**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ**
**ESCOLA DE DIREITO**
**DOUTORADO EM DIREITO ECONÔMICO E SOCIAL**

**LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO**

# PLANEJAMENTO SOCIAL E MOBILIDADE URBANA COMO FUNDAMENTOS DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

**CURITIBA**
**2017**

**LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO**

# PLANEJAMENTO SOCIAL E MOBILIDADE URBANA COMO FUNDAMENTOS DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito Econômico e Social.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo

**CURITIBA**

**2017**

Dados de Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

Casimiro, Lígia Maria Silva Melo de
C339p Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil. / Lígia Maria Silva Melo de Casimiro; orientador, Emerson Gabardo – 2017
248f. : 30 cm.

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.
Bibliografia: f. 220-248

1. Direito. 2. Planejamento social. 3. Mobilidade Urbana. 4. Urbanização. 5.Segregação Urbana Urbana. I. Gabardo, Emerson. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-graduação em Direito. III. Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil.

Doris 3.ed. - 340

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO**

# PLANEJAMENTO SOCIAL E MOBILIDADE URBANA COMO FUNDAMENTOS DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito Econômico e Social no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pela seguinte banca de professores:

**Prof. Dr. Emerson Gabardo**
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
(Orientador)

**Prof. Dr. Luiz Alberto Blanchet**
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

**Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho**
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

**Profa. Dra. Daniela Campos Libório**
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Prof. Dr. Thiago Marrara**
Universidade de São Paulo

**Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado**
Universidade Federal do Paraná
(Suplente)

Curitiba, 31 de julho de 2017.

*Dedico este trabalho aos núcleos centrais e pulsantes da minha vida:*

*Ao Vitor e Gabriel, com quem descubro diariamente novas razões para acreditar no amor, no sorriso e na flor.*

*Aos meus pais e irmãs, pelos sentimentos inalteráveis de amor e cuidado que moldaram meu jeito de ser.*

*Ao grupo de amigos e amigas que escolhi como família e que caminham comigo onde quer que eu vá, dividindo sentimentos de carinho, generosidade e esperança em ver um mundo mais justo, sem nenhum motivo racional aparente, apenas e somente a vontade de irmos juntos e não nos dispersarmos!*

*Às pessoas que todos os dias têm seus direito urbanos negados e não desistem de lutar por eles.*

## AGRADECIMENTOS

*“meus amigos*
*quando me dão a mão*
*sempre deixam*
*outra coisa*
*presença*
*olhar*
*lembrança calor*
*meus amigos*
*quando me dão*
*deixam na minha*
*a sua mão.”*
*(Paulo Leminski, Meus Amigos in Caprichos e Relaxos, 1983)*

Essa tese é parte de um esforço coletivo para substanciar a noção do direito à cidade e contribuir com o conjunto de denominações jurídicas sobre os diversos direitos que com ele se intercalam. Foi um caminho difícil como são todas as incursões acadêmicas de pesquisa, reflexões, antíteses, com algumas interrupções sofridas, porque a vida não pára pelos desafios, eles apenas se somam. E a vida vai correndo, ao mesmo tempo em que outras vidas relacionadas à sua também estão ali, solicitando a sua presença independente de tudo o que acontece.

Porque os desafios foram imensos e, como diria uma grande amiga, “a vida não é didática”, não é possível fazer tudo sozinha. Assim, inicio meus agradecimentos pela pessoa a quem devo minha chegada ao ponto final dessa etapa acadêmica:

Ao professor Emerson Gabardo, meu orientador, brilhante e dedicado profissional, corajoso e comprometido com a defesa da justiça social, cujas ideias são fortes interlocutoras com o direito à cidade, ainda que não nomeadamente. A ele os agradecimentos serão sempre insuficientes, sejam por acreditar nas ideias, por discordar delas, por mostrar caminhos, por destacar, com paciência e rigor, as fragilidades e as potencialidades do trabalho. Ainda, por incentivar e apoiar o tempo de pesquisa na Espanha, aproximando as relações com o Professor Álvaro Sanchez Bravo, que me recebeu na Universidade de Sevilla. Por toda a generosidade que parecem brotar de uma fonte perene, e nunca me deixar esquecer que “o importante é estarmos todos juntos”.

Agradeço ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho, de quem sempre me senti uma filha, adotada, acolhida e agraciada com carinho, generosidade, respeito, confiança e solidariedade. É realmente uma grande honra tê-lo como avaliador.

Ao Professor Luiz Alberto Blanchet, pelos ensinamentos e boas conversas, entre o Cariri e Curitiba, em especial na banca de qualificação, com suas provocações sobre minhas ideias e a importância de defendê-las.

Ao Professor Thiago Marrara, jovem intelectual de brilho ímpar, por estimular tantas das ideias apresentadas nesse trabalho e dialogar comigo por meio dos livros e dos artigos escritos. Estive menos sozinha exatamente por causa de sua produção acadêmica.

Á professora Daniela Libório, por sua disposição fraterna em dialogar comigo sobre tantas questões do Direito Urbanístico, pelas acuradas observações desde o projeto de pesquisa, por me auxiliar no processo de elaboração desse trabalho. Sua contribuição em minha vida acadêmica é responsável pelo amadurecimento de ideias e argumentos, bem como pela paixão que nutro pelo Direito Urbanístico. Pelas lições sobre Direito, vida e amizade, muito obrigada!

À professora Eneida Desiree Salgado, pelo aceite em compor a suplência da banca, pelos livros que me trouxe de suas incursões internacionais e nacionais, pelos comentários na descrição sumariada do trabalho, pelo impulso à superação dos desafios. Agradeço ainda pela roda de conversa sobre “Moradia e direito à cidade”, com os alunos e alunas do PET/Direito/UFPR, um forte estímulo na crença de que há esperança!

Ao professor Daniel Wunder Hachem, pelo brilhantismo de suas ideias, que me ajudaram a definir e redefinir parte das ideias aqui colocadas. Pelo apoio em ser recebida por Luciano Parejo Alfonso, na Universidade Carlos III, em Madrid. Ainda, pela sua acurada leitura e provocações em minha banca de qualificação, me fazendo lembrar “aquela Lígia que defende a moradia adequada para todos e todas”, em face do direito à cidade.

Ao Professor Álvaro Sanchez Bravo, professor associado da Universidade de Sevilla, que me recebeu com tanta disposição e apreço, me acolhendo na Universidade e permitindo que ela me acolhesse. Pelo aprendizado em sala de aula, pela confiança em ter dividido suas turmas comigo, permitindo que eu expusesse minhas ideias aos alunos do Curso de Graduação em Direito. E, ainda, por, em Sevilla, ter acolhido não somente a mim, mas à minha família também, tornando-se parte dela.

Agradeço a todos os professores do programa, em especial às professoras Márcia Carla P. Ribeiro, Danielle Pamplona, aos professores Carlos Frederico Marés, Vladimir Passos e André Folloni, pelas lições acadêmicas e de vida, propiciadas pelo convívio em sala de aula permeado de debates que fomentaram muitas das ideais postas nesse trabalho.

Às funcionárias do programa de Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR, Daiane, Eva e Glair, por sua atenção,

gentileza e solidariedade, por tudo que fizeram para que nós, os alunos e alunas do DINTER tivessem o apoio necessário nessa caminhada.

Aos colegas do DINTER, pelo reencontro, pela amizade e parcerias feitas durante o curso e para além dele.

Ao Professor Doutor Alexandre Godoy Dotta, querido e valoroso amigo, pelo auxílio generoso e desprendido, mais uma vez, na revisão formal deste trabalho.

À Henrique Frota, João Luiz Lopes e Patrícia Vieira, pela amizade firmada na solidariedade, no desprendimento e na crença por um mundo melhor, que me fazem crer que determinados encontros promovidos pela vida não são por acaso.

Aos queridos amigos e amigas, dedicados estudiosos do direito Adriana Schier, Elói Pethechust, Vivían Lopez, Tarso Cabral Violin, Tatyana Friederich, André Passos, Paulo Opuzska, Patrício Melo, Youji Minami, Giácomo Tenório, Régio Quirino, Kristal Moreira, Fabryna Araújo, Sabrina Durigon, Vanessa Koetz, Gerônimo Peñalva, Luiza Panico, Nathália Langganer, Rodrigo Iacovinni, Andréia Costa, Cynara Mariano, Nathália Castilho e Jacqueline Soares pela inspiração.

Aos apaixonados pelo planejamento urbano e pelo direito à cidade, que exercem suas funções públicas, entre a arquitetura, economia e a sociologia urbana, com um compromisso admirável, Lia Parente, Luiza Perdigão, Rita de Cássia Bezerra, Carla Souza, Flávia Pinto e Leonardo, por suas contribuições, ensinamentos e estímulo indescritível.

À Faculdade Paraíso de Juazeiro do Norte, por me deixar imprimir nos cursos de Direito e Arquitetura a curiosidade sobre o Direito Público.

Um especial agradecimento aos Professores Justo Reyna e Luciano Parejo Alfonso pelas luzes que lançaram ao trabalho, ouvindo minhas ideias com atenção e gentileza.

À Nazareno Affonso, o defensor-mor da mobilidade urbana no país, que provocou grande parte das ideias aqui apresentadas. Por sua trajetória inspiradora na história do transporte público no país, pela paciência em meu ouvir, pelo debate divergente e convergente e pela crença que meu trabalho poderia contribuir ainda mais na defesa da mobilidade como fundamento do direito à cidade.

Ao Nelson Saule Júnior por ter me apresentado o Direito Urbanístico e me ensinar por onde caminhar, em suas veredas entre o formal e o material.

Aos professores Valmir Pontes Filho, Filomeno de Moraes, Ricardo Martins Marcondes pelo apoio, amizade e estímulos fundamentais na caminhada.

Aos meus pilares caseiros Lúcia e Luciana. Esse trabalho é, também, para elas e por elas, mulheres lutadoras que todos os dias se deslocam de suas casas e enfrentam uma árdua jornada para ir e vir dentro da cidade.

À minha querida amiga Carolina Rêgo Xavier, irmã que a vida me deu pelas mãos do meu filho Gabriel. Pela sua disponibilidade, carinho, atenção e por segurar minha mão de mãe e mulher, assoberbadas, ambas, com a vida que escolhemos ter. Sua presença e carinho com o Gabriel dão a ela um lugar especial neste processo.

Às Mulheres de Frases, a Ethel e Ana Cláudia, vocês sabem pelo quê.

À minha irmã Fernanda Melo, pela presença firme e doce nos momentos mais difíceis, a qualquer hora do dia ou da noite.

Á minha cunhada Renata Casimiro, pelos livros, pelas conversas, pela afetuosa ajuda quando a tensão atingia o pico máximo.

À professora Liana Maria da Frota Carleial, minha sogra, que não poupou esforços para me apoiar e estimular tanto no apoio logístico, no trabalho de pesquisa, quanto na presença física e emocional quando o cansaço e o desânimo tentavam me abater.

À tia Dida e ao tio Fechine, pelo apoio de “casa de mãe” e por me esperarem chegar das aulas do doutorado sempre com café com bolo.

À Cristina, por tudo....e foi tanta coisa.

Ao meu filho Gabriel Melo de Casimiro, pelos abraços surpresas quando passava horas internada à frente do computador, pelas vezes em que me encontrando desmaiada na poltrona, me acordava delicadamente dizendo “mãe, acorda, você tem que terminar a tese!”, pra depois perguntar: “quantas páginas ainda faltam?”

Ao Vítor, pela paciência que lhe é muito cara, por abraçar a causa do doutoramento e viver comigo toda a aventura.

Por fim, agradeço com muito amor às famílias Silva de Melo, Carleial e Casimiro, ao meu sogro Renato Casimiro, aos queridos cunhados Ralph e Tiago, por personificarem sempre e tão fortemente o significado do termo família em minha vida.

A todos e todas que contribuíram, e foram muitos, meus sinceros agradecimentos!

*“Os curiosos atrapalham o trânsito*
*Gentileza é fundamental*
*Não adianta esquentar a cabeça*
*Não precisa avançar no sinal*
*Já buzinou, espere, não insista,*
*Desencoste o seu do meu metal*
*Devagar pra contemplar a vista*
*Menos peso do pé no pedal*
*Todo mundo tem direito à vida*
*Todo mundo tem direito igual*
*Motoqueiro caminhão pedestre*
*Carro importado carro nacional*
*Mas tem que dirigir direito*
*Para não congestionar o local*
*A cidade é tanto do mendigo*
*Quanto do policial*
*Todo mundo tem direito à vida*
*Todo mundo tem direito igual*
*Sem ter medo de andar na rua*
*Porque a rua é o seu quintal*
*Boa noite, tudo bem, bom dia,*
*Gentileza é fundamental*
*Pisca alerta pra encostar na guia*
*Com licença, obrigado, até logo, tchau.”*
( Lenine/ Arnaldo Antunes)

**SUMÁRIO**

**RESUMO** ..... 12
**ABSTRACT** ..... 13
**RESUMEN** ..... 14

**PRÓLOGO** ..... 15

**INTRODUÇÃO** ..... 21

**1 ESPAÇO URBANO E DIREITO À CIDADE NO BRASIL** ..... 25
1.1 UMA IDENTIFICAÇÃO CONTEMPORÂNEA DE ESPAÇO URBANO A PARTIR DO CASO BRASILEIRO ..... 26
1.2 ALGUNS ASPECTOS JURÍDICOS DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL ..... 38
1.3 A REGULAÇÃO DO ESPAÇO URBANO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ..... 53
1.4 A FUNCIONALIDADE SOCIAL E COERENTE COMO FUNDAMENTOS DE GESTÃO DAS CIDADES ..... 63
1.5 UMA LEITURA DA LEI 12.587/2012 PAUTADA NO DIREITO À CIDADE ..... 75
1.6 O CONCEITO DE DIREITO À CIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO ..... 85

**2 PLANEJAMENTO SOCIAL DAS CIDADES PARA O SÉCULO XXI** ..... 100
2.1. A DIMENSÃO JURÍDICA DO PLANEJAMENTO ..... 101
2.2 O PLANEJAMENTO URBANO E SUA VINCULAÇÃO COM OS MEIOS LEGAIS E ADMINISTRATIVOS ..... 109
2.3 A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO TERRITÓRIO DA CIDADE ..... 121
2.4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS ..... 132
2.5 O IMPACTO DO PLANEJAMENTO NA MOBILIDADE ..... 142

**3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO PARA A MOBILIDADE** ..... 154
3.1 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INDUTORAS DOS DIREITOS URBANOS ..... 155
3.2 O SENTIDO DE CIRCULAÇÃO E MOBILIDADE NO CAMPO E NO CENTRO URBANO ..... 166
3.3 A NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS ..... 177
3.4 AS ESCOLHAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE E O PONTO ÓTIMO DOS DIFERENTES MODAIS ..... 191
3.5 CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE EM UM ESTADO SOCIAL ..... 202

**CONSIDERAÇÕES FINAIS** ..... 215
**REFERENCIAS** ..... 220

## RESUMO

O trabalho analisa a urbanização brasileira ocorrida de maneira rápida, com a ocupação das cidades pela população, constituindo-se de espaços degradados à revelia das condições necessárias para uma vida adequada e digna. Mediante uma metodologia interdisciplinar, com foco nas previsões jurídicas sobre planejamento e planificação urbana, analisa os avanços da legislação brasileira, a partir da Constituição de 1988, com um capítulo sobre política urbana definindo o planejamento como meio de realização do desenvolvimento urbano. Estuda os avanços jurídicos com a definição do direito à cidade sustentável, pelo Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, relacionando tal conquista às lutas urbanas e às discussões ocorridas em âmbito nacional e internacional. Aborda a função social da cidade como princípio básico de política urbana diante da desigualdade de acesso à terra urbanizada, segregação urbana e dificuldades de locomoção - que são marcas das cidades brasileiras. Destaca a mobilidade dentre as funcionalidades da cidade, Lei 12.587/2012, demonstrando seu forte vínculo jurídico e sociológico com a concepção do direito à cidade, em que a mobilidade se apresenta como um direito elementar para a satisfação e alcance de outros direitos fundamentais. Trata, ainda, do planejamento sob a óptica do Estado Democrático e Social de Direito, defendendo que não há outro planejamento urbano possível senão aquele de viés social e democrático. A conclusão final é pelo fortalecimento da concepção do direito à cidade a partir do reconhecimento da mobilidade e do planejamento social como seus fundamentos.

**Palavras-chave:** planejamento social; mobilidade urbana; urbanização; segregação urbana; direito à cidade.

## ABSTRACT

The work analyzes the rapid urbanization of Brazil, with the occupation of the cities by the population, constituting degraded spaces in the absence of the necessary conditions for an adequate and dignified life. Through an interdisciplinary methodology, focusing on legal forecasts on urban planning and planning, it analyzes the advances of Brazilian legislation, starting with the 1988 Constitution, with a chapter on urban policy defining planning as a means of achieving urban development. Of particular note are the legal advances with the definition of the right to a sustainable city, by Law 10.257/2001, the City Statute, relating such conquest to urban struggles and to national and international discussions. It addresses the social function of the city as a basic principle of urban politics in the face of unequal access to urbanized land, urban segregation and locomotion difficulties are the marks of Brazilian cities. It highlights the mobility among the city's functionalities, Law 12.587/2012, demonstrating its strong legal and sociological link with the conception of the right to the city, in which mobility presents itself as an elementary right to the satisfaction and attainment of other fundamental rights. It also highlights planning from the perspective of the Democratic and Social State of Law, arguing that there is no other urban planning possible than that of a social and democratic bias. The final conclusion is by strengthening the conception of the right to the city from the recognition of mobility and social planning as its foundations.

**Keywords:** social planning; urban mobility; urbanization; urban segregation; right to the city.

## RESUMEN

El trabajo analiza la urbanización brasileña ocurrida de manera rápida, con la ocupación de las ciudades por la población, constituyéndose de espacios degradados en ausencia de las condiciones necesarias para una vida adecuada y digna. Mediante una metodología interdisciplinaria, con foco en las previsiones jurídicas sobre planificación y planificación urbana, analiza los avances de la legislación brasileña, a partir de la Constitución de 1988, con un capítulo sobre política urbana definiendo la planificación como medio de realización del desarrollo urbano. Se destacan los avances jurídicos con la definición del derecho a la ciudad sostenible, por la Ley 10.257 / 2001, el Estatuto de la Ciudad, relacionando tal conquista a las luchas urbanas ya las discusiones ocurridas a nivel nacional e internacional. Aborda la función social de la ciudad como principio básico de política urbana frente a la desigualdad de acceso a la tierra urbanizada, segregación urbana y dificultades de locomoción, sean las marcas de las ciudades brasileñas. Destaca la movilidad entre las funcionalidades de la ciudad, Ley 12.587 / 2012, demostrando su fuerte vínculo jurídico y sociológico con la concepción del derecho a la ciudad, en que la movilidad se presenta como un derecho elemental para la satisfacción y alcance de otros derechos fundamentales. Destaca también la planificación bajo la óptica del Estado Democrático y Social de Derecho, defendiendo que no hay otra planificación urbana posible sino aquella de sesgo social y democrático. La conclusión final es por el fortalecimiento de la concepción del derecho a la ciudad a partir del reconocimiento de la movilidad y de la planificación social como sus fundamentos.

**Palabras-clave:** planificación social; mobilidad urbana; urbanización; segregación urbana; derecho a la ciudad.

## PRÓLOGO

A análise que se propõe nesse trabalho é feita a partir de um recorte temporal sobre o processo de urbanização pelo qual caminha a sociedade brasileira, partindo da segunda metade do século XX até os dias de hoje. A busca por compreender o direito à cidade e seu conteúdo, bem como as possibilidades de sua efetivação não poderia ser feita de outra maneira se não olhando para a constituição das cidades.

A *questão urbana* continua a ser debatida com perplexidade e agudezas, ainda que se esteja tão distante do período em que Manuel Castells apresentou suas teorias sobre a cidade e a projeção da sociedade nos espaços urbanos, apontando a simplicidade da ideia e ao mesmo tempo sua indispensável reafirmação.[1]

Ainda que urbanização seja o evento definitivo dos séculos XX e XXI e os direitos fundamentais estejam sedimentados formalmente nos Estados democráticos, o debate sobre a cidade, as pessoas e a ocupação do seu território se dá de maneira conflituosa, sendo bastante atual e necessário substanciar a compreensão do direito à cidade sob a perspectiva da atuação pública no planejamento, bem como no entendimento social sobre a mobilidade urbana e as funções sociais da cidade.

No trabalho não se discute a caracterização e competências constitucionais municipais, senão no sentido de apresentar a cidade e a legislação que lhe alcança, embora no Brasil, a cidade só exista a partir da formalização em município.

Aqui se cuida de apresentar reflexões sobre a urbanização acelerada e seus reflexos no território da cidade, bem como na vida das pessoas, de tal forma que as inquietações sobre a urbanização aparecem categorizando, em um primeiro momento, as noções de espaço e território urbano, para depois demonstrar as dificuldades encontradas pela população de baixa renda na cidade e diante do adensamento crescente em um território sem infraestrutura para tal.

Historicamente, o movimento que levou as pessoas do campo para a cidade ocorreu de maneira voluntária, mas provocado pela necessidade de sobrevivência.

---

[1] CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 146.

As frentes de trabalho passaram a se fixar na cidade ao invés do campo, transformando espaços, provocando mudanças territoriais, econômicas, sociais e culturais, além de mudanças ambientais de forte impacto nos recursos naturais.

As pessoas se fixam nas cidades em busca de trabalho e moradia encontrando um ambiente para realização de seus anseios de tal forma inóspito, que a prosperidade passa se apresentar distante. As cidades consomem força de trabalho e recursos de toda ordem, solicitando reflexões sobre o que fazer, mas, especialmente, de que maneira é preciso pensá-la para garantir que as ações sejam eficazes em dar o suporte necessário para melhorar a vida das pessoas de maneira equânime.

Em países em desenvolvimento como o Brasil a complexidade dos problemas resultantes da urbanização acelerada cria um ambiente de degradação, reforço das desigualdades sociais e exclusão socioespacial. Tais transformações pelas quais passa o país, que era rural e se tornou urbano, ocorrem em paralelo à forte ebulição política e econômica, com insatisfações por todos os lados.

A urbanização intensiva, ocorrida não somente no Brasil, possibilitou um significativo debate internacional reforçando os reclamos por melhores condições de vida urbana. O trabalho passa pelas ideias de pensadores como Henry Lefebvre, da França, e Milton Santos, no Brasil, sobre a relação da cidade com a questão econômica e geográfica.

O direito à cidade é apresentado na teoria cunhada por Lefebrve, sendo demonstrada a importância da sua defesa diante dos dados científicos sobre segregação social e territorial, condições insalubres de vida urbana, dificuldades de acesso ao trabalho, em espaços reprodutores de forte desigualdade socioeconômica, características dos países latinoamericanos.

A pesquisa parte de uma percepção sobre a urbanização e a histórica ausência de planejamento coordenado para as cidades, bem como a presença de uma tímida regulação urbana. Demonstra-se a evolução das normas brasileiras tendo a questão urbana como conteúdo, bem como a importância da sociedade civil em tal processo, que atuou firmemente na defesa por cidades mais justas.

O processo de modificação desse quadro é destacado no trabalho, ao lado da importância dos movimentos sociais responsáveis por provocar a elaboração de marcos normativos significativos na história urbanística brasileira. Os avanços

chegaram à inclusão, no texto da Constituição de 1988, de um capítulo próprio sobre política urbana, para depois, em um longo lapso temporal, ser aprovada a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Com a aprovação do Estatuto e a internalização dos valores sociais e de justiça, defensores do direito à cidade sustentável, o país passa a ter um marco regulatório que precisa de implementação. O trabalho aponta a importância de compreender o que vem a ser a funcionalidade do território urbano, ao lado dos objetivos constitucionais do Estado brasileiro, bem como das competências de cada ente da federação.

Diante da percepção sobre as dificuldades enfrentadas nas cidades brasileiras, defende-se que a planificação urbana deve internalizar a promoção do processo de desenvolvimento urbano à luz dos fundamentos constitucionais e infraconstitucionais, marcadamente pelos princípios da função social da propriedade e da cidade.

Por meio de uma linha cronológica, demonstra-se que após a aprovação do Estatuto, o país passa a discutir de maneira mais ativa as questões urbanas e um rol de legislações exsurge, regulando as atividades, públicas e privadas, a serem desenvolvidas no território da cidade. Com o reconhecimento da dimensão urbana para a economia e seu reflexo na vida social, o poder público recebe um conjunto de incumbências para investir nas condições estruturais da cidade, embora a desigualdade urbana persista, sendo demonstrada ao longo de todo o trabalho por meio de dados estatísticos e análises de especialistas sobre as externalidades negativas da urbanização.

No avanço das legislações aprovadas está a Lei 12.587/2012, que define os contornos da política nacional de mobilidade urbana, bem como as diretrizes, princípios e objetivos a serem observados na construção de sistemas municipais de mobilidade urbana. A mobilidade passa a ser uma referência diante do rol de problemas enfrentados em face da urbanização densificada, atingindo tanto a dinâmica social das pessoas que circulam pelas cidades, pelos mais variados motivos, quanto afeta às questões econômicas e ambientais.

A tese aborda o direito à cidade sob a óptica da mobilidade urbana, que está além da oferta de serviços públicos de transporte, exigindo dos poderes públicos um esforço em investimentos que compatibilizem diversas formas de deslocamento para

que se promova mobilidade urbana. Sua importância vincula-se à funcionalidade que se espera da cidade, sob a perspectiva da circulação, do direito de ir e vir de maneira acessível, garantindo que se possa ter acesso a outros tantos direitos por meio das possibilidades de deslocamento necessárias à dinâmica da vida social, seja na cidade ou no campo.

O direito à cidade está presente no ordenamento jurídico brasileiro, cabendo ser reconhecido no âmbito administrativo, de maneira a auxiliar na tomada de decisões sobre como se promovem os direitos fundamentais em sede urbana, limitando a discricionariedade que, por vezes, possa violá-lo. Toda a plêiade de previsões e comandos normativos indicam o fundamento das políticas públicas urbanas e as respectivas ações interventivas para sua promoção, embora sejam visualizadas pelos cidadãos tão somente como serviços e obras públicas, municipais, estaduais ou federais, eficientes ou não.

O segundo capítulo aprofunda a questão a partir do tema do planejamento urbano, defendendo que sua utilização sempre foi frequente pelas Administrações Públicas, embora seja um jargão comum insistir em declarar que as cidades estão caóticas por ausência de planejamento. Procura-se mostrar, também sob a perspectiva histórica, que o planejamento é um mecanismo de atuação pública presente nas gestões, no entanto a distância dos planejadores com seu objeto, bem como a ausência de articulação e integração institucional e social criam a percepção de que não há planejamento, ainda que as administrações invistam em sua elaboração longa e técnica, incluindo a contratação, a peso de ouro, de consultores externos ao corpo de funcionários.

Apresenta-se o planejamento sob a égide dos princípios do Estado Democrático e Social de Direito e, portanto, um instrumento de atuação estatal como definição própria. Para a questão urbana, o planejamento recebe o influxo de todos os valores constitucionais e infraconstitucionais formalizados, tratando-se de planejamento urbano social que tem por finalidade direcionar políticas públicas e sua planificação no sentido de promover melhores condições e oportunidades de vida urbana.

Diante do capítulo sobre política urbana, previsto na Constituição de 1988, o planejamento é tido como um mecanismo de articulação democrática a ser usado pelo poder público e pela sociedade para garantir, de maneira previsível e

transparente,[2] a planificação adequada às necessidades locais, desde que esteja em consonância com mecanismos de participação democrática.

O planejamento, portanto, tem uma função específica diante das iniquidades urbanas, cumprindo o papel de desvendar os problemas e definir ações interventivas para a promoção do desenvolvimento urbano, vinculando atos normativos e administrativos, diante da dimensão jurídica que possui, como resultado de uma atividade administrativa que impõe comandos de atuação procedimentalmente determinados.

A tese apresenta a ideia da promoção do desenvolvimento humano ligada ao planejamento de cunho social, no território urbano, sede definitiva de assentamentos humanos, segundo a Organização das Nações Unidas - ONU. Assim sendo, não seria possível falar em promoção do direito à cidade, do direito ao desenvolvimento humano no território da cidade, sem a participação direta da população, como condicionante de legitimidade, na definição de ações interventivas de reurbanização, estruturação e reorganização dos espaços habitáveis.

Ainda se destaca a relação do planejamento com as funções sociais da cidade, pelo viés de uma das suas funções, a da garantia de circulação. Para toda e qualquer atuação interventiva na dinâmica urbana se faz necessária uma seleção de movimentos que levem em conta ações e providências suficientes para atender à complexidade da vida urbana, sem que com isso resulte em reflexos negativos e desrespeito a direitos.

Para promover os deslocamentos de maneira útil, acessível e eficiente é preciso que se execute planejamento e que esse, por se debruçar sobre o tecido urbano e a vida das pessoas em tal espaço, não pode se afastar de uma concepção social de atuação administrativa. Tendo em vista que se propõe promover a circulação de pessoas e bens, a possibilidade e oportunidade de melhoria das condições econômicas e sociais em um determinado lugar, seja um município ou uma região inteira, a atuação pública se apresenta vinculada à promoção de direitos e fomento ao desenvolvimento.

Finalmente, faz-se importante destacar que o trabalho defende, dentre os fundamentos do direito à cidade, a presença da mobilidade e do planejamento social, como suportes necessários à compreensão e concretização do direito à

---

[2] VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2000, p. 74.

cidade. Ambos os elementos estão presentes na Nova Agenda Urbana apresentada ao mundo em 2016, na Conferência Hábitat III, promovida pelas Nações Unidas, em Quito, no Equador.

O direito à cidade recebeu, após a conferência, mais um reforço à sua identidade, no que restou possível interpretar que diante da contínua urbanização que ainda se dá de maneira acelerada, só será possível pensar em desenvolvimento humano inclusivo se as ações propostas forem antecipadas por planejamento que vise coesão social, econômica e territorial.

E ainda que as demais funções sociais da cidade sigam como chagas abertas, não disponíveis para todos e todas que habitam nos assentamentos humanos, a mobilidade tem função primordial por materializar a estatura que a cidade possui na vida contemporânea. Assim, pela circulação é possível ver unificadas as dimensões política, material, simbólica e, também, econômica que possui a cidade, demonstrando que tal direito coletivo e difuso é a consolidação de possibilidades de progresso para o ser humano, mesmo que também signifique a arena diária das lutas entre quem tem mais e menos poder.

# INTRODUÇÃO

Em 2016 aconteceu a III Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a Hábitat III, que resultou na apresentação de um documento afirmando o compromisso com uma visão comum sobre um futuro sustentável para todos e todas, vivendo e usufruindo das oportunidades que as cidades podem lhes ofertar.

Diante da projeção sobre o grau de urbanização mundial até 2050, quando 66% da população estará sediada em cidades,[3] o mundo assume sua condição urbana acolhendo publicamente a necessidade de garantir que será na cidade que o desenvolvimento humano se dará, sendo imperioso, portanto, concentrar esforços para tornar os espaços urbanos desfrutáveis por todas as pessoas.

O usufruto defendido se dilui nos usos e ocupações dados ao território da cidade. São necessidades e desejos humanos realizáveis com habitação, trabalho, circulação, lazer, busca por serviços de educação, saúde, implantação de indústrias, atividades comerciais, resultando em adensamento populacional, impactos ambientais, redução ou dificuldade de trafegar, ausência de terra urbanizada acessível a todos os segmentos sociais, o que implica em más condições de vida.

Diante do quadro de urbanização, variável entre regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas, as cidades correspondem a centros de referência cultural, econômica e tecnológica, tanto quanto representam para a população que as ocupa, o lugar da casa, do trabalho, das oportunidades múltiplas e dos recursos para seguir em frente.[4] Nesse cenário, a pobreza associada às condições de emprego ou ausência dele, bem como o estado de privações, a desigualdade e a segregação territorial coloca o sonho de desenvolvimento inclusivo no outro lado da moeda.

A Nova Agenda Urbana se apresenta para todas as cidades, no mundo, conectada à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e em particular com o objetivo de desenvolvimento sustentável de n. 11, que prevê o compromisso para modificar cenários por meio de investimentos políticos e financeiros em cidades e comunidade que se tornem sustentáveis. No entanto, não só as regiões e as cidades têm características e capacidades diferentes de lidar com os problemas ligados à

---

[3] IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016, p. 11.

[4] BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia Urbana**. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1997, p. 47.

urbanização, como parte dos problemas vivenciados na América Latina têm origem em situações iniciadas em razão da pouca capacidade econômica dos países, impondo-lhes submissão diante de determinados processos e acordos comerciais e industriais promovidos pelos países desenvolvidos.

Ainda que tenha sido feito um alerta sobre a responsabilidade social por parte desses blocos de países, e que não é recente, o fato é que a competitividade que se exige das cidades, para que possam ser destinatárias de recursos para modificação da sua estrutura, determina a forma como os governos lidam com a gestão das cidades: não para as pessoas, mas para os negócios.

