

# MOBILIDADE URBANA

Adir Ubaldo Rech

Resumo: Este artigo trata da natureza jurídica da mobilidade urbana como um direito fundamental: a liberdade de ir e vir e da dignidade humana. Alude que as estruturas de mobilidade urbana e o automóvel são meros instrumentos facilitadores da garantia do direito de ir e vir do cidadão. Trata do advento da Lei de Mobilidade Urbana, como um instrumento importante para encaminhar a solução do problema da mobilidade como instrumento de sustentabilidade urbana. Refere que, além da existência de lei, como instrumento que se vincula à Administração Pública, é necessária a adoção de políticas públicas efetivas e obrigatórias nos três entes federativos. Aborda a necessidade de adoção de planos nacional, estadual e municipal de mobilidade urbana, construídos por técnicos e com alocação de recursos públicos e privados. Finalmente, reflete sobre mobilidade urbana, que exige um conjunto de medidas que necessita ser construído e que integre o Plano Diretor Municipal.

Palavras-Chave: Cidade. Mobilidade urbana. Mecanização. Direitos fundamentais. Plano Diretor.

## URBAN MOBILITY

Abstract: This article is concerned with urban mobility juridical character as a basic right: freedom to go and to come of human dignity. It alludes that the urban mobility structures and the automobile are mere facilitative instruments from citizen's right guarantee to go and to come. It is concerned with Urban Mobility Law arrival as an important instrument to refer mobility problem solution as urban sustainability instrument. It relates that yonder the law existence as instrument that entails

itself to the Public Administration, it is necessary the effective and obligatory public politics adoption and at three federative spheres. It approaches urban mobility municipal, state and national plans adoption necessity, constructed by technicians and with private and public resources allocation. At last, it reflects about urban mobility that demands measures set which needs to be constructed and integrates the Municipal Director Plan.

Keywords: City. Urban mobility. Mechanization. Basic rights. Director Plan.

## NATUREZA JURÍDICA DA MOBILIDADE URBANA



homem se movimentou durante muitos séculos livremente, com suas próprias pernas, sem depender de outros meios de transporte mesmo para percorrer distâncias mais longas. Por isso os espaços das primeiras cidades eram destinados exclusivamente à circulação de pessoas. As ruas eram estreitas, mas os espaços eram suficientes para circularem. As praças eram destinadas à convivência humana e não como local de estacionamento de automóveis. Não havia congestionamentos e tampouco se falava em mobilidade urbana porque as cidades eram planejadas e ajustadas às circunstâncias da época e ao bem-estar dos seus cidadãos.

A cidade, vista na perspectiva da história, era uma construção antropológica, um lugar digno para o homem viver, por isso deve ser uma referência positiva para auxiliar na definição de mobilidade urbana. A crença de Goethe é de que “aquele que não é capaz de tirar partido de três mil anos de história, apenas subsiste, não vive,”<sup>1</sup> o que reforça a ideia da dificuldade de fazer uma conexão entre o passado e o presente

---

<sup>1</sup> GOETHE, Johann Wolfgang von. *Italian journey*. Harmondsworth: Pequim Books, 1970. p. 71.

e tirar lições da trajetória das cidades, entendidas como local construído para bem-viver e não para tornar nossa vida cada vez mais estressante.

A mobilidade urbana, tema atual e em debate, surge do fato de estarmos assistindo ao crescimento das cidades, como mero espaço de lucro e especulação imobiliária e não mais como local para se viver bem. Aos poucos, os planejadores do tráfego, vão retirando do homem espaços de convivência, bem-estar e acessibilidade a diferentes locais, como: praças, hospitais, escolas, passeios públicos, etc. e vão priorizando espaços para a circulação de automóveis, cujo número vem crescendo de forma descontrolada e desnecessária.

É indiscutível que a modernidade trouxe a necessidade do homem de se deslocar muito mais rápido e além da aldeia. O automóvel surge como importante instrumento de locomoção, que vem atender a essa nova necessidade. O automóvel significa, num primeiro momento, mais liberdade e independência. Mas, com o passar do tempo, os espaços de circulação exclusivos do homem foram sendo subtraídos, porque precisavam ser deixados como caminho de automóveis. Ao homem foram sendo reservados pequenos espaços próximos das residências, que denominamos, hoje, de calçadas, sempre ameaçadas de serem descaracterizadas com a ampliação do tamanho da rua.

Indiscutivelmente, o surgimento do automóvel alterou a estrutura de nossas cidades e motivou a construção de largas avenidas para dar lugar à sua passagem. A lei foi reservando espaços privativos para os automóveis em ruas e avenidas e, da mesma forma, em praças e parques, foram surgindo locais exclusivos para estacionamento.

Mumford expressa essa nova realidade, alegando que, com o aumento dos automóveis particulares, as ruas e avenidas tornam-se parques de estacionamento e, para que o tráfego se possa mover, enormes vias expressas atravessam a cidade e aumentam as necessidades de novos estacionamentos e

garagens. No ato de tornar acessível o núcleo da metrópole, já os planejadores do congestionamento quase tornaram inabitável.<sup>2</sup>

As ruas e praças, nas antigas cidades, eram locais de convivência e deslocamento do homem. Modernamente, os planejadores do tráfego derrubam casas e árvores e estreitaram calçadas; vias vão sendo abertas, alargadas e embelezadas como um tapete, asfaltado e liso, para dar passagem aos carros. No entorno das enormes praças, espaços vão sendo ocupados com estacionamentos. Os viadutos surgem em número bem maior do que passarelas, e semáforos são instalados para facilitar o caminho e o acesso dos meios de transporte. Os espaços para a circulação de veículos foram aumentando, e o congestionamento, apesar disso não está sendo resolvido e a cidade transformou-se num caos e em local inabitável para o homem.

Mumford, nesse sentido, afirma que os veículos puxados a cavalo, em 1907, deslocavam-se numa velocidade média de 18,5 km por hora e hoje a média de deslocamento dos veículos nas grandes cidades é de 9,5 km por hora.<sup>3</sup>

Mesmo assim, o homem prefere andar de carro, pois é vítima de uma metafísica quase científica, mas incapaz de raciocinar sobre o processo de alienação e perpetuação da cultura de devotamento ao automóvel, que ultrapassou a condição de simples instrumento de locomoção e foi alçado a objeto de desejo, estima e *status* social. Como objeto de desejo, ele é o primeiro bem de consumo a que todos almejam, pois trabalham incansavelmente para possuir. Como objeto de estimação, foi cercado de cuidados especiais. A residência já não abriga mais apenas as pessoas, já que, ao lado dela, há sempre um lugar privilegiado, a garagem, para guardar o automóvel. E, como *status* social, no lugar de castelos e tapetes para as pessoas desfilarem, constroem-se largas avenidas e estacionamentos luxu-

---

<sup>2</sup> MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fonte, 1998. p. 591.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 593.

osos para que os automóveis possam desfilar.

O automóvel, mais do que um simples instrumento de locomoção, passou a ser necessidade fundamental de consumo. Já não basta apenas um por família; é preciso mais de um por pessoa. E o número de automóveis cresceu mais do que o necessário e mais do que o suficiente.

