva e a produção econômica dependia da terra, do capital e do trabalho.<sup>19</sup>*

Essa necessidade é saldada pela oferta de transporte público coletivo urbano de maneira adequada e eficiente. Há uma gestão de fluxos, infraestrutura, prestação de serviços, preços, itinerários, integração e regramentos que a população adere, estabelecendo-se uma ordenação de convívio coletivo tendente a propiciar às diferentes camadas sociais a possibilidade de acesso aos destinos que necessitam.

Por isso, a gestão da mobilidade urbana deve basear-se no desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, na participação, no orçamento

---

<sup>18</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Acesso em: 22/05/2017

<sup>19</sup> TERÁN, José Ángel. *Mobilidade Urbana Sustentável*. São Paulo: Scortecci, 2013, p. 22.

da cidade, na transparência, na gestão da cidade e no direito à informação pública.

Releva notar a importância que da Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012 ao estabelecer critérios a serem adotados pela governança, que tenham em mira: (i) integração intermodal, (ii) desestímulo do uso de veículo motorizado individual, (iii) ganhos de desempenho sistêmico, racionalização e qualificação dos serviços, (iv) redução de custos, aumento na oferta, extensão e integração entre modais, (v) integração e redução do tarifário, (vi) dedicação de faixa viária exclusiva para transportes coletivos e modais não motorizados, conforme se depura do Artigo 6º.<sup>20</sup>

O enunciado legislativo disposto no Artigo 6º da Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012 reforça o ponto de vista sustentado neste trabalho de que cabe ao gestor público o papel de diagnosticar os problemas de mobilidade nas cidades e planejar a mobilidade urbana pretendendo realizar uma circulação de pessoas e bens mais humana e não somente urbana, ou seja, garantir o funcionamento da função social de circulação com qualidade, isonomia material, de forma sustentável e em conformidade com as demais políticas setoriais.

O uso do solo e as questões relacionadas às quatro funções da cidade, quais sejam, moradia, circulação, lazer e trabalho, merecem tratamento jurídico diferenciado, justamente por reunirem interesses públicos e privados em torno de um mesmo objeto. É certo que o expressivo crescimento populacional nas áreas urbanas faz surgir, no âmbito jurídico, a necessidade de implementação de normas que contemplem essa nova realidade social e que sejam hábeis a promover a transformação social.

A Lei de Mobilidade Urbana traz à lume este vetor que liga deslocamento ao acesso de direitos. Aliar crescimento com desenvolvimento, conforme resolve Henri Lefebvre:

---

<sup>20</sup> BRASIL. Lei 12.587/2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)  
Acesso em 25/04/2017

*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.<sup>21</sup>*

A análise sistemática do texto legal permite alcançar a implementação de medidas de mobilidade que acomodem os diferentes aspectos de ordem administrativa, técnica e financeira que, reunidos, permitem o deslocamento inclusivo e equânime da população.

Trata-se de democratizar o aproveitamento das vias, priorizando o uso do transporte coletivo e modal não motorizado sobre os automóveis individuais, já que o uso de veículos individuais em massa implica na tomada do espaço das vias em prejuízo do transporte público coletivo, calçadas e ciclovias, ditame preconizado pelo inciso II do Artigo 6º do pacto de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012.

Essa política de mobilidade urbana permite a acessibilidade de bens, serviços, benefícios ou oportunidades que muitas vezes estão distanciados espacialmente da moradia de quem os persegue. Informa o inciso II do Artigo 4º da Lei de Mobilidade Urbana que a acessibilidade é facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor.<sup>22</sup>

A conceituada acessibilidade está preconizada no inciso I do Artigo 5º entabulada como princípio norteador da norma. A conceituação permite o entendimento de que é função pública viabilizar o deslocamento de todos os habitantes de forma facilitada.

Ao contemplar o conceito de acesso universal, pois é precário o cenário das cidades brasileiras, em que a maior parte da população reside em assentamentos periféricos, sem acesso aos bens, serviços, benefícios e oportunidades financeiras que as pessoas mais abastadas, financeiramente, têm.

Traça-se aqui um recorte direcionado à população de baixa rendailhada, residente nas regiões periféricas da cidade, sem qualquer condição de deslocar-se de outra maneira que não seja como pedestre ou por transporte público coletivo. Ou seja, sem o transporte público coletivo eficiente, essa

<sup>21</sup> LEFEBVRE, Henri. *O Direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo, Centauro, 2001, p. 15.

<sup>22</sup> BRASIL. Lei 12.587/2012 Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Acesso em 26/04/2017

população não alcança trabalho, escola, cinema, órgãos públicos. Não alcança bens e serviços essenciais nem oportunidades pessoais e financeiras que a cidade oferece.