Diante dos diagnósticos, análises e comunicados, amplamente divulgados por instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, no que se refere aos padrões de urbanização; pobreza urbana; desigualdades socioeconômicas; segregação territorial, vinculada às questões como a retenção de terras para fins especulativos; precariedade da estrutura urbana e na prestação de serviços, como o transporte público, é que se faz necessário ampliar as reflexões sobre a questão urbana, a atuação da Administração Pública e seu desempenho na gestão democrática das cidades, bem como o papel do planejamento para políticas públicas urbanas sociais.

Em um país como o Brasil, a presença física do Estado tem um significativo impacto na realidade socioeconômica e espacial, podendo auxiliar na mudança dos padrões de urbanização, equilibrando as relações sociais, inicialmente pelo mecanismo do planejamento urbano social, que poderá direcionar ações de melhora da estrutura urbana, acesso à moradia, promoção da mobilidade urbana, tão importante no atual estado das cidades, no mundo.[5]

O estabelecimento definitivo de políticas públicas urbanas - e não a sua oscilação diante da mudança ideológica de governos - com investimentos periódicos em infraestrutura, equipamentos e serviços, exige um esforço público e privado, conjunto, para estruturar os espaços urbanos de forma que possam, além de promover o acesso aos direitos, interromper a sua violação, tornando a vida na cidade mais adequada às necessidades humanas e menos cara aos cofres públicos.

---

[5] IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado das cidades do mundo**: unindo o urbano dividido. Brasília: IPEA, UN Habitat, 2010, Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100408_ cidadesdomundo_portugues.pdf> . Acesso em: jul. 2017.

O direito à cidade, que precisa receber mais atenção dos estudiosos do Direito público, adquire um sentido contemporâneo de elevada importância, não somente pela declaração feita na Nova Agenda Urbana,[6] mas pelo significado que a cidade tem para a sociedade e para as possibilidades de desenvolvimento humano para as presentes e futuras gerações.

Partindo da concepção funcionalista de cidade, que teve o apoio dos sociólogos da Escola de Chicago,[7] em que a circulação tem importância crucial tanto para o crescimento da economia, como para o acesso aos direitos, o trabalho avança na compreensão de tal direito, destacando não ser possível promover direitos fundamentais urbanos, em um Estado democrático e Social de Direito, sem o reconhecimento e a promoção da dimensão política que possui o direito à cidade.

O exercício da cidadania passa pela garantia da participação social, promoção da coesão social, possibilidade de produção e acesso ao trabalho e aos bens econômicos, capazes de interferir efetivamente na transformação das relações no espaço urbano, o que dá ao planejamento para políticas urbanas uma função determinante.

Ainda, não se pode desconsiderar que, ao lado do processo de urbanização estão as definições normativas sobre a ocupação e o uso do espaço urbano, que podem colaborar ou prejudicar na organização dos espaços habitáveis, a depender da maneira como estejam dispostas. Como os processos de ocupação das cidades, no Brasil, caracterizaram-se por reforçar a desigualdade social e econômica, incluindo restrições e inacessibilidade de direitos, é preciso refletir sobre a complexidade da vida urbana tendo em vista a origem e o resultado dos conflitos que eclodem no território da cidade.

Sendo um espaço de relações é também um espaço de disputas em que a terra urbana aparece como um objeto a ser conquistado por quem detém maior

---

6 "*11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como "el derecho a la ciudad", en sus leyes, declaraciones políticas y cartas."* HÁBITAT III. **Nueva Agenda Urbana**. Disponível em: <www.habitat3.org>. Acesso mar.2017.

7 LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Tradução de Rebecca Scherer. São Paulo: Hucitec, EDUSP, 1993, p. 3-4.

poder, nesse sentido, moradia, trabalho e mobilidade é afetado diretamente, e na ausência de planejamento seu acesso é fortemente comprometido.[8]

Assim, o entendimento sobre o processo de urbanização pelo qual passam as cidades brasileiras, bem como seu estado atual é fundamental no sentido de permitir intervenções efetivas que possam promover um equilíbrio das relações urbanas, sociais e econômicas, a partir da promoção e fortalecimento do acesso ao direito à cidade, pelos fundamentos que o cercam.

[8] FERRAZ, Antônio Clóvis Coca Pinto; TORRES, Isaac Guillermo Espinosa. **Transporte Público Urbano**. São Carlos: Rima, 2004, p. 361.

# 1 ESPAÇO URBANO E DIREITO À CIDADE NO BRASIL

O espaço urbano é formado por uma série de elementos e intervenções que o compõem e traçam um sistema funcional para uma cidade. Esse sistema estrutura os diferentes usos que se dão à mesma, conectando-os de maneira que possam refletir as necessidades, demandas e características da sua população.

Um sistema pode ser visto como um conjunto de elementos organizados, reunidos de forma articulada e existindo a partir de significativas interações.[9] Ainda que de forma ampla, é um conceito do qual se parte para buscar compreensão sobre como seria possível identificar um sistema urbano, levando em conta sua composição por meio de elementos e atributos estruturais e funcionais. A noção de sistema auxilia a compreender que da complexidade do ambiente urbano surgem parte dos atritos sociais pela não realização das expectativas relacionadas à vida urbana e que estão previstas, também, pelo Direito.

Sob tal perspectiva, importante destacar o quanto a transformação física do espaço define a função que a cidade irá exercer na vida das pessoas, sendo uma resultante de processos diferenciados de atividade humana, que juntos constituem seu contorno e conteúdo. Por meio destes processos altera-se a geografia natural produzindo ambientes que resultam na transformação do espaço urbano em uma natureza construída, artificial, que poderá ou não atender às necessidades das pessoas.[10]

Sua identificação é necessária para compreender como a cidade é construída e como sua regulação, por meio do Direito e da participação social, podem ocorrer de maneira mais efetiva, permitindo a produção dos efeitos do desenvolvimento urbano, previstos no texto constitucional como um objetivo do Estado brasileiro.

Na compreensão sobre os elementos do sistema urbano, não se pode perder de vista o que os influencia, como a integração, em um mesmo território, das pessoas que compartilham ou não os mesmos costumes, que têm os mesmos interesses, as mesmas capacidades e condições de se desenvolver.[11] A forma do

---

[9] BRANCO. S. M. **Ecossistêmica**: uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente. São Paulo: Edgard Blucher, 1989, p. 56.

[10] SANTOS, Milton. **O Território e o Saber Local**: algumas categorias de análise. Cadernos IP.UR. Rio de Janeiro, Ano XIII, No 2, 1999, p. 15-26, p. 22.

[11] ALOMAR, Gabriel. **Sociologia Urbanística.** Madrid: Aguilar, 1961, p. 3-5.

ambiente urbano se encontra relacionada às diversas articulações dos interesses e valores sociais e econômicos, bem como dos poderes envolvidos, abarcando neste sentido, as pessoas, seus desejos, intenções e necessidades.

Por outro lado, o processo de urbanização, historicamente, apresenta especificidades locais e regionais que têm contribuído para a segregação espacial de determinados grupos, com o aumento das áreas periféricas, estrangulamento e a carência de uma infraestrutura urbana necessária para atender às demandas da população. [12]

Por esse motivo e diante da violação de direitos fundamentais, é que se entende importante descrever os elementos do sistema urbano brasileiro sob a perspectiva da desigualdade social, apontando a necessidade de alterá-la e, efetivamente, promover direitos em observância ao ordenamento jurídico brasileiro.

## 1.1 UMA IDENTIFICAÇÃO CONTEMPORÂNEA DE ESPAÇO URBANO A PARTIR DO CASO BRASILEIRO

O Brasil é um país de grande dimensão geográfica e diversidade, com desigualdades sociais e econômicas presentes em todo um território, hoje, predominantemente urbanizado. Ao exemplo do que ocorre em todo o mundo e com maior destaque na América Latina, o Brasil avança em uma urbanização caótica, carente de investimentos diversos dos que estão em debate no mundo ocidental.[13]

No ano de 2016, segundo estimativa divulgada pelo IBGE, mais da metade da população brasileira, que é de um pouco mais de 206 milhões habitantes, vivem em centros urbanos (56,4% ou 116,1 milhões de habitantes), variando entre municípios com mais de 500 mil habitantes, com mais de 100 mil e a maior parcela de habitantes concentrada em municípios que possuem até 20 mil habitantes, representando 32,3 milhões de habitantes.[14]

---

[12] MARICATO, Hermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 15-18.

[13] MATOS, Ralfo; BAENINGER, Rosana. Migração e urbanização no Brasil: processos de concentração e desconcentração espacial e o debate recente. **Cadernos do LESTE**, v. 1, 2017, p. 345-346.

[14] Análise feita pelo IBGE e divulgada em agosto de 2016. Disponível em: <http://cgp.cfa.org.br/ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016/>. Acesso em: dez. 2016.

A urbanização brasileira, reflexo, também, de determinadas características que envolveram, dentre outras condicionantes, o tipo de colonização perpetrado pelos países desenvolvidos, resulta na constituição de cidades com composições de áreas dotadas de infraestrutura e serviços públicos e privados, ao mesmo tempo em que assenta, de maneira impactante, locais de expressiva precariedade de condições para habitabilidade e bem-estar social, a despeito do que compete ao poder público executar, a partir das previsões constitucionais de 1988.[15]

Formatado sobre a base histórica das relações de poder e subordinação, originadas no contexto do desenrolar da economia agrícola, o sistema urbano brasileiro, estruturado de maneira acelerada a partir do fenômeno da industrialização,[16] apenas reproduziu a segregação socioeconômica do campo para o âmbito urbano espacial. O desenho urbano, aqui e ali, em regiões economicamente mais abastadas ou não, possui um gravame de disparidades em sua estrutura, formatos de ocupação irregular, ausência ou presença minimizada do poder público, que fragilizam a própria existência humana, quando se verificam os dados do estado de saúde das pessoas na expansiva urbanização contemporânea.[17]

Não é possível, portanto, lançar olhares sobre tal urbanização sem retomar a questão do processo histórico de ocupação desse território que, mais ou menos acelerado, define boa parcela do modo de vida das pessoas.[18] Tal processo compôs-se pelo aumento rápido da densidade populacional concentrada em torno

---

15 "A urbanização no Brasil se deu de forma desigual. Esse elemento aumenta a brecha de exclusão social, tônica no desenvolvimento das cidades. Existem ações para corrigir essa realidade, mas não para preveni-la. É preciso um esforço nacional para favorecer a desconcentração e fazer com que as cidades médias funcionem melhor, para que possam absorver a periferia das grandes", é o que argumentou Alberto Paranhos, assessor oficial no escritório regional do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat) para a América Latina em matéria à **Revista Desafios do Desenvolvimento**, intitulada Urbanização - Metrópoles em movimento. IPEA. DF. 2006. a. 3. n. 22. p. 24-31. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/images/PDF/desafios022_completa.pdf>. Acesso em: mar 2017.

16 CARVALHO, Carlos Henrique. Desafios da Mobilidade Urbana no Brasil. **Texto para discussão n 2198.** Brasília: Ipea, 2016, p. 7-8.

17 FRICHE, Amélia Augusta de Lima et al. Intervenções de requalificação urbana e o impacto na saúde: protocolo de estudo “quasi-experimental” com métodos mistos – Projeto BH-Viva. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro , v. 31, supl. 1, p. 51-64, Nov. 2015.

18 GIDDENS, Anthony, SUTTON, Philip W. **Conceitos essenciais da Sociologia**. Tradução Cláudia Freire. São Paulo: Unesp, 2016, p. 102. Giddens e Sutton citam Louis Wirth e sua ideia sobre o estilo de vida provocado pela experiência urbana como um novo modo de viver a vida, em que os contatos entre as pessoas ficam no plano secundário, parciais, meios para atingir a determinados fins, criando vínculos sociais mais frágeis.

de locais de intercâmbios de mercadorias, produção e ofertas de serviços, invertendo a lógica de interesses do campo, zona do cultivo, para a cidade.[19]

A divisão entre a zona rural e a zona urbana, que não pode ser desconsiderada sob a perspectiva da forma como o ser humano se fixa em determinados locais para garantir sua sobrevivência, resulta na cidade como ícone do progresso. A cidade passou a ser o sitio de possibilidades, o ambiente construído por meio do trabalho, o acesso à educação, cultura, lazer, ainda que sua concepção espacial originária seja marcadamente definida pelo movimento do mercado, que também representa a possibilidade de avançar economicamente.[20]

A industrialização progressiva nos países subdesenvolvidos, segundo Milton Santos, abre frentes de trabalho e é ao lado do crescimento da população – urbana e rural - que a urbanização, no Brasil apresenta-se como um quadro de extremas desigualdades sociais e concentração de renda.[21]

As análises feitas por especialistas, observando a segunda metade do século XX, apontam que no Brasil da década de 1940,[22] 56% da população urbana nacional vivia na região sudeste, embora apenas 31% da população residisse em espaços tidos como urbanos. No final da década de 1990 verificou-se que o percentual se alterara para 78%, sendo demonstrando e reafirmado que, em um período de 50 (cinquenta) anos ocorre um desproporcional registro da população em áreas urbanas, ainda não visto na história brasileira. Esse aumento foi afetado também pela criação de novos núcleos urbanos a partir de vilas rurais já existentes, período em que o número de municípios brasileiros cresceu de 1.574 para 4.974

---

[19] SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 25-28.

[20] CARLEIAL, Liana Maria da Frota. A questão regional no Brasil contemporâneo. In: LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana; NABUCO, Maria Regina (Org.). **Reestruturação do espaço urbano**. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 45-47.

[21] SANTOS, Milton. **A urbanização desigual – a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Petrópolis: Vozes, 1982, p. 81-83.

[22] "Os aproximadamente 156 milhões de habitantes residentes no Brasil em 1996 são o resultado de uma história populacional que pode ser sintetizada em três períodos básicos.(.....). A partir de 1940, inicia-se o segundo período dessa história, quando os níveis de mortalidade começaram a declinar e os movimentos populacionais de origem internacional perderam importância no contexto da população nacional. A mortalidade geral experimentou um declínio rápido e sustentável a partir daí, o que acarretou um aumento na esperança de vida ao nascer, de 41 anos para aproximadamente 73 anos em 1995." CAMARANO, Ana Amélia; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Texto para discussão nº 766.** Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 6.

mil.[23] As cidades brasileiras, comumente caracterizadas pela urbanização acelerada, ainda assim receberam significativas intervenções estruturantes durante todo o século XX.[24]

A concentração demográfica que caracterizou tal urbanização recebeu influxo dos processos migratórios, e a explicação estaria no esgotamento das atividades agrícolas, como atividades atrativas em espaços de fixação para a população em busca de subsistência, nos incrementos ao modelo de industrialização que se concentrou, significativamente, em regiões mais abastadas como a região sudeste.[25]

Tal migração resulta em uma redistribuição da população impondo o provimento de infraestrutura física, serviços públicos e administração governamental, para além do que estava estabelecido. O resultado foi um cenário urbano de forte segregação espacial traduzida, em termos físicos, pelo contraste entre o que a cidade informal e a considerada cidade formal – assinalada por área com boa oferta de infraestrutura e, normalmente, atendendo à legislação urbanística no que diz respeito às condições da edificação e uso do solo. A cidade informal se caracterizou pela implantação de loteamentos irregulares e clandestinos, bem como ocupações de áreas públicas e privadas, com fragilidade ambiental, por população de baixa renda, em decorrência da impossibilidade de acesso ao mercado imobiliário e da pouca efetividade das políticas habitacionais de interesse social.

A urbanização tem se desenvolvido de maneira dispersa, em várias regiões do país. Tal movimento promove terras ociosas, vazios urbanos alimentando, portanto, a elevação dos preços e a sua inacessibilidade por alguns segmentos, expulsando-os para a periferia e elevando o custo da infraestrutura urbana. O estilo

---

[23] CAMARANO, Ana Amélia; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Texto para discussão nº 766.** Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p.10-11.

[24] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tendências demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000**. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf.>. Acesso em: 2 mar. 2017.

[25] CAMARANO, Ana Amélia; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Texto para discussão nº 766.** Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p.12-16.

segregacionista na forma de ocupação, aos poucos se traduz em violência e conflitos.[26]

Diante do valor que lhe é conferido e do peso determinante na contemporaneidade, refletir sobre o sistema urbano brasileiro vinculado à questão fundiária se torna necessário e urgente. O processo de ocupação sócio-espacial nas cidades vêm de dinâmicas que refletem a estrutura econômica e social desigual, limitadora, historicamente, do acesso à terra urbanizada pelos mais vulneráveis economicamente. Os comandos jurídicos que foram se somando ao longo do tempo para delinear a política urbana atual têm uma limitação na capacidade de organizar o espaço urbano por meio dos instrumentos de planificações previstos, já que as transformações necessárias vão além de enquadrar a ocupação informal no desenho formal de cidade.[27]

O espaço urbano determina a concepção de cidade e sua definição tem lugar em um contexto amplo envolvendo a relação entre técnicas, recursos materiais, o meio ambiente natural, cultural e as pessoas, que o transformam de maneira consciente ou não.

Para Milton Santos, "o homem vai impondo à natureza suas próprias formas, a que podemos chamar de formas ou objetos culturais, artificiais, históricos".[28] É uma representação coletiva de uma dada realidade social (a experiência do mundo vivido diariamente), de caráter amplo que não pode ser dissociado do ser humano e dos elementos históricos, políticos, sociais e econômicos. Ainda, tal complexidade acolhe a noção de ocupação do solo, sua funcionalidade e gestão pública, com variáveis definidas por algo que se produz e, portanto, com um valor que pode ser tanto imaterial quanto monetário.[29] Tudo isso envolve o objeto de maior desejo da contemporaneidade, viver na cidade.

As cidades brasileiras, portanto, são produtos das manifestações de seus cidadãos e das intervenções feitas e (ou) autorizadas pelo poder público, exercidas

---

[26] MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspectiva,** São Paulo, v.14, n.4, p.21-33, Oct. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004iso>. Acesso em: 16 mar. 2017.

[27] QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estud. av.**, São Paulo , v. 17, n. 47, p. 187-196, Apr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 10 abr. 2017.

[28] SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988, p. 89.

[29] ALFONSO, Luciano Parejo. **La Construcción del espacio – Uma introducción a la ordenación territorial y urbanística.** Valencia: Tirant lo blanch, 2015, p. 37-39.

muitas das vezes sem uma visão real, prospectiva e coordenada do território local, para não dizer irresponsável, que preveja, em especial, a redução de desigualdades sociais. Do ponto de vista do acesso aos direitos fundamentais, questão elementar para o alcance do desenvolvimento humano,[30] a fragilidade instaurada tem sido condicionada, também, pela forma como se estrutura e ocupa o espaço urbano.[31]

Cidade, espaço urbano e urbanização são vocábulos que, a partir da segunda metade do século XX,[32] passaram a receber enorme atenção dos gestores e agentes públicos, incluindo profissionais da área do Direito, para além daqueles que já se declinavam sobre o tema tais como arquitetos urbanistas, geógrafos, sociólogos e economistas.[33]

A perspectiva para o século XXI, de acordo com a Organização das Nações Unidas – ONU é de que a ocupação nas cidades alcançará a monta de 70% (setenta por cento) da população mundial no ano de 2050, em um processo de urbanização acelerado e desproporcional, tendo em vista a diferença entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.[34]

Na óptica dos economistas, tal previsão relaciona o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB com a evolução na ocupação urbana reforçando que as cidades, com suas concentrações de pessoas e bens, são os centros pulsantes do sistema econômico capitalista. Ainda que se caracterizem por uma grave desigualdade social e de acesso aos bens e serviços necessários à saúde e ao bem-estar; gestões públicas ineficientes e omissas quanto ao uso e ocupação do solo e as questões

---

30 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 10.

31 O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, é um indicador comparativo usado para distinguir os países desenvolvidos (com elevado desenvolvimento humano), em desenvolvimento (com desenvolvimento humano médio) e subdesenvolvidos (com desenvolvimento humano baixo). Tal é composto a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e produto interno bruto (PIB) per capita (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2012). SHISHITO, Fabio Akira; DE REZENDE, Maria José. **Análise do conceito de desenvolvimento humano utilizado pelo pnud/onu**: raízes e desdobramentos. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sumarios/temas.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017.

32 PEREIMA NETO, João Basilio. XXI: o século das cidades no Brasil. In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Sul. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 270-309.

33 SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 24-26.

34 ONU-Habitat. Planificación de Ciudades Sostenibles: orientaciones para políticas. **Informe global sobre asentamientos humanos 2009**. London: Earthscan, 2009, p. 10-11.

ambientais, as previsões de expansão urbana são compreendidas como favorecedoras do crescimento econômico.[35]

Sob tal perspectiva, não se trata de refletir sobre a urbanização e sua expansão como algo negativo, mas sobre os males desse modelo adotado que recebe diretrizes de um sistema de financeirização do espaço urbano, planejamento tecnicista e desvinculado com a realidade, impedindo que a cidade possa ser funcional para que todos que nela habitam ou circulem.[36]

Tal apreciação encontra amparo, também, nas ideias de Milton Santos que, ao final da década de 1970, provocou reflexões sobre as consequências da mundialização do espaço urbano, apontando para a importância de uma análise sobre a produção e o lucro gerados em diferentes localidades vinculadas por relações assimétricas de poder, às quais nomeava de dominação espacial. O alerta dado foi no sentido de avaliar a definição das transformações estruturais urbanas e rurais – pois condição necessária à manutenção e reprodução de um capital competitivo -, tendo em vista o comportamento do poder público de, seletivamente, investir em áreas onde há maior acumulação de recursos, excluindo áreas que, naquele período, não possuem valor para o mercado.[37] Qual seria o respaldo para essa escolha?

A questão é que a cidade, o espaço urbano e a urbanização são feitas por pessoas e para pessoas, ainda que nem sempre para todas elas. Essa realidade precisa ser modificada de maneira a tornar o território urbano menos inóspito e mais acessível a determinados segmentos sociais.[38]

O entrelaçamento entre os diversos espaços urbanos aglomerados ocorre por várias dimensões e formas, expressando os diferentes tempos e modos das cidades e, também das regiões nas quais estão inseridas. O espaço urbano recebe essa conotação por estar situado em uma dimensão territorial de concentração de diversos tipos de atividades, dentre elas as de habitação, comercial, serviços

---

35 Ibidem, p 3.

36 ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**. São Paulo: Boitempo, 2015, p.15-16.

37 O texto do Milton Santos aborda a temática espaço e dominação, analisando o formato de atuação do capital no espaço agrícola, transformando-o a serviço do capital, com investimentos em infra-estruturas de uso coletivo, renovação dos meios de produção e criação de novas atividades, destacando o quanto o poder público investe em espaços definidos pelo capital, provocando acentuadas desigualdades de condições de crescimento. SANTOS, Milton. **Economia Espacial**: Críticas e Alternativas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014, p. 137-143.

38 SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997. p. 61.

públicos, privados e de gestão administrativa pública, bem como é também composto de áreas industriais. Este conjunto de modos é a disposição espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano.[39]

Partindo das ideias de Henry Lefèbvre, relacionado ao contexto em que se dá a industrialização, a cidade – a qual defende como um direito - é uma estrutura material que ocupa um determinado território, em determinadas circunstâncias, reflexo do grupo social; enquanto o urbano é a reunião de espaços em condições simultâneas, com um determinado formato social e econômico.[40] A análise sobre a cidade parte de uma concepção da mesma como categoria sociológica, dialogando, como já destacado, com sua gênese na formação de um modo de produção capitalista.

É preciso ressaltar, ainda, que o conceito de cidade pode ser reconhecido também pela definição demográfica, por meio de uma concepção econômica e também pela sua caracterização como um conjunto de subsistemas. A definição demográfica ressalta a aglomeração urbana como um espaço com um determinado número de habitantes, ajuntamento de pessoas com sentido de comunidade; a concepção econômica refere-se à cidade como um núcleo central no qual a população satisfaz suas necessidades econômicas em um mercado local que também é utilizado, pela população do entorno, para expor a produção, fruto do seu trabalho; e a definição de um conjunto de subsistemas de organizações públicas e privadas, envolvendo diferentes sistemas familiares, administrativos, culturais, políticos, sociais e econômicos.[41]

Sendo a cidade um ambiente artificial, foi e é constituída por espaços construídos, consubstanciados em um conjunto de edificações - entre propriedades públicas e privadas - e de equipamentos públicos, ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral, que configuram o espaço urbano aberto.[42]

Para o ordenamento jurídico brasileiro, um espaço urbano só adquire o título de cidade ao se transformar em município. A designação abarca um território delimitado, que poderá possuir zona urbana, rural e (ou) costeira, sendo qualificado

---

[39] LIMA, Elias Lopes de. O lugar do sujeito em a natureza do espaço, de Milton Santos. **Revista de Geografia**. v. 3, nº 2, p.1-8, 2013, p. 4-5.

[40] LÉFÈBVRE, Henry. **Espacio y política: El derecho a la ciudad**, II. Barcelona: Ediciones Península, 1972, p. 65 e seguintes.

[41] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 24-25.

[42] Ibidem, p. 21.

como um espaço possuidor de vários sistemas, em que a cidade é referência por sediar, de maneira central, o governo municipal. [43]

A cidade é composta de vários espaços com a sede de um município, fixada em um determinado território concentrado de serviços e estruturas, cercado ou não de zona rural ou costeira. Eis a concepção jurídica brasileira. Tal recorte tem importância no auxílio da identificação de determinados elementos presentes ou ausentes na área urbana, bem como na definição de competências administrativas e legislativas vinculadas à função pública de urbanizar.

Como um produto da ação humana, o objeto cidade tem sobre si a expectativa do cumprimento de algumas funções, que se tornam mais complexas a cada dia. Reconhecer as aglomerações urbanas, suas irregularidades e suas necessidades, é fundamental, pois, nelas, o município se torna parte de uma unidade maior e mais complexa, na qual os fenômenos têm origem e incidência em processos socioespaciais que transcendem seus limites político-administrativos.

Sob uma perspectiva democrática e social, presente na gênese do Estado constitucional brasileiro, e diante de um quadro em que as cidades acumularam tal nível de concentração de pessoas, é preciso compreendê-las a partir de dados e análises para o planejamento e a planificação formal. A previsão de regras objetivas é fundamental, ainda que não o suficiente, para intervir e garantir o avanço dos processos de desenvolvimento que promovam mudanças reais na vida das pessoas.[44]

No Brasil, a urbanização associada à industrialização arremeteu o país para a modernidade, acelerando a estrutura econômica e constituindo uma nova dinâmica de integração da sociedade em bases urbanas.[45] No entanto, a significativa concentração territorial, emergida da relação urbanização-industrialização, eclode atrelada às condições desiguais de acesso a bens e serviços bem como uso e ocupação do solo urbano, envolvendo a questão da moradia e do deslocamento

---

[43] Ibidem, p. 25-26.

[44] PAQUOT, Thierry. Releer "El derecho a la ciudad" de Henri Lefebvre. **Urban**, n. 2, p. 81-87, 2011, p. 82-83.

[45] SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1978, p. 71-73.

como fatores que identificam o padrão de segregação existente para determinados segmentos dentro da cidade.[46]

O desenvolvimento da grande indústria e, por conseguinte, o surgimento de um significativo montante de capital a ela vinculado, provocou dois movimentos: um, o fluxo migratório com a população se dirigindo às cidades em busca de mais e melhores oportunidades; outro, a adaptação do espaço à produção de mercadorias e ao adensamento populacional.[47]

A caracterização do processo de urbanização no Brasil se dá pela heterogeneidade do formato de ocupação, em todo o território nacional, com destaque para a interiorização do fenômeno urbano que envolve crescimento das cidades médias, periferização dos centros urbanos, ao lado da formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas - metropolização.[48] Esse cenário se desenvolve ao lado de mudanças relacionadas à economia interna e ao cenário internacional – interesses de grandes empresas, investimentos e programas de fomento para infraestrutura e desenvolvimento de países como o Brasil.

A urbanização, da forma como se desenvolve, define o contorno das cidades. Seu modelo pode (re) produzir integração sócio-espacial e desenvolvimento, bem como pode, diante da divisão da sociedade em classes, reforçar a segregação e a desigualdade socioeconômica. A depender das dinâmicas sociais, políticas e econômicas, bem como das correlações de forças de cada momento histórico a urbanização resultará em ambientes citadinos injustos, nos quais mundos diferentes convivem em espaços não integrados, organizados e desorganizados, com e sem infraestruturas e serviços, embora formalmente delineado em uma mesma base territorial.[49]

---

[46] SABATINI, F.; CÁCERES, G. Relación entre promoción inmobiliaria y segración residencial: giros insospechados de la ciudad latino-americana. **Documentos de trabajo**. Lincoln Institute of land Policy, 2005, p. 18-19.

[47] PINTO, Marina Barbosa. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Libertas**, v. 4, n. 1, 2012, p. 93-94.

[48] Em 1973 foram criadas, por lei federal, nove regiões metropolitanas ao redor das principais capitais brasileiras sob o argumento de se promover planejamento integrado. Diante dos interesses comuns de um conjunto específico de municípios, esses passariam a orbitar em torno de um município sede, segundo critérios de contiguidade espacial e dependência, apesar da possibilidade de características estruturais diferentes entre si. SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luís Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p. 66-68.

[49] SANTOS, Milton**. A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. Petrópolis: Vozes, 1982, p. 96-99.

Sendo assim, a formação dos centros urbanos, entre o século XX e a primeira década e meia do século XXI, no caso do Brasil, produziu, pela urbanização acelerada, centros urbanos de difícil administração que representam, no atual estágio em que se encontram, um desafio à perspectiva do desenvolvimento humano.[50] Verificou-se, ainda, um intenso crescimento de municípios situados em torno de representativas aglomerações urbanas - com padrões diversos dos tipos de ocupação anteriormente ocorrida -, aprofundando questões como a problemática ambiental, a fragmentação territorial, segregação socioeconômica espacial, habitações precárias, demonstrando a incapacidade técnica e política de suportar adequadamente os processos de urbanização sustentáveis diante da, já existente, fragilidade na ocupação territorial.[51]

As transformações sócio espaciais que fazem parte do processo de reestruturação do território brasileiro representam mudanças distintas em sua origem e funcionalidade, incluindo maior concentração de pessoas em regiões mais isoladas ao lado de um movimento pendular entre cidades, que é demonstrado por estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA com foco nos anos de 1940 a 1996,[52] bem como em análises feitas com relação à população e difusão das cidades de porte médio, entre os anos de 1970 e 2010, destacando a desconcentração industrial e os investimentos em infraestrutura que estimularam a integração do interior do país à economia nacional.[53] A desigual estruturação e valoração dada a determinadas regiões de uma cidade reproduz a assimetria nas relações de poder que compõem o espaço urbano, reproduzindo em seu território a desigualdade de possibilidades de acesso a bens, serviços e produtos, em que o lucro gerado na cidade, têm-se as formas desiguais.

---

[50] FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 10-20, Oct. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script883920000004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: mar. 2017, p. 13.

[51] MARANDOLA JR., Eduardo et al . Crescimento urbano e áreas de risco no litoral norte de São Paulo. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo , v. 30, n. 1, p. 35-56, June 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982013000100003&script>. Acesso em: abril 2017, p. 35-37.

[52] CAMARANO, Ana Amélia. BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2372/1/TD_766.pdf.>. Acesso em: abr. 2017, p. 9-12.

[53] STAMM, Cristiano et al. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. **Interações (Campo Grande)**, v. 14, n. 2, p. 251-265, 2013, p. 252-254.

Ainda que o processo de urbanização nacional tenha ocorrido, marcadamente, no decorrer do século XX, a perspectiva urbanística atual não superou algumas das características típicas dos períodos colonial e imperial, formados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou de uma política autoritária presente em âmbitos locais, tais como os pequenos e médios municípios, no Brasil. É preciso destacar que a urbanização ocorre em nível municipal e que sua materialização se dá pela função administrativa - desempenhada por meio de comportamentos infra legais ou infraconstitucionais, sujeitos a controle jurisdicional exercidos no âmbito da localidade e que ainda se dão sob a égide de um formato conservador de gestão administrativa, por vezes desconhecedora dos princípios do direito urbanístico pautados pela Constituição de 1988.

Para realizar a promoção e tutela dos interesses públicos em território urbano, portanto, está entre os deveres públicos o planejamento e a planificação das intervenções locais, identificação das demandas urbanas, mensuração da população, desenho do uso e ocupação do solo urbano e prestação de serviços, bem como identificação de necessidades e repostas para a população da zona rural. Para a Administração Pública municipal, no âmbito da gestão urbana, o plano diretor é uma ferramenta essencial que ao ser aprovado como lei passa a definir, em especial, as funções da cidade e da propriedade imobiliária, devendo ser observado sob pena de improbidade administrativa.[54]

As condições de vida nos centros urbanos brasileiros são fortemente afetadas pela infraestrutura desses ambientes, o qual pode restringir ou acelerar o desenvolvimento humano.[55] São dados condicionantes o crescimento urbano, desenvolvimento e progresso tecnológico, degradação ambiental, bem como uma crescente exclusão de indivíduos e grupos marcada por questões sociais, econômicas, de raça, etnia, gênero, resultante da concepção contemporânea de cidade.