Nesse contexto, é sábia a afirmativa de Otsu:

O problema não é o desejo natural em si, mas o consumismo desenfreado e a falta de percepção daquilo que é suficiente. Aquele que busca apenas o suficiente, ou algo próximo disso, contribui para um mundo sustentável e equilibrado.<sup>4</sup>

O desequilíbrio é tão grande que o Direito, nas nossas cidades, prioriza os espaços do automóvel, como direito fundamental, em primeiro lugar. A própria lei não assegura mais espaços para o homem e tampouco garante dignidade nos poucos que restam. Ao homem sobraram calçadas estreitas e esburacadas. Atravessar ruas movimentadas transformou-se em risco de vida, pois as passarelas só existem em forma de viaduto para os meios de transporte. As calçadas e passarelas já não oferecem nenhuma segurança para o homem, pois mesmo sobre elas circulam carros de todos os tipos e com várias finalidades, entre outras situações, impedindo a passagem humana.

O tapete liso nas ruas é destinado aos carros, e pedras irregulares, em calçadas caracterizadas por desníveis, ficam destinadas aos transeuntes. O homem se deixou fascinar pela máquina e se tornou submisso às necessidades dessa. Mumford afirma que é preciso corrigir as deficiências da nossa supermercantizada civilização, pois a vida e a personalidade humana estão ameaçadas nessa inversão total de valores.<sup>5</sup> Não há relações sociais numa cidade em que não se priorizam nem se garantem espaços de convivência humana e cidadania.

O automóvel que, no princípio, significava ostentação de rico, virou instrumento de inclusão social, inclusive de pes-

---

<sup>4</sup> OTSU, Roberto. *A sabedoria da natureza*. São Paulo: Ágora, 2006. p. 71.

<sup>5</sup> MUMFORD, op. cit., p. 598.

soas pobres. Sêneca já dizia: “Só desejarás a justa medida das riquezas: primeiro, o necessário; segundo, o suficiente.”<sup>6</sup> O desejo de todos só será a alavanca do desenvolvimento se for equilibrado e sustentável. Mas o desejo humano de possuir um automóvel está fora do controle racional, haja vista que transformou o carro em sujeito de direito, desequilibrou as relações e alterou as prioridades fundamentais do ser humano. Isso é tão verdadeiro que uma grande parcela da população não tem casa para morar, mas tem automóvel.

Nesse compasso, não dá para conceituar isso como sendo necessidade, tampouco como desenvolvimento e muito menos como sustentabilidade, mas é esse equívoco, essa inversão de prioridades, que gera degradação ambiental, social e econômica. São conhecidos os problemas ambientais criados pelo excesso de automóveis, desde a poluição e o ruído excessivo até o *stress* causado pelos congestionamentos.

A mais grave questão social criada por essa cultura consumista é o fato de que passamos a vida toda pagando prestações para se ter sempre automóveis novos, em detrimento, muitas vezes, de um lugar digno para morar.

Krznaric afirma:

O consumismo sempre nos leva a comprar algo mais. Esse algo mais, nos tornará de alguma maneira mais ricos, embora fiquemos mais pobres por termos gasto nosso dinheiro, Mas se não dirigimos o carro do ano, nos sentimos diminuído diante dos olhos do mundo.<sup>7</sup>

A questão econômica mais preocupante é essa dependência de um único setor da atividade produtiva, cujas consequências, a própria história é testemunha, deveriam ser foco de uma reflexão acadêmica mais aprofundada.

O fascínio pelo automóvel nos remete ao tempo em que

---

<sup>6</sup> SCIACCA, Michel F. *História da filosofia*. Trad. de Luiz Washington Vita. São Paulo: Mestre Jou, 1987. p. 86.

<sup>7</sup> KRZNDARIC, Roman. *Arte de viver: Lições da história*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 152

fumar era sinal de masculinidade, *status*, moda, charme, levando as próprias mulheres a fumarem como sinal de inclusão e ostentação social. Hoje, depois de estudos, reflexões, doenças, conscientização, não fumar virou cuidado com a saúde. Fumar já é uma atitude reprovável, tanto que não algumas leis têm por objetivo impedir o ato de fumar em alguns lugares públicos.

Hoje, a lei protege quem não fuma. Acredita-se que no futuro poucas serão as pessoas que cultivarão esse vício. Mas isso não pode se aplicar ao automóvel, como possibilidade de extinção. O que é necessário é um processo da racionalização do seu real papel, para que possa ser visto, sim, como importante instrumento de transporte, mas que a par disso haja uma reflexão científica para a construção de um conceito de sustentabilidade, que abarque sua importância, mas que assegure também a dignidade humana.

Nesse sentido, trazemos a reflexão de Leff:

Garantir o futuro implica desativar os mecanismos que mantêm a característica dos modos de pensar, de conhecer e de produzir; da inércia dos processos de racionalização que se institucionalizaram na sociedade e se incrustaram na subjetividade de nosso ser; significa desconstituir os paradigmas do conhecimento e sacrificar as palavras que se cristalizaram em referentes irremovíveis que se consolidaram em férreas barreiras epistemológicas e ocultações ideológicas que, como jaulas de racionalidade e represas da corrente natural, reprimem o pensamento criativo, o potencial ecológico e o fluxo da história para uma sustentabilidade possível.<sup>8</sup>

A inércia e a falta de processos sistemáticos, permanentes na construção da racionalidade e sustentabilidade, com vistas a assegurar a dignidade humana, associadas às garras das ideologias construídas para sustentar o poder, consolidam essa coisificação e objetivação do mundo atual e evitam a convivência humana, o encontro com a vida e o seu sentido mais profundo.

---

<sup>8</sup> LEFF, Enrique. *Discursos sustentáveis*. Trad. de Silvana C. Leite. São Paulo: Cortez, 2010. p. 230.

A cidade, segundo Platão, é o auge da civilização.<sup>9</sup> Platão fazia referência a uma cidade, onde havia convivência humana e a celebração da vida e da dignidade. Jamais imaginou uma cidade cujos espaços são priorizados para a máquina. As cidades foram construídas para abrigar o homem com dignidade e segurança. A referência de Platão de que a cidade é símbolo de civilização não condiz com a realidade atual. A cidade retrocedeu a condições selvagens, violentas e inseguras. É uma selva de pedras, de insensibilidade e de bichos automotivos que, cada vez mais, vão encarcerando o homem em seus prédios, como se fossem macacos, como se tivessem vocação para ser cupim.

Estamos refletindo sobre o profundo desdém, que é notado nas cidades, em que predomina a falta de civilidade, de ética e de posturas. Isso chega ao cúmulo de serem assegurados, na própria lei, espaços privilegiados para o automóvel em detrimento de lugares para o homem. Essa civilização necessita, segundo Mumford, “ser salva de seu irracional uso da ciência e da invenção tecnológica”.<sup>10</sup>

O automóvel tem um papel importante na vida do homem, como instrumento facilitador do direito fundamental à liberdade, de ir e vir do cidadão, assegurado pela nossa Constituição. Mas o que não é aceitável é o automóvel ser sujeito de direito. Todos os maiores investimentos do setor público, aplicados na infraestrutura de mobilidade urbana são feitos para assegurar espaços para o automóvel passar. O homem avança, segundo alguns urbanistas, para a necessidade de priorizar o transporte coletivo, como se o simples aumento do tamanho do automóvel mudasse o paradigma da coisificação, da irracionalidade no uso da ciência e das invenções tecnológicas.