Negar o direito de ir e vir, é negar o direito de acesso. É segregar, excluir. Portanto, aqui se mostra a necessidade da configuração do direito de mobilidade urbana como instrumento viabilizador de alcance dos direitos humanos, segundo os princípios albergados pela lei, que perfilham o direito de acesso universal e o direito à mobilidade, elementos formadores de um sistema jurídico maior: o Direito à Cidade.

O Artigo 1º do Pacto de Mobilidade Urbana fundamenta esse entendimento, anunciando, como objetivos da Política de Mobilidade, a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município<sup>23</sup>.

Como marco regulatório da Mobilidade Urbana, a Lei nº 12.587/2012 teceu todos os fios condutores ao exercício dos direitos do homem na cidade, garantindo o direito à mobilidade e acessibilidade nas cidades. Além de fixar o direito de mobilidade e acesso universal como princípios norteadores, ela alinha no Artigo 8º como diretrizes para a regulação dos serviços de transportes públicos coletivos, entre outras, a promoção da equidade no acesso aos serviços; a melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços; a contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços; a simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão e a integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades.

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 em critérios técnicos de planejamento e de adequação do projeto às características da demanda nas cidades ou regiões em que serão implantados.

---

<sup>23</sup> BRASIL. Lei 12.587, de 03 de janeiro, 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Consulta realizada em 23/04/2017



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.

A análise da lei nos permite afirmar o intuito do legislador em dar voz de participação direta aos habitantes citadinos nos processos decisórios urbanos, conformando mais um dos preceitos entabulados pelo Direito à Cidade.

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 político nacional, isto é, não se pode obstar o exercício dos direitos humanos pela ausência de titulação eletiva. Partindo da perspectiva trabalhada por 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.<sup>24</sup>

Depura-se essa vontade da norma de dar voz aos usuários em nome da democracia participativa que, porém, ainda não encontra lugar seguro nas cidades brasileiras.

É certo que o desenvolvimento urbano se apresenta como tendência global e irreversível por conta do crescimento desordenado e excludente das cidades. Todavia, há que se tomar como Política de Estado o estabelecimento de regramento tendente a deflagrar a ordenação do espaço público, voltado ao cumprimento das funções sociais da cidade, com a participação democrática de forma efetiva dos habitantes citadinos, no exercício do Direito à Cidade.

A Política de Mobilidade Urbana almejada pela Lei nº 12.587/2012 apresenta elementos normativos que, se adotados, permitiram o exercício da mobilidade entre diferentes classes sociais e por todos os pontos da cidade.

Posta em prática, e com a seriedade e especificidade que a temática exige, a camada social segregada em favelas se conectará às centralidades

---

<sup>24</sup> LEFEBVRE, Henri. *O Direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo, Centauro, 2001, p. 15.

econômicas e comerciais. Para tanto, a Política de Desenvolvimento Urbano deve planejar este desiderato; assim preceitua Nelson Saule Junior:

*A política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Município no Plano Diretor, que não tiver como prioridade atender as necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, estará em conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável.<sup>25</sup>*

Conforme já arraigado, o processo intenso de urbanização com ocupação e adensamento das regiões periféricas das cidades gera transformações de ordem espacial que exigem políticas de mobilidade urbana direcionadas para essas áreas, visando à qualidade de vida dessas pessoas dentro de um princípio de igualdade material.

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 segregada na região periférica das cidades. E o restante da população também em situação de isolamento, este desejado, em condomínios fechados e outras formas de afastamento físico e social.

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 facilitadores de mobilidade), alcançar-se-á a quebra da privatização dos espaços públicos que se fortalece diariamente por meio de muros visíveis e invisíveis (segregação socioespacial); definindo, por consequência, um processo de exclusão da população vulnerável e marginalizada.

A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, no Equador, traçou

---

<sup>25</sup> SAULE JÚNIOR. Nelson. *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris Editor, 2007, p. 81.

inúmeros compromissos acerca da problemática da segregação sócioespacial, dentre os quais:

*Nos comprometemos a estimular la provisión de diversas opciones de vivienda adecuada que sean seguras, asequibles y accesibles para los miembros de diferentes grupos de ingresos de la sociedad, teniendo en cuenta la integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas, las personas sin hogar y las personas en situaciones de vulnerabilidad y evitando la segregación. Adoptaremos medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su penalización.* <sup>26</sup>

Neste sentido, conclui-se que a Lei nº 12.587/2012 instrumentaliza o direito à mobilidade e o direito de acesso universal, elementos que configuram o Direito à Cidade, na medida em que tende a minimizar os efeitos da exclusão social e a garantir a realização dos direitos humanos nas cidades.