---

[54] FIGUEREDO, Marcelo. O Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 381.

[55] PEREIMA NETO, João Basilio. XXI: o século das cidades no Brasil. In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Sul. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 272- 273. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3681>. Acesso em: mar. 2017.

Uma correspondente da exclusão social no Brasil é a segregação espacial, elemento marcante da urbanização brasileira.[56] Por mais que a legislação avance – e seu avanço foi lento - em previsões sobre direitos e seu acesso por meio da atuação pública no ambiente urbano, os problemas que advêm do *estar* na cidade sofrem o influxo de questões políticas, culturais, administrativas, econômicas e jurídicas, além da escassez de recursos, reforçando o que está posto como se fora um dado e não um construído.[57]

## 1.2 ALGUNS ASPECTOS JURÍDICOS DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL

As cidades são erguidas em territórios que se espraiam em dimensão espacial como produto da interferência humana no meio ambiente natural. O reflexo do seu comportamento produz impactos diversos na vida das pessoas, vinculando-se diretamente à melhora e à piora da vida no ambiente urbano, bem como às expectativas de acesso ao bem-estar, segurança e desenvolvimento humano a serem promovidos pelo poder público, dada sua função de estruturação urbana, promoção e prestação de serviços previstos pela legislação constitucional e infraconstitucional desde 1988.

Sob tal perspectiva, compreender o arcabouço normativo de conteúdo urbanístico passa pela leitura da configuração formal das cidades brasileiras que são identificadas a partir da existência de municípios.[58] Diante da dimensão das cidades informais, verifica-se que a legislação reforça, em certa medida, a desigualdade de acesso aos direitos no âmbito do espaço urbano, operando como um delimitador dos

---

[56] A análise que se faz sobre exclusão representa a vulnerabilidade social, um estudo que tem sido feito incluindo subíndices na sua medição, entre os quais está o IVS - Índice de Infraestrutura Urbana, que mede a evolução das condições de moradia dos brasileiros por meio de três indicadores, o abastecimento de água e saneamento básico adequado, a coleta de lixo e o tempo gasto pelas pessoas no deslocamento diário ao local de trabalho, a mobilidade. Em 2015 foi publicado um estudo demonstrando o avanço na redução da vulnerabilidade social no Brasil, que ainda é significativa e está relacionada diretamente às condições de vida nas cidades, incluindo a mobilidade urbana. IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros.** Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao_atlas_ivs.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

[57] FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNADES, Edésio. (Org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 13-17.

[58] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 26.

alcances do poder, organizando o território da cidade com base na cultura que mais referenciar sua formulação normativa.[59]

Desde 1988 esses entes têm um conjunto de atribuições específicas relacionadas ao planejamento e à planificação para o desenvolvimento urbano local a partir do princípio da função social da cidade e da propriedade, que tem especial destaque constitucional.[60] As dificuldades enfrentadas pelas gestões municipais são inúmeras e, dentre elas, a de compreender planejar o desenvolvimento local sob uma perspectiva sistêmica envolve, também, a questão regional, a noção de espaço e interesse públicos, proteção ambiental, direitos fundamentais, função social da propriedade e da cidade, bem como promoção do acesso à cidade funcional e justa para todos.

A legislação urbanística municipal dispõe sobre o desenho que a cidade deve ter a partir do uso e ocupação do solo urbano, identificando claramente a função social das propriedades, imobiliárias e mobiliárias, com as necessidades da vida comunitária, estabelecendo limites ao direito individual diante dos interesses coletivos locais.[61] Em face do princípio da função social da propriedade, é o *ter* individualizado que se insere no *estar* em espaços de uso coletivo, avançando para além da noção liberal-individualista da propriedade que a blindou como um direito natural dissociado de concepções comunitárias ou coletivas.[62]

Os aspectos jurídicos da urbanização brasileira têm sido analisados entre o antes e o depois da promulgação da Constituição de 1988. O papel desempenhado pelo Direito, diante da comprovada desigualdade de acesso aos bens e serviços urbanos, tem relevância tanto durante o processo social de ocupação do espaço urbano quanto no exercício da função pública de urbanizar e regular os usos que se faz da cidade.

Ainda, de acordo com Milton Santos, historicamente as funções das cidades latino-americanas foram direcionadas pelo cenário internacional conduzido pelos

---

[59] ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997, p.13.

[60] O princípio da função social da propriedade privada está previsto nos artigos 5º inciso XXIII, 170 e 182, em especial. Silvio Luís Ferreira da Rocha destaca que se trata de um princípio-garantia e um princípio estruturante da organização econômica e social do Estado brasileiro. ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública.** São Paulo: Malheiros, 2005, p. 9.

[61] GUERRA, Maria Magnólia Lima. Direito de propriedade e institutos de direito urbanístico. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (Org.) **Estudos de direito constitucional e urbanístico – em homenagem à professora Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS , 2007, p.8.

[62] CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 92-96.

países desenvolvidos, caracterizando-as com investimentos para a expansão agrícola e a exploração mineral.[63] Tais atividades eram as responsáveis por prover a vida urbana, antes mesmo da revolução industrial e foram mantidas como referência econômica do país, refletindo na concepção jurídica que ainda se tem, em certa medida, sobre a ocupação nas cidades.

A legislação brasileira, diante do processo de transformação e crescimento urbano, deteve tradicionalmente tão somente a definição dos princípios e regras direcionadas à proteção da propriedade privada, conforme o pensamento jurídico positivo ocidental.[64] Embora tal concepção, que é política além de jurídica, tenha perdido força com a demarcação da função social da propriedade privada a partir de 1934, o processo de ocupação e constituição do espaço urbano, visto pela óptica do poder público e do mercado, não foi capaz de incorporar a dimensão social e coletiva da propriedade no território, em transformação, da cidade.[65]

Com o aumento dos índices de urbanização, as mudanças sofridas pela sociedade brasileira envolveram questões de ampliação do território, ausência de infraestrutura e mobiliário urbano, de depredação ambiental e, especialmente, precarização da vida urbana relacionada ao desemprego e à dificuldade de ter acesso à moradia. Sem um suporte jurídico que correspondesse às implicações surgidas pelo crescimento das cidades e que pudessem equilibrar as necessidades dos diversos segmentos sociais, [66] em um país de composição originariamente agrícola habituado a conviver com a segregação social e econômica, houve a exponenciação desses problemas.[67]

A estrutura jurídica existente acompanhou em um ritmo diferente o crescimento urbano acelerado ocorrido no Brasil, e que também caracterizou a América Latina, reproduzindo a cultura do urbanismo higienista do fim do século XIX, concentrando-se na previsão sobre o alinhamento e nivelamento das vias, a

---

63 SANTOS, Milton. **Ensaios sobre a urbanização latino-americana**. São Paulo: Edusp, 2010, p.10-11.

64 LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 38-40.

65 MARICATO, Hermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 18.

66 LAZARTE, Rolando. **Tendências recentes de crescimento e distribuição espacial da população brasileira**. Inst. universitário de pesquisas do Rio de Janeiro, Sociedade brasileira de instrução, 1986, p. 1692. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1986/T86V03A26.pdf>. Acesso: mar. 2017.

67 FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 14-15.

localização de certas atividades consideradas nocivas, a salubridade das edificações e do espaço público, consolidados em Códigos de Posturas Municipais também identificados como Códigos de Obras, até hoje vigentes e ainda com resquícios da mesma perspectiva, apesar do parâmetro constitucional e infraconstitucional atual.[68]

A legislação da primeira metade do século passado desconsiderou a dimensão do crescimento urbano como um fato social provocado pela condução da economia brasileira e que definia a vocação das cidades. Não existia regulação prescritiva do comportamento do poder público que induzisse a igualdade de oportunidades por terra urbanizada, senão o abandono à própria sorte daqueles que tinham optado por sair do campo e viver nas cidades. Nos anos de 1920 iniciam-se os debates sobre a ordenação do espaço urbano, sob a perspectiva da organização atrelada à modernidade a população pobre só tem à sua disposição a periferia sem infraestrutura, das cidades.[69]

Com a taxa da urbanização, na década de 1930, maior que a da industrialização no país, os problemas de desemprego refletiram na capacidade, já parca, de determinada população manter-se dignamente no espaço urbano.[70] Verifica-se o momento em que as decisões políticas e as mudanças na econômica brasileira refletem mais fortemente na ocupação territorial das cidades,[71] período em que são aprovadas legislações que regulamentam o trabalho nas sedes urbanas, incentivam à industrialização, fomentando um movimento migratório e imigratório marcante para o Brasil.[72]

Ao tempo que a cidade era eleita a ponte para o futuro, o acesso à terra urbana era dependente do valor mercadológico que lhe era conferido e não à demanda por habitação e à composição com a cidade, como se a busca por moradia fosse um resultado secundário e inoportuno da urbanização em si.[73] Ainda, se

---

[68] FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais** nº 4 / maio 2001, p. 36-47. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/Feldman,_Sarah._Avancos_e_Limites_na_Historiografia_da_Legislacao_Urbanistica_do_Brasil.pdf.> Acesso em: mar. 2017.

[69] LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998, p. 70-71.

[70] FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1994, p. 379.

[71] O período é destacado, dada a Revolução de 1930 quando o país assume a mudança de investimentos elegendo a urbanização e industrialização como um caminho para progresso afastado da dominação ruralista. SANTOS, Carlos Nelson dos. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade**. Rio de Janeiro: Ibam, 1986, p.2.

[72] SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Brasil: uma biografia.** São Paulo: Companhia das letras, 2015, p.325-326.

[73] HARVEY, David. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 68.

mantinham as preocupações com embelezamento e controle social higienista do espaço urbano do século XIX, em uma perspectiva dissociada das demandas que o fenômeno da urbanização provoca, sem estrutura e organização do uso e ocupação dos espaços de maneira equânime, distante de um modelo claro de urbanização que fizesse frente ao progresso desejado.[74] Todas essas questões refletiram na produção normativa.

A escala de complexidade foi avançando à medida que o fluxo migratório aumentava, sem que houvesse regras gerais sobre condicionamento do uso e da ocupação do espaço urbano. Mais do que agregar progresso, o crescimento urbano passa a reproduzir – de forma paradigmática - injustiças e desigualdades, a partir de processos, instrumentos e métodos de intervenção pública tecnicista, ignorando as tensões existentes no território urbano e que desenhavam uma cidade informal e opressora, sem um modelo urbanístico claro, senão o da desigualdade.[75]

Os instrumentos normativos representados pela Constituição de 1988 e pelo Código Civil de 1916 contribuíram inegavelmente para a formação irregular do solo urbano brasileiro. Não tinham a capacidade de direcionar a ocupação do território, definir competências para a garantia da infraestrutura urbana, bem como impedir que loteamentos urbanos irregulares avançassem sem a estrutura adequada para atender, em especial à população de baixa renda.

As normas constitucionais não abordavam a temática urbanística senão no que dizia respeito à desapropriação, prevista desde o século XIX, e as competências municipais sobre o seu peculiar interesse local.[76]

A menção à função social da propriedade se dá na Constituição de 1934 amparando o debate sobre a questão agrária, bem como a visão tida como progressista na questão urbana. O Brasil não se afasta do curso do projeto de industrialização,[77] investindo em intervenções urbanas por meio de obras públicas como a construção de pontes, aquedutos, ruas, praças, monumentos, bem como as vinculadas à salubridade pública, na perspectiva do urbanismo modernista saneador

---

[74] LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano.** Renovar: Rio de Janeiro, 2003, p. 21-23.

[75] ERMINIA, Maricato. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103>. Acesso em: 19 abr. 2017, p. 152.

[76] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 54-55.

[77] LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998, p. 73.

para a eliminação de epidemias.[78] As obras de cunho paisagístico e saneamento ambiental passaram a definir o valor da terra urbana, empurrando para a periferia a população economicamente menos abastada, estruturando a visão mercadológica da cidade e os cinturões de pobreza que enlaçam e oprimem a sociedade urbana contemporânea.

Em que pese a definição feita pela Carta de Atenas,[79] em 1933, e sua repercussão no país com a incorporação de soluções urbanísticas que já estavam em uso em cidades no âmbito internacional,[80] para as intervenções locais e de extrema necessidade a uma cidade funcional nos moldes brasileiros, não se observou a criação de instrumentos jurídicos próprios que organizassem e equilibrassem o uso do espaço urbano, visando, por exemplo, planejar as moradias de interesse social e a infraestrutura compatíveis com seu uso, senão o zoneamento que dividiu as grandes cidades em locais que recebiam ou não obras estruturantes como o saneamento básico ambiental.

Nos anos de 1937 e 1938 os parcelamentos do solo urbano e rural passaram a ser disciplinados por legislação federal, pelo Decreto Lei n° 58, de 10 de dezembro de 1937 e pelo Decreto n° 3.079, de 15 de setembro de 1938, em um equívoco de premissa, já que as características que lhes pertinem são bem díspares. Tais previsões passaram a determinar que os loteadores tivessem obrigações referentes à infraestrutura a partir de um projeto de parcelamento do solo a ser apresentado antes da exposição à venda, sem que fosse exigida uma análise sobre as condições urbanas em que se inseriam esses projetos.[81] A legislação, de matiz parcialmente civilista, se referia a aspectos específicos de regulação das relações entre o loteador e os adquirentes do imóvel, não sendo suficiente para

---

[78] BASTOS LIMA, Bruna. CONSTRUINDO UMA NOVA IMAGEM: Reabilitação de centros urbanos no Brasil. In: **3º Colóquio Ibero-Americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto - Desafios e Perspectivas, 2014**, Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.forumpatrimonio.com.br/paisagem2014/artigos/pdf/261>. Acesso em: mar 2017.

[79] Em 1933, no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em Atenas, foram definidos alguns elementos característicos para uma cidade, na perspectiva do que se define como Urbanismo Moderno. A carta, que ganha maior notoriedade com Le Corbusier indicou a um novo traçado para as cidades, sob a ótica da funcionalidade, em que previa a implantação de zoneamentos a partir das funções sociais urbanas como a habitação, o trabalho, o lazer e a circulação. DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004, p. 13-14.

[80] FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais** nº 4 / maio 2001, p. 36-47. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/Feldman,_Sarah._Avancos_e_Limites_na_Historiografia_da_Legislacao_Urbanistica_do_Brasil.pdf>. Acesso em: mar 2017.

[81] MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 117.

conter a proliferação de loteamentos populares sem condições de habitação adequadas.[82]

Nas décadas seguintes as ausências de políticas para os trabalhadores do campo, o cenário político e a economia impunham uma diferente e urgente dinâmica urbana, apesar da crise econômica, da instabilidade política, incluindo golpes políticos, e do período de guerra mundial.[83]

A questão social, à época, era tratada na perspectiva da condição do trabalhador, em uma discussão que envolvia condições para o desenvolvimento econômico e social e o bem-estar social do cidadão urbano ao lado do projeto de industrialização.[84] Um plano de metas é apresentado ao país com diretrizes de planejamento econômico que incluíam estimular ainda mais o processo de industrialização, modificando os hábitos da população brasileira, carente de reformas básicas, dentre as quais uma reforma urbana.[85]

A industrialização requeria investimentos de alto preço e a urbanização se dava na medida da construção de estradas que abriam novos caminhos. A criação de novos núcleos urbanos se dava à margem de qualquer parâmetro legal, ainda que normativas existissem. Os impactos sociais e econômicos emergentes nesse cenário, em que levas de trabalhadores ocupavam espaços disponíveis e abandonados pelo poder público, à sua própria sorte, não eram contabilizados nos investimentos. As cidades e suas mazelas iam sendo estimuladas a par do processo desenvolvimentista que a legislação não conseguiria dar conta.[86]

Com o processo de industrialização, avança-se também na definição do formato de ocupação do território urbano por pessoas de condições socioeconômicas diversas, entre as com capacidade econômica para morar

---

82 OSÓRIO, Letícia Marques. Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Solo Urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.101.

83 NOHARA, Irene. **Reforma administrativa e burocracia.** São Paulo: Atlas, 2012, p. 17-20.

84 É importante recordar que às condições de urbanização forma afetadas ainda pelos períodos de ditadura militar, abandono das condições de vida para o camponês, confrontos violentos que envolviam posse e propriedade imobiliária, estimuladas pela longa história de ocupação territorial brasileira passando Lei de Terras, pelo Estatuto da Terra até às Constituições e legislações infraconstitucionais que tratam da questão urbana. CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária.** 2010. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade de São Paulo. p. 26-63. Disponível em: <https:// pucsp.br/Patricia%20de%20Menezes%20Cardoso.pdf.>. Acesso em: mar 2017.

85 SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Brasil: uma biografia.** São Paulo: Companhia das letras, 2015, p. 398-405.

86 LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998, p. 74-75.

adequadamente e as que não possuem tal capacidade.[87] Solidifica-se uma estrutura apartada entre a cidade legal, abastada e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, segregada do acesso à terra urbanizada não pela sua escassez, mas pelo valor que lhe fora definido pelo mercado. Do ponto de vista espacial, essa progressiva separação entre ricos e pobres, no território da cidade, potencializa ainda mais as tensões sociais vivenciadas àquela época.[88]

O país da prosperidade, com graves desníveis de pobreza e desigualdade, mantinha as condições na zona rural inalteradas, sem investimentos e nem proteção jurídica ao trabalhado rural, a não serem ações paliativas que provocavam a saída em massa do campo para a cidade e que gerou também movimentos sociais reivindicatórios de forte peso, na zona rural e na zona urbana.[89]

Nesse cenário de conflitos e desigualdade socioeconômica construída, o governo brasileiro ergue a capital da República, Brasília, no centro-oeste do Brasil. A cidade funcional foi planejada com princípios modernistas, apontados no Congresso Internacional de Arquitetura Modernista – CIAM, dividida por zonas, com funções específicas para cada espaço urbano.[90] Da edificação de Brasília, nova sede da capital para o Brasil, também restou o saldo da urbanização construída: os operários que insistiram em ficar e a segregação sócio espacial a que foram submetidos, dando origens às favelas que se tornaram conhecidas como cidades-satélites.[91] Não se pode dizer que a cidade de Brasília não foi planejada urbanisticamente, mas é possível dizer que ela não foi erguida para acolher a população que, inicialmente, se transferiu para aquele local em busca de emprego e progresso. O planejamento precisa estar atrelado a princípios de coesão e justiça social.

---

87 LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano.** Renovar: Rio de Janeiro, 2003, p. 24-25.

88 SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Brasil: uma biografia.** São Paulo: Companhia das letras, 2015, p. 390-396.

89 Medeiros, Leonilde Sérvolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989, p. 18. Disponível em: <http://nmsp.net.br/arquivos/para_leitura/Historia%20dos%20Movimentos%20Sociais%20no%20Campo.pdf.> Acesso em: mar 2017.

90 Uma cidade modernista, na perspectiva do CIAM, seria aquela que possui uma estrutura humana conciliada à ordem, à técnica urbanística e ao desenvolvimento planejado. DE OLIVEIRA, Rômulo Andrade. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. 2008. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 35-36. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/brasilia/trabalhos/OLIVEIRA_noPW.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

91 SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Brasil: uma biografia.** São Paulo: Companhia das letras, 2015, p. 427-428.

Entre as principais legislações federais vigentes estava a Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, sobre condomínios em edificações e incorporações imobiliárias, e o decreto-lei n. 271, aprovado em 28 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a responsabilidade do loteador, as prerrogativas públicas relativas à aprovação de parcelamento e à policia administrativa; a previsão sobre o conceito e formas de parcelamento do solo urbano, incluindo o conceito de zona urbana e zona de expansão urbana, excluindo a zona rural, bem como a previsão sobre a integração das vias e praças públicas ao domínio público.[92]

Tal detalhamento, ainda tímido para as reais necessidades, apontava uma compreensão, pelos agentes políticos, quanto à necessidade de discriminar com mais minudências a relação entre particular e poder público no tocante à questão urbana. A legislação urbanística, entendida como o conjunto de regulamentações referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo e às edificações, bem como sobre as intervenções praticadas pelo poder público começava a dar o ar da graça.[93]

Na década de 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em zonas urbanas e, ainda que com significativas diferenças, oscilando entre degradação e estruturação, o país era definitivamente mais urbano que rural. A sociedade brasileira vivenciava a realidade da cidade, com confortos e desconfortos em que a terra urbanizada recebia a atenção do poder público de acordo com o valor eleito pelo mercado.[94] Os assentamentos urbanos de maior porte e sem estrutura, a poluição e o exaurimento dos recursos naturais, já eram vistos como acessórios do desenvolvimento e não como parte intrínseca de um objetivo que deveria ser alcançado, a melhora da vida na cidade.[95]

A industrialização, como uma possibilidade maior de progresso e avanço econômico, garantia justificativas para a deterioração ambiental como algo premente, ao tempo em que os territórios sem infraestrutura iam sendo ocupados

---

92 LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano.** Renovar: Rio de Janeiro, 2003, p. 186-189.

93 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 31-34.

94 FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNADES, Edésio; ALFOSÍN, Betânia (Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.3-4.

95 RISSATO, Denise; SPRICIGO, Bruno. A política ambiental no Brasil no período de 1970-1999. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva.** v. 9, nº 16, 2010, p. 2. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/3485.>. Acesso em: abr. 2017.

pela população pobre diante dos olhos omissos de todos, inclusive do poder público.[96] No entanto, nesse período já se sobressaíam os debates internacionais sobre as questões urbanas e ambientais, com as conferências marcantes para a construção de uma agenda de sustentabilidade.[97]

A partir dessa ambiência foram produzidas algumas das leis sobre proteção e intervenção no meio ambiente e controle de ocupação de terras públicas, ignorando o déficit habitacional para moradia adequada e a necessidade de infraestrutura. A urbanização de risco dada a ausência de alternativas formais de acesso à terra urbana criou o falso dilema entre proteção ambiental e direito à moradia, em um cenário de ocupações irregulares em áreas ambientalmente frágeis em que todos são atingidos, porém a maior violação era contra aqueles sem direitos ao que a cidade prometia oferecer.[98]

Para a questão urbana, especificamente, aconteceu, no ano de 1976 em Vancouver, no Canadá, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos, a ONU Habitat I, que resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, apresentando um plano de ação com 64 (sessenta e quatro) recomendações para ações de promoção de políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais. Tal documento deflagrou formalmente a urgência da questão urbana já vinculada fortemente à degradação das condições de vida nas cidades.[99]

No ano de 1979, em 19 de dezembro foi aprovada a lei federal n. 6.766, marco referencial do parcelamento do solo urbano até hoje e que substituiu o Decreto-lei nº 58/37. Na esteira das recomendações internacionais, uma legislação

---

[96] MARICATO, Hermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 42-43.

[97] Momento marcante para a entrada da questão ambiental na agenda internacional foi, em 1972, a Conferência de Estocolmo que teve por objetivo debater questões como economia, desenvolvimento e meio ambiente, na perspectiva do futuro das nações. Em 1987, mais de dez anos depois, a terminologia desenvolvimento sustentável passa a se firmar como um novo objetivo à nova forma de cooperação internacional, a partir do documento que tem como título Nosso Futuro Comum ou, como ficou conhecido, Relatório Brundtland. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx.> Acesso em: mar. 2017.

[98] ALFONSÍN, Betânia de Moraes. Para além da regularização fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador social. In: ALFONSÍN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org. e co-auto). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 281-283.

[99] SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. p. 119.

federal passou a fixar os índices urbanísticos para a aprovação de parcelamentos urbanos em todo o território nacional, prevendo a possibilidade de parcelamentos especiais para moradia de população de baixa renda e permitindo, também, a regularização fundiária de moradias construídas em ocupações irregulares que se encaixassem no tamanho de lote especificado pela Lei. Ainda, proibiu a venda de lotes parcelados não registrados, tornando tal conduta um crime praticado contra a ordem urbanística.[100]

Essa lei conferiu dimensão à urbanização brasileira, reconhecendo a ausência de controle e suas consequências, ao prever a possibilidade de regularização de ocupações irregulares. Com o processo de urbanização reconhecido e incluindo na pauta da ação pública municipal, de maneira definitiva, as previsões trazidas pela Lei 6.766/1979 abrangeram também o avanço da urbanização para além do território do Município, criando a possibilidade da aprovação de parcelamento de solo dentro de áreas metropolitanas e regiões de mananciais, por meio de avaliação e autorização, por instâncias competentes a serem definidas em lei estadual.[101]

A lei foi aprovada com a função regulatória de incidir no espaço urbano, definindo as diretrizes, critérios, procedimentos e instrumentos sobre o parcelamento do solo urbano na implantação de núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros, apontando o caminho a ser seguido pela política urbana municipal, com normas fundamentais para o desempenho das funções sociais das cidades brasileiras.

Os loteamentos urbanos, um conjunto parcelado de terra destinada à edificação para uso humano, correspondiam a uma demanda legítima por moradia, provocada pelos eventos sociais, políticos e econômicos que induziram ao adensamento populacional desregrado, precisavam ser tratados como elementos na cidade, incluídos no âmbito da política pública municipal.[102]

---

[100] MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. **Loteamentos e desmembramentos urbanos (comentários à Lei 6.766, de 19-12-1979)**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1987, p.1-3.

[101] SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (Org.). **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 7-10.

[102] MATOS, Ralfo. Grandes territorialidades, planejamento e questões ambientais no Brasil. **Cadernos do LESTE, v. 1,** 2017, p.388. Disponível em: <http://igc.ufmg.br/portaldeperiodicos/index.php/leste/article/view/796>. Acesso em: abril 2017.

Os desejos e necessidades que incluíam emprego, melhorar a vida, ter acesso a melhores condições de desenvolvimento,[103] às mais recentes tecnologias, cultura, educação são um fato social que não pode ser desconhecido pelo Direito. Ainda, é preciso destacar que a vida urbana para determinados segmentos sociais, sempre esteve vinculada à desigualdade de acesso à direitos, à precarização da forma de morar pela diferença de padrão entre os bairros, dentre outros pontos que têm a questão fundiária brasileira, o acesso à terra estruturada e a busca por trabalho como pontos fulcrais.[104]

Sendo assim, a urbanização formal não ocorre e não pode ser vista tão somente pelo controle na construção de loteamentos e pela execução de obras públicas, como se fora possível uma dissociação entre zoneamento, obras, oferta de bens e serviços e planejamento urbano.[105] As normas de direito – público e privado – devem abarcar a sua complexidade, não somente sob a égide da legalidade estrita como uma meta em si, mas na perspectiva da integração com o sistema jurídico amplo, envolvendo a função de planejar a cidade holisticamente, permitindo a inserção entrelaçada dos elementos que a compõem para deixá-la acessível e funcional quanto aos espaços adequados à condição humana.[106]

O Brasil tem um histórico de urbanização acelerada e vinculada, também, à instabilidade política e econômica que fragilizou ainda mais tal processo.[107] A

---

[103] Para Luiz Alberto Blanchet, em seu longo processo de evolução o ser humano sempre buscou o bem-estar e a estabilidade, tentando não se submeter às intempéries do futuro, fixando-se e diversificando suas funções dentro do grupo, para se desenvolver. BLANCHET, Luiz Alberto. Ineficiência, Corrupção e seus efeitos sobre o empreendedorismo. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia. **Eficiência e Ética na Administração Pública.** Curitiba: Íthala, 2015, p.152-153.

[104] MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 18-19.

[105] FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais** nº 4, maio 2001, p. 36-47. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/Feldman,_Sarah._Avancos_e_Limites_na_Historiografia_da_Legislacao_Urbanistica_do_Brasil.pdf.> Acesso em: mar 2017.

[106] DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos do Direito Urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004, p. 3-7.

[107] "O mundo entre as décadas de 1950 até 1980, em diferentes momentos em cada país, vivenciava um intenso processo de industrialização, as cidades estavam sendo reconstruídas e novas cidades surgiam viabilizando a produção industrial crescente. O modelo da cidade moderna industrial, do *welfare state*, do pleno emprego, ainda que não tenha sido implantando de maneira total em todos os lugares, comandava a produção da cidade, com seus grandes conjuntos habitacionais, o zoneamento urbano, as communities, etc. A intenção era viabilizar, através das reformas urbanas, incluindo acesso a equipamentos básicos e infraestrutura de transporte, a reprodução da força de trabalho e a intensificação do consumo." BALBIM, Renato. **Uma nova agenda urbana deve romper com o velho. Habitat III – Um debate necessário.** Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/PDFs/livros/20170420_livro_participacao-conflitos-intervencoes-urbanas_cap12.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

ausência de políticas públicas, sistematizadas e específicas, que lidassem com a variação de perfil das cidades - entre pequenas, médias e grandes - e a inexistência de uma legislação compatível com o quadro social existente não permitiu disciplinar e promover organização espacial suficiente para reduzir as desigualdades no acesso à cidade.[108]

Na década de 1980, o país protagonizava a instabilidade política, social e econômica, no campo e na cidade. A politização sobre os problemas urbanos cresceu na proporção da urbanização, em uma ambiência de resgate da democracia. A exclusão social gerada pela dinâmica de ocupação territorial e ausência de políticas públicas, predominante no processo de urbanização, a crise da moradia e as contradições socioeconômicas brasileiras que ocasionam a desigualdade reforçaram a bandeira da reforma urbana pelos movimentos sociais urbanos.[109]

Os parâmetros tradicionais do planejamento urbano estavam sendo fortemente questionados pelos movimentos sociais urbanos, cada vez mais presentes a partir da segunda metade da década de 1970. O país vivia um momento em que as reivindicações sociais ganhavam uma nova dimensão, na resistência à ditadura militar e ao modelo de crescimento econômico adotado, levando paulatinamente a transição para um governo civil.[110]

A mobilização para um novo ordenamento jurídico nacional que entrara em curso a partir da segunda metade da década de 1980, com a redemocratização,[111] fortemente impulsionada pelos movimentos sociais, estudantis, sindicatos,

---

[108] ROLNIK, Raquel. Morar, atuar e viver. **Teoria e Debate**, v. 9, p. 18-23, 1990. Disponível em: <http://academia.edu.documents/39233716/PLANEJAMENTO_RAQUEL _ROLNIK.pdf>. Acesso em: abr. 2017, p.1-2.

[109] Os movimentos sociais urbanos podem ser entendidos como "um sistema de práticas sociais contraditórias que colocam em questão a ordem estabelecida, a partir de contradições específicas da problemática urbana", segundo ideias de Manuel Castells, citado por Pedro Jacobi. JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: Reflexão sobre a Literatura nos Anos 70 e 80**. BIB: Rio de Janeiro, n. 23, 1987, p. 18-34. Disponível em: <http://www.anpocs.com/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib-23/387-movimentos-sociais-urbanos-no-brasil-reflexao-sobre-a-literatura-nos-anos-70-e-80/file>. Acesso em: mar. 2017.

[110] SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Brasil: uma biografia.** São Paulo: Companhia das letras, 2015, p. 467-472.

[111] SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e Democracia: tijolo por tijole em um desenho quase lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.114.

organizações não governamentais,[112] politizou ainda mais o debate sobre a legalidade urbanística, influenciando propostas nos ambientes técnicos envolvidos e conduzindo a produção dos instrumentos urbanísticos em vigor atualmente. Tais propostas defenderam a democratização do acesso à terra urbanizada, a função social da cidade e o direito à mesma, respaldadas pelo princípio da função social da propriedade, inspiradas nas ideias apontadas no Congresso do Instituto dos Advogados do Brasil, ainda em 1963, bem como no documento defendido pela Igreja Católica intitulado "Ação Pastoral e o Solo Urbano", em que se defendia a função social da propriedade urbana.[113]

O crescimento econômico que se desenvolveu até a década de 1980 e estimulou o surgimento de uma nova classe média urbana, ao lado de um período de forte repressão militar, também provocou um aumento significativo de pessoas sem acesso a direitos sociais, fragilizados economicamente, gerando o aumento da pobreza urbana desenhada nas cidades na forma de favelas, loteamentos irregulares, dentre outros. Nas décadas entre 1980 e 1990 há um registro de aumento da precarização das condições de moradia com poluição dos recursos hídricos, incidência de doenças tipicamente urbanas, violência, resultado de anos de descaso e omissão com o adensamento territorial sem políticas públicas para a moradia atrelada a um sistema urbano estruturado.[114]

Com a Assembleia Nacional Constituinte instalada, o debate enfrentado consagrou a inclusão do capítulo específico sobre política urbana por meio de emenda popular, com a indicação de uma série de instrumentos que garantissem o planejamento e a planificação para o desenvolvimento urbano, a garantia do direito à cidade, da função social da propriedade e da cidade, da gestão democrática urbana com a indicação do principal instrumento de política urbana a ser utilizado pelos

---

112 Em 1987 surge o Fórum Nacional de Reforma Urbana composto por uma série de institutos, centros de assessoria popular, conselhos profissionais, associações e movimentos, que ao lado do Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU, teve um papel preponderante na construção da legislação urbanística que o país possui, participando ativamente do levantamento de propostas que compuseram os artigos da Constituição Federal sobre política urbana e refletiram na elaboração do Estatuto da Cidade. GUSSO, Ramon José. **Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana.** Academia.edu. 2017, 30p. Disponível em: <https://www.academia.edu/6402017/Movimentos_sociais_no_Brasil_contemporaneo_Nacional_de_Reforma_Urbana>. Acesso em: abr. 2017.