Não se fala em recursos para otimizar os espaços destinados às pessoas e ao convívio, como: praças, passarelas, par-

---

<sup>9</sup> PLATÃO. *A República*. Trad. de José Manuel Pabó. Madri: Alianza, 2000. p. 37.

<sup>10</sup> MUMFORD, op. cit., p. 568.



ques e calçadas bem-construídas, locais ajardinados e espaçosos. Não há preocupação com a reserva de lugares de lazer para os homens conviverem, caminharem ou se deslocarem. As calçadas são construídas pelos proprietários sem planejamento e sem padronização. O meio ambiente necessário para assegurar qualidade de vida, convivência e dignidade às pessoas não é a preocupação primeira dos construtores das cidades.

Mumford vem reforçar essa reflexão:

Em vez de, na construção das cidades, levar em consideração as relações do homem com a água, o ar, o solo, a natureza e todos os seus componentes orgânicos, como a mais antiga e mais fundamental de todas as suas relações, a tecnologia secular de nossa época dedica-se a imaginar meios de eliminar as formas orgânicas autônomas, pondo em seu lugar engenhosos substitutos, como o automóvel.<sup>11</sup>

A natureza e todos os seus componentes orgânicos são substituídos por elementos artificiais, e o direito de ir e vir do homem é sufocado pela necessidade de abrir espaços para o automóvel, o ônibus ou o trem passarem. As exigências da máquina são preocupações primordiais dos grandes investimentos e das políticas públicas de mobilidade urbana. Priorizando-se os espaços de deslocamento da máquina, “agrada-se o dono”, como diz um ditado popular.

Os políticos não são eleitos pela quantidade construída de parques, passarelas e calçadas, mas pela qualidade do asfalto, pela quantidade de viadutos, etc. destinados à máquina. Mumford traz como reflexão acerca desse paradigma que “a cidade de hoje e do futuro é algo reduzido a mais mesquinha possibilidade de uma vida plenamente sensível, ativa e autônoma: a quantidade de vida que se conforma às exigências da máquina”.<sup>12</sup>

Reiteramos que não se trata de eliminar a máquina, e, sim, de converter essa tendência irracional, de inverter esse

---

<sup>11</sup> MUMFORD, op. cit., p. 569.

<sup>12</sup> Idem.

paradigma do endeusamento dos objetos eletrônicos e automotivos e encaminhar políticas públicas de construção de infraestrutura e de dotá-la de instrumentos que venham a assegurar o direito fundamental do homem de se locomover livremente e de viver com dignidade.

Mumford lembra, nesse sentido, que

os sociólogos, economistas e urbanistas que baseiam seus projetos de futura expansão econômica e urbana nas forças que ora estão em operação, na realidade, deixam de fora de sua análise os dados observáveis da biologia, da antropologia ou da história e transformam a cidade numa causa última virtual e mecanizada.<sup>13</sup>

A cidade deve construir espaços éticos, reais, de socialização, de aproximação e respeito para com a natureza. A cidade deve ser instrumento de garantia de direitos humanos, de liberdade e de dignidade. A cidade deve nos aproximar uns dos outros, possibilitar a construção de relações duradouras e não nos afastar das pessoas. E a solidificação de instrumentos de mobilidade urbana é, sem dúvida, uma política pública de aproximação das pessoas de forma real e não virtual e mecânica.

Portanto, a mobilidade urbana tem outra natureza jurídica, qual seja a de assegurar ao homem um direito fundamental: a liberdade de ir e vir com dignidade. Para isso se pode e se devem utilizar todos os instrumentos tecnológicos, urbanísticos, de infraestrutura e econômicos como facilitadores desse direito.

Leff afirma:

Diante da incerteza do futuro, na era moderna o iluminismo da razão procurou construir um mundo assegurado, baseado no controle e na previsão oferecidos pela ciência objetiva e na capacidade transformadora da tecnologia sobre as forças da natureza e sobre os poderes da magia. No entanto, a racionalidade científica em sua intenção de alcançar a objetividade, a verdade e a certeza falhou em seu propósito mais importante:

---

<sup>13</sup> Idem.

o de construir um mundo previsível, controlável, seguro e transparente.<sup>14</sup>

Ocorre que as ciências, assim como a política, os bens de consumo e a máquina deveriam estar a serviço do bem-estar e da dignidade do homem e não se apenas meros instrumentos de poder. A ciência deveria construir pontes de aproximação dos homens e não somente asfalto para dar passagem ao automóvel. Nesse sentido, afirma Leff que “a ciência, seguindo seu modelo mecanicista, distancia-se cada vez mais da condição humana”.<sup>15</sup>

Por conta disso, a não sustentabilidade na mobilidade urbana será sempre uma tendência, isto é, enquanto não for mudado o paradigma e enfocada a sua natureza de direito fundamental de ir e vir e a dignidade humana. Além disso, as diretrizes sobre mobilidade urbana traçadas devem envolver a combinação das políticas públicas de uso do solo, do ambiente urbano, do transporte, do trânsito de veículos, de pessoas e de coisas. Com essa preocupação é que vamos analisar a Lei de Mobilidade Urbana e a necessidade de adoção de um processo racional de planejamento e multiplicação de instrumentos facilitadores dessa mobilidade.

## A LEI DE MOBILIDADE URBANA

Observando a verdadeira natureza jurídica da mobilidade urbana e a necessidade de ser alterado o enfoque dos investimentos nesse sentido, priorizando o homem, são perceptíveis a necessidade e a urgência de administrar o movimento de pessoas e de bens (mobilidade urbana) com agilidade, eficiência, conforto e segurança. Também é imperioso mitigar os impactos negativos gerados pelo transporte urbano, especialmente no que se refere a congestionamentos, a acidentes de trânsito, às

---

<sup>14</sup>LEFF, Enrique. *Discursos sustentáveis*. Trad. de Silvana C. Leite. São Paulo: Cortez, 2010. p. 67-68.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 68.

poluições visual, atmosférica e sonora, bem como à exclusão social e a cidades sustentáveis.

Vem de Leff a lição:

Diante da impossibilidade de prever os impactos que são produzidos pelas sinergias negativas de crescimento econômico, pela intervenção tecnológica na vida... a construção de sociedades sustentáveis, de um futuro sustentável, implica definir metas que levem a vislumbrar mudanças de tendências, a restabelecer o equilíbrio ecológico e a instituir uma economia sustentável, menos mecanicista e mais humana.<sup>16</sup>

À luz dessa reflexão, necessita-se analisar a Lei Federal de Mobilidade Urbana,<sup>17</sup> editada pela União, que tem como finalidade estabelecer normas gerais com vistas ao cumprimento do que dispõem o inciso XX, do art. 21, e o art. 182 da Constituição Federal de 1988. A lei precisa ser analisada sob os aspectos jurídicos de sua efetividade,<sup>18</sup> mas também sob os aspectos práticos de sua concretização.

Primeiramente, é importante afirmar que não se resolve o problema de mobilidade urbana no Brasil com uma simples lei. Apesar de a lei ser o principal instrumento no planejamento da gestão pública, não é toda lei que tornará efetivo esse planejamento. Ela, na realidade, é indicativo ou torna obrigatória uma determinada política, que necessita de planos inteligentes e cientificamente corretos, com foco na concretização das diretrizes por ela traçadas. O atual modelo de planejamento, afirma Leff, são essencialmente insustentáveis, pois gera um crescimento baseado no consumo e não na priorização da sustentabilidade e da dignidade humana.<sup>19</sup>

A lei, como medida institucional e reguladora, ou seja, que estabelece obrigatoriedades, diretrizes e competências, é também uma necessidade e um avanço. Mas a lei não resolverá

---

<sup>16</sup> LEFF, op. cit., p. 79.