A norma veste o Direito à Cidade ao preconizar a redução das desigualdades, a promoção da inclusão social e o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais, objetivando a acessibilidade e à mobilidade.

O Artigo 7º da referida lei deflagra tais comandos, aliando-os à promoção do desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades, sob um planejamento democrático de transporte.

Para tanto, a Política de Mobilidade Urbana em cada cidade deve ser estabelecida ou alterada com vistas ao desenvolvimento do Direito à Cidade, ou seja, aliando um viés técnico estrutural à necessidade social de acessar a cidade, principalmente pela população que vive na cidade, mas se encontra segregada do exercício de seus direitos vitais.

Trata-se de integrar as diferentes externalidades da temática *mobilidade urbana*, tarefa da Governança que renova o comando constitucional pertinente à eficiência da Administração Pública, cabendo-lhe escolhas conscientes e

---

<sup>26</sup> “Comprometemo-nos a estimular a oferta de várias opções para moradia adequada que são seguros, baratos e acessíveis aos membros dos diferentes grupos de renda da sociedade, tendo em conta a integração socioeconômica e cultural das comunidades marginalizadas, sem-teto e pessoas em situação de vulnerabilidade e evitar a segregação. Vamos tomar medidas positivas para melhorar as condições de vida dos sem-teto, com vista a facilitar a sua plena participação na sociedade, e para prevenir e eliminar a falta de moradia e para combater e eliminar a pena” (tradução nossa). ONU. Assembleia Geral da ONU. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016* Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf> Acesso em: 27/04/2017

economicamente sustentáveis, em conformidade com a gestão participativa da sociedade, trazendo eficácia nos resultados.

Não se conclama nesse texto o direito à mobilidade como o direito em si de acessibilidade, mas a forma de alcançar/viabilizar o acesso aos bens, serviços, benefícios (de ordem pública e privada) e oportunidades que a cidade oferece em todas as searas da vida humana e funções sociais.

A efetivação desse direito se dá por meio do transporte que, em se tratando da população de baixa renda, é o público coletivo.

Sem transporte público coletivo, integração entre os modais, tarifário reduzidos, estas camadas sociais segregadas se mantém isolada nos bairros longínquos das centralidades. Sequer podem aproveitar as belezas e alegrias que uma cidade pode trazer. Tanto é verdade que muitas pessoas sentem medo e até vergonha de alcançar as partes nobres das cidades por não sentirem pertencimento em relação a essas áreas, conforme analisa Raquel Rolnik:

*As meninas pulando corda e jogando amarelinha, fechadas no pátio da escola, se separam da rua por uma muralha de verdade, alta, inexpugnável; já a fronteira entre um bairro popular e um bairro chique pode ser uma rua, uma ponte, ou simplesmente não ser nada muito aparente, mas somente uma imagem, um ponto, uma esquina. Em algumas cidades, como em Johannesburgo, África do Sul, placas sinalizam a segregação, indicando os territórios permitidos ou proibidos para os negros. As áreas restritas são protegidas por forças policiais que podem prender quem por ali circula sem autorização. Neste caso, a segregação é descarada e violenta.*<sup>27</sup>

É sabido que desafios de toda ordem se apresentam para a realização dos desígnios da norma, 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 individuais, as atividades econômicas e comerciais nas cidades, a ausência de colaboração da população contrária e a colisão de interesses administrativos, privados e políticos. Porém, é preciso superar um a um os obstáculos que se apresentem. Ao enfrentar tais desafios na gestão pública, cabe ao administrador ter em vista o reconhecimento do direito humano

---

<sup>27</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção primeiros passos; 2003), p. 41.

à mobilidade e acessibilidade universal. Direito que gravita em torno do Direito à Cidade conforme se compreende da Carta Mundial pelo Direito à Cidade:

*O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural.<sup>28</sup>*

Como tal, esse direito deve ser almejado e perseguido por toda a população, inspirada pela realização dos direitos humanos nas cidades. David Harvey analisa a questão e conclui:

*O direito à cidade não é um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado. Inclui não apenas os trabalhadores da construção, mas também todos aqueles que facilitam a reprodução da vida cotidiana: cuidadores e professores, os responsáveis pelos sistemas de esgoto e pelo metrô, os encanadores e eletricitistas, montadores de andaimes e operadores de guindastes, trabalhadores de hospitais e os motoristas de caminhões. Ônibus e taxis, os trabalhadores de restaurantes e os artistas, os caixas de banco e os administradores da cidade. Busca-se a unidade em uma diversidade de espaços e locais sociais fragmentados em uma divisão de trabalho inumerável.<sup>29</sup>*