113 MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 21.

114 Idem, p. 22.

municípios.[115] No entanto, é preciso destacar que a política urbana ganhou contornos efetivos a partir dos dispositivos constitucionais sobre a definição de competências para legislar e elaborar planos urbanísticos, disposição de diretrizes do desenvolvimento urbano, função social da propriedade e preservação ambiental.[116] Ainda, que ao lado dessas previsões foram aprovados dispositivos constitucionais, incluídos no capítulo da ordem social, tratando do amparo ao meio ambiente natural como um direito difuso, prevendo sua proteção para as presentes e futuras gerações, sob a égide da sustentabilidade. Essa simultaneidade aponta para a tutela do direito às cidades sustentáveis.

O descaso com a urbanização, degradando os recursos naturais e a vida nas cidades, levou parcela da população a engajar-se, criando, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O capítulo da política urbana, na Constituição brasileira vigente, foi construído no meio de uma forte disputa, debates e união de diversos interesses, convergentes e antagônicos, que resultaram em dois artigos, 182 e 183 do texto constitucional, no capítulo da Ordem Econômica e Financeira. Tais artigos abordaram os temas do planejamento urbano, da competência dos municípios como principais artífices da política urbana, da eleição do Plano Diretor como a ferramenta da política municipal para o desenvolvimento

---

115 JUNIOR, Saule; UZZO, N. Y. K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil. Ciudades para tod@s**, Experiências, Marco Legal. p. 260-261. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: abr. 2017.

116 Artigos 21, IX, XX; 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; 30, VIII; 182; 183; 225 da Constituição Federal de 1988. BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de edições técnicas, 2016.

urbano e a definição de alguns outros instrumentos balizadores da função social da propriedade.[117]

Os instrumentos de combate à especulação imobiliária como o parcelamento urbano compulsório, o imposto predial territorial - IPTU progressivo e a desapropriação demarcaram o reconhecimento jurídico sobre o quanto o valor econômico da propriedade reflete na questão urbana. Os direitos da propriedade privada, a retenção imobiliária e suas taxas de lucro, o não cumprimento da função social e a inacessibilidade da terra urbana estão na gênese dos graves problemas urbanos, que por sua vez são, historicamente, uma reprodução do comportamento acumulativo individualista de terras no Brasil.[118]

## 1.3 A REGULAÇÃO DO ESPAÇO URBANO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A partir da aprovação do texto constitucional definindo o capítulo da política urbana, distintas organizações se articularam em âmbito nacional, em um Fórum Nacional pela Reforma Urbana, atuando na elaboração e aprovação dos marcos legais e institucionais que efetivariam as previsões constitucionais. A participação social nesse processo marca a questão urbana com a diretriz da gestão democrática da cidade.

---

[117] Art. 182. 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. § 1º - 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. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de edições técnicas, 2016. 510 p.

[118] Idem, p. 23.

Uma lei nacional de desenvolvimento urbano e a criação de instâncias de debates paritários passaram a ser o novo objeto de disputa que contribuiu para a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano fundada no ideal de gestão democrática participativa, no direito à cidade e na função social da propriedade e da cidade sustentável, no direito social à moradia, direito à regularização fundiária de assentamentos informais. Esse conjunto de elementos se firmou em uma ideologia de equilíbrio do poder político entre as classes sociais, dando suporte à condução e materialização do desenvolvimento urbano pelo poder local a partir de uma nova ética social urbana, fortalecendo os comandos constitucionais.[119]

Para dar efetividade às previsões constitucionais era preciso aprovar uma legislação para além de definições sobre o parcelamento do solo, era necessário definir as linhas gerais sobre uma política pública de desenvolvimento adequado ao sistema (urbano e rural) que é a cidade, com princípios e regras próprias, a serem executadas por meio de instrumentos que pudessem ser aplicados de acordo com as características locais, inserindo a cidade em nível regional e (ou) nacional.[120]

Em 1996 acontece a 2ª Conferencia das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, que tem como tema o debate sobre uma adequada habitação e o desenvolvimento sustentável[121] para todos em um mundo em urbanização. A busca pela solução de problemas como a ocupação irregular dos diversos territórios da cidade, a especulação imobiliária impeditiva do acesso à terra urbanizada, a moradia inadequada à condição humana, dentre outros, precisava ser enfrentada envolvendo, também, a atuação do poder público. Todas essas questões estavam na pauta das ações a serem empreendidas no Brasil, que havia sediado a Conferencia sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992,

---

[119] FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 28-29.

[120] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2012, p. 57-58.

[121] Luiz Alberto Blanchet faz uma importante vinculação entre desenvovlimento, direitos sociais e reciprocidade, que refletem diretamente na compreensão sobre o direito à cidade sustentável e o debate na Conferência Hábitat III. BLANCHET, Luiz Alberto. O princípio constitucional da reciprocidade como pressuposto do desenvolvimento sustentável. In **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2010, n. 3, p. 32-55. Ago-Dez. Disponível em < http://www.abdconst.com.br/revista4/blanchet>. Acesso em jul. 2017, pp. 33-35.

a qual também foi palco do debate sobre o direito à moradia adequada e sua viabilização, em especial em áreas marcadas pela ausência de infraestrutura.[122]

Nos anos 2000 começam a ser introduzidos os componentes do arcabouço jurídico que baliza toda a questão urbana atualmente. Foi aprovada a emenda constitucional n. 26/2000 que incluiu entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, o direito à moradia, respaldando a compreensão do direito ao acesso à moradia incluída no espaço urbanizado estruturado, somando-se aos demais direitos sociais, para além da unidade habitacional.

A inclusão do direito à habitação fixou a noção de função social da cidade já abordada no artigo 182, que, segundo a Carta de Atenas, já citada, prevê a habitação como uma das funções sociais. No que toca à circulação, reconhecida sob a perspectiva da mobilidade e acessibilidade urbanas, inicialmente os artigos 227 e 244 estabeleceram que lei dispusesse sobre a fabricação e adaptação dos ônibus para atendimento às pessoas portadoras de deficiência.[123] No âmbito federal, a acessibilidade aos sistemas de transportes públicos foi regulamentada pela Lei no 10.048/2000, que tratou da prioridade de atendimento às pessoas com mobilidade reduzida, como idosos, gestantes, lactantes etc. Essa lei constituiu as normas gerais e os critérios básicos para a promoção da acessibilidade de um grupo de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, estabelecendo que os padrões de acessibilidade fossem definidos por normas específicas, incluindo as edificações públicas.[124]

A Lei 10.257 foi promulgada em 10 de julho de 2001 e entrou em vigor em outubro do mesmo ano, recepcionada com o apelido de Estatuto da Cidade e estabelecendo o conjunto de princípios e regras que concebem a cidade a partir do planejamento, da planificação, da função social da propriedade e da cidade, bem

---

[122] SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. p.120-123.

[123] Os artigos constitucionais resgatam, do plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, de 1975, e a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, de 1999, a Convenção da Guatemala. Art. 5o., da Constituição Federal de 1988.

[124] DE SOUZA, Josimar dos Reis; DE MELO, Cristiane Aparecida Silva Moura. O estudo da evolução da acessibilidade e mobilidade enquanto fator fundamental de inclusão no processo de urbanização contemporâneo. **Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 12, n. 4, 2016, p.111-113.

como da gestão democrática, introduzindo a previsão do direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro a partir do seu artigo 2º.[125]

A previsão do direito à cidade, identificado como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes e aos serviços públicos consolidou e unificou reivindicações articuladas em torno da questão urbana, em que pese tantas diferenças regionais.[126] Formalmente, inaugurou-se um projeto para uma nova concepção de cidade, indicando ações que deveriam romper com os limites impostos à determinados segmentos sociais no acesso aos espaços estruturados das cidades.

O dever de atuação do poder público e o controle da especulação imobiliária também receberam suporte jurídico,[127] construindo mais um capítulo formal para a urbanização brasileira, com função social da propriedade recebendo conteúdo jurídico definidor da sua importância para o desenho e o acesso à terra urbanizada.

Apesar das previsões constitucionais e infraconstitucionais, a visão civilista tem protegido o direito de propriedade, puxando o afastamento, da interpretação conforme a principiologia constitucional. Para Romeu Felipe Bacellar, no que toca às normas na esfera do Direito Privado, é preciso cuidar com uma interpretação que as concilie com os valores constitucionais que acolhem os direitos fundamentais, evitando cisões que poderão inviabilizar sua eficácia.[128] Sendo assim, o direito de propriedade deve estar vinculado à função social prescrita como princípio pela Constituição de 1988, a ser definida materialmente a partir da planificação urbana local.

---

125 Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords). **Estatuto da Cidade (Comentários à lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2014, p.443.

126 SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords). **Estatuto da Cidade (Comentários à lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 55-56.

127 MONTEIRO, Vera. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords). **Estatuto da Cidade (Comentários à lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2014, p.92-94.

128 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o Novo Código Civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 116-119.

A partir da aprovação da Lei do Estatuto da Cidade, a história da legislação urbanística brasileira consolidou um perfil de tratamento a ser dada a cidade.[129] A definição de princípios e regras consagrou o dever público de conduzir os processos de urbanização no território das cidades por meio de planejamento, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano.

A previsão do planejamento e da planificação, por meio do Plano Diretor municipal, bem como o interesse brasileiro em se apresentar como um país em desenvolvimento que projeta um futuro sustentável, apto aos investimentos internacionais,[130] estimulou a construção de uma legislação de cunho urbano-ambiental, após anos de leniência legislativa quanto à matéria.

Pouco a pouco o país deixa de carecer de previsões legais sobre o comportamento público e o privado no que diz respeito à ocupação das cidades. Em 2004 é aprovada, na linha do redimensionamento da atuação estatal e resultante de uma significativa reforma administrativa iniciada no final da década de 1990,[131] a lei n. 11.079, prevendo parcerias público-privadas a serem utilizadas na área da infraestrutura urbana, em um sistema de colaboração para a execução de obras e prestação de serviços na área do saneamento básico, habitação, limpeza urbana,[132] dentre outros, sendo recepcionada como um instrumento jurídico a amparar a função pública de urbanizar.

Nos anos seguintes são aprovadas: a lei n. 11.124/2005, criando o Fundo Nacional para a Habitação de Interesse Social – FNHIS e a lei 11.107/2005 sobre consórcios públicos intermunicipais. À medida que normativas federais são promulgadas ocorre, também, uma reafirmação do papel do poder público na

---

129 ALFONSÍN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org. e co-autores) **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.7-8.

130 ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Resolução A/RES/55/2, de 08 de setembro de 2000.** Plano para a consecução dos objetivos da Cúpula do Milênio. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf.> Acesso em: abril 2017.

131 COSTALDELLO, Ângela Cássia. A propriedade privada, o urbanismo e as parcerias público-privadas: transformações e perspectivas. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.) **Cenários do Direito Administrativo. Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 112-114.

132 PEREIRA, César A. Guimarães. Financiamento dos serviços de limpeza urbana: campo adequado para as parcerias público-privadas. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coords.). **Parcerias Público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: RT, 2005, p.141-145.

promoção do acesso à moradia e sua relação com o planejamento da cidade, como uma questão ainda urgente para o país.

A Lei dos consórcios públicos, supracitada, trata da previsão constitucional sobre as funções públicas de interesse comum, regionais, e a sua execução, materializando a aplicação de preceitos de planejamento territorial urbano. Dispõe sobre o formato de atuação na realização do interesse comum que interliga determinadas regiões, em um cenário complexo, geoeconômico e social de conurbação que pode tornar insustentável as demandas populacionais envolvendo serviços de saúde, educação, abastecimento de água, limpeza urbana, saneamento básico, transporte público.[133] Todas as demandas citadas figuram como funções sociais da cidade a serem deprecadas pela população que habita e transita em ambientes urbanos.

Dando continuidade aos aspectos da construção legislativa urbanística, e somando-se às previsões legais foi, finalmente, aprovada a lei n. 11.445 estabelecendo a Política Nacional de Saneamento Básico, respondendo às recomendações internacionais sobre a necessidade de investimentos concretos nas condições de serviços de saneamento e acesso a água potável, somando-se à Política Nacional de Recursos Hídricos, lei n. 9.433/1997, que já definia a gestão dos recursos hídricos, sem enfrentar o tema maior sobre a salubridade ambiental e a infraestrutura adequada ao condicionamento e transporte da água, elementar às cidades sustentáveis.[134]

Os organismos internacionais reconheceram a necessidade de proteção à pessoa humana nos assentamentos urbanos, formais e informais, destacando a saúde e as condições de mantê-la a partir do usufruto da moradia adequada no âmbito das cidades estruturadas e funcionais, o que inclui infraestruturas e serviços de saneamento básico e condições de abastecimento de água potável, limpeza

---

133 MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: **Consórcios Públicos: instrumentos do federalismo cooperativo** (Coords.). PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 409-411.

134 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.) Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 30-32.

urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem urbana, elementos indispensáveis à vida digna, tanto na cidade como no campo.[135]

O Ministério das Cidades, criado em 2003, permitiu uma mudança institucional e administrativa sobre o tratamento dado à questão, reforçando o movimento de reforma urbana, também, por meio da reforma jurídica.[136] A instalação do Conselho Nacional de Cidades – CONCIDADES - fortaleceu o Estado Democrático a partir da materialização do princípio da gestão democrática, garantindo a participação da sociedade em lutas por mudanças na forma de ocupar e gerir a cidade, enfrentando questões com moradia adequada versus proteção ambiental e distribuição espacial justa da infraestrutura urbana.[137]

Em 2009 tem-se o fechamento do ciclo de normatização para as políticas de Regularização Fundiária com a aprovação da Lei n. 11.952/2009, tratando da regularização em áreas urbanas, na Amazônia Legal, e a Lei n. 11.977/2009, criando o Programa Minha Casa, Minha Vida, com um capítulo inteiro sobre o tema, definindo procedimentos e instrumentos necessários para garantir a segurança da posse ao lado do acesso à propriedade em um processo que envolveu o dever de urbanização e saneamento ambiental concomitante à atuação jurídica, na perspectiva do interesse social para fins de moradia.[138]

A propriedade, como centro nuclear da problemática para a viabilização da moradia, tem um papel fundamental na gênese da (des)ordem urbana.[139] O enfrentamento desta questão, sob a perspectiva jurídica, foi e é, também, a

---

135 ALMEIDA, Luciana Dayoub Ranieri. O Saneamento básico como elemento essencial do Direito ao Desenvolvimento e a correlata orientação da Lei n. 11.445 de 2007. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 75-78.

136 A aprovação da lei n. 10.931/2004, sobre a gratuidade do registro imobiliário; lei n. 11.481/2007 sobre os processos de regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em terras da União; lei n. 11.888/2008 que instituiu o direito à assistência técnica em programas de regularização fundiária para as comunidades fragilizadas e várias resoluções recomendando os procedimentos de atuação no âmbito do planejamento urbano e elaboração de planos diretores, encontrando-se com as resoluções expedidas pelo, também, Conselho Nacional do Meio ambiente - CONAMA.

137 FERNANDES, Edésio. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSÍN, Betânia (Orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 357.

138 MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil – Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária.** Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 181-183.

139 FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas públicas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas.** Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003, p. 152.

disposição para refletir e rever a experiência urbana brasileira, bem como a organização político-institucional refletida nas relações sócio urbanas.

No século XXI a narrativa da urbanização brasileira recebe o apoio do Direito com uma rapidez ímpar, ao tempo que a mentalidade administrativa institucional, longinquamente forjada no patrimonialismo, bem como a atividade jurisdicional acostumada aos princípios civilistas, não consegue acompanhar com agilidade o conteúdo de tais diretrizes transformadoras, o que contribui para a limitação dos avanços e mudanças na forma de ocupar os espaços urbanos locais.

A estrutura normativa que se estabeleceu a partir de 1988 caminhou no sentido de fazer avançar o processo de urbanização sob a égide da justiça social, gestão democrática e do desenvolvimento sustentável, enfrentando a dialética conflituosa do sopesamento de interesses e necessidades dirigidas por questões socioeconômicas, políticas, culturais, geográficas, históricas, etc.[140] Tal interpretação se depreende do rol de normativas vigentes com conteúdos que propõem uma nova ordem urbanística.

Não se pode dizer que a questão econômica não foi lembrada como elemento preponderante para a (re) configuração das cidades. O capítulo da política urbana na Constituição de 1988 está alocado no Título da Ordem Econômica e Financeira e os inúmeros instrumentos criados estabeleceram bases para parcerias que pudessem dar sustentabilidade às intervenções a serem feitas no espaço urbano e na propriedade privada, sem contar a inclusão dos instrumentos de mais-valias.[141]

O arcabouço construído deveria permitir que a gestão urbana se realizasse de maneira ágil, legalizando e auxiliando na urbanização das ocupações irregulares, bem como se antecipando à expansão com políticas de planejamento e ações que incluam a ordenação da atividade dos agentes econômicos, que tratam a cidade como uma mercadoria.[142] E no que tange ao Direito à Cidade, identificado como o direito ao "usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade,

---

140 SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do Direito à Cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007, p. 38.

141 SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.108-110.

142 ONU-HABITAT. Estado das Cidades no Mundo 2010/2011: Unindo o urbano dividido - Resumo e principais constatações. **Tendências Urbanas.** Brasília: IPEA, 2010. 32p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option_content&view=article&id=1063>. Acesso em abril 2017, p.5.

democracia e justiça social",[143] o Brasil assumiu tal compromisso ao incluí-lo na lei geral de diretrizes para a política urbana nacional, mas avança com dificuldades na sua implementação.

Para a efetivação e materialização dos direitos sociais não são suficientes legislações tratando da questão urbana e ambiental, tão somente, mas também ações relativas à execução dessa agenda urbano ambiental, afinal a urbanização comprime e fragiliza os recursos e o meio ambiente naturais, solicitando fiscalização e controle efetivos.[144] O encontro das agendas públicas sobre tais temas é obrigatório, bem como a mudança de paradigmas sobre a atuação administrativa que deve ultrapassar a perspectiva tradicional das limitações e (ou) restrições ao uso e ocupação da propriedade imobiliária, para garantir uma interseção que promova um controle jurídico dos processos de urbanização com sustentabilidade.

No que se refere ao padrão de desenvolvimento urbano sustentável definido no Brasil, este não pode ser tratado unicamente como o resultado de um processo formado apenas por um conjunto de metas a serem atingidas.[145] As ações e relações executadas e estabelecidas no território da cidade, a depender da forma como são conduzidas, podem ou não melhorar a qualidade de vida de seus habitantes se entre seus parâmetros não estiverem presentes objetivos como a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social.

O Estatuto da Cidade recebeu aportes ao longo desses 16 (dezesseis) anos de existência, passando a prever a obrigatoriedade na elaboração de planos diretores de expansão do perímetro urbano com definição de diretrizes

---

143 Artigo I da Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf.> Acesso em: abr. 2017.

144 SALAZAR JÚNIOR, João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Orgs.). **Direito urbanístico e ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 174-175.

145 Não se deve esquecer a importância em avaliar índices como o de desenvolvimento humano – IDH, dado a sua interação com uma série de elementos que flutuam no campo das relações sociais, econômicas, políticas e institucionais que tocam às demandas individuais e coletivas, especialmente no país.

específicas;[146] planos diretores para municípios que estivessem incluídos em cadastro nacional com áreas suscetíveis a deslizamentos, dentre outras questões, incluídos pela Lei n. 12.608/2012. Juridicamente, passou-se a reconhecer a necessidade de planejamento para evitar problemas urbanos ambientais. A exigência do planejamento urbano com indicações dos procedimentos, fatos geradores e possíveis consequências, desenha uma estrutura firme para a aplicação do Direito.

No que toca à circulação, função social da cidade, anteriormente citada, foi aprovada, em 2012, legislação federal que trata de diretrizes para uma política nacional da mobilidade urbana. A Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, de n. 12587/2012, estabeleceu princípios e diretrizes para questões de pertinência social, econômica e política, que envolvem a melhoria das condições de movimentação, acessibilidade aos espaços, transporte de cargas, serviços de transporte público fortalecendo, a partir da funcionalidade da cidade o direcionamento da integração dos diferentes modais usados pelos cidadãos para transitarem e trafegarem com acessibilidade.

O ganho só não foi maior porque a legislação não prevê a mobilidade a ser planejada em sede metropolitana, questão fundamental para os deslocamentos inter urbanos, de pessoas e cargas.

Em 2015, ainda na compreensão da urgência em ordenar a questão urbana, é aprovado o Estatuto da Metrópole em 2015, com a lei n. 13.089/2015, que prevê diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum, bem como o dever de elaboração de planos de desenvolvimento

---

[146] Art. 42-B.Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. [.....] DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords). **Estatuto da Cidade (Comentários à lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 456.

urbanos integrados e instrumentos de governança interfederativa, para Municípios que compõem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

A atividade urbanística, como uma função pública,[147] tem por objetivo principal organizar os espaços e sua projeção sobre o futuro, em torno da adequada distribuição e satisfação de serviços e acesso a direitos, protegendo e equilibrando sua relação com o meio ambiente natural. Para tanto, ordená-lo em um sistema urbano adequando-o ao crescimento populacional e ao uso apropriado da terra, equilibrar as diversas atividades que se desenvolvem em seu território prescinde de uma legislação que trate sobre a função da propriedade e o uso do solo.

O Brasil possui um rol completo de legislação urbanística, ainda que possa carecer de ajustes e revisões. Prescinde, em verdade, de uma atividade administrativa eficiente e eficaz, que incorpore o regime constitucional de principiologia republicana e democrática, amparador de ações promotoras do bem-estar social urbano-ambiental.

É preciso compreender que tal marco jurídico urbanístico se apresenta como uma construção política, que objetiva proteger direitos de cidadania, fortalecer a democracia, auxiliar na promoção dos direitos fundamentais, os quais são usufruídos e exercidos no território da cidade.

## 1.4 A FUNCIONALIDADE SOCIAL E COERENTE COMO FUNDAMENTOS DE GESTÃO DAS CIDADES

As funções sociais da cidade foram listadas na década de 1930, apresentadas após o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna – CIAM, em Atenas, e a partir do pensamento de Le Corbusier ganham dimensão ocidental. No entanto, importante apontar que a anterior e significativa contribuição de Max Weber corrobora com o entendimento da funcionalidade urbana vinculada à perspectiva econômica que tem a cidade, o espaço da cidade capitalista, fragmentado, gerado por distintos processos e agentes sociais.[148] O sociólogo reforçou que indústria e

---

147 SUNDFELD,Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords). **Estatuto da Cidade (Comentários à lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 54-57.

148 VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2016, p. 7-8.

comércio, marcas que diferenciam o urbano do rural, são as principais formas de subsistência de seus habitantes, indicando funções urbanas que identificam, na perspectiva sociológica, a cidade. [149]

Embora as cidades devam ser funcionais para responder às expectativas de seus habitantes, elas não são construídas em contexto e territórios idênticos, o que faz da padronização de normas gerais um instrumento para dificultar a (re) organização dos espaços que têm na diferença de classes, historicamente, as marcas da desigualdade urbana.[150]

No Brasil, segundo censo do IBGE, de 2010, 160,9 milhões de brasileiros habitam em cidades em um tipo de urbanização que já apresenta um silhueta metropolitana. Pela dimensão de ocupação, representam o local de busca e realização, ainda que proporcionalmente precária, das necessidades básicas que suportam a vida dos cidadãos desse país.[151]

A urbanização é um fenômeno cingido por variáveis sociológicas, históricas e econômicas em que as cidades se constituem em centros de poder se organizando espacialmente de acordo com suas funções, tendo a economia como fator preponderante.[152] Tal análise tem sido feita por especialistas que comparam a evolução urbana em países industrializados e em industrialização, levando em consideração processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento como ações que se retroalimentam sendo causa e consequência um do outro.[153]

Também é preciso destacar que o processo de urbanização na América Latina se deu de maneira diversa de outras partes do mundo, na qual a dominação exercida pelos países colonizadores definiu, em boa medida, as funções que as cidades latino-americanas desempenhariam na vida de seus habitantes em face do estímulo à explosão demográfica sem o amparo fundamental às suas demandas.[154]

A complexidade presente na ocupação do território urbano impõe um olhar crítico sobre a cidade e o que a mesma representa para a sociedade

---

149 WEBER, M. **La ciudad**. Madri: La Piqueta, 1987, p. 4.

150 ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense,1995, p. 27-31.

151 IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: Concidades, IPEA, 2016, p. 23.

152 SANTOS, Milton. **Ensaios sobre a Urbanização Latino-americana**. São Paulo: Edusp, 2010, p. 9-11.

153 SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos.** Petrópolis: Vozes, 1982, p.15

154 SANTOS, Milton. **Ensaios sobre a Urbanização Latino-americana**. São Paulo: Edusp, 2010, p.13-14.

contemporânea. Ao destacar-se a questão urbana a partir da expressão território, chama-se a atenção para o mosaico que é a cidade, uma junção de espaços localizados sobre uma definição geográfica,[155] aglomerando pessoas e coisas sob a promessa da vida moderna desenvolvida, sem enfrentar definitivamente a questão desigual do acesso ao território urbanizado.[156]

Na perspectiva da Administração Pública, a definição fica ao cargo do zoneamento e das atuações administrativas regionalizadas desconsiderando, por vezes, a característica sociocultural e ambiental do território, em que condição foi e está sendo ocupado, qual uso é permitido e qual lhe é dado diante da rede de infraestrutura existente. O reconhecimento desse desenho territorial urbano, dos interesses difusos e das diversas classes e categorias sociais são a base para definir funções efetivas da cidade,[157] permitindo diminuir as diferenças socioeconômicas, concretizando direitos.

O compromisso de produzir condições para uma vida melhor implica na oferta da funcionalidade inicialmente defendida pela Carta de Atenas, da qual não se pode olvidar seu vínculo à forma como o espaço urbano se delineia e à compreensão axiológica do que representa tal funcionalidade para os diversos segmentos sociais presentes ou temporários no território.

O adensamento humano, na perspectiva do conceito de cidade que o Brasil adota, a figura jurídica do município, gera demandas específicas, vinculadas ao *estar* na cidade, bem como direitos a serem promovidos e protegidos.[158]

A função social da cidade foi apontada, primariamente, como uma possibilidade de organizá-las a partir de um planejamento regional e intra-urbano, de cunho técnico e racional a ser coordenado pelas administrações públicas, promotoras do bem comum. O zoneamento por usos distintos para cada região das cidades seria fundamentado pela noção de funcionalidade, a ser exercida de

---

155 SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. In **Cadernos IP.UR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IP.UR, 1986, p. 17.

156 Aqui se utilizam as lições de Bauman sobre o Estado Moderno como o Estado jardineiro, com a promessa da sociedade ordeira afinada como os preceitos racionais, planejada e direcionada, dividindo pessoas como plantas úteis e inúteis. As primeiras merecedoras de um espaço próprio, bom para o seu desenvolvimento saudável; as segundas, ervas daninhas que não merecem dedicação e cuidado, sendo-lhes negado o direito de desenvolver-se. BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Lisboa: Relógio D' Água Editores, 2007. p. 31-32.

157 SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997, p.60.

158 CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 42- 43.

maneira a evitar sua subversão, incompatível com cada local e demanda. Para tanto era preciso falar em controle do uso da propriedade, submetendo-a aos interesses coletivos definidos pelo planejamento. A Carta de Atenas tratou, portanto, de abranger, mesmo que indiretamente, a função social da propriedade, já que sua relação com a urbe é uma condição em si para que o território urbano seja uma cidade.[159]

Tal documento, sob certa perspectiva, traduziu um pensamento em uma determinada época, destacando a racionalidade e a funcionalidade como referências na construção do espaço urbano, em que a verticalização das cidades, a industrialização do material a ser utilizado e a padronização das construções foram princípios defendidos, levando a uma superação do novo pelo antigo. Do ponto de vista da memória da cidade, tal padronização é bastante questionável, já que a cidade também tem alma e espelha as pessoas que nela estão.[160] A partir dessa forma de pensar a funcionalidade prescinde de planejamento técnico e (re) organização dos espaços existentes de uma cidade, organizando-as territorialmente a partir de, ao menos, quatro aspectos: a habitação, o trabalho, a circulação e o lazer.[161]

Os elementos componentes da funcionalidade social da cidade devem responder às necessidades da população local, bem como com às características culturais, sociais, econômicas e políticas. No entanto, não se pode esquecer que o território urbano é exatamente o campo das disputas políticas e econômicas, dentre outras, que implicam no impedimento, muitas das vezes, do acesso, por todos, às funções defendidas.

A demarcação do uso e ocupação do solo constrói a funcionalidade do território urbano, envolvendo nessa ação, especialmente, a funcionalidade da

---

159 Há um destaque no trabalho da autora sobre a disposição de mais de uma Carta de Atenas, tratando de assuntos diferentes da arquitetura que se encontravam no tema da cidade. Para esse estudo, a relevância das informações está na Carta de 1933, que abordou o futuro das cidades modernas. ALMEIDA, Eneida de**. O "construir no construído" na produção contemporânea: relações entre teoria e prática**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010, p. 66. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-26042010-150955/en.php.>. Acesso em: maio 2017.

160 SIMONE, Renan de. A narrativa da cidade – o espaço privado e os invisíveis. **Leitura Flutuante. Revista do Centro de Estudos em Semiótica e Psicanálise.** v. 4, n. 2, fev. 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/leituraflutuante/article/view/12627>. Acesso em maio 2017.

161 LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas (versão de Le Corbusier**). Traduzida por Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993, p.65.

propriedade. Como atividade administrativa, a função urbanística deve ser exercitada a partir de contornos previamente estipulados com base em princípios de justiça social, equidade e democratização do acesso à terra urbanizada. Quando não exercida com base em mecanismos legais de promoção equânime para o território, impõe embaraços à possibilidade de concretude fática de melhora de vida, reduzindo planejamento e políticas públicas às juras não cumpridas de uma funcionalidade igualitária, diversa e indivisível, na medida das demandas urbanas tão reais quanto complexas e heterogêneas.[162]

Não há jogo de palavras ao situar o tema entre cidade e propriedade, já que o valor impresso à noção de função social prevê a maneira como pode ser utilizada o bem e o modo como tal uso incide no território das cidades. Os efeitos materiais da inadequação do uso da propriedade aos fins legais estabelecidos refletem diretamente na potencialidade indispensável ao uso comum e de interesse difuso da cidade pelo grupo de pessoas que a ocupam.[163]

A política urbana é a proposta de um fio condutor que pode organizar sistematicamente todos os elementos, institutos e instituições que implicam na urbanização e adensamento territorial, incluindo o controle sobre o uso da propriedade urbana e as intervenções - públicas e privadas -, que conduzam à funcionalidade social. A Constituição de 1988 determinou tal formato de direção, criando a instrumentalidade para as definições da funcionalidade territorial, sob a égide do bem comum que é a cidade e do bem-estar que deve ser propiciado à população.

De fato, a funcionalidade materializa-se por meio da atividade urbanística que consiste em comandos promotores da organização dos espaços habitáveis, previstos por meio de disposições constitucionais, leis, decretos, entre outros

---

[162] A heterogeneidade foi destacada como característica básica por Louis Wirth, um dos principais sociólogos da Escola de Chicago, ao defender o urbanismo como um modo de vida em um artigo clássico que trata como elemento do urbanismo a heterogeneidade, a denisade, o tamanho e a permanência. OLIVEN, Ruben George. Urbanização e mudança social no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. **A cidade como categoria sociológica**. p. 16-17. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/z439n/pdf/oliven-9788579820014-02.pdf.>. Acesso em: maio 2017.

[163] ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSÍN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia e Segurança da posse no Estatuto da Cidade.** Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.46-47.

instrumentos.[164] Sendo a atuação pública indispensável à condução desse processo, deve fundamentar o desenho do território na principiologia da justiça social, definindo diretrizes para garantir o acesso à terra urbanizada na perspectiva do usufruto da cidade de maneira equânime, com disposição e distribuição justa de bens e serviços, acesso aos recursos materiais e ambientais, virtudes necessárias à vida digna, segura e saudável, o que inclui participar da gestão urbana territorial de forma democrática.[165]

Em sendo assim, estar na cidade solicita determinadas necessidades próprias da dimensão urbana, que se conformam, minimamente naquilo que Le Corbusier[166] identificou como funções sociais da cidade, mas nelas não se exaurem, já que o processo de urbanização é também um processo socioeconômico e político resultante da interação de uma pluralidade de comportamentos e decisões determinantes.[167] O conjunto de usos, solicitados e exercitados, que se somam ao território urbano deve seguir padrões de sustentabilidade, caso contrário poderá inviabilizar a vida na cidade.