<sup>17</sup> Lei Federal 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

<sup>18</sup> Efetividade é um princípio de direito e consiste em que a conduta prevista na norma aconteça na prática.

<sup>19</sup> LEFF, op. cit., p. 80.

tudo, já que muito pouco fica assegurado e, se nada mais for feito, tudo ficará como estava.

A CF/88 dá competências à União para que estabeleça diretrizes sobre o transporte urbano, sendo que o Estatuto da Cidade já estabelece normas gerais de políticas urbanas. Na realidade, o advento da lei muito pouco mudará, se não houver a adoção de planos de mobilidade por parte da União, dos Estados e dos Municípios de forma integrada com a previsão de recursos, planos esses que devem acontecer exatamente nessa ordem ou, no mínimo, de forma concomitante. A mobilidade de uma cidade é organizada, a partir do planejamento de sistemas de transportes integrados entre outras cidades e Estados. Não há como planejar a mobilidade urbana, de uma cidade isoladamente, quando os principais instrumentos indutores de crescimento, são vias ou sistemas de transportes inter-urbano, como aeroportos, trens, rodovias estaduais e federais.

O art. 7º do referido instituto legal, por exemplo, quando se refere aos objetivos da mobilidade urbana, deveria explicitar diretrizes. Objetivos não são normas de direito, portanto, não são comandos que impõem condutas. Reduzir as desigualdades e promover a inclusão social são diretrizes sociais fundamentais da mobilidade urbana e não meros objetivos da lei.

Nesse sentido, trazemos o ensinamento de Rech:

As diretrizes são normas norteadoras, que indicam caminhos, balizam ações, políticas públicas e o tipo de desenvolvimento, com vistas à unidade do planejamento. Devem se sobrepôr às demais normas, buscando garantir o plano estabelecido. As diretrizes, na realidade, são normas que vinculam políticas públicas concretas.<sup>20</sup>

As decisões jurídicas sobre litígios ou descumprimento de norma não se dão pelo comando dos objetivos, mas das diretrizes. É mera questão de técnica legislativa, mas que deve ser

---

<sup>20</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 90.

tratada pela doutrina, buscando interpretar corretamente o sentido da norma.

## DAS COMPETÊNCIAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS

A Lei de Mobilidade Urbana estabelece apenas algumas diretrizes de forma geral e genérica. A União faz de conta que planejou a mobilidade urbana do País e torna obrigatória a elaboração pelos Municípios de um Plano de Mobilidade Urbana Municipal, num prazo de três anos, sob pena de não receberem recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. A lei ignora praticamente o seu importante papel, pois não torna obrigatório um Plano Nacional de Mobilidade Urbana, que defina estradas federais, ferrovias, aeroportos e portos e assegure investimentos em curto, médio e longo prazo. Também não torna obrigatório que os Estados elaborem seus Planos Estaduais de Mobilidade Urbana. A lei não pode ser mero indicativo de políticas públicas, mas deve significar, efetivamente, políticas públicas.

A Lei de Mobilidade Urbana, quando trata das competências da União, no seu art. 16, não aponta à atribuição mais importante daquele ente federativo, qual seja, a de “estabelecer um Plano Nacional de Mobilidade, prevendo a implementação das infraestruturas rodoviária, ferroviária, aeroportuária e de navegação, com recursos a serem contemplados relativamente à melhoria da mobilidade nacional e internacional, que tem enorme influência no desenvolvimento das cidades e na forma de elaboração dos planos municipais de mobilidade urbana.

E, por consequência, esse papel fundamental da União no que se refere à mobilidade não fica regulamentado, o que nos leva a concluir que a União não tem prazos nem necessidade de elaborar um Plano Nacional de Mobilidade, no sentido de buscar cumprir suas atribuições constitucionais.

É imprescindível e necessário que os Estados e Municí-

pios saibam o que está previsto pela União, como, por exemplo, um aeroporto, uma rodovia ou uma ferrovia federal e se isso viabilizará e/ou interferirá na mobilidade estadual e na municipal. Os municípios não são ilhas, pois necessitam de ligação com outras cidades, outros estados ou até mesmo países. Não há como se construir apenas instrumentos de mobilidade municipal, ignorando as políticas públicas dos Estados e da União.

Enfatizando, não se justifica que ela (a União) tampouco cumpra o princípio da efetividade, visto que a lei não regulamenta a necessidade de um Plano Nacional de Mobilidade.

## O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

Quanto ao papel dos Municípios, nada a reparar. Localmente, nas cidades, é onde ocorrem os principais congestionamentos e problemas de mobilidade urbana pela falta de uma efetiva política pública contemplada nos Planos Diretores.

Segundo Rech e Rech, o espírito das leis começa a tomar forma nos municípios,<sup>21</sup> por ser aí mais efetivo. A efetividade, segundo esses estudiosos, consiste

em que a conduta daqueles a quem se dirigem as normas coincida com o conteúdo delas. Então, a maior parte das normas é efetiva, quando, na maior parte das vezes, são obedecidas e respeitadas. A norma deve possibilitar que o sujeito dirija sua conduta conforme o Direito, resultado da aceitação da própria norma, por ser ela efetiva e representar o que efetivamente é preciso ser feito.<sup>22</sup>

Um Plano de Mobilidade Urbana deve ser efetivo, ou seja, deve significar o que efetivamente é preciso fazer. Não estamos pensando na mobilidade urbana do Brasil sem base num estruturante Plano Municipal. O risco é de que se continue pensando que mobilidade urbana é apenas construir avenidas

---

<sup>21</sup> RECH; RECH, op. cit., p. 240.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 241.

largas e asfalto para automóveis ou ônibus e que apenas algumas obras ou políticas públicas isoladas, como simplesmente priorizar o transporte público coletivo, seja a solução ao problema da mobilidade urbana.

Localmente, há a necessidade de um Plano de Mobilidade Urbana, que envolva dezenas de providências conjugadas, como, por exemplo, a obrigatoriedade de um zoneamento que distribua de forma sustentável as várias atividades, a definição de índices construtivos que organizem melhor a ocupação humana, a adoção de estruturas viárias compatíveis e o seu uso racional, a implantação e diversificação de um sistema de transporte coletivo de qualidade e integrado, a limitação do acesso de determinados veículos aos centros urbanos, a racionalização da ocupação das estruturas viárias por atividades em diferentes horários.

A descentralização da cidade em novos centros de forma sustentável e com atividades econômicas que não tornem obrigatório o deslocamento das pessoas para trabalhar ou buscar serviços públicos e privados necessários, a limitação de atividades econômicas de grande concentração populacional em vias estruturantes e de escoamento do trânsito, etc. são alguns exemplos; fundamentalmente, significam a priorização de espaços para as pessoas, como calçadas padronizadas e bem-construídas, passarelas, sinaleiras para pedestres, praças, parques, etc. A adoção de paliativos, como diminuir o tamanho da calçada para aumentar as avenidas, não é admissível, e isso colabora para a construção de cidades desumanas, que afastam as pessoas e priorizam a máquina.