Nesse sentido, é a mobilidade urbana que viabiliza a cidade. Sem ela não há acesso universal, não há realização do direito à cidade, conforme assevera Andrea Gutierrez:

*Em síntese, a acessibilidade é o problema que dá o nexo principal entre o direito à mobilidade e o direito à cidade. O acesso a direitos e à igualdade de oportunidades nos quais se fundamenta o direito à mobilidade está ligado com problemas de acessibilidade. E os problemas de acessibilidade estão vinculados ao transporte, como meio e condição de acesso material aos lugares se oferecem as atividades, os bens ou serviços. O planejamento urbano de mobilidade urbana não pode absorver uma leitura mecânica da cidade, em um processo unicamente racional sem abordar as questões sociais que a ausência de acessibilidade gera para todo um grupo social segregado.<sup>30</sup>*

<sup>28</sup> Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf> Acesso em: 28/04/2017

<sup>29</sup> HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. Tradução Carlos Szlak. São Paulo, Annablume, 2005, p. 246.

<sup>30</sup> GUTIERRES, Andrea. *Mobilidade Urbana. Desafios e sustentabilidade*. Antonio Cecílio Moreira Pires, Lilian Regina Gabriel Moreira (orgs). São Paulo: Ponto e Linha, 2016. Disponível em: <http://cidadeemovimento.org/mobilidade-urbana-desafios-e-sustentabilidade-com-participacao-do-ivm-e-lancado/> Acesso em 24/04/2017

Ilhada, essa população é segregada de um dos direitos mais zelados pela Carta Magna de 1988: a sua dignidade humana. E de geração em geração essa população cresce e sobrevive debaixo de um regramento imaginário de que não é possível ultrapassar os limites invisíveis das cidades, pois aquela parte da cidade, um bar, um shopping, um cinema ou uma biblioteca não lhe pertencem.

Não há o sentimento de pertencimento e esse é o ponto nuclear desse trabalho que objetiva afirmar a importância da Lei nº 12587/2012 na fixação do direito à mobilidade (ir e vir livremente) e de acessibilidade universal de forma equânime. Todos têm o direito de acessar qualquer espaço urbano.

## **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 circulável à camada vulnerável da sociedade, e a ordenação da mobilidade urbana é peça chave para o acesso universal aos benefícios citadinos.

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.

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

O planejamento urbano assume o papel de mecanismo de efetividade de direitos fundamentais, na medida em que se compromete com a necessidade de redução das desigualdades sociais. 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 intuito de tornar as cidades inclusivas. 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 mobilidade e acesso universal, com fulcro em um conjunto de institutos sistematizados dirigidos à ordenação do espaço público urbano circulável concatenado ao seu objeto de tutela e finalidade de inclusão social.

No destino almejado pelo usuário estará a concretização de um direito. Essa é a perspectiva que alimenta o Direito à Cidade e que deve ser asilada pelos gestores municipais na condução da Mobilidade Urbana Municipal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. IPEA. *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Organizadores: Renato Balbim, Cleandro Krause, Clarisse Cunha Linke. – Brasília: IPEA: ITDP, 2016. 326 pp. 24 – 27.

\_\_\_\_\_. Lei N° 10.257, de 10 de Julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 22/05/2017

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.587/2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Acesso em: 22/05/2017

\_\_\_\_\_. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PMSP. Secretaria Municipal de Transportes: São Paulo Transporte S. A. – SPTrans. Companhia de Engenharia de Tráfego – CET

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri, SP: Manole, 2004.

DUARTE, Fabio. *Introdução à Mobilidade Urbana*. 1ª Edição, 2007, 3ª reimp. Curitiba: Juruá, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushastsky, 1974

GUTIERRES, Andrea. *Mobilidade Urbana. Desafios e sustentabilidade*. Antonio Cecílio Moreira Pires, Lilian Regina Gabriel Moreira (orgs). São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

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

HUMBERT. Georgies Louis Hage. *Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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

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.

OLIVEIRA JÚNIOR, João Alencar. *Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social*. 2005. Revista dos Transporte Públicos.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>  
Acesso em: 10/04/2017

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.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção primeiros passos).

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre, Sergio Antônio 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, 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.

TERÁN, José Ángel. *Mobilidade Urbana Sustentável*. São Paulo: Scortecci, 2013.