Tendo em vista o caráter econômico da urbanização e o que a funcionalidade propunha a partir desse viés, defender as funções sociais da cidade também era enquadrá-la em um perfil adequado à industrialização, carente de uma visão que reconhecesse a complexidade das várias redes de relações existentes no território urbano.

Em um novo documento intitulado A Nova Carta de Atenas,[168] descrito em 1998, o Conselho Europeu de Urbanistas propõe a definição de uma agenda urbana pautada no planejamento para cidades que possa promover competitividade econômica e emprego, favorecendo coesão social e econômica, melhorias no transporte e promoção do desenvolvimento sustentável com qualidade de vida.

As recomendações do documento, que foram concebidas a partir da experiência das cidades europeias, envolvem a questão demográfica e a habitação,

---

164 O urbanismo pode ainda ser entendido nas palavras de Hely Lopes Meirelles como “o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: RT, 1977.

165 SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2004, p. 237-240.

166 LE CORBOUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1971. p. 53

167 BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: Unicamp, 2007, p.64.

168 Documento este adotado pelo Conselho Europeu de Urbanistas (CEU - ECTP), em maio de 1998, na conferência internacional de Atenas.

a questão social, cultura e educação, destacando o perfil da sociedade informatizada e conectada, o meio ambiente e a economia, a mobilidade por meio do transporte, bem como oportunidades de chances e escolhas de crescimento, o tema da diversidade, segurança e saúde.[169]

A receita da urbanização para uma cidade sustentável foi apresentada por meio da defesa de uma agenda planejada para cidades coerentes, a ser estabelecida considerando a questão local e regional com participação e respeito às características próprias que influenciam no ambiente construído, na perspectiva da governança urbana.

Essa idealização prevê cidades como um conjunto de comunidades (re) planejadas e conectadas, visão que não pode perder a compreensão sobre as diferenças territoriais dentro da cidade, o que deve envolver o reconhecimento da degradação e empobrecimento urbano, bem como a fragmentação e segregação social e econômica presentes no espaço citadino.[170]

Sobre a governança, embora termo oriundo das estratégias de gestão coorporativas privadas se estabelece no setor público como uma mudança de atuação administrativa e política, estando associada, na perspectiva urbana, a articulação dos cidadãos e (ou) movimentos sociais em torno de uma causa comum, participando das decisões e ações bem como exercendo o controle social. Segundo Yves Cabannes, "governança não é o governo, mas um conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo."[171] O processo de produção do espaço urbano, a ocupação e o uso do território estão vinculados à conjuntura em que se desenvolve a governança, em uma gestão urbana. Como afirma Lefebvre, o espaço "depende de interesses divergentes e de grupos divergentes que, no entanto, encontram uma unidade no Estado".[172]

No Brasil, o Tribunal de Contas da União publicou um documento intitulado Referencial Básico de Governança que trata de referenciais para implantá-la em

---

169 Conseil Européen des Urbanistes. The New Charter of Athens 2003. Disponível em: <http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/download/charter2003.pdf>. Acesso em: maio 2017.

170 KANASHIRO, Milena. Da antiga à nova Carta de Atenas − em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 9, p. 33-37, jan./jun. 2004, p. 36-37. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/3079/2460>. Acesso em: maio 2017.

171 CABANNES, Yves. **Presupuestos Participativos: Marco conceitual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana ya los Objetivos de Desarrollo del Milenio**. PGU-ALC, UN-HABITAT, PNUD: Quito, 2004.

172 LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte:UFMG, 2008, p. 53.

órgãos e entidades federais, entendendo que a governança no setor público é um conjugado de mecanismos que envolvem promover comandos, táticas e controle a serem postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, conduzindo as políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade.[173] A defesa da gestão democrática da cidade, que inclui a existência de governança da cidade, se dá a partir da Lei 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade, a qual prevê a (re) construção do ambiente urbano levando em consideração a presença, interação e participação da população, respeitando o exercício da cidadania por meio da democracia participativa.

A noção de governança urbana, na perspectiva europeia é preciso que se diga, vincula-se à noção de governar a cidade por meio de projetos, implicando, pois, em transformações do território urbano, na revisão dos modelos e modos de funcionamento diante do crescimento demográfico e da perspectiva de desenvolvimento.[174] Ainda que seja uma declaração europeia sobre como governar cidades,[175] pode ser visto e incorporado pelos demais países, tal qual o Brasil, como um padrão - pelo marco referencial adotado - de comportamento democrático, em que o poder público estabelece, junto aos cidadãos e à iniciativa privada como administrar bens e recursos públicos para exercer a tomada de decisões e ações que promovam desenvolvimento urbano com a participação e o controle social.

O processo de planejamento defendido pela nova carta, entre o final do século XX e o início do século XXI, propôs que a gestão das cidades assegurasse a incorporação de todos os segmentos sociais na vida econômica, social e cultural, de

---

173 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p.9-10.

174 PINSON, Gilles. **Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas – gobernar la ciudad por proyecto.** Valência: Universitat de València, 2009, p. 17.

175 "Na segunda metade do séc. XX foram proferidos inúmeros prognósticos pessimistas sobre o futuro das cidades europeias. Foram previstas baixas de produtividade, abandono e implosão das zonas urbanas centrais, criminalidade desenfreada, aumento das taxas de poluição e de degradação ambiental para níveis dramáticos, assim como a perda de identidade. [...] Como resposta, o Conselho Europeu de Urbanistas propõe a sua Visão, no limiar do novo milénio. Esta Visão não é nem uma nova utopia, nem uma projecção delirante de inovações tecnológicas. Esta Visão centra-se na Cidade Coerente. É essencialmente um instantâneo sobre aquilo que gostaríamos que as nossas cidades fossem, agora e para o futuro. Esta Visão é a expressão do objectivo para o qual os urbanistas europeus se comprometem a trabalhar e procuram contribuir, aplicando o melhor das suas capacidades profissionais – um objectivo que pode muito bem ser atingido se essa Visão vier a ser o objectivo de todos os actores responsáveis pelos processos de desenvolvimento e gestão sustentáveis do território." Conselho Europeu de Urbanistas. A nova carta de 2003. **A visão do conselho europeu de urbanistas sobre as cidades do séc. XXI.** Portugal: Lisboa, 2003. Disponível em: <http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf>. Acesso em abril 2017.

maneira que se interfira para materializar uma cidade coerente. Diante de tal abordagem, delineia-se o reforço ao direito à Cidade como uma cidade para todos, que seja coerente com o envolvimento e as demandas da população, dentro de um processo contínuo de participação. Sendo assim, as considerações sobre a promoção de mobilidade e acessibilidade, por exemplo, não poderiam deixar de incluir uma abordagem sobre o uso do solo, o sistema de transportes, o local da moradia e do trabalho, a serem concebidos dentro do território de forma articulada, visando estimular diversos modais e diminuir a dependência de veículos individuais, o que configuraria a funcionalidade urbana efetiva.

A questão ambiental, que está no núcleo dos debates contemporâneos sobre desenvolvimento urbano, foi abordada como uma diretriz a constar no planejamento urbano direcionando ações que promovam a conservação dos recursos não renováveis, o custeamento de energia e de tecnologias limpas, redução dos vários tipos de poluição, evitando o desperdício e promovendo a reciclagem com o apoio de comunidades locais.

A Carta de Atenas de 1998, depois revisada e republicada em 2003 pelo Conselho Europeu de Urbanistas amplia a visão da primeira declaração sobre as funções sociais da cidade, sob uma perspectiva denominada coerente, reconhecendo o ambiente construído diariamente pela lógica humana, em perene transformação, território de disputas. Avalia-se que foram incluídas na descrição da funcionalidade aquelas ações que promovem a cidadania por meio do fornecimento dos serviços – urbanos - de educação, saúde, segurança e proteção; as funções de gestão administrativa e participativa tais como a condução da prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, bem como a sustentabilidade urbana. A presença do poder estatal segue como idealizador da condição urbana feliz.

Ao eleger a melhoria da vida como algo que se quer atingir vivendo da cidade, é necessário que se dê maior delineamento aos instrumentos para seu alcance. Sendo assim, necessário confrontar a questão da função social da propriedade e da produção e divisão econômica do espaço urbano, que justapostos

reproduzem diferenças sociais que podem impedir a promoção do acesso da cidade por todos e todas.[176]

Entende-se por funcional aquilo que possui condições de contribuir com a satisfação das necessidades presentes em um sistema como o urbano.[177] Buscou-se um significado na sociologia para somar a intelecção de que a complexidade em que se insere a miragem funcional de cidade envolve as contradições - e não o consenso - da vida em um território urbano caracterizado fortemente por disputas ideológicas, econômicas e políticas. Desta feita, a noção de funcionalidade se faz necessária no estabelecimento de parâmetros dimensionais sobre a cidade, a relação de seus habitantes com o a mesma, bem como as relações pessoais e sociais travadas em seu território, todas circundadas ou promovidas por ações que realizam desejos, necessidades e utilidades.

A coerência urbana deve ser uma característica elementar da funcionalidade territorial. Tendo em vista que a cidade é um sistema que relaciona estruturas e pessoas em busca de crescimento, estabilidade, proteção, satisfação e segurança, fixando-se ou transitando em uma plataforma territorial, a planificação do mesmo não poderia se afastar dos interesses das pessoas pelo viver bem.[178] A cidade necessita guardar coerência com o provimento das funções específicas a serem desempenhadas para garantir acesso dos cidadãos aos bens e serviços, integração social que promova o exercício dos direitos civis e políticos por todos os segmentos sociais, bem como e de fundamental importância, a possibilidade de mobilidade que garanta circulação acessível dos bens, serviços e pessoas no território urbano.[179]

A compreensão sobre a funcionalidade territorial urbana está fortemente vinculada à expectativa do desenvolvimento e do alcance de uma vida sadia. No entanto, cada cidade está fixada em território que possui características próprias, contextualizadas no tempo e no espaço, em que a perspectiva funcional também

---

176 VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2016, p. 8.

177 CABRAL, Augusto. A sociologia funcionalista nos estudos organizacionais: foco em Durkheim. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 2, n. 2, p. 01-15, July 2004, p.-11-14. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.script=sci_arttext=S1679-39512004000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: maio de 2017.

178 A cidade reúne pessoas que necessitam estar em sociedade, agregando-se e humanizando-se, convivendo umas com as outras na busca segura pela tentativa da realização de seus anseios. ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos indivíduo*s***. SCHROTER, Michael (Org.); RIBEIRO, Vera (trad.); Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p.72-75.

179 MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: Domínio Urbano: Infra-estruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 189.

variará, diante da condição territorial e da capacidade estrutural e orçamentária do ente federativo, dentre outras questões.

O uso do termo *coerente* no contexto das cidades do século XXI encontra sua explicação na defesa da sustentabilidade urbana, que requer estruturas urbanas lógicas e equilibradas adequadas ao seu dinamismo e que possam produzir mais benefícios ao corpo social, ainda que não exista consenso e nem homogeneidade no ambiente citadino. A importância da relação harmônica e conexa entre território, espaço - natural e artificial -, os habitantes fixos e flutuantes, infraestruturas, bens, serviços públicos e privados, com as demandas dos diversos grupos sociais seria a resposta para evitar-se um colapso por incapacidade responsiva, dado que em certa medida as necessidades não são sequer promovidas local ou regionalmente, mas globalmente.[180]

A transformação de territórios urbanos funcionais impõe aos gestores municipais e aos diversos grupos assentados um conjunto de ações que não coincidirão a não ser na medida em que o diálogo se estabeleça permanente, transparente e democrático, no sentido de promover inclusão e integração social, vinculada à noção de solidariedade e redução das desigualdades, valores presentes na Constituição Federal de 1988.

O Estado social brasileiro tem como ponto de partida para o desenvolvimento, delineado no texto constitucional, um urbanismo social e democrático que não pode ser desconsiderado pelos agentes políticos, sociais e econômicos.[181] Para um balizamento e controle adequado às características locais e regionais com a observação de um regime jurídico próprio, deve estar compreendido que inclusão e integração, deveres constitucionais públicos, se opõem à exclusão social, o que obriga ao planejamento urbano propor a produção de condições de habitabilidade mínima, infraestrutura e serviços compatíveis com a demanda existente. O contrário, que pode se apresentar por ação ou omissão pública, tem por

---

180 BAUMAN, Zigmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise.** Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p.32-33.

181 José Afonso defende que a Constituição assume o plano diretor como instrumento básico da política urbana municipal com a função de ordenar o desenvolvimento, deixando de lado a concepção estática do planejamento urbano para a concepção dinâmica de sistematizar a atuação pública no território municipal para garantir o desenvolvimento para o futuro em uma rede urbana adequada ao bem-estar da população. SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 97-99.

resultado o alto custo de vida urbana,[182] degradação ambiental, propagação de segregação sócio-espacial com adensamento de regiões impróprias para habitação, bem como imobilidade diante do amontoado de usos e ocupações territoriais sem sistematização.[183] Tudo o que objeta ao avanço de um processo de desenvolvimento urbano.

A América Latina sofreu uma acelerada urbanização, marcada por conflitos sociais, desigualdade de acesso à terra urbana, segregação social e forte fragmentação espacial, muito diversa da urbanização européia.[184] Em termos práticos, a funcionalidade social coerente que se defende tem base nas propostas apontadas pela Nova Carta de Atenas, revisitada em 2003, sem se descolar do que é a condição urbana na América Latina.

Ainda, com a apresentação da Nova Agenda Urbana lançada em 2016, a funcionalidade social e o tema das cidades coerentes, em rede, ganhou novo relevo, a ser considerado no contexto latino americano. Compreender sua função social e defini-la coerentemente é um exercício formal e prático de promoção da equidade no desfrute do território da cidade. Desta feita, cabe assumir o debate público sobre a dinâmica da ocupação do solo, sua origem e sua capacidade de prover utilidades, comodidades e necessidades que implicam em concretização de direitos fundamentais em âmbito urbano.

Assim sendo, a construção de cidades funcionalmente coerentes no Brasil, passa por enfrentar a relação conflitiva entre quem produz e garante transformações nos espaços urbanos e quem pode ou não se apropriar deles, definidos pelo poder econômico que domina, inclusive, a estrutura administrativa estatal. A vida contemporânea se realiza no território urbano, em um ambiente de comportamentos,

---

182 O custo de vida nas cidades deve ser é enfatizado para que seja possível avaliar as condições urbanas em que vive a população brasileira, permitindo dimensionar e embasar a definição de políticas de planejamento e intervenção urbanas. A forma excludente como as cidades crescem, com a ocupação das áreas mais periféricas, sem estrutura, pelos mais pobres, significa um alto custo como, por exemplo, o para os deslocamentos que vai aumentando à medida que as fronteiras urbanas se espraiam, em função das maiores distâncias, cada vez mais periféricas. A mobilidade urbana, garantidora de uma cidade funcional, carece de atenção especial ao lado do cuidado com a moradia adequada. CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Desafios da mobilidade urbana no Brasil. **- Texto para discussão n. 2198.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p.10-12.

183 LIBÓRIO, Daniela. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004. p. 95-98.

184 OSÓRIO, Letícia. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In **Direito à Moradia Adequada e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade.** ALFONSÍN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 22-27.

condições e necessidades múltiplas, solicitando uma capacidade dialógica de tenso enfrentamento com o capital, a ser exercida constantemente.

A definição da funcionalidade coerente afina-se com a defesa do direito à cidade sustentável.[185] Distingue-se da ordenação territorial e da urbanização, quando tratadas de forma isolada, para reconhecer que a cidade é um ambiente coletivo que pertence a todos e todas, habitantes e transeuntes que têm o direito de encontrar nesse espaço as condições para realizarem-se política, econômica, social e individualmente.[186]

Diante do dinamismo que a vida nas cidades proporciona, a impossibilidade de livre circulação dificulta as condições de desenvolvimento. É uma das formas de usufruir do espaço urbano que, por sua vez, é resultado de um processo complexo envolvendo pessoas com seus interesses e necessidades, inseridas em um sistema em que o capital, a indústria e valor da terra a influenciam e condicionam diretamente. Ampliando sua concepção para além da circulação, se faz necessário projetar uma política de mobilidade urbana que integre o uso da cidade, ocupada por pessoas e suas atividades, em uma organização sócio espacial funcional.

## 1.5 UMA LEITURA DA LEI 12.587/2012 PAUTADA NO DIREITO À CIDADE

A cidade é resultado da ação dinâmica dos indivíduos sobre o território espacial, um *locus* de habitação, do exercício das relações sociais, de trabalho, em que a circulação de pessoas e bens é inerente à condição de vida urbana, além do direito de ir e vir.[187] Tal percepção se encontra com a perspectiva do peso econômico que tem a cidade e suas distintas escalas de produção e urbanização,

---

185 Aqui, uma definição de cidade sustentável que se encontra com a funcionalidade: "(...) cidade sustentável é o assentamento humano constituído por uma sociedade com consciência de seu papel de agente transformador dos espaços e cuja relação não se dá pela razão natureza-objeto e sim por uma ação sinérgica entre prudência ecológica, eficiência energética e equidade socioespacial." ROMERO, Marta A. B. Urbanismo sustentável no Brasil e a construção de cidades para o novo milênio. Disponível em: <https://www.usp.br/nutau/sem_nutau_2010/perspectivas/romero_marta.pdf.> Acesso em: maio 2017.

186 REBOLLO, Luis Martín. El planeamiento municipal: perspectiva general. In: REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo. (Dir.). **Fundamentos de Derecho Urbanístico – Tomo I**. Pamplona: Thomson Reuters, 2009, p. 267-268.

187 SANTOS, Milton. **Metamorfose do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988. p. 25.

um mosaico irregular traduzido em inúmeras áreas caracterizadas a partir de divisões sociais, determinantes para a conformação de todo e qualquer espaço.[188]

Sendo a circulação uma ação necessária e representativa da noção de funcionalidade da cidade, precisa ser promovida de maneira a criar condições de integração social, econômica e territorial capazes de cumprir a promessa do desenvolvimento.[189]

A divisão social do espaço urbano é um fator a ser observado também pelo Direito,[190] pois reflexo da tomada de decisões públicas em sede de planejamento urbano e que comandam a planificação capaz de excluir ou incluir vulneráveis, produzir espaços infradotados ou promover desenvolvimento.[191]

A mobilidade está diretamente ligada a essa estrutura, pois trata-se da possibilidade de movimento que tanto a divisão social do trabalho como a do espaço promovem. É em razão dos lugares e do que eles representam individualmente, coletivamente, econômica e socialmente que a mobilidade se dá, vinculada à capacidade de deslocamento em um território. Ao falar em mobilidade urbana é impossível excluir a zona rural. Ao contrário, ela é parte do itinerário perquirido por quem habita em um determinado local ou região, pois a mesma se dá de forma *intra* e *inter* territórios, senão não seria mobilidade.[192]

---

188 VASCONCELOS, Pedro de Almeida. CORRÊA, Roberto Lobato. PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2016, p. 8-9.

189 Ao defender as condições para integração ao invés de segregação, bem como coesão social e territorial, entende-se que as políticas urbanas apontam para a execução de um dever público legítimo de instrumentalização do acesso à satisfação de necessidades que garantam um nível adequado de vida, promovendo em verdade justiça social. HUALDE, Alejandro Pérez. El sistema de derechos humanos y el servicio universal como técnica para uma respuesta global. In: IRUJO, Antonio Embid (Director). **Derechos econômicos y sociales**. Madrid: Iustel, 2009, p. 96-97.

190 A configuração socioespacial brasileira resulta de um processo de estruturação espacial, marcado pela formação de extensas periferias desassistidas de infraestrutura, social e economicamente. Nesse processo de apropriação diferenciada as vantagens e recursos presentes no espaço urbano não estão disponíveis para todos. Destaca-se a relação entre a mobilidade urbana e a mobilidade social, características da urbanização brasileira que envolve movimentos urbano-rurais e urbanos-urbanos, sob uma perspectiva de busca por melhores condições de vida. CAIADO, Maria Célia Silva. Deslocamentos intra-urbanos e estruturação socioespacial na metrópole brasiliense. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 19, n. 4, p. 64-77, Dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artext&pid=S0102-88392005000400en&nrm=iso>. Acesso em: maio 2017.

191 MANSO, Maria Del Carmen de Guerrero. **La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y em situación de urbanizado.** Madrid: Iustel, 2011, p. 99-101.

192 BALBIM, Renato. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. **Palestra CETESB, Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo**, 2004, p. 23-24 Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_cidade_movimento_cap01.pdf>. Acesso em: maio 2017.

O termo mobilidade pode ser entendido, portanto, como o resultado de uma distribuição equitativa de condições postas à disposição da população e que intercambia modais, possibilitando fluxos de deslocamento de pessoas e bens no território da cidade.[193] Sua estruturação deve ser sistêmica para que possa surtir os efeitos desejados, pois determinará e definirá condições para sua realização e alcance. Deve estar atrelada às diversas escalas de necessidades dos indivíduos, bem como de suas estratégias de deslocamento, o que faz da mesma um elemento essencial no acesso ao direito à cidade sustentável.

Como um dos fenômenos mais importantes da sociedade contemporânea, a mobilidade é fundamental para a questão socioeconômica, como meio utilizado para acessar serviços e/ou bens, ocupando uma posição de destaque nos processos de desenvolvimento. Os deslocamentos tidos como pendulares, transnacionais e de curta duração ou não, têm tido impactos cada vez mais significativos na dinâmica sócio-espacial contemporânea.[194]

As previsões normativas, desde a Constituição de 1988, atribuem ao poder público diversas responsabilidades na elaboração e implantação de uma política de desenvolvimento que garanta cidadania e dignidade ao povo brasileiro. Diante do tema, é preciso ressaltar ainda que, de acordo com o texto constitucional, o transporte público tem papel essencial como instrumento de locomoção da população a ser ofertado pelo Estado. Segundo dados da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, o ônibus responde por 86,8% do transporte público coletivo urbano brasileiro, transportando, por dia, 40 milhões de passageiros, em 3.311 cidades pelo Brasil.[195]

Na perspectiva da atuação administrativa estatal, a garantia de condições para o deslocamento e a circulação de pessoas sempre esteve no ordenamento jurídico como um dever público à prestação de serviços de transporte coletivo, que o texto constitucional indicou como de interesse público e caráter essencial. No

---

193 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/2012:** essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 91.

194 MARANDOLA JÚNIOR, Eduardo. Novos significados da mobilidade **Revista brasileira Estudos de População.**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 199-200, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982008000100013&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt . Acesso em: mar. 2016, p. 198.

195 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRASNPORTES PÚBLICOS. Sistema de informação da mobilidade urbana. **Relatório Comparativo 2003-2012**. São Paulo: ANTP, jul.2014. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2016/9/3/sistemasinformacao-mobilidade--comparativo-2003_2014.pdf.>. Acesso em: abr. 2017.

entanto, a legislação brasileira passou a definir uma série de ferramentas de planejamento que possam tornar as cidades funcionais a partir da regulação de políticas públicas setoriais em âmbito nacional, que no caso da mobilidade urbana se configura na Lei n. 12.587/2012, da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Diante do tema mais amplo e complexo, embora a Constituição não trate da mobilidade em si, o conjunto normativo infraconstitucional construído propõe diretrizes para uma política que defina possibilidades reais das condições de deslocamento das pessoas dentro do território urbano,[196] permitindo que os cidadãos possam realizar suas necessidades e acessar bens e serviços de toda ordem.

A Lei de Mobilidade, entre definições sobre a identidade do transporte público ou privado, coletivo ou individual e a infraestrutura minimamente necessária, traz contribuições importantes à prestação de tal serviço público, tratado no âmbito da lei n. 8.987/1985 – lei geral de concessões e permissões de serviços públicos e das leis próprias de delegação de serviços. Com o capítulo destinado às diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo, a devida e necessária conexão com o sistema urbano de mobilidade propõe um arcabouço de conteúdo coerente com a prestação de um dos serviços indispensáveis à concretização do direito à cidade.

O transporte público promove mobilidade, inclusive a socioeconômica, que é complementar na compreensão do direito à cidade - local de promoção e proteção das potencialidades humanas. Porém, um ponto a ser levantado é a preocupação com o exaurimento dos recursos para o futuro das próximas gerações. A legislação fala de priorizar os modos de deslocamento não motorizados, mas se concentra em definir, desproporcionalmente, diretrizes mais específicas para os motorizados.

A preocupação em incluir entre os objetivos da política urbana a mitigação dos danos ambientais marca a referência e o compromisso com o desenvolvimento sustentável. No campo da mobilidade urbana sustentável, o planejamento deve observar a proteção ambiental, a sustentabilidade econômica e a justiça social como

---

196 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 91.

condicionantes importantes desse processo.[197] No entanto, sua previsão tem que surtir efeitos nas gestões públicas, já que, segundo o IPEA, “os ganhos marginais de redução de emissão dos poluentes locais ficaram cada vez menores ao longo do tempo”,[198] demonstrando a urgência em modificar-se os comportamentos que causam impactos no ambiente natural e na saúde das pessoas.

Diante de tais informações, é preciso ressaltar pelo menos dois importantes pontos: a maneira excludente como as cidades continuam a crescer, estimulando a malha viária a se expandir em função, necessariamente, das distâncias percorridas, bem como, de outra monta, as políticas de incentivo à produção, venda e utilização de veículos privados, que continuam prevalecendo sobre as medidas de estímulo ao uso do transporte público e do transporte não motorizado.[199]

A nova lei prevê como diretriz a prioridade dos meios de transporte não motorizados diante dos motorizados, ao tempo em que assume o transporte urbano como a principal referência da mobilidade. Na sequência, indica às gestões que o planejamento e redimensionamento dos seus custos e impactos necessitam ser assumidos e sistematizados, ao lado de estudos e intervenções feitas em outras áreas da infraestrutura urbana, tendo em vista o ritmo da urbanização brasileira.

Segundo a Associação Nacional de Transportes Públicos, as despesas com o transporte público brasileiro envolvem os custos externos, como os acidentes de trânsito e a emissão de poluentes, bem como os de natureza direta, pessoais e públicos, gastos pelo usuário para a utilização do sistema de transporte e aqueles para o funcionamento do próprio sistema (apenas uma parcela de todo o sistema de mobilidade), sendo o custo total, no Brasil em 2012, de mais de R$ 205,8 bilhões de reais.[200]

De fato, uma das maneiras de garantir a mobilidade é garantir serviços de transporte público, mesmo que não seja essa a única forma. A redução das

---

197 CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões**. **Texto para discussão n. 2194**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 17.

198 Idem, p.19.

199 Estudo aborda também a questão das viagens pendulares e de longa duração, o impacto delas no meio ambiente por meio da poluição gerada, bem como as frotas de veículos sucateadas. CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Desafios da Mobilidade Urbana no Brasil**. **Texto para discussão n. 2198**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 7-9.

200 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRASNPORTES PÚBLICOS. Sistema de informação da mobilidade urbana. **Relatório Comparativo 2003-2012**. São Paulo: ANTP, jul.2014. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2016/9/3/sistemasinformacao-mobilidade--comparativo-2003_2014.pdf.>. Acesso em: abr. 2017.

desigualdades em um país como o Brasil exige a presença do Estado como provedor de condições para que se modifique a tipo de desenvolvimento excludente que se pratica,[201] o que faz do transporte público uma significativa referência para a mobilidade.

A essencialidade do serviço de transporte se traduz na sua natureza instrumental, um meio para atingir a uma finalidade pública, que no Estado brasileiro significa realizar os objetivos definidos no artigo 3º da Constituição Federal, possibilitando o exercício de direitos fundamentais[202]. Tais objetivos a serem efetivados, como garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, impõem um comportamento público de oferta de utilidades e atendimento de necessidades indispensáveis à concretização e manutenção da dignidade humana, como o acesso à habitação, educação, ao serviço de saúde, ao deslocamento para o trabalho, que devem estar disponíveis na cidade.[203]

O diploma normativo sobre políticas públicas para mobilidade representou mais um avanço em legislação para a gestão pública urbana,[204] acrescendo robustez ao conteúdo do direito à cidade sustentável e funcional, além de induzir coerência ao desenho da cidade. A descrição se delineia a partir da definição de princípios, diretrizes, objetivos, com destaque para a indicação de medidas mitigadoras que melhorem as condições de mobilidade sem agressão ao meio ambiente, agrupadas em capítulos organizados de maneira a contemplar a coerência entre as possibilidades de deslocamento e infraestruturas necessárias.

O uso e a ocupação socialmente justa e equânime do espaço urbano se fazem com a planificação distributiva de recursos materiais para seu acesso.[205] Sendo assim, indicar o adequado funcionamento da mobilidade a partir do desenho dos usos que se quer induzir na cidade é fundamental para garantir melhoria na vida da população urbana, nos seus mais diversos segmentos.

---

201 BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 43.

202 BACELLAR FILHO. Romeu Felipe. **Reflexões sobre Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 48-52.

203 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço Público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social.** Curitiba: Íthala, 2016, p. 61.

204 RIZZATO, Rosana Tosti. Mobilidade Urbana e a Lei 12.587/2012. **L&C: revista de direito e administração pública**, v.15, n. 171, p. 20-22, set. 2012.

205 VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. **Mobilidade Urbana e Cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC Editores, 2012, p. 13.

A pluralidade de usos espacialmente distribuídos pode garantir a funcionalidade e sustentabilidade da vida na cidade. Por meio da descompressão do adensamento territorial a circulação a pé ou por outros modais pode ser feita e, a partir da redução das distâncias, tende a promover maior presença das pessoas nos espaços. Entende-se que os modais se complementam, podem ser substituídos periodicamente, porém o serviço público de transporte coletivo é fundamental ao usufruto da cidade como bem comum, compondo sua estrutura e promovendo coesão social e econômica.[206]

A Lei de Mobilidade cria o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, definindo-o como um conjunto organizado e coordenado de modos de transporte, de serviços e infraestruturas, determinando a relação articuladora para garantir o direito à cidade, pois a sistematização das necessidades, projetos de ações e estruturas de funcionamento não pode estar ausente quando da elaboração dos planos de mobilidade.[207] Ao lado de tais prescrições estão as previsões sobre planejamento e gestão democrática, enfatizando a participação social como elemento preponderante.

O direito à cidade relaciona-se com a mobilidade em razão das atividades urbanas e sua dependência da possibilidade de deslocamento. Assim sendo, o acesso aos espaços citadinos deverá ser planejado e realizado por meio de ações de mobilidade integradoras a partir da noção da cidade como um bem comum, concepção embasada em princípios de justiça, democracia e equidade social.[208]

Dentre as dimensões que se pode dar à cidade, a questão material - estrutura, infraestrutura, bens, serviços - que a cidade possui deve garantir o direito de ir, vir e circular livremente nos espaços, demarcando também uma dimensão simbólica e política, que por sua vez envolve reconhecer a cidade como uma expressão do ser humano e campo de busca por emancipação, desenvolvimento de

---

206 Trata-se também da gestão dos espaços públicos urbanos, que sob a ótica da administração incumbe ser chamado de domínio público urbano, o qual permite vantagens à população de maneira difusa, coletiva ou individual, com ofertas de funcionalidade social. MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: domínio urbano: infra-estrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 133.

207 CÂMARA DOS DEPUTADOS. O desafio da mobilidade urbana. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Estudos Estratégicos 7**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015, p. 48-49.

208 MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: Domínio Urbano: Infra-estruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 262.

hábitos, identidades, cultura.[209] A possibilidade de participação protagonista, não somente da construção da cidade, mas da gestão dos bens e serviços que nela estão e dela são expressão, confere ao indivíduo a sensação de pertencimento que estimula o uso e a cooperação na preservação dos espaços.

A lei aponta para tais questões ao prever uma definição das infraestruturas necessárias, objetivos de consolidação da democracia por meio da gestão participativa do cidadão-usuário, bem como ao indicar as diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana. [210] No entanto, poderia ter avançado mais sobre a perspectiva da regionalização, realidade presente nos grandes assentamentos urbanos, prevendo diretrizes de gestão compartilhada entre cidades pertencentes à regiões metropolitanas, bem como previsões de mecanismos de informação sobre as ações de mobilidade planejadas, decididas e realizadas pelos entes federativos, indicando de pronto um instrumento de controle objetivo, ao lado da previsão de conselhos participativos.

A promoção da mobilidade requer um redimensionamento da distribuição material equânime de bens, públicos e privados, no ambiente construído, imprescindivelmente acessível, pois voltado às pessoas. Nessa perspectiva a lei se apresenta com o objetivo de melhorar a acessibilidade, já prevista na lei n. 10.098/2000, fortalecendo o dever de ofertar diversas formas de deslocamento

---

209 Para Henry Lefevbre, "o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade." LEFEVBRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Moraes, 1991, p. 135.