Silva, nesse sentido, afirma que “o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente no sentido dos objetivos previamente estabelecidos”.<sup>23</sup> A Lei Federal 12.587/2012 tem mérito ao

---

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 85.



estabelecer grandes diretrizes, mas é necessário que técnicos façam o diagnóstico da realidade e façam um prognóstico com o apontamento concreto de um conjunto de ações viáveis e corretas. Mas, para que seja assegurado que isso irá efetivamente acontecer ao longo dos anos, é necessário que sejam adotados planos nacionais, estaduais e municipais e que esses se transformem em lei.

Isso significa que, em termos locais, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana precisa integrar o Plano Diretor Municipal, isto é, ser transformado em lei, o que implica a construção de um planejamento jurídico que exige conhecimentos específicos. Rech e Rech fazem a distinção entre técnicos urbanistas e juristas no processo de construção do Plano Diretor:

Fazendo uma comparação podemos afirmar que o urbanista é o que compõe a música, mas que desconhece a forma de expressar sua arte em notas e, por isso, necessita de um jurista experiente para produzir a pauta, que são as normas de direito.<sup>24</sup>

Essa reflexão deixa claro que não basta uma lei genérica para concretizar ações de mobilidade urbana eficazes, mas que são necessários planos urbanistas cientificamente corretos, de modo que os mesmos sejam transformados em leis inteligentes, efetivas e que assegurem que essas ações planejadas acontecerão com segurança jurídica, para muito além dos mandatos dos governantes.

Um Estado forte não é aquele que faz tudo, como um super-homem, mas aquele que cria leis inteligentes, efetivas e eficazes, pois elas indicam caminhos e tornam obrigatórias políticas públicas e privadas capazes de prevenir, planejar e encaminhar a execução de ações concretas e necessárias como o problema da mobilidade urbana. As leis são instrumentos de planejamento, pois o Poder Público está vinculado à lei. No entanto, o que se tem observado são leis genéricas, incompletas e despreocupadas com ações concretas, inteligentes e específi-

---

<sup>24</sup> RECH; RECH, op. cit., p. 35.

cas.

Nesse passo, já afirmava Montesquieu:

Todos os seres têm suas leis. Mas falta muito para que o mundo inteligente seja tão bem governado quanto o mundo físico. Possuem leis naturais, porque estão unidos pelo sentimento, mas não possuem leis positivas, porque não estão unidos pelo conhecimento. [...] As leis estão relacionadas com o povo, o governo, o físico do país, com o grau de liberdade e necessidades. Essas relações formam, juntas, o espírito das leis.<sup>25</sup>

A Lei de Mobilidade Urbana é uma lei necessária, mas que só será efetiva e eficaz se forem elaborados e concretizados os Planos Nacional e Estadual de Mobilidade e quando os Municípios elaborarem seu Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Os Planos de Mobilidade Urbana precisam ser transformados em leis efetivas, para vincular o administrador público do presente ao futuro, o que, em termos locais, importa incorporar o Plano de Mobilidade Urbana ao Plano Diretor Municipal.

No art. 18 da Lei de Mobilidade Urbana, ficam definidas as atribuições dos Municípios, o que significa a adoção de políticas públicas amplas e que exigem inúmeros instrumentos que devem ser assegurados no Plano Diretor Municipal buscando vincular à Administração Pública. Vamos tratar apenas dos mais significativos:

## A) ESTRUTURA DA ACESSIBILIDADE

Não há como não se iniciar pelo problema da acessibilidade diante da necessidade de priorizarmos o homem e não a máquina. Acessibilidade implica as condições e possibilidades de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços e edificações públicas, privadas e particulares, mobiliários e equipamentos urbanos, proporcionando maior indepen-

---

<sup>25</sup> MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. de Alberto da R. Barros. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1991. p. 71.

dência possível e dando a todos os cidadãos, independentemente de serem deficientes ou não, o direito de irem a todos os lugares que necessitarem, seja ao trabalho, a instituições de ensino ou a espaços de lazer, etc.

É, em síntese, a forma de facilitar a aproximação das pessoas de locais com determinado objetivo, ou seja, o direito de ir e vir de qualquer cidadão. (Constituição Federal brasileira de 1988, art. 5º, inc. XV). Todos têm direito à utilização dos espaços da cidade, das construções privadas e públicas, ao transporte, livre de qualquer obstáculo que o limite, com toda autonomia e segurança. Além disso, conforme dispõe o art. 2º, inciso I do Estatuto da Cidade, é direito de todo cidadão viver em uma cidade sustentável e com infraestrutura urbana adequada.

As nossas cidades estão longe de se constituírem, efetivamente, cidades sustentáveis, pois, para serem assim conceituadas, deveriam fomentar a criação de espaços adequados à convivência, cuja acessibilidade de todos os cidadãos aos mais variados equipamentos fosse realmente um direito respeitado.

Augustin afirma que o “problema da acessibilidade está na falta de planejamento urbano adequado, pois na ausência deste resta individualizado que o cidadão, especialmente o portador de necessidades especiais, não desfruta com dignidade dos direitos fundamentais”.<sup>26</sup>

O direito de ir e vir implica a necessidade de se definir, em legislação municipal, por exemplo, o padrão das calçadas, de acordo com a densidade demográfica e as atividades previstas no respectivo zoneamento, providência essa necessária para assegurar espaços ou passeios adequados e em condições, a fim de que todos possam andar com segurança. As calçadas e praças são equipamentos de mobilidade urbana, mas fundamen-

---

<sup>26</sup> AUGUSTIN, Sérgio. *A cidade moderna e os entraves à acessibilidade*. In: BRAVO, Álvaro Sanchez. *Sostenibilidad ambiental urbana*. Sevilla: ArCibel, 2012. p. 396.

talmente, são espaços de convivência humana. Além disso, a transposição de um lado para outro das nossas ruas e avenidas é uma dificuldade para qualquer pessoa, pois não existem sinalleiras para pedestres e tampouco passarelas.

Os obstáculos que a sociedade constrói no espaço urbano, nos edifícios, nos transportes, nos mobiliários e equipamentos impedem e dificultam a livre-circulação de pessoas, sobretudo daquelas que sofrem alguma incapacidade transitória ou permanente. Quando o Estatuto da Cidade refere-se ao direito subjetivo de todos a uma cidade sustentável, está priorizando o homem e não a máquina. Essa é a regra máxima. Toda obra construída que cria qualquer dificuldade de acessibilidade é ilegal e viola o direito fundamental de ir e vir e o direito a uma cidade sustentável. Toda vez que estreitamos uma calçada para alargar a rua estamos restringindo o direito do cidadão e priorizando a máquina.

A estrutura de acessibilidade deve ser planejada no Plano Diretor e assegurada na Lei do Parcelamento do Solo, no Código de Obras e no Código de Posturas, com prioridade para garantir ao cidadão os direitos fundamentais, como uma cidade sustentável, um ambiente ecologicamente equilibrado, o direito de ir e vir, entre outros.

## **B) DEFINIR ZONEAMENTOS E FIXAR ÍNDICES CONSTRUTIVOS QUE ASSEGUREM A DENSIDADE DEMOGRÁFICA E A REPARTIÇÃO ESPACIAL DAS DIFERENTES ATIVIDADES URBANAS DE FORMA SUSTENTÁVEL**

O problema da mobilidade urbana exige um conjunto de medidas, previamente definidas na legislação urbanística, para que possam ser organizadas as cidades.

Nesse sentido, afirma Mukai:

Uma das funções básicas do urbanismo é permitir a circulação de pessoas e semoventes em condições harmoniosas e

adequadas, devendo o ordenamento do território não só estabelecer os espaços das diferentes atividades, mas também de mobilidade e acessibilidade.<sup>27</sup>

Não há dúvidas de que o maior problema da mobilidade urbana é colocar pessoas demais em espaços de menos. Portanto, *estabelecer zoneamento e densidade demográfica sustentável* é uma diretriz do Plano Diretor que se impõe. Isso tem a ver com a definição de índices construtivos adequados e compatíveis com as estruturas de mobilidade urbana planejadas ou existentes, como passeios públicos, ruas e avenidas, sistema de transporte coletivo, etc. Normalmente, colocamos num determinado espaço pessoas a mais do que o suportável em face das estruturas de mobilidade urbana existentes ou planejadas. Portanto, além do sustentável.

As habitações humanas não podem imitar cupinzeiros, porque é totalmente inadequado e incompatível com os hábitos, as necessidades e o bem-estar humano. Segundo porque é uma das principais causas dos problemas gerados pela falta de organização e controle da mobilidade urbana, isto é, gente demais com os espaços de acessibilidade exíguos.

Da mesma forma, deve-se conjugar o planejamento das estruturas de mobilidade urbana de acordo com o respectivo zoneamento. As atividades permitidas em cada zoneamento possibilitam planejar uma estrutura viária adequada à ocupação do solo. Nesse sentido, Monteiro, ao se referir à organização do sistema viário da cidade de Lisboa, afirma “que é necessário que a repartição espacial das diferentes atividades urbanas tenha como contra- partida uma estrutura compatível”.<sup>28</sup> Isso significa estabelecer um zoneamento com densidade demográfica e diferentes atividades econômicas e de serviço de forma sustentável.

---

<sup>27</sup> MUKAI, Toshio. *Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2004. p. 141.

<sup>28</sup> MONTEIRO, Claudio. *Escrever direito por linhas rectas: legislação e planeamento urbanístico na Baixa Lisboa*. Lisboa: Alameda, 2010. p. 205.

A especulação imobiliária tem pautado o Poder Público a autorizar, no Plano Diretor, índices construtivos elevados, sem respeitar os espaços de acessibilidade das pessoas e a estrutura viária planejada ou disponível, o que aumenta o lucro, mas diminui a capacidade de mobilidade urbana e a qualidade de vida. Da mesma forma, não são definidos zoneamentos de uso e ocupação do solo que respeitem a vocação natural de cada espaço.

Construímos sobre rios, nas encostas e em porções de terra necessárias à impermeabilização das águas, motivo pelo qual as nossas ruas e avenidas, nos dias de chuva, se transformam em rios, sem condições de trafegabilidade, devido à não vazão das águas. Os conhecimentos disponíveis em planejamento da densidade demográfica e zoneamento são suficientes para assegurar um mínimo de sustentabilidade. No entanto, as pressões e os interesses especulativos de particulares subordinam a eles os gestores e os próprios planejadores.

### C) A DESCENTRALIZAÇÃO DA CIDADE EM NOVOS CENTROS

De outra parte, é histórico e cultural o fato de que as nossas cidades tenham um único centro. Tudo girava em torno do palácio, da igreja e do jardim do bem-estar, da praça central com seu mercado. A vinculação disso à cidade clássica e histórica é o exemplo de que uma cidade não podia ter mais do que um centro. Hoje essa visão está superada considerando o tamanho de nossas megalópolis e a descentralização do poder político, repartido entre as forças populares e econômicas da cidade.

Essa cultura de um único centro diz respeito ao poder político. Nesse viés, afirma Mumford “que a centralização política, em sua forma mais absoluta, passa para uma nova conste-

lação de forças econômicas.<sup>29</sup> Tudo converge para o centro, onde está o poder político e econômico. Morar ao redor da praça, do mercado, da igreja e da Prefeitura sempre foi grande desejo e de muitos. Isso levou a que tudo convergisse para um mesmo centro, quando deveríamos criar inúmeros centros. A ocupação desses espaços por órgãos de serviço público e/ou privado é estruturante e induz as pessoas a se deslocarem para obter tais serviços.

Da mesma forma, vias largas, bem-organizadas são indutoras de atividades econômicas. Uma avenida induz o crescimento, mas um grande mercado ou um centro comercial ou uma fábrica aumenta o fluxo de pessoas e de veículos, que necessita ser melhor distribuído, no sentido de que os transeuntes precisam de local adequado, onde haja acessibilidade planejada e sustentável.

O próprio Estatuto da Cidade determina a descentralização, no seu art. 2º, quando no inciso I afirma que é direito do cidadão dispor de uma cidade sustentável, sendo que o inciso IV estabelece a necessidade de planejar o desenvolvimento das cidades, a distribuição espacial da população e das atividades econômicas.

Mumford, ao se referir à necessidade de descentralização da cidade e a criação de novos centros, defende:

Em cidades que têm múltiplos centros e que foram parcialmente descentralizadas, tais como Londres, pelo reagrupamento político em bairros semi-autônomos, cerca de quarenta por cento da população noturna trabalha dentro das suas unidades administrativas locais, sem necessidade de deslocamento. Somente colocando o trabalho e o lar mais próximos um do outro pode-se conseguir isso.<sup>30</sup>

A cidade é, na sua essência, um lugar de atividades múltiplas, diversificadas, sendo que cada uma delas tem impactos urbanos, tanto de atração de novas atividades e moradias ao

---

<sup>29</sup> MUMFORD, op. cit., p. 445.

<sup>30</sup> MUMFORD, op. cit., p. 593.

seu entorno quanto no que se refere aos impactos no trânsito. O instrumento previsto no Estatuto da Cidade, denominado Impacto de Vizinhança, deve ser bem-regulamentado no Plano Diretor, buscando medir essas consequências, distribuindo melhor as referidas atividades, objetivando a descentralização dos serviços da cidade para novos centros, o que evita o deslocamento da população e organiza a mobilidade. Não se trata de simplesmente levar o centro da cidade para os subúrbios, mas de criar novos centros com vida própria. Isso distribuiria melhor a população, as atividades econômicas e a necessidade de deslocamento que as pessoas têm e, conseqüentemente, dos veículos.

A descentralização das cidades para novos centros emergentes, com atividades econômicas próprias e em locais adequados, coloca o lar e o trabalho próximos um do outro, evitando deslocamentos desnecessários, estruturas enormes de transporte coletivo ou privado e intermináveis congestionamentos de trânsito. As avenidas e perimetrais devem ser racionalmente ocupadas, priorizando e facilitando o trânsito de veículos, com vistas a melhorar a mobilidade de um centro para outro.

Jeménez afirma, se referindo à legislação urbanística catalã, que é inadmissível que se cometam três infrações graves na organização das cidades: conjugar pessoas, atividades e carros no mesmo espaço. É a lei da física diz ele. Dois corpos não podem ocupar o mesmo espaço ao mesmo tempo.<sup>31</sup> É necessário definir e organizar os espaços de ocupação e circulação humanas, com calçadas largas, ajardinadas e arborizadas, com o objetivo de assegurar acessibilidade e um ambiente ecologicamente equilibrado, assim como é necessário definir os espaços que devem ser ocupados com a circulação de veículos. O planejamento é a única forma de tornar compatíveis atividades,

---

<sup>31</sup> JEMÉNEZ, Joan M. T. *Legislación urbanística catalana*. Barcelona: Voa Caotama, 2009. p. 654.



pessoas e carros.