210 "Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município. § 1º São modos de transporte urbano: I - motorizados; e II - não motorizados. § 2º Os serviços de transporte urbano são classificados: I - quanto ao objeto: a) de passageiros; b) de cargas; II - quanto à característica do serviço: a) coletivo; b) individual; III - quanto à natureza do serviço: a) público; b) privado. § 3º São infraestruturas de mobilidade urbana: I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias; II - estacionamentos; III - terminais, estações e demais conexões; IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; (...).V - sinalização viária e de trânsito; VI - equipamentos e instalações; e VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações."

possíveis ao ser humano, em determinado espaço, urbano ou rural, público ou privado.[211]

Para o direito à cidade sustentável, a mobilidade é uma função que deve ser promovida como resultado de uma integração eficiente entre bens, serviços e oferta adequada de condições para a circulação geral. É a garantia de capacidade de movimento dentro da cidade, a ser restringida somente em casos específicos, por ação competente do ente federativo.[212]

É preciso citar que o glossário apresentado pela lei no artigo 4º, torna a leitura do texto normativo autoexplicativa, garantindo informação à população menos conhecedora de uma série de termos técnicos, além de permitir que sejam dirimidas controvérsias sobre conceitos técnicos, resultado da reunião de várias especialidades, no âmbito da produção de planejamento e políticas públicas urbanas. Dada a complexidade que envolve a promoção da mobilidade urbana, ressalta-se que a legislação que permite tal compreensão promove condições de controle sobre a ação pública na cidade, apoiando e estimulando a gestão democrática participativa, como indica o capítulo V, artigos 21 e seguintes.[213]

O delineamento da política para a mobilidade urbana aponta para a importância do planejamento. A complexidade para garantir mobilidade está em lidar de maneira eficiente com uma série de fatores e processos distintos que estão, ao

---

211 "Art. 1o A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município". BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: maio 2017.

212 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 91.

213 "Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar: I - a identificação clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazo; II - a identificação dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução; III - a formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos; e IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos. Art. 22. Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana: I - planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei; II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade; III - implantar a política tarifária; IV - dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços; V - estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo." VI - garantir os direitos e observar as responsabilidades dos usuários; e VII - combater o transporte ilegal de passageiros.

mesmo tempo, na base estrutural do sistema produtivo e no cotidiano das diversas pessoas que necessitam circular pela cidade, englobando o sistema de transportes com os diversos modais de deslocamento e organização dos espaços, passando pela forma de uso e ocupação dos mesmos, bem como as interações espaciais.[214]

Para promover a eficácia de um sistema de mobilidade que garanta o funcionamento da cidade de maneira sustentável, parte-se da ideia de que é preciso observar e dialogar sobre o que necessita e deseja a população, bem como qual a dimensão que deve ter as ações promotoras de acesso e quais os seus impactos para o meio ambiente, natural e artificial – a própria cidade.

A superação dos desafios do modelo de urbanização nacional passa pela integração de políticas setoriais e do território em si. Ademais, necessita do envolvimento das escalas local, regional, nacional e não somente a intraurbana, em relação a qual a mobilidade é um dos eixos condutores para a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que colabore com os deveres de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação territorial, como prevê o artigo 21 da Constituição Federal de 1988.[215]

A mobilidade é um elemento fundamental na configuração do direito à cidade. O processo contemporâneo de progresso da humanidade tem se desenvolvido em seu território, que por sua vez tem desenho formado por diversos espaços, entre urbanos e rurais. Assim sendo, percorrê-la é um direito, uma necessidade permeada pelo legítimo interesse de deslocar-se, buscando atingir outros tantos direitos.[216]

A defesa da mobilidade urbana tem fundamento no reconhecimento da cidade como *locus* principal do exercício da cidadania. No Brasil, as cidades só existem quando alçadas ao patamar de Município,[217] estrutura fictícia que aglutina

---

[214] CAIADO, Maria Célia Silva. Deslocamentos intra-urbanos e estruturação socioespacial na metrópole brasiliense. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 64-77, out./dez.2005. Disponívelem <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artext&pid=S0102-88392005000400en&nrm=iso>. Acesso em: maio 2017.

[215] "Art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos." BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2016, p. 26.

[216] No Brasil, as necessidades de deslocamento têm um peso diferente de outros países. Não há igualdade social nas condições de deslocamento, como não há proteção e garantia social para o exercício de diversos outros direitos que só poderiam ser vivenciados no território da cidade. Aqui a importância da reafirmação do direito à cidade, reforçado pelo elemento da mobilidade.

[217] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 24-26.

um rol de competências políticas e administrativas próprias, a serem exercidas com o objetivo constitucional de promover o bem comum.

Para garantir a efetividade e eficácia da lei nacional e o aprimoramento da mobilidade urbana é preciso que o agir administrativo - políticas públicas, planejamento urbano e ações - esteja consubstanciado no dever de promoção da dignidade humana e da cidadania.

Na perspectiva da dimensão política atribuída à cidade, tal espaço aglutinador das relações sociais, deve ser propiciador de condições materiais para além da sobrevivência humana, promovendo a realização da cidadania, meio de concretização da felicidade que decorre da sensação de bem-estar social. [218]

## 1.6 O CONCEITO DE DIREITO À CIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

As formas de ocupar e usar o espaço urbano compreendem o exercício dos direitos fundamentais que exsurgem nesse ambiente. Embora a reflexão sobre a construção da cidade, em constante mutação, não tenha marcado suficientemente os estudos jurídicos sobre o tema, a prescrição normativa do direito à cidade é atual e tem mobilizado debates entorno do seu significado jurídico. O ponto de partida para a construção do conceito é uma reivindicação coletiva do espaço urbano, que realize direitos e promova desenvolvimento segundo as aspirações e necessidades de seus habitantes.

No cenário internacional, o direito à cidade ganha dimensão a partir das ideias de Henry Lefèbvre, sociólogo que cria o termo defendendo uma dimensão simbólica e filosófica da mesma, tendo em conta o impacto negativo sofrido por cidades em países de economia capitalista, com a conversão do território urbano em mercadoria a serviço exclusivo dos interesses da acumulação de capital. [219]

---

[218] Emerson Gabardo aponta em seus escritos a felicidade como fundamento político do Estado, destacando as ideias de Aristóteles sobre a dimensão política na polis, realizadora da "essência do homem". Desse modo o autor inspira o debate sobre as dimensões que o direito à cidade possui e seu impacto na vida do ser humano, encontrando-se, em certa medida, com a concepção Lefbvreiana de tal direito. GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 344-347.

[219] LEFBVRE, Henri. **O direito à Cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 105.

Para Lefèbvre, como para Milton Santos, o espaço e a cidade são núcleos centrais catalisadores das contradições sociais. Partindo da crítica ao modo de produção capitalista, identifica a dinâmica transformadora do espaço urbano, construindo cidades geradoras de conflitos, pois reprodução das relações socioeconômicas vigentes, capazes de expurgar uma parcela dos habitantes do acesso à cidade.

Discorrendo sobre ser a cidade uma projeção da sociedade sobre o solo, o sociólogo define o direito à cidade como uma forma superior de direito, o direito à liberdade,[220] à individualização e à socialização, à diferença, à participação e apropriação da obra "cidade", vivendo e criando os espaços, fundada na produção social do espaço urbano.[221]

Sob uma visão complementar à concepção do direito à cidade, o geógrafo David Harvey traz a seguinte análise:

> O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Aliás, com frequência, não se trata de um direito individual uma vez que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é, eu quero argumentar, um dos mais preciosos e dos mais negligenciados dos nossos direitos. [222]

A cidade é uma associação de pessoas que se relacionam em função de seus interesses difusos, coletivos, subjetivos, em busca incessante pela igualdade material e pelo direito de viver bem.[223] Sendo assim, a apropriação do espaço urbano conduz à sua concepção, organização e utilização em um território de ocupação

---

220 O professor Blanchet ressalta a vinculação inequívoca entre liberdade e desenvolvimento. BLANCHET, Luiz Alberto. O princípio constitucional da reciprocidade como pressuposto do desenvolvimento sustentável. In **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2010, n. 3, p. 32-55. Ago-Dez. Disponível em < http://www.abdconst.com.br/revista4/blanchet>. Acesso em jul. 2017, pp. 33-35.

221 MAKRYGIANNI, Vasiliki; TSAVDAROGLOU, Charalampos. El derecho contra la ciudad. In MATHIVET, Charlotte (Coord.) **Develando el derecho a la ciudad: representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad**. Paris: Ritimo, 2016, p.63.

222 HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomam as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 28.

223 A cidade reúne pessoas que necessitam estar em sociedade, agregando-se e humanizando-se, convivendo umas com as outras na busca segura pela tentativa da realização de seus anseios. ELIAS, Norbert**. A Sociedade dos indivíduos**. SCHROTER, Michael (Org.); RIBEIRO, Vera (trad.); Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p. 72-75.

definitivamente heterogênea que, segundo o filósofo, caberia ser exercido como um direito.[224]

O tema que envolve a cidade não escapou às mais variadas ciências, para além da arquitetura e urbanismo, tal qual a economia, a história, a sociologia, a filosofia, a geografia, especialidades que tem trazido sua contribuição para buscar entender e elucidar conflitos cada vez mais presentes, diante da escalada da urbanização.[225] No âmbito do Direito contemporâneo brasileiro, ainda que sua regulação esteja presente formalmente há pelo menos 15 anos, a defesa do direito à cidade ainda é uma árdua tarefa em que o desprestígio, dentre outras questões, reflete a dificuldade de mensurar qualitativa e quantitativamente seu conteúdo.

Tratar da questão urbana é analisar as possibilidades da vida na cidade, que estão diretamente atreladas às capacidades que possuem seus habitantes de vivenciá-la com suas possibilidades e dificuldades. As assimetrias no acesso a direitos, bens, recursos e meios em geral, bem como as dificuldades ou desvantagens – de caráter pessoal, ambiental, social ou relacional –, estabelecem parâmetros para um processo que marca a forma de ocupação do solo urbano, e por outro, reciprocamente, a forma de organização espacial que reforça a tendência de concentração de renda e de poder alimentador dos conflitos. [226]

A cidade como direito tem vários significados e conteúdos – sociológicos, filosóficos -, o que demonstra a complexidade do processo de urbanização, da produção do espaço, da reprodução ampliada do capital, das desigualdades sociais, econômicas e sócio espaciais. Dimensionar tal direito envolve compreender as concepções materiais, políticas, simbólicas além das jurídicas, para garantir-lhe definição. E para tanto, não é possível olvidar que, pensar a questão urbana envolve refletir sobre a complexidade de um território ocupado por pessoas dos mais variados interesses e necessidades, destinatárias dos mesmos direitos formais, carentes do atendimento que demandam.

---

[224] LEFBVRE, Henri. **O direito à Cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 43.

[225] Para Lefbvre, tais ciências tem um enorme peso na compreensão da questão urbana, mas nenhuma tem mais do que a História. Ainda, com a fragmentação da análise para fins de compreensão do tema, a contribuição veio na forma da criação de uma ciência da cidade. LEFBVRE, Henri. **O direito à Cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 42-44.

[226] ABREU, Mauricio de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011, p. 15.

Para ser caracterizado, o direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro, é preciso analisar o conjunto normativo que define direitos e deveres no território urbano, a partir da delimitação espacial, lugar de concentração da população urbana, produção, circulação, lugar de consumo de bens e serviços e também de atuação e decisão política. O que Lefebvre defendeu provocativamente na perspectiva filosófica e sociológica sobre o que é o direito à cidade, no Brasil a Constituição de 1988 substancia com comandos objetivos que indicam o valor de bem comum e sua configuração com um direito difuso, traduzível em pretensões coletivas e individuais.[227]

A legislação brasileira prevê textualmente o direito à cidade sustentável como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.[228] Tais previsões se encontram no texto da lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, refletindo as diretrizes e comandos constitucionais presentes, em especial, nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que por sua vez estão contidos no título da ordem econômica e financeira, posicionado após a descrição sobre os princípios da gerais da atividade econômica.[229]

---

[227] Para Daniel Hachem o interesse público em sentido amplo está vinculado aos interesses juridicamente tutelados, que seriam iguais aos direitos subjetivos e interesses legítimos, de natureza individual, coletiva ou difusa. Sua abordagem serve de fundamento para o que se defende, a promoção do acesso à uma cidade funcional é, para a população que nela habita, um direito de natureza difusa, interesse legítimo, dada a relação de proximidade com os fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito Brasileiro. HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público.** Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 378.

[228] BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/ leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: maio 2017.

[229] "Art. 182. 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. § 1º 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.§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros

O adequado desenvolvimento urbano, reflexo da materialização do direito à cidade, resulta de um processo que se delineia no Município - território que agrega zona urbana e zona rural. O Estatuto da Cidade, por sua vez, determina os institutos jurídicos próprios para a condução das prescrições constitucionais, aponta para a necessidade de definições apropriadas à competência municipal e prevê sanções para uma correspondente violação das regras estabelecidas. Modelo a ser construído e aprovado no âmbito de uma gestão democrática do território da cidade.[230]

A coerência normativa indica a importância e o valor dado à questão urbana, definindo o uso e ocupação da terra urbana, a planificação do espaço para garantir desenvolvimento sustentável, a partir do principal instrumento de política urbana, o Plano Diretor a ser elaborado em parceria com a população e aprovado como lei municipal.

Desde os princípios e objetivos fundamentais da República brasileira,[231] indicando diretrizes a serem encaminhadas no sentido da proteção à cidadania e promoção do desenvolvimento humano até as legislações sobre usos imobiliários, intervenções urbanísticas para obras e serviços públicos, existe todo um plexo de comandos provedores da funcionalidade da cidade. Como concebeu expressamente Thiago Marrara, com o qual concorda-se, "a função social da cidade e o direito à cidade são faces de uma mesma moeda (...)".[232]

---

quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião". BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2016.

230 CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, 2014, p. 23.

231 Daniel W. Hachem, defendendo a constitucionalidade do princípio da supremacia do interesse público aponta os mandamentos e valores alçados pelo texto constitucional que determinam de forma objetiva sua qualificação como princípio constitucional. Da mesma forma e na mesma linha de raciocínio, defende-se a presença do direito à cidade na perspectiva do interesse legítimo de usufruir plenamente de um espaço onde a possibilidade de realização das necessidades pela oferta de bens e serviços urbanos e pelo direito efetivo de acessá-los. HACHEM, Daniel W. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 230-231.

232 MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: Domínio Público: Infra-estruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 186.

Tais comandos não podem ser ignorados pelo poder público, tendo em vista o dever intrínseco de proteger a dignidade humana e promover o bem comum.[233] A cidade é contemporaneamente e como já demonstrado, o *locus* onde as necessidades coletivas e individuais são providas, é o próprio bem comum onde a concretização dos direitos fundamentais ganha forma.

Na perspectiva de avançar na configuração do direito à cidade, deve-se ter por base a descrição constitucional sobre o comportamento estatal de promover direitos, sem perder de vista as caraterísticas territoriais de um país de urbanização precipitada, disparidades socioeconômicas, fragmentação e conflitos territoriais. O caráter democrático de um regime estatal pode ser distinguido de acordo com o usufruto das liberdades urbanas, com o desenho da cidade e seu formato de ocupação.[234]

O reflexo das relações sociais no espaço urbano impõe um alto custo para a modificação da realidade citadina, no entanto, não se pode ignorar a presença do direito à cidade como um norteador das funções estatais e dos comportamentos pelo uso da propriedade privada, como se fora somente uma "apropriação normativa-institucional" carente de substrato formal. [235]

De acordo com a *global plataform for the right to the city*, rede composta por diversas entidades nacionais e internacionais comprometidas globalmente com as mudanças sociais e com a promoção do direito à cidade,[236] e que foi participante ativa no processo de elaboração e negociação da Nova Agenda Urbana nas Nações Unidas, os pilares desse direito se sustentam na possibilidade de distribuição espacialmente justa dos recursos, na participação e acesso a uma agenda política urbana e no respeito à diversidade sociocultural no território da cidade.

---

233 Romeu Felipe Bacellar alerta para os princípios consectários do Estado Democrático de Direito, destacando que o princípio da dignidade da pessoa humana é a principal justificativa de existência para todas as normas, disciplinando a atuação da Administração Pública no sentido do bem comum pela justa e equitativa distribuição de direitos e também de encargos sociais. BACELLAR, Romeu. **Reflexões sobre o Direito Administrativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 19-21.

234 LEFEBVRE, Henri. **O direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001, p. 99.

235 SCHIAVO, Ester, GELFUSO, Alejandro, VERA, Paula. El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. **Cad. Metrop**., São Paulo, v. 19, n. 38, p. 299-312, jan/abr 2017, p. 300. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3812.>. Acesso em: maio 2017.

236 A Plataforma Global é uma iniciativa de um grupo de organizações nacionais e internacionais que visam contribuir para a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos nacionais e locais. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt>. Acesso em abril 2017.

A dimensão dada ao direito à cidade é para além da provocação de Lefebvre sobre o direito à vida urbana, é ver a cidade como bem comum, que no ordenamento pátrio, tem sua identificação a partir da gênese do Estado Democrático de Direito, com sua principiologia plasmada em valores sociais de igualdade, participação, justiça e solidariedade.

Na perspectiva do primeiro pilar referenciado, a planificação que distribua os recursos materiais de maneira espacialmente e socialmente justa está vinculada ao dever público de garantir funcionalidade ao território urbano. Compete ao Estado o papel marcante de provedor de serviços públicos, muitas vezes precedidos de obras públicas, com a organização administrativa garantindo infraestrutura para o usufruto da população.[237]

As intervenções urbanas exigem coerência e adequação com as necessidades da sociedade, estando a distribuição de recursos materiais previstas na forma de serviços e obras de saneamento básico, abastecimento de água, limpeza urbana, transportes públicos e demais modais para a mobilidade, consoante a previsão de planos, com destaque para o Plano Diretor.[238] São ações sujeitas à previsão normativa e que exercem, para todo o conjunto de membros da cidade, funções socioeconômicas capazes de modificar as condições de vida de toda uma população.

Nesse sentido cabe citar a distinção feita por Thiago Marrara no tocante à infraestrutura e mobiliário urbano para dar suporte à defesa da função social da cidade, corolário do direito à cidade. O mobiliário urbano é composto dos equipamentos públicos e infraestrutura urbana, sendo uma espécie do gênero infraestrutura, por sua vez identificada como qualquer equipamento ou rede de suporte à prestação de serviços que convêm à cidade, dentro ou fora dela.[239]

Só há usufruto de tal direito se os espaços urbanos contidos na cidade estiverem servidos de condições que gerem benefícios a seus habitantes. Desta feita, o mobiliário urbano que acolhe os serviços de educação, saúde, lazer, esportes, o que inclui praças e espaços de conservação de ecossistemas e

---

237 CAMARGO, Juliana Werneck de. **O IPTU como instrumento de atuação urbanística.** Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 94.

238 MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil – política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 79-80.

239 MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: Domínio Público: Infra-estruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.181-182.

biodiversidade, deve estar distribuído de maneira equânime no território da cidade - que não é homogênea -, o que depende essencialmente do planejamento e da planificação democraticamente definidos.

Ainda, não é suficiente o suporte concreto às prestações, em sentido amplo, dos serviços que amparam a vida social. É necessário que a cidade tenha condições de ofertar meios e oportunidades equitativas de desenvolvimento em um sistema social, econômico e cultural que lhe corresponda. Nessa perspectiva, retoma-se o ponto em que o capítulo da política urbana, na Constituição, está contido na ordem econômica e financeira.

As previsões constitucionais definem o modo de ser de uma determinada economia, fundada, segundo o artigo 170 que a inaugura nos ditames da justiça social para assegurar a todos uma existência digna. A consagração das diretrizes que propõe a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a garantia do desenvolvimento nacional propõe investimentos públicos em um processo contínuo de mudanças que superem injustiças sociais de repartição, também do produto econômico,[240] em uma estrutura social hoje concentrada em atividades comerciais e industriais, fixadas no território urbano.

O segundo pilar aponta para o acesso e a participação efetiva da população urbana nos processos de decisão sobre a cidade, feitos mediante políticas públicas de planejamento, planificações e atos materiais. Nenhum dos elementos citados consegue promover eficiência isoladamente, sem coordenação e diálogo, bem como a participação dos habitantes concede legitimidade, eficácia e possibilidade maior de efetividade aos modos de intervenção urbana. O direito à cidade sustentável encontra suporte para implementar tal dimensão política a partir do artigo 2º do Estatuto da Cidade,[241] que não só lhe faz remissão como prevê a gestão democrática como uma diretriz geral da política urbana para implementá-lo, tendo respaldo constitucional.

Os mecanismos de atuação urbanística variam por seu caráter estruturante e executório. O protagonismo popular na (re) construção dos espaços, bem como a ocupação do território de maneira a atender às demandas dos segmentos sociais,

---

240 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 217-229.

241 SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes. In: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, 2014, p. 58-59.

satisfazendo necessidades e aspirações sempre foi a tônica da dialética urbana que, pela bandeira da Reforma Urbana, concebeu o próprio Estatuto da Cidade.[242]

Com a obrigatoriedade prevista nos artigos 43, 44 e 45, do Estatuto da Cidade, para a criação de órgãos colegiados, promoção de debates, audiências e consultas públicas para, inclusive, as propostas de planos plurianuais e diretrizes orçamentárias, envolvendo até mesmo os gestores de regiões metropolitanas, e ainda a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei relativos a planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o direito à cidade sustentável reflete a cidade como bem comum, contrapondo-se às características marcantes de segregação territorial que exclui socialmente a população da funcionalidade urbana.[243]

Reforçando o direito à cidade sustentável, é possível citar diversos instrumentos normativos que preveem audiências públicas, embasando a gestão democrática para garantir o controle do cidadão diante da atuação administrativa, seja no território da cidade ou mesmo no campo.

No que se refere pontualmente à legislação urbanística, aponta-se novamente o previsto no artigo 2º, inciso XIII; nos artigos 39, 40 parágrafo 4º, incisos I, II e III e nos artigos 43, 44 e 45 da lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Analisando de maneira específica os artigos citados, tem-se o dever de ordenação e controle do emprego do solo para garantir o direito à cidade sustentável,[244] o que impõe a participação social nos processos de implantação de empreendimentos de potencialidade negativa, definindo o interesse difuso da população no ambiente construído; na intervenção que poderá tornar a cidade funcional ou não, e a que custo.

Sobre a previsão do Plano Diretor como instrumento básico de política urbana, os artigos 39 e seguintes do Estatuto determinam os procedimentos para sua elaboração e aprovação, corroborando com a compreensão de que o direito à cidade se perfaz na possibilidade de decidir, em conjunto com o poder público, os

---

242 BRAGA, Andréa Luiza Curralinho; PESSALI, Huáscar Fialho. Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro. **Guaju,** Matinhos, v.1, n.2, p. 3-22, jul./dez. 2015, p. 6. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/45033. Acesso em: maio 2017.

243 BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, 2014, p. 344-345.

244 SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, 2014, p. 55.

contornos que o território do município passará a ter, de maneira planejada, definindo sobre a propriedade, sua função social urbana e a implementação da própria política de desenvolvimento urbano.[245]

Diante do histórico de adensamento e expansão da malha urbana, com padrões predominantemente desiguais de acesso à terra urbanizada, à moradia adequada e à mobilidade urbana,[246] toda e qualquer intervenção, pública ou privada, na cidade refletirá no seu valor de uso e na acessibilidade do cidadão a melhores ou piores condições de vida urbana. [247]

Por prescrição normativa expressa têm-se as previsões instrumentais para a gestão democrática a partir da própria definição do Estado brasileiro, constituído Democrático e de Direito. Citando a Constituição, no artigo 37, parágrafo 3º encontra-se a previsão do direito à participação do usuário na administração pública direta e indireta, a ser regulado por lei específica assegurando ao cidadão a possibilidade de interferir em tomadas de decisões públicas.[248] Tal previsão vai ao encontro da importância da presença ativa dos cidadãos no controle democrático da gestão pública, que na perspectiva do direito à cidade, não poderia se dar tão somente por determinados segmentos da sociedade, senão por todos aqueles que sejam destinatários das decisões públicas tomadas no território urbano.

Analisa-se que o comando normativo para a participação do cidadão permite um controle garantidor de que o direito difuso à cidade, a ser promovido com a sua funcionalidade, possa ser efetivado por meio dos demais instrumentos normativos indicados e não seja utilizado tão somente em favor de alguns, mas de todos que habitam e circulam pelo espaço citadino.

---

245 CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001.** São Paulo: Malheiros, 2014, p.326-327.

246 "Parte dos problemas urbanos vividos pela população brasileira hoje em dia é resultado desse forte e rápido crescimento das cidades, ocorrido após o início do processo de industrialização brasileira, sem que houvesse investimentos correspondentes na rede de infraestrutura urbana, formando grandes passivos nessa área." CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Desafios da mobilidade urbana no Brasil. **Texto para discussão n. 2198**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 8.

247 PEREIRA, Silvia Regina. **Percursos urbanos: mobilidade espacial, acessibilidade e o direito à cidade**. 2006. 323 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2006, p. 60-75. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/105070.>. Acesso em: maio 2017.

248 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 54.

A dimensão urbana dos deveres e direitos fundamentais justifica a defesa da existência real do direito à cidade sustentável. A cidade é o lugar escolhido para afiançar o desenvolvimento humano na contemporaneidade, tendo em vista ser, presente e prospectivamente, o local de maior concentração dos indivíduos em busca por realizações pessoais e coletivas.[249] Em sendo funcionalmente acessível, à cidade se atribui, para além das necessidades e possibilidades de progresso, também o cultivo do corpo e do espírito, a realização da alegria de viver.[250]

Para os especialistas da Organização das Nações Unidas para a habitação e o desenvolvimento, há um longo caminho a ser percorrido e que passa por equilibrar, com ações concertadas, o acesso aos serviços básicos e à habitação adequada para a parcela da população excluída da cidade formal.[251]

A indicação de pilares auxilia na mensuração e descrição do direito à cidade, cabendo pensar a mesma sob uma dimensão simbólica. A cidade tem significado valorativo, identificador e memorial, um organismo vivo no qual a possibilidade de promover intercâmbios sob tal perspectiva poderá reproduzir solidariedade, possibilidades de resolução racional dos conflitos inerentes à condição de vida coletiva, bem como a promoção da sustentabilidade com vínculos inclusivos.

Defender o direito à cidade sustentável como um bem comum que deve garantir condições adequadas a partir da sua funcionalidade é agir na promoção de direitos que estão vinculados a um sistema de integração social, sede das organizações públicas, que tem por dever, segundo José Afonso da Silva, promover bem-estar.[252] A promoção de uma vida melhor depende do eficiente funcionamento da estrutura administrativa pública, de acordo com as previsões constitucionais e

---

249 De acordo com o relatório da ONU, Cidades do Mundo, a perspectiva de que em meados desse século 66% da população mundial viva em cidades. Ainda, se avalia que a população rural tem crescido lentamente, esperando-se uma redução da mesma. Apontou-se ainda um fator de urbanização que envolve as megacidades, que em sua maior parte está localizada em países em desenvolvimento, tendência que deve continuar já que muitas cidades de Ásia, América Latina e África devem se tornar megacidades até 2030, segundo o relatório. Atualmente, as 600 principais cidades do mundo têm 1/5 da população mundial e geram 60% do PIB global. As mesmas estão localizadas principalmente em países desenvolvidos. O relatório apresenta um capítulo sobre a urbanização como uma força transformativa, no entanto indica que o modelo atual de urbanização é insustentável, sendo necessário pensar e efetivar "novas formas de colaboração, cooperação, planejamento, governança, financiamento". Disponível em: <https://nacoesunidas.org/atual-modelo-de-urbanizacao-e-insustentavel-onu-habitat-relatorio/>. Acesso em: maio 2017.

250 CORBUSIER, Le. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

251 ONU BR. **Relatório sobre o estado das cidades no mundo**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/atual-modelo-de-urbanizacao-e-insustentavel-onu-habitat-relatorio/>. Acesso em: maio 2017.

252 SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 25.

infraconstitucionais, depende ainda de um desenho espacial que contribua para a redução das desigualdades socioeconômicas, bem como de um mercado que se desenvolva a partir de livres iniciativas, regulado por princípios de proteção ao trabalho, função social da propriedade e justiça social.[253]

Na esteira das previsões constitucionais, o direito à cidade se respalda, prioritariamente no artigo 1º que prevê como fundamentos da República, a cidadania e a dignidade da pessoa humana e no artigo 3º dos objetivos fundamentais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação.[254] Compete ao Estado brasileiro respeitar e valorizar as etnias, religiões, cultura e costumes, cabendo também a organização e definição pública dos espaços habitáveis, o planejamento e a planificação territorial urbana que dispenda tratamento e condições equânimes de acesso à cidade a partir desses condicionantes.

Tal previsão indica limites para a atuação administrativa dos gestores municipais que governam as cidades. Trata-se de trazer à tona o princípio da impessoalidade e o dever do agente político de administrar para todos independente de suas convicções personalíssimas, mesmo quando impressões pessoais conduzem comportamentos administrativos. A atividade estatal tem o dever de promover o bem comum, sob pena de desacreditar e comprometer a atuação administrativa.[255]

Na perspectiva da questão urbana, promover o bem comum passa por respeitar a diversidade sociocultural presente nas pessoas que ocupam todo o tecido social, investindo no diálogo e na participação como forma de acomodar a complexidade orgânica da cidade. Os conflitos lhe são inerentes, no entanto seu acirramento é uma possibilidade concreta que resulta do investimento ou não em promover urbanização com respeito à cultura, à história, às necessidades lineares ao grupo, considerando isonômica e equanimemente suas condições e atributos em razão da promoção da cidade como um bem comum.[256]

---

253 MORAES, Filomeno. **Constituição Econômica Brasileira - História e Política**. Curitiba: Juruá, 2011, pp.230-235.

254 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2016.

255 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre o Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 21.

256 HOLANDA, Frederico. **Arquitetura e Urbanidade**. São Paulo: Pro editores, 2003, p. 16.

A cidade, composta de espaços, públicos e privados, situados em um mesmo território recebe o impacto da diversidade sociocultural complexa que se defende como caracterizadora do direito à cidade. Nesse sentido, reforça-se que sua concepção agrega o sentimento da vida citadina, com pessoas desempenhando papéis e reproduzindo sua existência também em níveis culturais. Agregar o respeito à cultura na (re)concepção das cidades é fundamental para compreender o significado do direito à cidade como um direito humano, promovendo-o a partir da sua funcionalidade. A cidade só existe porque há pessoas que a fazem em sua estrutura e dinâmica. Quando se fala em relações de força e interesses em conflito, é indispensável pensar que essa situação está integrada ao cotidiano vivido, local no qual, homens e mulheres, com suas necessidades, materiais e sociais, se inserem por inteiro buscando realização.[257]

A ideia de lançar luzes ao direito à cidade tem como objetivo provocar o debate sobre sua realização e reconhecimento pelas demais áreas do Direito, reforçando-o na concepção urbanística e o ambiental. O direito à cidade é um correspondente do não isolamento do indivíduo com a natureza, a possibilidade de promover desenvolvimento mantendo vínculos sustentáveis com o meio ambiente natural.

A vida urbana ganha estrutura e forma por meio do conjunto de ações e relações envolvidas no arranjo territorial e administrativo, no comércio, na divisão social do trabalho e no próprio processo de urbanização, consolidando-se juridicamente no Município, que por sua vez recebe da Constituição um rol de competências próprias da questão urbana.

No cerne desse processo está o ser humano e o desejo de ser feliz desenvolvendo-se, direito integrante dos direitos de solidariedade, os quais são titulares os povos e não o indivíduo, defendido a partir da Resolução 41/128 da

---

[257] A ideia de Paulo Carmona sobre a desordem urbana como agressão às funções urbanísticas que podem garantir qualidade de vida, se somam à compreensão de que o direito à cidade sustentável, a cidade como bem comum, se realiza no respeito e reconhecimento da diversidade sociocultural, contribuindo também para amenizar conflitos e violência urbana. CARMONA, Paulo. **Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana**. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014, p. 296-297.

assembleia Geral das Nações Unidas, em 1986,[258] declaração sobre o direito ao desenvolvimento, que proclama em seu artigo 1º:

> 1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar. [259]

O desenvolvimento é um processo pelo qual é possível, paulatinamente, eliminar-se as desigualdades que a Constituição Federal aponta como objetivos do Estado brasileiro. No mundo e no Brasil urbanizado, em que o crescimento urbano está vinculado à perspectiva de desenvolvimento, seu imbricamento é real. A melhoria das condições sociais e econômicas tem sido buscada pela população - haja vista o adensamento demográfico amplamente apontado - na cidade, pelo que representa simbolicamente e concretamente, uma oportunidade de acesso a um conjunto de bens, serviços, oportunidades e valores que justificam sua atratividade no sentido de permitir a superação de limites às liberdades reais e substantivas.[260]

A Constituição brasileira de 1988 estabelece o Estado democrático e social de Direito articulando direitos civis, políticos, sociais e direito ao desenvolvimento a um sistema econômico capitalista, destacando princípios, objetivos, diretrizes e regras que relacionam promoção da cidadania à igualdade de acesso às condições que habilitam o exercício da mesma com dignidade.[261] Seria possível falar em direitos do cidadão, tão somente, apartado da cidade, se parte das possibilidades de realização de tais direitos não estivessem vinculadas à localização de assentamentos e aglomeração humanos caracterizados por elementos muito específicos da condição urbana de ser e estar.