Cada cidade apresenta uma problemática, típica de cada realidade. Trazemos como exemplo o que afirma Monteiro em relação à cidade de Lisboa:

A limitação de atividades e trânsito na cidade antiga fez criar a cidade nova, para planejar racionalmente a ocupação, financiar a realização de obras numa técnica que se pode considerar precursora da designada “expropriação por faixas”, utilizadas na construção das Avenidas Novas e ainda hoje previstas na lei.<sup>32</sup>

Lisboa conseguiu conjugar a cidade histórica com a cidade moderna, organizar a mobilidade urbana, diversificando e integrando o sistema de transporte. Conseguiu, conforme afirma Monteiro,<sup>33</sup> escrever direito por linhas *rectas*, usando as próprias palavras do escritor. É disto que precisamos: transformar os planos em normas de Direito que tornem obrigatórios ações concretas e caminhos corretos, efetivos e eficazes a curto, médio e longo prazo.

Mumford simplifica, defendendo que “o congestionamento urbano verifica-se naturalmente quando um número demasiado de pessoas começa a competir com um número limitado de espaço”.<sup>34</sup> E esse é um problema, um equívoco que se origina no dimensionamento inadequado da densidade demográfica e na forma como os espaços são destinados às atividades econômicas.

#### D) HIERARQUIZAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO MUNICIPAL, DEFININDO NO PLANO DIRETOR O SISTEMA VIÁRIO MACRO, OU DE CIDADE, DEIXANDO PARA O PARCELAMENTO DO SOLO, APENAS AS VIAS DE VIZINHANÇA

---

<sup>32</sup> MONTEIRO, Claudio. *Escrever direito por linhas rectas: legislação e planeamento urbanístico na Baixa Lisboa*. Lisboa: Alameda, 2010. p. 47.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>34</sup> MUMFORD, op. cit., p. 467.

A falta de mobilidade urbana nas cidades tem, entre suas dezenas de causas, a falta de hierarquização do sistema viário de circulação de cidade diferenciado do sistema viário de vizinhança onde são autorizadas atividades urbanas incompatíveis com a estrutura viária projetada no Plano Diretor.

Mumford ensina que,

na nova planta da cidade, quase não existia diferenciação alguma entre rua e avenida, entre circulação de vizinhança e circulação de cidade, ou transurbana. É tão difícil escapar a esse padrão, quando os princípios comerciais predominam e buscam se localizar ao longo das avenidas, em vez de criar um compacto centro de mercado. Mesmo aqueles que podiam dar-se o luxo de belas residências, se alojavam em avenidas, e não em ruas laterais com tranquilos quarteirões interiores.<sup>35</sup>

Mumford evidencia que determinadas atividades são incompatíveis com a mobilidade urbana e, por isso, devem estar localizadas em zoneamentos específicos, com estruturas urbanas diferenciadas, como: saneamento, calçadas, ruas, avenidas, sistema de transporte, etc. Um grande supermercado não poderia se localizar numa avenida de circulação rápida de trânsito, pois é uma atividade concentradora de pessoas e de automóveis, o que obstrui o trânsito ao invés de facilitar.

Na realidade, os Planos Diretores deveriam prever a estrutura viária de cidade, evitando que, ao longo dessas estruturas, fossem desenvolvidas atividades incompatíveis. As atividades que implicam grande concentração de pessoas, como hipermercados, *shoppings*, grandes fábricas, centros comerciais, etc. devem ter zoneamento próprio, com avenidas de acesso adequadas e jamais se localizar em vias de escoamento do trânsito da cidade.

Assim também as atividades de vizinhanças podem se localizar em vias secundárias, sem trânsito de passagem ou de cidade. As nossas cidades são uma mistura de metais que não

---

<sup>35</sup> MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 464.

se fundem, mas que insistimos em fundir. A estrutura macro da cidade, como as avenidas de trânsito rápido e de passagem, de um centro para outro, de um zoneamento industrial para outro, de saídas e entradas da cidade, de perimetrais de contornos, etc. deve ser definida no Plano Diretor, sendo que apenas as vias de circulação de vizinhança, ou de bairro, podem ser definidas no momento do Parcelamento do Solo.

Ainda: a falta de definição de um sistema viário de cidade já no Plano Diretor é uma das principais causas do congestionamento caótico que se verifica em nossas cidades, pois o sistema viário e o zoneamento são dependentes. A definição de estrutura viária, no momento do parcelamento do solo, beneficia o loteador e não o cidadão. Isso implica responsabilidade e improbidade administrativa, pois esse procedimento tem levado os Municípios a gastarem milhões de reais, destruindo casas, prédios, estruturas construídas para dar lugar a uma avenida, que poderia ter sido prevista no Plano Diretor.

Krznaric, reflete, nesse sentido:

Essa incapacidade de adotar uma perspectiva de longo prazo gerou a cultura da irresponsabilidade social. Desperdiçamos recursos do planeta sem considerar o impacto disso sobre as gerações futuras, para as quais estamos legando um clima alterado, biodiversidade depauperada, fragilidade ecológica e meio ambiente insustentável.<sup>36</sup>

Uma cidade sem planejamento é fruto exatamente dessa cultura, em que os políticos não conseguem enxergar além da próxima eleição, numa incapacidade absoluta de pensar a longo prazo.

## E) TRANSPORTE COLETIVO ORGANIZADO E DE QUALIDADE

Outro elemento que deve ser considerado na elaboração de planos de mobilidade urbana é o transporte coletivo, que

---

<sup>36</sup> KRZNNARIC, op. cit., p. 140.

precisa ser planejado e integrado a outros sistemas, como terminais rodoviários, aeroportos, trens, etc., assim como com outros elementos, a exemplo de densidade demográfica, zoneamento e descentralização, previstos no Plano Diretor.

Na realidade, a ocupação dos espaços sempre se pautou pelas regras do Direito Imobiliário com vistas ao lucro e da mesma forma aconteceu com o sistema de transporte coletivo. As regras de ambos (ocupação e transporte) nunca tiveram como preocupação central a mobilidade urbana e a cidade sustentável.

Nesse panorama, mais uma vez a lição é de Mumford:

Infelizmente, a criação do transporte público ocorreu segundo os mesmos cânones de lucro especulativo que governavam o resto da cidade: a especulação do tráfego e a especulação da terra faziam jogo combinado, muitas vezes na pessoa do mesmo empreendedor. De outra parte, a expansão vertical e horizontal das cidades, sem infra-estrutura que abrigasse de forma sustentável a densidade demográfica e o tráfego de pessoas e veículos são enganos cometidos que geram o congestionamento. A planta baixa produzia no papel a aparência da ordem e amplidão, mas a nova construção, na cidade mercantil, solapava a própria pretensão de tais qualidades.<sup>37</sup>

As afirmativas de Mumford são atuais e demonstram que a simples adoção de uma lei relativa à mobilidade urbana, sem que haja mudança na cultura de simples lucro especulativo, que não leva em consideração uma racionalidade cientificamente sustentável, não resolve o grave problema de mobilidade urbana que hoje enfrentamos.

Conforme Leff, a sustentabilidade implica uma mudança de racionalidade.<sup>38</sup>

E acrescenta:

Seus princípios abarcam e se fundamentam em uma pluralidade de racionalidades culturais, a partir da qual se constroem diferentes caminhos para a sustentabilidade. Se reivindicamos

---

<sup>37</sup> MUMFORD, op. cit., p. 465.

<sup>38</sup> LEFF, E. *Discursos sustentáveis*. Trad. de Silvana C. Leite. São Paulo: Cortez, 2010. p. 51.

o direito à existência dos povos e seus processos de reidentificação através de suas formas de reapropriação da natureza, estas não podem ser pensadas como uma adaptação e acomodação a uma globalização da economia ecológica, mas como a construção de novos territórios de vida funcionando dentro de uma nova racionalidade produtiva, na qual seja possível construir uma coalizão de economias locais.<sup>39</sup>

Leff faz referência à necessidade de haver espaços funcionando dentro de uma racionalidade produtiva, na qual seja possível construir a sustentabilidade e uma coalizão de economias locais. Fernandes é invocado para complementar o já dito. Ele refere que a legislação urbana deve atuar como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder.<sup>40</sup> No entanto, o que se verifica é que o poder econômico predomina em detrimento da cidade sustentável que deve ser urgentemente planejada.

Em verdade, um bom sistema de transporte coletivo urbano prescinde de planejamento de espaços adequados à circulação de ônibus, trens, etc. de forma integrada. Por isso, essa providência deve acontecer no Plano Diretor concomitantemente com a definição de índices construtivos ou densidade demográfica, com um zoneamento racional, um sistema viário adequado e a própria descentralização da cidade.

## F) ADOÇÃO DE HORÁRIOS ESPECÍFICOS E A PROIBIÇÃO DE CIRCULAÇÃO DE DETERMINADOS VEÍCULOS EM ESPAÇOS URBANOS PREDEFINIDOS

A adoção de horários específicos ou a proibição de circulação de veículos em determinados espaços urbanos não pode significar restrições de mobilidade urbana, mas organização do seu acesso a locais e em momentos mais oportunos.

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>40</sup> FERNANDES, E. (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rei, 2009. p. 169.

É inaceitável que determinadas obras, que deveriam ser realizadas à noite ou nos fins de semana, fiquem obstruindo a circulação de veículos, no mesmo horário em que as atividades econômicas, sociais e de serviços estejam funcionando. A realização de obras de estrutura feitas depois da cidade consolidada significa falta de planejamento, e o cidadão não pode ser penalizado por isso. Da mesma forma, a descarga de matéria-prima, mercadorias, etc. não pode ser realizada ocupando-se calçadas e horários de comércio, o que vem em prejuízo da mobilidade urbana.

A circulação de caminhões na passagem de um centro para outro ou para outras cidades não pode usar determinadas avenidas, destinadas a veículos leves ou ao transporte urbano.

Uma das principais causas de congestionamento que se verifica em determinados horários e lugares tem a ver com a coincidência do mesmo horário de início ou término de algumas atividades. O Código de Posturas pode ser utilizado para definir o horário dessas atividades, organizando melhor a saída e a entrada de pessoas em escolas, fábricas, lojas, bancos, etc.

Cidades como Lisboa proíbem o trânsito de caminhões de grande porte no centro histórico e no comercial, criando terminais de carga e o deslocamento de produtos em carros menores para os vários espaços da cidade.

O sistema de transporte coletivo, que deveria funcionar de forma a atender a todos e em todos os horários, é a garantia do direito de ir e vir das pessoas, o que não pode se aplicar igualmente ao transporte de mercadorias e matérias-primas, que pode e deve ter horários específicos, especialmente em turnos inversos ao de maior movimento de transeuntes, para serem transportadas até seus locais de destino.

Por fim, a integração da política de mobilidade urbana deve se dar de acordo com a implementação da política de desenvolvimento e expansão urbana. O crescimento das cidades, nas periferias, sem planejamento, além de criar graves proble-

mas para as condições dignas de moradia, torna inviáveis planos de mobilidade urbana, pois a infraestrutura dessa mobilidade é pré-requisito para organizar os tipos de ocupação de forma sustentável.

Além disso, o manejo dos rios, das águas pluviais, do saneamento e dos espaços de preservação ambiental, para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado, entre outros, consubstancia uma relação direta entre o uso e a ocupação do solo e a organização da mobilidade urbana. As diversas ações necessárias para planejar a mobilidade urbana não podem ser incrementadas de forma isolada ou com algumas obras paliativas, mas devem ser ações sistemáticas, concomitantes e integradas, a partir de diretrizes definidas no Plano Diretor.

## CONCLUSÃO

Conclui-se que a mobilidade urbana diz respeito às pessoas, como direito fundamental de ir e vir e que a cidade tem que ser organizada, buscando-se assegurar o direito, previsto no Estatuto da Cidade, de uma cidade sustentável para o homem e não para o automóvel. A Lei de Mobilidade Urbana é importante como enfoque do problema, mas ela não é efetiva e não assegura políticas públicas que venham a tornar concretas ações nos diferentes entes federativos.

É necessário, para isso, que seja também elaborado um Plano Nacional de Mobilidade, que defina obras e investimentos, bem como Planos Estaduais de Mobilidade. Isso tornaria, em tese, obrigatória aos Municípios a elaboração de seu Plano de Municipal de Mobilidade Urbana, o que asseguraria uma política local integrada ao Plano Nacional e Estadual de Mobilidade Urbana.

Finalmente, é necessário que os Municípios incorporem ao Plano Diretor normas que assegurem uma política efetiva de mobilidade urbana, utilizando-se de vários instrumentos indis-

pensáveis a uma solução global e definitiva desse problema que tem criado caos no trânsito de nossas cidades e subordinado a convivência e a acessibilidade das pessoas a engenhosos substitutos, como é o caso do automóvel.



## REFERÊNCIAS

- AUGUSTIN, Sérgio, A cidade moderna e os entraves à acessibilidade. In: BRAVO, Álvaro Sanchez. *Sostenibilidad ambiental urbana*. Sevilha: ArCibel, 2012.
- FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rei, 2009.
- GOETHE, Johann Wolfgang von. *Italian Journey*. Harmondsworth: Pequim Books, 1970.
- JEMÉNEZ, Joan M. T. *Legislación urbanística catalaña*. Barcelona: Voa Caoetama, 2009.
- LEFF, Enrique. *Discursos sustentáveis*. Trad. de Silvana C. Leite. São Paulo: Cortez, 2010.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 464.
- MONTEIRO, Claudio. *Escrever direito por linhas rectas*. Legislação e planeamento urbanístico na Baixa Lisboa. Lisboa: Alameda, 2010.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. de Alberto da Rocha Barros. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.
- MUKAI, Toshio. *Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2004.
- KRZYNARIC, Roman. *Arte de viver: Lições da história*. Trad.



- Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- OTSU, Roberto. *A sabedoria da natureza*. São Paulo: Ágora, 2006.
- PLATÃO. *A República*. Trad. de José Manuel Pabó. Madri: Alianza, 2000.
- RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010.
- SCIACCA, Michel F. *História da filosofia*. Trad. de Luiz Washington Vita. São Paulo: Mestre Jou, 1987.
- SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.