Se uma parte da promoção do acesso às condições de desenvolvimento - cidadania plena - está vinculada à sua localização territorial, parte da violação do acesso à cidadania e ao desenvolvimento se dão no mesmo território, perpetrados

---

[258] BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 38-40.

[259] BRASIL. Desenvolvimento e inclusão social. **Coordenação de edições técnicas.** Brasília: Senado Federal, 2016, p. 52.

[260] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17.

[261] BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 39-41.

por desrespeitos ao acesso à terra urbanizada, à segurança da moradia, que pode se dar tanto pela posse quanto pela moradia, inacessibilidade aos serviços urbanos públicos e às condições de trabalho e também de consumo.

O direito à cidade, presente no ordenamento jurídico brasileiro tem em seu conteúdo o direito de acesso ao território que sedia uma comunidade política com condições sustentáveis de habitabilidade igualitária, funcionalidades efetivas e adequadas à vida humana, apropriadas a gerar melhoria e capacidade em um ambiente de desenvolvimento. Está previsto no Direito brasileiro, de maneira específica e também de maneira geral, articulando categorias que estruturam a ordem urbanística por comandos normativos que indicam a maneira de agir do poder público na sua tutela e promoção por meio de políticas públicas de planejamento, planificação, ações e controle da expansão urbana.[262]

[262] BONIZZATO, Luigi. **A Constituição Urbanística e Elementos para a Elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico.** Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2010, p. 17-21.

## 2 PLANEJAMENTO SOCIAL DAS CIDADES PARA O SÉCULO XXI

O planejamento é o principal instrumento para viabilizar políticas públicas de desenvolvimento urbano. Sua exigência, que é concomitante com ao dever de atuação do Estado, impõe-se como mecanismo essencial de organização estatal, determinante para os investimentos e intervenções na cidade, propulsor para avanços que envolvem dinamização e reorientação de transformações socioeconômicas, bem como controle de ações que envolvem mitigação dos impactos socioambientais. [263]

De forma geral, o planejamento é um processo técnico com definições de etapas específicas, diretrizes, estabelecimento de metas e realização de um determinado fim. Tal processo, na perspectiva urbanística, envolve pensar o território de um Município, uma região, com zona urbana e zona rural, promoção da urbanização da terra relacionada à condição de habitabilidade, serviços e obras de saneamento básico, condições de mobilidade, levando em consideração, por vezes, o nível de segregação social e urbana, bem como as soluções para os assentamentos precários e o que resultará da sua regularização.[264]

Essa variedade de configurações reais, resultado de uma série de processos voluntários ou não, deve ser reconhecida e dimensionada para que o planejamento instrumentalize o poder público. Do planejamento passa-se aos planos, gerais e específicos, que ainda podem ser imperativos e indicativos, conforme tenham valor normativo ou não.[265]

Diante da crescente urbanização, cada vez mais se impõe ao Estado, em especial em países como o Brasil, uma atuação sistêmica de planejamento e ações que reconheça e interfira no território, por partes e integralmente, de forma a viabilizar o desenvolvimento humano, materializando o acesso aos direitos sociais e econômicos, dentre eles o direito à cidade.

---

263 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O planejamento do Serviço Público de Saneamento Básico na Lei n. 11.445/2007 e no decreto n. 7.217/2010. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 226.

264 Entendido como um processo institucional de configuração técnica, política e jurídica, a ser imposto formalmente por meio do dever de elaboração de planos que o consubstanciem. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2012, p. 88.

265 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 89.

O planejamento, que não depende mais da vontade dos gestores, tendo em vista sua previsibilidade obrigatória para que sejam produzidos planos de intervenção, tem impacto no agir administrativo instrumentalizando as políticas públicas, estabelecendo custos, promovendo coesão das ações e sistematizando os comportamentos públicos e também privados em uma perspectiva progressista do local ao nacional.[266]

## 2.1. A DIMENSÃO JURÍDICA DO PLANEJAMENTO

A exigência do planejamento estatal se justifica na razão de existência do próprio Estado. As previsões que balizam o Estado Republicano e Democrático de Direito brasileiro autorizam a ação administrativa a agir por meio de instrumentos e nos limites que demarcam sua existência, função e finalidades para as quais o planejamento é um instrumento vital.[267]

A legislação brasileira impõe uma série de ações a serem executadas pelo Poder Público, partindo de um comando de planejamento e planificação, sempre envolvendo serviços públicos, infraestruturas, gestão de uso dos bens, intervenções e oferta de mobiliários urbanos por meio de planos de atuação municipais, estaduais, regionais e federais.[268]

A relação entre as ações públicas e o ato de planejar é simbiótica, necessária e obrigatória para garantir o cumprimento dos deveres estatais, dentre os quais o objetivo de promover o desenvolvimento nacional.

Embora seja visto por parte dos especialistas econômicos como um instrumento de característica interventiva, dirigente e não vinculatória, tendo em vista

---

[266] Segundo Parejo Alfonso, "Todas las formas espaciales se inscriben em los campos de la política y la economia, entendidas como disciplinas teleológicamente normativas de la acción humana: la política mediante vinculaciones imperativas y la economia mediante fijación de valores referidos a la relación entre la utilidad y el coste." ALFONSO, Luciano Parejo. **La construcción del espacio**: uma introducción a la ordenación territorial y urbanística. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p.49.

[267] MARRARA, Thiago. Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado.** nº 27, julho/agosto/setembro, Salvador, 2011, p. 2.

[268] MARRARA, Thiago. **Bens Públicos**: Domínio Urbano: Infra-estruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 242.

o forte vínculo com a atuação estatal na área econômica,[269] o planejamento alçou posto de processo jurídico, ao lado de seus atributos técnicos e políticos, a ser desenvolvido com base em premissas, valores e princípios constitucionalmente definidos, fundamental para a questão urbana.[270]

De acordo com Myrian Baptista, planejar se refere a dar início "ao processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de questões que se colocam no mundo social".[271] Se apresenta sob a forma de um processo político permanente, composto de atividades tais como reuniões e estudos de conteúdo técnico específico, que apoiarão decisões sobre ações, prazos, recursos e trajetos a serem percorridos para a efetivação do conteúdo selecionado – caráter político -, bem como seu controle e avaliação.

Acrescenta-se que o planejamento ultrapassa a fronteira do técnico e político, tratando-se de uma função pública de planejar, a qual propõe uma "mudança qualitativa",[272] consistente e prospectiva na atuação estatal e no meio em que se debruça balizada pelas definições constitucionais e infraconstitucionais. Sua dimensão jurídica está sedimentada, mas é preciso que seja exercida de maneira sistêmica e utilizada como instrumento de controle vinculado aos princípios constitucionais administrativos.

O planejamento ocupa um lugar de significativa relevância no texto constitucional brasileiro, tendo em vista sua referencia ultrapassar o âmbito das atividades econômicas. De modo que a estruturação de políticas públicas, não só as urbanísticas, e a definição do caminho a ser seguido para sua realização prescindem do mesmo como ferramenta propositiva de mudanças reais. Para o Estado Social e Democrático de Direito, o planejamento é uma das expressões da política,

---

269 REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Junho 2009, Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010, p. 3. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1522.pdf> . Acesso em: mar. 2017.

270 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2010, p. 150.

271 BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras , 2013, p. 13.

272 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2010, p. 346-347.

representa a possibilidade de promoção das condições de alcance da igualdade substancial para o corpo social, pelo seu caráter prospectivo.[273]

Partindo dessa premissa, o processo de planejamento possui *status* jurídico se formatando como um *iter* para um conjunto de propostas de realizações administrativas do poder público, sendo obrigatório para determinadas ações públicas, dentre elas a que prevê organização e intervenção nos espaços urbanos. Para decidir sobre determinada obra estruturante é necessário que se decida em que áreas da cidade são possíveis e necessárias às obras, o que solicitando de planejamento urbano atrelado ao planejamento orçamentário.

Os parâmetros e definições de diretrizes, objetivos e a planificação que o ordenamento jurídico imputa ao poder público podem ser verificados a partir do texto da Constituição Federal, em especial nas previsões sobre competências, nas quais estão previstos o dever de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, artigo 21, IX ; dever de observância sobre planejamento e planos urbanísticos para ordenamento territorial dos Municípios, artigo 30, VIII e 182; dever de sistematização e compatibilidade por meio de diretrizes e bases para o planejamento nacional e o regional, artigo 174.[274] Complementando a referência ao planejamento no texto constitucional, frisa-se a previsão sobre a competência para que o Congresso Nacional possa dispor sobre planos e programas nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento, com a sanção do Presidente da República.[275]

A Constituição, desdobrando seus apontamentos a partir do artigo 3º sobre os objetivos do Estado brasileiro, passa pelas competências e deveres de agir e chega ao capítulo da Ordem Econômica e Financeira, definindo a Política Urbana Brasileira, indicando os instrumentos próprios para sua execução, dentre os quais estão o planejamento e a planificação, sendo estes aspectos específicos de uma

---

[273] COSTA, Dina Trovo; CORREA, Fátima Rejane K.; DENARDIN, Sandra; NUNES, Simone Santos; ASO, Tami Teixeira. Mobilidade Urbana e o a acesso à cidade: uma questão de planejamento. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico.** n. 54, Jun-Jul/2014, Porto Alegre: Magister, 2014, p. 28.

[274] BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de edições técnicas, 2016.

[275] Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de edições técnicas, 2016.

concepção jurídica política do dever de planejar, que compete ao Estado-administração brasileiro.[276]

O reconhecimento da dimensão jurídica do planejamento urbano não é uma inovação. No entanto, o tema carece de atenção, tendo em vista a função que exerce na contemporaneidade do Brasil urbanizado e a perspectiva jurídica constitucional que se defende. A *priori*, é preciso reconhecer que o desenvolvimento em países latinos americanos, matizados por grandes índices de desigualdades socioeconômicas tem se dado também de forma desigual.[277]

Aqui, importa salientar a previsão feita no Decreto Lei n. 200/1967, o qual define o planejamento, a coordenação e o controle como princípios fundamentais da organização administrativa federal,[278] complementando em seu artigo 7º que a ação governamental deverá obedecer ao planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico e social do país.

Tal apontamento é feito no sentido de demonstrar que a juridicidade do planejamento para o desenvolvimento, concebida em um ambiente de conformação jurídica e política estatal associado à centralização tecnocrata, mais voltado à condução da política econômica, remanejamento de verbas orçamentárias e gastos públicos pode promover um tipo de desenvolvimento sob uma perspectiva

---

276 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p.91.

277 Os índices de desigualdade foram apresentados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil, publicado em março de 2017 avalia que "no IDH ajustado à desigualdade – um método que relativiza o desenvolvimento humano em função da diferença entre os mais e menos abastados de um país – o Brasil é o 3º país que mais perde posições, empatado com Coreia e Panamá e atrás somente do Irã (-40) e de Botsuana (-23). Em relação ao Coeficiente de Gini (2010-2015) – instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo e aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos – o Brasil é o quarto pior da América Latina e Caribe, atrás somente da Haiti, Colômbia e Paraguai." PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano.** Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/presscenter/articles/2017/03/21/relat-rio-do-nud-destaca-grupos-sociais-que-n-o-se-beneficiam-do-desenvolvimento-humano.html>. Acesso em: mar. 2017.

278 "Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento.II - Coordenação.III - Descentralização.IV - Delegação de Competência.V - Contrôle. Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de govêrno; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso". BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: mar. 2017.

dissociada de práticas institucionais democráticas,[279] sem produzir em si as mudanças necessárias para a redução ou eliminação das desigualdades existentes, que no território urbano tem crescido de maneira significativa, haja vista o relatório sobre desenvolvimento humano apontado anteriormente.

A perspectiva de transformações estruturais, econômicas e sociais modificadoras da realidade urbana, inclusive alterando o direcionamento das ações do Estado, principal responsável pela materialização do acesso aos direitos fundamentais, só se apresenta com o planejamento racional para o futuro, próximo e mais distante.[280] Desta feita, reconhece-se que a função que o planejamento exerce, de cunho elementar à concepção de políticas públicas, para o cumprimento do mister do Estado Democrático e Social de Direito é de extremo relevo,[281] destacando que sua juridicidade tem alicerce na própria definição tomada pelo Estado brasileiro em 1988.

Tendo em vista a determinação de que o Estado exerça a função de planejamento urbano, trata-se de reconhecê-lo como um processo racional de formulação prospectiva e historiadora das decisões públicas, envolvendo ideias, identificação de agentes, práticas de atos, definição de recursos para ações estatais, não se exaurindo apenas na questão orçamentária – Lei de Responsabilidade Fiscal, lei n. 101/200 – pois deve incluir a formação de opinião dos cidadãos, sob a perspectiva da democracia participativa.[282] A Constituição estabelece um rito geral para o planejamento urbano.

Tal instituto, como instituição jurídica, está delineado em diversos documentos normativos infraconstitucionais, mas o principal é o Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001. A legislação urbanística, com um rol de regras e instrumentos urbanísticos, reforça o planejamento e sua natureza normativa estabelecedora de comportamentos e consequências práticas, vinculadas ao exercício de direitos e deveres, tanto para os poderes estatais, que os cria, quanto para a sociedade em

---

279 BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 195-200.

280 Idem, p. 50-51.

281 MÉSZARÓS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011, p.115.

282 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013, p.185-186.

geral.[283] A cidade tem uma função social a desempenhar na vida de seus habitantes, o que faz da construção do espaço urbano – entre bens públicos e privados - uma teia complexa de usos, no qual a intervenção publica e privada não pode se dar como um apinhado de disposições sem vinculação com as demandas existentes nesse território.[284]

Para o planejamento urbano coube estruturar as intenções[285] de viabilizar a vida na cidade de maneira sustentável, promovendo o acesso ao direito à cidade.[286] Apresenta-se como uma ferramenta organizada por etapas complexas e interligadas, vinculadas aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, bem como de justiça social, cidadania, dignidade, democracia, dentre outros. É um instrumento de decisão que deve justificar a posição política tomada, pois é da sua natureza apresentar possibilidade de mudanças na realidade das práticas sócio urbanas, o que determina a importância da participação social para legitimar as decisões tomadas.[287]

O plano, por sua vez, é a concretização do processo de planejamento. A planificação é a quantificação da tomada de decisões em face de uma determinada situação real, envolvendo os procedimentos necessários para materializar o que foi gestado e sistematizado no planejamento. Apresenta-se como documento preciso sobre ações, regras, mobilizando tudo que seria capaz de dar sentido ao planejamento em termos materiais. Os planos urbanísticos, em geral, não são indicativos, não se tratam de atuação de fomento praticada pelo Poder Público. São imperativos de comportamentos, pois comandam deveres de agir ou não agir, a

---

283 REBOLLO, Luis Martín. El planeamiento municipal: perspectiva general. In: REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo (Dir.). **Fundamentos de Derecho Urbanístico – Tomo I**. Pamplona: Thomson Reuters, 2009, p.250-251.

284 SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 55.

285 De acordo com o artigo 2o do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no qual o Brasil é signatário, cada Estado-Parte compromete-se a adotar medidas, em especial medidas econômicas e técnicas que visem assegurar progressivamente o pleno exercício de todos os direitos reconhecidos pelo pacto, o que impõe tomar medidas de planejamento, políticas, de ações implementando programas e planos de realização progressiva dos direitos previstos. SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à Moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad: Pólis, 1999, p. 77.

286 Para Nelson Saule, as normas constitucionais que tratam da política urbana disciplinadoras do Direito Urbanístico balizam o direito à cidade. SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 23.

287 HARVEY, David. **Urbanismo y desigualdade social**. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1977, p. 39.

serem seguidos pela Administração e pelos administrados, configurando também relações jurídicas que deles descendem.

O Plano Diretor, expressão máxima do planejamento urbano brasileiro, com a finalidade constitucional de definir a função social da propriedade urbana[288]e se materializa no mundo jurídico por meio de lei. Tal plano deve definir os instrumentos que auxiliam o gestor público municipal na organização, uso e ocupação dos espaços urbanos, dando vida ao que foi elaborado na etapa preparatória do planejamento. Do planejamento ao plano tem-se um processo que, em verdade, define um sistema de planejamento urbanístico de caráter político, técnico e jurídico, que sem a participação da população nas etapas de sua construção pode ser anulado juridicamente.[289]

Não obstante toda as previsões constitucionais e infraconstitucionais[290] sobre planejamento e planificação, é de se salientar que a dimensão jurídica do planejamento urbano ainda é tratada pelos gestores de maneira displicente, em que o dever de agir, a partir das previsões legais, não tem se apresentado capaz de impor obediência, bem como, por outra via, servir de instrumento de controle das atividades administrativas urbanísticas.

---

[288] O Plano tem que dizer qual é a função social de cada área da cidade, delimitar espacialmente a cidade e aplicar os instrumentos previstos no Estatuto e que deverão estar na Lei, para induzir o proprietário a cumprir sua função. Esses instrumentos podem ser: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública. Outros podem ser elencados desde que atendam aos objetivos do Plano e sejam decididos por todos e todas que participaram do seu processo de elaboração.

[289] Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei; BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.257/2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: maio 2017.

[290] "Até a Constituição Federal de 1988 não havia previsão constitucional sobre as questões urbanas no Brasil: as cidades cresceram sem atribuição constitucional de suas competências administrativas e jurídicas." COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana.** Brasília: IPEA, 2016, p.117. <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7121/1/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20Habitat%20III.pdf> Acesso em: mar. 2017.

Diante dos dados oficiais sobre a produção de Planos Diretores[291] é de se estranhar as condições urbanas na área de Saneamento Básico e Mobilidade Urbana, levando à percepção de que os avanços e retrocessos na questão urbana oscilam de acordo com as questões políticas, econômicas e administrativas, desconsiderando que o dever de promoção de acesso aos direitos fundamentais. [292]

Uma concepção limitada sobre a cidade, vista somente sobre a perspectiva formal, informal; regular, irregular; integrada ou segregada, desconsidera que a complexidade presente no seu território exige um tratamento menos leniente do poder público, pois deve se apresentar, a partir do planejamento, como um consolidador do direito à cidade.[293]

O planejamento urbano, por sua previsão constitucional e infraconstitucional, tem a função de idealizar aquilo que o urbanismo promete, a organização dos espaços habitáveis, com vistas à oferta de melhores condições de vida para à população da cidade.[294] Para que se empreenda tal organização é mister elaborar, prever e coordenar as ações de cunho urbanístico, com a elaboração de normas que definam como se darão os limites da intervenção no território da cidade.

Os déficits de desenvolvimento urbano constituem um dos grandes temas para o século XXI, no Brasil e no mundo, tanto pelas dimensões do problema quanto pela complexidade das soluções. Mais do que políticas pontuais, o país precisa de um projeto de desenvolvimento que esteja sincronizado com uma dinâmica sistematizada de planejamento urbano, reconhecendo que sua dimensão jurídica está atrelada à própria configuração e finalidade do Estado brasileiro, responsável pela promoção do desenvolvimento humano e pela redução das desigualdades socioeconômicas, mirando na sustentabilidade.

Ainda, se apresenta o planejamento como um instrumento de controle administrativo e financeiro da atividade pública, tendo em vista sua vinculação procedimental, anterior à elaboração dos meios legais e administrativos, preventiva

---

291 Segundo o relatório brasileiro para o Habitat III, em 2009, dos 1 644 municípios com mais de 20 mil habitantes, 1.433 declararam ter plano diretor, correspondendo a 87% do total de Municípios obrigados a elaborá-los. Essa informação, apontada em termos comparativos, foi considerada como um demonstrativo de avanços no que toca ao planejamento e à legislação em nível municipal desde a aprovação do Estatuto da Cidade. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016, p. 71.

292 UGÁ, Maria Alícia D. Crise econômica e políticas sociais: elementos para discussão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 5, n. 3, p. 305-335, 1989.

293 IPEA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016, p.111-112.

294 SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 49.

das necessidades e custos da (re) urbanização. Se houver afastamento da configuração definida em sede de planejamento e planificação urbana, não somente não se efetiva a promoção de condições adequadas para o exercício da vida urbana, como se pratica o descumprimento dos imperativos legais.[295]

## 2.2 O PLANEJAMENTO URBANO E SUA VINCULAÇÃO COM OS MEIOS LEGAIS E ADMINISTRATIVOS

O processo de formação dos espaços urbanos reflete o perfil sociológico de uma determinada comunidade. A urbanização traz em si a complexidade das relações socioeconômicas, culturais e políticas, bem como os problemas que se formam a partir de tais relações. Tem-se a deterioração dos recursos naturais, do meio ambiente urbano potencializando a inacessibilidade da cidadania pela ausência ou estrangulamento de bens e serviços urbanos,[296] especialmente a moradia adequada, a mobilidade, a manutenção da saúde, tornando a cidade o local das violações e da negação da vida digna.

A resposta a tais problemas passa pelo planejamento, que deve ter a pessoa humana como referência nas proposições transformadoras das condições materiais urbanas. O planejamento, capaz de estabelecer um canal formal de informações e comunicação para o desenvolvimento,[297] instrumentaliza também o diálogo com a população citadina, já que a mudança estrutural da cidade passa também pela mudança de comportamentos em que estão envolvidos todos que dela usufruem,

---

295 Por condição adequada entende-se aquela relacionada à existência e manutenção da vida humana saudável, atrelada à provisão acessível de um conjunto básico de serviços e bens necessários ao bem-estar, sem os quais não há que se falar em exercício de direitos fundamentais e dignidade humana.

296 BRAVO, Alvaro A. Sanchez. Infraestructura verde em la unión europea: una apuesta por la biodiversidade. In: BRAVO, Alvaro A. Sanchez; GABARDO, Emerson (Coedit.). **Estudios sobre Desarollo Socioambiental**. Sevilla: Punto Rojo, 2015, p.101-102.

297 BRAVO, Alvaro A. Sánchez. Sociedad tecnológica y implicaciones ciudadanas. In: BRAVO, Alvaro Sánchez; DOMINGUÉZ, Ana Garrida (Eds.). **Derechos Humanos, Protección Medioambiental y Nuevos Retos Sociales**. Madrid: Dynkinson, 2015, p. 223.

desde o indivíduo, a iniciativa privada até o próprio poder público, gestor dos espaços urbanos.[298]

Tendo em vista a ocupação humana ocorrer por interesses diversos, que podem ir desde a necessidade, voluntária ou não, da moradia, até o investimento econômico, há sempre uma busca pela funcionalidade do centro urbano, que precisa de definição para que o caos não se instale.[299] No entanto, o adensamento populacional, de maneira geral se espraia desconsiderando balizas, infraestruturas e condições de habitabilidade, demonstrando que o dinamismo da vida urbana obriga a compreensão dos elementos que caracterizam tal processo.[300]

A legislação urbanística solicita tanto uma visão prospectiva, como capaz de ser reparadora das irregularidades exercidas na cidade. O planejamento, desde que participativo, respalda a previsão legal e a prática dos atos administrativos, legitimando-os e permitindo que sejam eficazes no seu objetivo.

---

[298] Importante não se afastar das previsões legais, sob a égide da configuração solidária e programática que possui o Estado constitucional brasileiro. O Estatuto da cidade não é um plano sobre como se pode intervir no Município sob a perspectiva da urbanização, trata-se de uma lei formal que estabelece deveres de agir a partir de diretrizes e objetivos a serem alcançados, indicando para tanto a provisão de mais instrumentos normativos, como um novelo que deve ser desninhado, sem perder o fio da meada. Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.257/2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: mar. 2017.

[299] MOURA, Rosa; PÊGO, Bolívar. Aglomerações Urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. **Texto para discussão n. 2203**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 4.

[300] Segundo estudo, o IBGE "identifica os chamados arranjos populacionais como agrupamentos de dois ou mais municípios com forte integração populacional, assim como municípios isolados, com população superior a 100 mil habitantes, que, juntos, conformam concentrações urbanas (IBGE, 2015). Em ambos os casos, as concentrações identificadas obedecem ao critério da continuidade espacial da ocupação. Observa-se, no entanto, que a interação entre municípios, facilitada pelos vários meios de comunicação e comutação, estende os espaços aglomerados para unidades que ultrapassam os limites da continuidade, conformando arranjos espaciais descontínuos, mas com forte conexão entre os municípios componentes, muitas vezes transpondo a fronteira nacional." MOURA, Rosa; PÊGO, Bolívar. Aglomerações Urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. **Texto para discussão n. 2203**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 8.

Do planejamento passa-se aos planos, com a vinculação precisa dos meios legais para efetivação dos objetivos e metas a serem cumpridos no ambiente da cidade, com base, em especial, nas previsões da lei 10.257/2001- Estatuto da Cidade.[301] O Plano Diretor, principal instrumento de política urbana municipal a ser obrigatoriamente construído com a comunidade local, é aprovado mediante lei geral que institucionaliza uma mediação entre o uso e ocupação, territorial e espacial, urbana e o que a cidade deveria oferecer, configurando juridicamente as definições técnicas e políticas para o seu desenvolvimento.

O texto do Estatuto da Cidade estabelece previsões sobre o caráter da política urbana municipal, citando no artigo 4º da lei,[302] o planejamento e a planificação com instrumentos dessa política. Assim sendo, sua previsão engloba desde desenvolvimento socioeconômico, questões orçamentárias até ordenações territoriais e modificações específicas no uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, zoneamentos ambientais e a previsão dos estudos prévios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental.[303]

Tais previsões definem o planejamento como um princípio de ordenação do espaço urbano, constituindo o dever de planificação como um elemento garantidor de um projeto urbano que promova o direito à cidade sustentável.

Tal direito compreendido como aquele que permite que a cidade seja usufruída e construída por todos e todas, sem o exaurimento dos recursos para as futuras gerações, incluindo a utilização dos instrumentos de ampliação do acesso à terra urbana, com o concomitante combate à especulação imobiliária pelo controle

---

301 O planejamento é pressuposto da ordem jurídica urbanística, representando uma condicionante jurídica para toda e qualquer ação pública, a partir da elaboração de planos urbanísticos, dentre os quais o principal é o Plano Diretor. SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 57.

302 Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.257/2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: mar. 2017.

303 SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 56.

do cumprimento da função social da propriedade. Ainda, na esteira da sistematização que o planejamento induz está a articulação da elaboração e execução de políticas públicas de desenvolvimento social e econômico, como "pauta de regência do agir estatal".[304]

Dessa demarcação jurídica pode-se extrair a vinculação do planejamento com os meios legais, compreendendo que para cada escolha institucional interventiva deve haver um respaldo normativo em planificações específicas. Tais planificações devem estar conectadas ao previsto no Plano Diretor Municipal, para que se possa dar eficácia ao dever de promover o desenvolvimento urbano com justiça social, salvaguardando o usufruto dos direitos, pelos indivíduos e pela coletividade, no ambiente da cidade.[305]

O *a priori* da política urbana está na promoção do acesso às condições adequadas de vida, o que inclui, sem prejuízos de outros, a moradia, trabalho, alimentação, condições de deslocamento adequadas, em um ambiente sadio, na perspectiva da harmonização entre as necessidades humanas, a economia e as oportunidades, a igualdade de acessos e a proteção ambiental.[306] Desta feita, o modelo de planificação influencia nos distintos aspectos, entre sociais e econômicos, de uma comunidade, com implicâncias diretas no valor da terra urbana, já que as atividades presentes na vida do cidadão estão assentadas ou tem aí a sua base de desenvolvimento.[307]

A nova agenda urbana, apresentada oficialmente ao mundo em outubro de 2016, em Quito no Equador, após pelo menos 2 anos de discussões abertas à sociedade civil organizada e aos poderes públicos de diversos países, aborda o tema do planejamento territorial e urbano sob a perspectiva de um processo de

---

304 VALLE, Vanice Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 44-45.

305 Rosângela Luft destaca uma factibilidade ética no planejamento, econômico e urbano, cabendo-lhes a proteção do ser humano como objetivo último. LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Públicas Urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 83.

306 MANRESA, Maria Fuensanta Gómez. Urbanismo y desarrollo sostenible. In: BRAVO, Alvaro Sánchez; DOMINGUÉZ, Ana Garrida (Eds.). **Derechos Humanos, Protección Medioambiental y Nuevos Retos Sociales**. Madrid: Dynkinson, 2015, p. 89.

307 VARÓ, Ignacio San Martín. Economia y Urbanismo. In: AROCENA, Alfonso Rentería (Dir.). **Urbanismo: funcion Publica y proteccion de derechos individuales.** Madrid: Editorial Civitas, 1998, p. 229.

tomada de decisão que possa promover condições de acessos à população, aos avanços econômicos, sociais, culturais.[308]

O enfoque grifado, resultante de um debate amplo e democrático, aponta como estratégia a implementação de procedimentos e mecanismos participativos, legais e administrativos, amparados nos objetivos, visões e táticas de planificação, que deve estar centrada no desenvolvimento humano sustentável, contrário a qualquer submissão de condições degradantes ou privação da qualidade de vida em face da urbanização desregrada.[309]

Sobre o ordenamento territorial, importante ressaltar que a análise de sua abrangência, para fins de planejamento, deve considerar as escalas dos bairros, dos espaços intraurbanos, a relação entre as zonas urbanas e rurais, bem como a configuração das regiões metropolitanas, se for o caso.[310]

Para que seja possível coordenar as decisões políticas e promover ações transformadoras no espaço físico e social, se faz necessário que o planejamento preveja uma compreensão regional e local da cidade. A planificação urbana municipal, que no Brasil se dá primariamente por meio de Plano Diretor,[311] é o elo que vincula a ação administrativa temática ao objetivo maior do planejamento urbano, garantindo funcionalidade social e coerente da cidade para todos e todas, que passa pela acessibilidade dos direitos a serem exercidos em território urbano.

Tendo em vista a concepção de funcionalidade que se defende para a cidade e seus espaços, como uma resposta imprescindível às necessidades humanas, cabe reforçar que a urbanização tem uma íntima relação com a questão

---

308 A conferência teve por objetivo a renovação de compromissos políticos dos Estados sobre o tema da habitação e do desenvolvimento urbano sustentável, avaliando os vinte anos passados entre a Conferência HABITAT II e a última, considerando significativamente o combate à pobreza, a realidade dos espaços urbanos, destacando os desafios emergentes sob uma perspectiva social, econômica e ambiental. GALINDO, Ernesto; MONTEIRO, Roberta Amanajás. **O Brasil e a nova agenda urbana: Habitat III**. 2016, p. 1-2. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7102/1/BRU_n15_Nova.pdf> Acesso em: maio 2017.

309 Segundo dados apresentados pela Agenda Estratégias ODS, as cidades, que geram cerca de 70% do PIB mundial, demandam entre 60 a 80% da energia e são responsáveis por 75% das emissões de carbono, no mundo. A partir desses dados, a adoção de medidas de reorientação do processo de urbanização é urgente, no qual o planejamento possui função estratégica. **Estratégia ODS**. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/nova-agenda-urbana-e-o-papel-das-cidades-na-agenda-2030/> Acesso em: maio 2017.

310 CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o plano metropolitano. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, v. 12, 2008.

311 LIBÓRIO, Daniela. Competências Urbanísticas. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 70.

habitacional, sua localização e as condições estruturantes para que se configure como adequada à vida humana.[312]

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece tal associação e toda a legislação urbanística e seus institutos configuram um tipo de ordenação dos espaços habitáveis,[313] em que os atos administrativos devem ser expedidos de maneira vinculada à concepção social que possui o planejamento urbano brasileiro.

A função pública de urbanizar, portanto, se faz por meio de procedimentos e ação materiais que produzem efeitos jurídicos na esfera privada com reflexo nas relações sociais, interferindo, por vezes, no uso e ocupação da propriedade, bem como na configuração espacial da cidade e do seu usufruto. Não pode se apartar da planificação positivada, pois se afastaria da justificativa legítima para o agir administrativo, ignorando o papel conferido ao Plano Diretor, principal instrumento indicador das ações no território urbano.[314]

Tendo em vista que se está a tratar de um planejamento embasado nos ditames constitucionais, a planificação deve ser o núcleo de referência para ações públicas e privadas que tenham por base garantir a função social da cidade e da propriedade. As intervenções urbanas públicas não podem impedir ou violar o acesso à moradia adequada, a proteção ao meio ambiente, a funcionalidade social da cidade que envolve usufruir do espaço urbano de maneira plena, sem discriminação e segregação sócio territorial.[315]

Nesse sentido, destaca-se que as previsões contidas no Plano Diretor municipal servem de parâmetro para a elaboração, dentre outros, do Plano de Saneamento Básico, Plano de Mobilidade Urbana, bem como para a elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, todas legislações que amparam a atividade administrativa, estabelecendo uma sistematização tal que o reflexo do debate político feito quando da elaboração do Plano Diretor acompanhe o dinamismo

---

312 Castells analisa a moradia em face da cidade, provocando reflexões sobre as condições em que se produz, causas e consequências de sua escassez, bem como a distribuição espacial em que se dá o acesso a tal bem. CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana.** Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 207-208.

313 SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 44-45.

314 CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 326.

315 MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil – Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 130-132.

urbano e se reproduza nas ações de efeitos concretizadores do planejamento urbano indicado na Constituição de 1988.[316]

A definição da composição sobre o território urbano, unindo os seus diversos usos, envolve administrar o desenvolvimento da economia local e regional, por vezes até nacional, e os interesses locais, sob a égide da proteção e promoção dos direitos fundamentais. Aqui se reforça a importância que a infraestrutura e todo o sistema urbano representam na vida dos cidadãos, elementares no atendimento das necessidades humanas, sem os quais não se pode falar sequer em qualidade de vida, por estarem ligados a um patamar anterior, ao da própria existência ou não da pessoa.[317]

Ao apontar as necessidades humanas, não se está a tratar das aspirações pessoais, mas de uma questão objetiva que, no tocante ao acesso à moradia adequada e segura, condições de deslocamento, saneamento básico, abastecimento de água potável, limpeza urbana, sua privação poderá configurar um dano irreparável à saúde, ao seu desenvolvimento ou mesmo à própria vida.[318] Nesse sentido, o vínculo dos meios legais ao planejamento urbano se estabelece com a planificação, que reflete a sistematização das atividades e dos procedimentos necessários ao alcance da promoção do acesso a melhores condições de vida urbana, delineando as decisões e sua materialização.[319]

As atividades e os procedimentos urbanísticos, por sua vez, se configuram na prática de atos administrativos, atos materiais, atos normativos oriundos do Executivo.[320] O rol de competências e conteúdo de tais atividades deve ser do conhecimento da população, tanto quanto dos agentes públicos, motivando seu engajamento e garantindo que haja efetivação do objeto da planificação social urbana, que pode ser a organização geral dos espaços habitáveis, a estruturação

---

316 LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Públicas Urbanas – premissas e condições para a efetivação do Direito à Cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 96-97.

317 MARRARA, Thiago. MARRARA, Thiago. Bens Públicos. **Domínio Urbano. Infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.182.

318 DOMINGUEZ, Ana Garrida. Necesidades básicas, degradación meioambiental y calidad de vida. In: BRAVO, Alvaro A. Sanchez; GABARDO, Emerson (Coedit.). **Estudios sobre Desarollo Socioambiental**. Sevilla: Punto Rojo, 2015, p. 74-75.

319 BAPTISTA, Mirian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação.** São Paulo: Veras, 2013, p. 97-110.

320 Recorda-se as lições do mestre Celso Antônio quanto à acepção da expressão “ato administrativo”, seu conceito e indicação da prática, pela administração pública, de inúmeros outros atos, dentre os materiais, políticos ou de governo, regidos em parte pelo direito privado. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 395-397.

dos modos de deslocamento urbano, a materialização da política habitacional de uma cidade, etc. O que precisa estar definido é que a prática administrativa não pode estar afastada do núcleo central que motiva e obriga ao planejamento urbano: o bem-estar social de todos, que em um país com o Brasil implica em tornar o território urbano um *locus* de desenvolvimento menos desigual, social e economicamente.

Seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade, mas também as que estão definidas em outras legislações de definições gerais sobre a funcionalidade da cidade, como a lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, extrai-se uma principiologia escalonada, por vezes até repetida, mas que se complementa e passa a referendar a prática de atos infra legais como verdadeiros critérios materiais de organização territorial.[321]

A lei de mobilidade, que trata de uma funcionalidade urbana essencial para o acesso ao desenvolvimento, prevendo a garantia dos deslocamentos seguros pertinentes às dimensões contemporâneas sociais e econômicas da vida urbana,[322] define alguns princípios fundamentais para a política nacional que merecem anotação dada sua importância: o princípio do desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; o da gestão democrática e o controle social do planejamento, bem como da avaliação da política nacional de mobilidade urbana, dentre outros.[323] Quanto ao citado por último, o da gestão democrática e o controle social do planejamento e da avaliação da política nacional de mobilidade urbana, entende-se que a última parte estaria mais bem definida como uma diretriz, a avaliação da política vinculada ao princípio da gestão democrática e controle social do planejamento.

Os princípios da politica nacional de mobilidade corroboram com a compreensão da vinculação do planejamento urbano e sua juridicidade

---

321 SOLÉ, Juli Ponce. La proyección social del planteamiento: derechos urbanísticos y derechos constitucionales. In: REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo (Direct.). **Fundamentos de Derecho Urbanístico**. Pamplona: Arazandi: Thomson Reuters, 2009, p. 277.

322 De acordo com a abordagem de Debora Sotto, citando Saskia Sassen. SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: Uma análise jurídica.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 19-20.

323 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012:** essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 129.

sistematizada sob a óptica social, a qual determina objetivamente que tipo de planificação deve ressaltar da função urbanística.[324]

Na definição das diretrizes públicas, o destaque vai para aquela que colabora com os argumentos aqui reiterados. Aponta-se no artigo 6º, inciso I, que a política de mobilidade será orientada pela integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos.[325] Tais diretrizes apontam para aquilo que é incompatível com a prática administrativa urbanística, tal seja, comportamentos conflitantes com a política de desenvolvimento urbana social eleita na Constituição, protetora dos direitos fundamentais urbanos em um território planificado.

A vertente procedimental que se cria com a planificação condiciona a atuação administrativa, demonstrando que o planejamento não é mais uma escolha do administrador público, bem como a discricionariedade existente dentro da margem constitucional do dever de promover desenvolvimento social e econômico tem um parâmetro bem definido, vinculado ao agenciamento de garantias para melhores condições de vida na cidade.[326]

Ao considerar que a urbanização deve ser redimensionada por meio de ações planejadas, deve-se ter em mente que a sustentabilidade dos assentamentos urbanos se relaciona com inúmeras variáveis, dentre as quais se destacam: a forma de definição e ocupação do território; a disponibilidade de insumos para seu funcionamento; o recolhimento e destino de resíduos; o grau e condições de mobilidade da população no território municipal; a oferta e o atendimento às necessidades da população por moradia ao lado dos equipamentos sociais e serviços, bem como a qualidade dos espaços públicos. Todas elas se relacionam com o acesso aos direitos fundamentais.

Todos esses elementos citados, que compõe o sistema urbano e conduzem o indivíduo à liberdade fática apontada por Robert Alexy como a condição resultante

---

[324] PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. A fundamentalidade do direito à mobilidade urbana. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade.** São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 18-21.

[325] GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 138-142.

[326] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade - Direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 71-77.

do acesso aos direitos prestacionais,[327] são materializados por meio de atos e ações administrativas que devem estar necessariamente ligados à concepção primária e coletivamente projetada para uma cidade funcional, que só pode receber definição a partir do planejamento.

A função pública está vinculada ao alcance do bem comum, expedindo atos administrativos, bem como ações materiais que realizam a previsão dos planos urbanísticos compondo o que se espera de um sistema urbano, organizado e coordenado por instrumentos e definição de mobiliários e infraestruturas. A significativa complexidade impõe a observância de planificações sistematizadas, considerando custos e benefícios, em que atendimento das demandas e a gestão dos diversos interesses reclama o estabelecimento de um conjunto de prioridades, evitando assim que as intervenções promovam efeitos danosos ao invés de promoção de acesso à condições de prosperidade.[328]

No caso brasileiro, a proposta é por um ambiente citadino mais equânime na condição dos acessos aos bens e serviços que garantem dignidade, no direcionamento das ofertas de infraestrutura, moradia e trabalho em seu território, o que obriga certa coerência nas intervenções urbanas, bem como vinculação estreita às previsões planificadas.

Assim, a atividade administrativa de urbanizar deve ser praticada tendo em conta as disposições gerais que versam sobre a organização dos espaços e suas condicionantes, em especial a garantia da presença efetiva da população citadina no debate sobre a cidade e seu território, afastando a perspectiva fragmentada e segregacionista do acesso ao solo urbanizado.[329]

Os princípios que regem o formato do desenho dos espaços urbanos são: o da função social da propriedade e da cidade. Eles impõem objetivos a ser alcançados dado sua característica de mandados de optimização,[330] prevendo o fim a ser atingido sem fixar o comportamento pelo qual se alcançará tal fim. A

---

[327] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002, p. 488.

[328] VARÓ, Ignacio San Martin. Economia y Urbanismo. In: AROCENA, Alfonso Rentería (Direct). **Urbanismo: funcion Publica y proteccion de derechos individuales.** Madrid: Editorial Civitas, 1998, p. 235-237.

[329] SOLÉ, Juli Ponce. La proyección social del planteamiento: derechos urbanísticos y derechos constitucionales. In: REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo (Direct.). **Fundamentos de Derecho Urbanístico**. Pamplona: Arazandi: Thomson Reuters, 2009, p.282.

[330] Princípios como normas configuradas em mandados de optimização, realizáveis na medida do possível. ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002, p. 86-89.

planificação, materialização objetiva do planejamento, determinará os instrumentos de definição do uso e ocupação do solo e sua aplicação se dará por meio de atos normativos ou administrativos, praticados pela administração pública competente.

No entanto, é preciso ressaltar que, embora circunstâncias fáticas e jurídicas balizem a atuação urbanística, não se podem conceber práticas administrativas afastadas das previsões nucleares feitas pelos princípios. [331] A edição de regras urbanísticas consiste no cumprimento e concretização dos valores consagrados constitucionalmente, incluindo o planejamento e a planificação como etapas a serem cumpridas pela função pública: a de determinar comportamentos públicos e privados, promover acesso e limites no exercício dos direitos, definindo e permitindo a materialização da funcionalidade da propriedade e da cidade.[332]

A promoção da funcionalidade da propriedade provoca a eclosão de conflitos urbanos latentes, com o questionamento sobre o que prevalece entre direitos de proprietário e deveres de propriedade, direitos limitados por uma condição física, confrontados pelo desejo de expansão ilimitada da acumulação imobiliária. A relação da propriedade funcional com a funcionalidade social da cidade se configura na perspectiva de que a cidade se caracteriza como um bem coletivo envolvido em valores éticos e de solidariedade, um espaço construído coletivamente pelo animus de estar em determinado território, motivado pela necessidade e o desejo de viver melhor.[333] A planificação do solo urbano definirá a funcionalidade de uma e de outra, devendo ter como núcleo essencial o bem-estar coletivo, o que implica reforçar que não se trata de qualquer forma de planificação, mas aquela que atenta para as vulnerabilidades sociais e econômicas na perspectiva de promover o acesso ao direito à cidade.

O sociólogo francês, Jean Pierre Garnier defende que o direito à cidade caracteriza-se como uma reinvindicação coletiva do espaço urbano.[334] Tal ideia pode ser complementada pelo entendimento de que reivindica-se a funcionalidade social e

---

331 MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2008, p. 31-34.

332 ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: ALFONSÍN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade.** Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 42-46.

333 Idem, p. 63-68.

334 Jean Pierre Garnier foi entrevistado por Cláudio Pulgar Pinaud, sobre sua opinião a cerca do direito à cidade. GARNIER, Jean Pierre. Devolverle el sentido revolucionário al derecho a la ciudad. In: MATHIVET, Charlotte (Coord.). **Develando el derecho a la ciudad – Representaciones, usos e instrumnetalización del derecho a la ciudad.** Paris: Ritimo, 2016, p. 18-19.

coerente de toda a cidade, no território onde está sediada, o que obriga à condução de um tipo específico de urbanismo que, concebido, cruzará com diversos interesses, direitos e deveres, de acordo com a força do poder político e econômico presente.

A concepção e utilização da cidade tem um valor definido individualmente, mas também difuso e coletivo, refletindo as condições sociais e econômicas presentes naquele território,[335] de tal maneira que a edição de normativas que amparam a definição do parcelamento, uso e ocupação do solo têm papel fundamental no direcionamento das práticas urbanísticas, no sentido de conduzir à concretização de uma urbanização promotora de justiça sócio- territorial.

Os atos normativos e administrativos municipais, expedidos no âmbito da competência urbanística, portanto, são resultados das previsões em sede de planificação e processo de planejamento, ambos dotados de juridicidade e definidores dos comportamentos administrativos, embasados em valores constitucionais e infraconstitucionais.[336]

Ao defender o vínculo dos meios legais administrativos com o planejamento, se faz a defesa de práticas administrativas vinculadas a uma planificação urbana social coordenada com valores democráticos e republicanos, dentro de um sistema econômico capitalista mais humanizado, que promova os direitos fundamentais urbanos, pois o contrário seria a sua fragilização e negação.

Tal condição de exercício das competências não se esgota na escolha dos elementos a serem regrados, dos instrumentos a serem positivados dentro das características locais ou regionais, está presente também no momento da escolha do agir material, diante de um fato urbanístico. Porém, as opções disponíveis ao administrador, de acordo com os princípios, objetivos e diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, não encontram amparo para práticas violadoras dos direitos fundamentais na cidade.

O que implica dizer que as ações administrativas correspondem ao dever de satisfação do interesse público com a promoção dos direitos fundamentais, estando

---

335 GROSTEIN, MARTA DORA. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, Jan. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-83920100103&lng =iso>. Acesso em: maio 2017, p. 15.

336 CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 330.

no caso das intervenções urbanísticas presente, com o respaldo das ideias de Daniel Hachem, o dever de:

> "(i) criar as condições necessárias para que os direitos fundamentais possam ser fruídos de maneira integral e universalizada, removendo os obstáculos que impeçam o seu exercício real e efetivo (deveres autônomos de proteção); (ii) interpretar todo o ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional à luz do conteúdo valorativo inerente a esses direitos (eficácia irradiante); (iii) proteger os titulares dos direitos fundamentais contra si mesmos (valor comunitário)." [337]

A demarcação da cidade, tanto quanto as intervenções que lhe acolhem, deve ser feita de maneira a garantir uma ocupação física equânime, a oferta justa de condições materiais que equilibrem as relações sociais por meio da oferta de oportunidades de desenvolvimento a todos que precisem.

A definição de cunho social e integrador, sobre ruas, praças, infraestruturas, usos e localizações de habitações, comércios e indústrias, serviços públicos e administrativos está conectada a um projeto de satisfação e proteção das necessidades humanas e vocações citadinas. Tal ação direcionada é capaz de frear e impedir a segregação espacial, mas também a desigualdade socioeconômica que fragiliza e incapacita determinados grupos sociais. É possível promover desenvolvendo com a construção de um projeto comum de cidade, porque ela o é, ainda que existam tantas cidades em um só território.

## 2.3 A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO TERRITÓRIO DA CIDADE

O desafio em promover o desenvolvimento humano está associado, contemporaneamente, aos investimentos em politicas públicas e planejamento urbano, assentando-se na análise dos dados cientificados pela Organização das Nações Unidas – ONU, os quais informam que mais de 50% da população mundial vive, hoje, em áreas urbanas.[338] A previsão para qualquer possibilidade de melhora

---

[337] HACHEM, Daniel. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Direitos Fundamentais & Justiça.** Ano 10, n. 34, jan./ jun. 2016. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 316.

[338] "Na atualidade, metade da população mundial vive em áreas urbanas e até a metade deste século todas as regiões serão predominantemente urbanas, com o ponto de inflexão antecipado para

das condições de vida humana está centrada nas mudanças necessárias a serem feitas no território das cidades, tendo em vista a projeção de que 2,5 mil milhões de pessoas estejam vivendo em áreas urbanas, em 2050.[339]

A questão social e econômica é uma questão urbana, em que as cidades são locais para habitação, trabalho, circulação e lazer, sendo centros de negócios, produção e reprodução do capital, caracterizadas por condições de vida precárias comprimindo os recursos naturais, exaurindo e poluindo a água, o ar, o solo, promovendo um modelo de urbanização que precisa ser modificado para que se promova desenvolvimento humano inclusivo.[340]

Figurando como centros de concentração de pessoas, as cidades, a depender de sua localização e vocação, são também núcleos de inovação econômica e produtiva, provocando uma discussão sobre o chamado urbanismo empreendedor. Tal designação elevou-se a um nível expansionista global, que a mercantilização da cidade passa a ser uma condição,[341] marcando-a significativamente como um produto do capital e não como uma obra humana, como era defendida por Lefebvre.[342]

Os processos de urbanização, portanto, que já se expandiam direcionados pela busca da realização das necessidades sociais e econômicas, passam a outro

---

um pouco depois de 2050 na África Oriental. Segundo as previsões atuais, praticamente todo o crescimento populacional do mundo durante os próximos 30 anos estará concentrado nas áreas urbanas." IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado das Cidades do Mundo. 2010-2011. Unindo o urbano dividido. Resumo e Principais Constatações**. Brasília: IPEA, UN Habitat, 2010, p. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1063>. Acesso em: jun. 2017.

339 **Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050**. Disponível em: <http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>. Acesso em: jun. 2017.

340 HILÁRIO, Alessandra Danielle Carneiro dos Santos; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito ao Desenvolvimento e Direito à Cidade: Uma Proposta de Categorias de Direitos Humanos Universais como Pressupostos de Cidadania. **Conpedi Law Review**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 226-254, maio 2016. Disponível em: <http://portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/view/51>. Acesso em: jun. 2017, p. 228-229.

341 As cidades são definidas pelas suas potencialidades de investimento, atreladas estrategicamente a índices de qualidade de vida. Recentemente a revista Exame divulgou notícia sobre o ranking das cidades com melhor mobilidade no Brasil, avaliadas pelo Ranking Connected Smart Cities. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/as-50-cidades-com-a-melhor-mobilidade-do-pais/>. Acesso em: jul. 2017.

342 LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 51-53.

grau, o da dimensão econômica global dos centros urbanos.[343] Tal dimensão globalizante carrega consigo uma tentativa de homogeneizar o grau de desenvolvimento em urbanizações díspares, desconsiderando que parte dos avanços, em algumas regiões do mundo, se dá porque outras regiões não progridem efetivamente.[344]

Os apontamentos publicados pela ONU Habitat, em especial, indicam os padrões de crescimento das cidades, com seus problemas a partir da urbanização. A desigualdade tem sido sua marcante característica, e segundo relatório do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento – PNUD, as privações humanas são dinâmicas, o que demonstra a necessidade de respostas rápidas, diante de uma urbanização tão acelerada.[345] Assinalada pela segmentação dos diferentes acessos e usos dados aos espaços urbanos, as disparidades entre os níveis de prosperidade, acesso a bens, serviços e boas condições ofertadas a determinadas regiões da cidade, enquanto os pobres estão confinados em assentamentos informais e sem estrutura, tem alcançado níveis desumanos.[346]

Ao lado de tais informações se destacam aquelas que apontam o crescimento econômico vinculado à urbanização em que o avanço representa, diante de determinadas condições presentes em cada região ou cidade, uma possibilidade real e motora de progresso social, econômico e político: a possibilidade de acesso ao desenvolvimento humano.[347]

Apontar o desenvolvimento humano ao invés do desenvolvimento social e econômico não significa contrapô-los, mas destacar o ser humano como destinatário dos investimentos urbanos feitos pelo poder político e econômico, em que cabe

---

343 Para Milton Santos "a urbanização é simultaneamente um resultado e uma condição do processo de difusão do capital". SANTOS, Milton. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Edusp, 2014, p. 23.

344 Milton Santos aponta os efeitos de dominação impostos à América Latina e seu reflexo no fenômeno urbano. SANTOS, Milton. **Ensaios sobre a urbanização Latino-americana.** São Paulo: Edusp, 2010, p.10-11.

345 PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano 2016: Desarrollo humano para todas las personas.** Nueva York: PNUD, 2016, p. 5. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/relatorios-de-desenvolvimento-humano/rdhs-globais.html>. Acesso em: maio 2017.

346 Segundo a agência ONU-Habitat, "Cem milhões de habitantes representam os 10% da atual população em assentamentos precários. Caso se não se trabalhe para melhorar a situação, o número pode triplicar e chegar a três bilhões em 2050." Entre os objetivos de desenvolvimento sustentável está de número 11: Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/> Acesso em: jun. 2017.

347 SOTTO, Debora. **Mais-valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável**: Uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 7-8.

identificar as necessidades fundamentais da coletividade e suas possibilidades de progresso, de tal forma que aquilo que se opõe à dignidade humana pode ser identificado e controlado.

Em verdade, para promover, manter e aumentar o bem estar de uma determinada população é necessário um processo de crescimento econômico, que implica aumento da produção e da produtividade do sistema, ampliando as ofertas e assegurando chances de empregos produtivos e adequadamente recompensados, bem como "o incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade de tempo, à disposição de determinada coletividade". Para Celso Furtado, garantir o desenvolvimento econômico.[348]

Se as cidades passaram a representar o elemento chave para a realização do desenvolvimento, como um espaço de força propositiva para transformações positivas, é preciso refletir se o tipo de desenvolvimento buscado é possível diante do quadro de desigualdades apresentadas.[349]

O prognóstico envolve o crescimento da população mundial associada à urbanização; a mudança de perfil das cidades; a aceleração da urbanização, em algumas regiões do mundo, bem como os avanços tecnológicos e os reflexos da globalização, diante de tantas variáveis. A tendência da urbanização leva a crer que em 2050 mais de 60% da população mundial viva em cidades, que por sua vez estão dobrando de tamanho em extensão territorial.[350]

A ocupação humana nos grandes centros urbanos apresenta-se em formas cada vez mais espraiadas, com grandes escalas dimensionais, em que termos como megacidades, mega-regiões, cidades-região e corredores urbanos são

---

348 FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 86-88, p. 105.

349 "Em 2010, ONU-HABITAT lançou a Campanha Urbana Mundial, que busca informar e conscientizar a população mundial sobre a necessidade de ter cidades sustentáveis, com pouca desigualdade e com serviços básicos de qualidade." **ONUBR**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: jun. 2017.

350 UNRIC, Centro Regional de Informação das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>. Acesso em: jun. 2017.

representativos da dinâmica urbanística econômica globalizada, expondo ainda territórios fragmentados, segregacionistas e hierarquizados.[351]

A questão econômica, sempre em análise, apresenta-se por um indicativo de que 60% do produto interno bruto – PIB global é gerado por apenas 600 cidades, as mesmas que sediam 1/5 da população mundial. As grandes densidades populacionais, segundo relatório sobre o estado das cidades no mundo, têm contribuído para o incremento da atividade econômica mundial, tendo em vista a redução dos custos de transação e de investimentos públicos em serviços e infraestruturas em determinados territórios.[352] Cabe dar destaque aos questionamentos sobre o aumento dos desequilíbrios regionais e locais quando há ausência de políticas públicas direcionadas especificamente para redução do padrão de desigualdade urbana, pois, de forma gravosa, geram um efeito inverso: a centralização local de pobres ao invés de promover diminuição da pobreza.[353]

A aglomeração de pessoas se apresenta em territórios urbanos por meio de padrões diversos, que por sua vez desempenham papéis distintos nos sistemas globais e nacionais. As cidades têm sido definidas por suas funcionalidades e, também, por sua capacidade de estabelecer conectividade apropriada a impulsionar e influenciar o desenvolvimento atual.[354] Ao tempo que se defende cidades para

---

[351] Debora Sotto apresenta em seu livro o conceito utilizado pelo relatório sobre o estado das cidades no mundo, em que megacidades são aquelas que sediam uma aglomeração urbana com mais de dez milhões de habitantes, com um rápido processo de urbanização; mega-regiões são identificados como aglomerados urbanos policêntricos cercados pro áreas rurais de baixa densidade; cidades-região como aglomerados formados por integrações físicas e administrativas de dicades dinâmicas e estratégicas e corredores urbanos, como "espaços urbanos conectados por redes de transportes" vinculados a questões econômicas estratégicas e às mega-regiões. SOTTO, Debora. **Mais-valia Urbanística e Desenvolvimento Urbano Sustentável**: Uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 8.

[352] Ainda que o relatório aponte para o lado positivo da alta densidade populacional e a possibilidade de redução de custos em investimentos, não perde por completo seu foco que é a análise sobre unir o urbano dividido. "O urbano dividido é a face da injustiça e o sintoma de uma disfunção sistêmica. Uma sociedade não pode reivindicar ser harmoniosa ou unida quando grande parte dos seus habitantes não consegue ter suas necessidades básicas atendidas enquanto outros vivem na opulência. Uma cidade não pode ser harmoniosa quando alguns grupos concentram seus recursos e oportunidades enquanto outros continuam sendo pobres e carentes." IPEA; ONU-HABITAT. **Estado das cidades do mundo: unindo o urbano dividido – resumo e principais constatações**. Brasília: IPEA, 2011, p. 6. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

[353] SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.12-15.

[354] Os estudos sobre sistemas urbanos abordam o conjunto das megacidades, cidades primárias e secundárias, definindo-as sob a perspectiva da função que desempenham na chamada Nova Geografia Econômica de desenvolvimento. ROBERTS, Brian H. **Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias**. Traducción Santiago Restrepo. Brussels: Cities Alliance: Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 22-23.

pessoas, o acesso à terra urbanizada fica mais difícil para determinados segmentos sociais, mesmo com os governos recebendo consideráveis apoios financeiros para intervenções urbanas.[355] É que o objetivo, que está atrelado à promoção de uma cidade competitiva e tecnologicamente conectada, tem se encaixado em uma perspectiva homogênea típica do mercado, a investir em seus produtos, desconsiderando a desigualdade e a diversidade elementar ao território urbano.[356]

Tal concepção de organização urbanística estaria menos fadada às críticas se não fosse o fato de se continuar a atestar cidades urbanisticamente desorganizadas ou impossibilitadas de dar vazão à toda demanda que o adensamento populacional impõe, na sua busca por melhores condições de vida. A urbanização está tão ligada ao crescimento econômico quanto à desigualdade socioeconômica, carecendo sempre de políticas públicas (re) distributivas para atingir o nível de desenvolvimento humano adequado.[357]

A comunidade europeia tem investido no desenvolvimento urbano sustentável, apontando a planificação, a governança e a regeneração urbana como elementares a um projeto de cidades sustentáveis.[358] O debate sobre o direito à cidade, que surge na França com um tipo de urbanização típica de países industrializados, apresentou reivindicatório da intervenção na elaboração dos planos urbanísticos e da planificação territorial, pelas classes sociais operárias.[359] Embora não seja representativo de toda a comunidade, sua referência se faz fundamental

---

355 O volume de recursos tem aumentado significativamente, de acordo com estudo citado, direcionado ao desenvolvimento urbano. Segundo dados fornecidos pelo Sistema de Informações da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sispro/Seain/MPOG) ao IPEA, até dezembro de 2012, "mais de uma dúzia de agências multilaterais (principais BMDs que atuam no Brasil são: Grupo do Banco Mundial (BIRD, CFI e Miga), Grupo BID (BID, CII e Fumin), CAF, Fida, GEF, BEI, NIB, Fonplata) atuavam em conjunto com outras instituições, financiando uma carteira de projetos públicos no Brasil, na ordem de US$ 35 bilhões". COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZÁLEZ, Manuel José Forero; ALMEIDA, Nathália Filgueiras. As relações econômicas do Brasil com os principais bancos multilaterais de desenvolvimento (1990-2012). **Texto para discussão n. 2004**. Brasília : Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 12-14.

356 IVO, Any Britto Leal. Ciudades sitiadas: La seguridade para la Copa de 2014 y las jornadas de Junio en Brasil. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime (Orgs.). **El derecho a la ciudad em América Latina: Visiones desde la política.** México: UNAM, 2016, p. 176-178.

357 ONU-HABITAT. **Estado das cidades do mundo: unindo o urbano dividido – resumo e principais constatações**. Brasília: IPEA, 2011, p. 5-6. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

358 LANDA, José Allende. Economía urbana sostenible, desarollo urbano sostenible y crisis. In: BLANCO, Federico A. Castillo (Dir.); LÓPEZ, Fátima Ramallo (Coord.). **Claves para la sostenibilidad de diudades y territorios**. Aranzadi: Thomson Reuters, 2014, p. 51.

359 GARNIER, Jean-Pierre. Devolverle el sentido revolucionário al derecho a la ciudad. In: MATHIVET, Charlotte. (Coord. y Edit.) **Develando el derecho a la ciudad: representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad.** Paris: Ritimo, 2016, p. 19.

para compreender que o direito à cidade reivindicada pelos europeus, o qual compõe o acesso ao desenvolvimento humano, não é o mesmo que se grita na latinoamérica.

A cidade é procurada, de modo geral, por ofertar aos cidadãos condições e meios necessários à sua subsistência.[360] A implicação com o trabalho é instantânea, embora se assente na busca pelo local de moradia, na liberdade de circular, de maneira que tudo está relacionado e dependente. O direito à cidade, aqui tratado como corolário do desenvolvimento humano, dado a definição urbana que o mundo vem recebendo, está associado à reinvindicação por espaços que ofertem condições justas e equânimes de completo desenvolvimento das capacidades humanas, para todos e todas que dela queiram usufruir.[361]

Em se tratando de América Latina, destaca-se que o processo de desenvolvimento humano a ser promovido carece de um olhar apropriado às características e condicionantes da urbanização brasileira, diversa dos países europeus. Um dos mecanismos de exclusão urbana mais direta, em países latino-americanos, ainda é a violência para a consolidação do poder político e proteção do bem-estar das elites por meio do controle da distribuição de terras, bens, recursos e manutenção das ideologias que favorecem determinado conjunto de valores particulares.[362]

Alguns obstáculos ao desenvolvimento humano para todos e todas estão profundamente enraizados nas relações sociais, econômicas e políticas, presentes nos conflitos urbanos pelo uso da terra para fins de moradia, por meio da violência ostensiva e discriminatória embasada em leis do mesmo matiz. Os desequilíbrios na participação política e na distribuição desigual de oportunidades ainda não forama superados, exigindo dos governantes o compromisso social com a justiça, equidade

---

360 CHERSO, Francesco Patrizi da. **A cidade feliz**. Tradução Helvio Moraes. Campinas: Unicamp, 2011, p. 75.

361 LINK, Felipe. El derecho a la ciudad. Um programa de acción política? In: MATHIVET, Charlotte (Coord. y Edit.). **Develando el derecho a la ciudad: representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad.** Paris: Ritimo, 2016, p. 36-37.

362 PÍREZ, Pedro. La urbanización, mercancia o derecho? Uma discusión para la política urbana. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime (Orgs.). **El derecho a la ciudad em América Latina: Visiones desde la política.** México: UNAM, 2016, p. 221-223.

e sustentabilidade, fundamentais para as tomadas de decisões individuais e coletivas.[363]

A estrutura socio-territorial pode aprofundar o fosso da desigualdade, o que impõe a definição concreta de limites ao planejamento e planificação urbana. De tal forma que não é possível tratar do tema da promoção do desenvolvimento, sem insistir no papel a ser desempenhado pelo Estado: garantidor do direito à cidade. O tratamento igualitário a ser dado pelo poder público refletirá socioeconomicamente, rompendo com a base para o acesso desigual a recursos valiosos e escassos que promovem desenvolvimento garantindo dignidade por meio do acesso ao direito à cidade.[364]

Sendo o desenvolvimento humano um processo promotor da expansão das possibilidades de progresso e bem-estar, tê-lo como objetivo pode fornecer uma maneira mais sistemática para articular ideias e ações que o promovam. É preciso garantir, no âmbito das cidades, que sua funcionalidade seja motivada pela realização de ações que melhorem as condições de vida de todas as pessoas, gerando liberdade de escolhas pessoais e coletivas, e não pelas intervenções em si,[365] tal como obras de infarestrutura urbana pelo impacto político e econômico e não pelo seu alcance social.

Particularmente, no caso do Brasil, o desenvolvimento humano no território das cidades carece de planejamento e de planificação para ações que intentem a promoção do direito à cidade, lançando luz sobre a influência mútua que um exerce no outro, em um contexto de relações socioeconômicas, historicamente desequilibradas.[366] Marcado por imposições do poder econômico diante do poder político, as quais interferem fortemente nas tomadas de decisões, a ausência de políticas públicas equacionadoras da desigualdade, acumulação imobiliária para fins de especulação, intervenções urbanas mercadológicas, despejos forçados sem direcionamento da população expurgada, são características da relação sociedade-mercado-território que refletem fortemente na expansão urbana brasileira, cercada

---

363 COBOS, Emílio Pradilla. Las transformaciones de los conflitos y los movimentos sociales em las ciudades latinoamericanas. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime (Orgs.). **El derecho a la ciudad em América Latina: Visiones desde la política.** México: UNAM, 2016, p. 158-160.

364 Idem, p. 168.

365 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 94-95.

366 GORELIK, Adrián. A produção da “cidade latino-americana”. Tradução de Fernanda Arêas Peixoto. **Tempo Social**, v. 17, n. 1, p. 111-133, 2005, p.116-121. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v17n1/v17n1a04.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

de assentamentos que guardam os motivos pelos quais é preciso repensar a urbanização em todo o mundo.

Para a Nova Agenda Urbana, o planejamento é uma ferramenta de vital importância ao funcionamento da cidade, mas só tem poder com a integração de todos os níveis de governo, agremiação da sociedade e da iniciativa privada, mirando em mudanças de paradigmas que devem observar, especialmente:

> *normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local.* [367]

A urbanização é vista como um resultado de um processo de desenvolvimento, mas também como a possibilidade de desenvolvimento que se espera. Sob tal perspectiva, a cidade é a "chave" para que se alcance um patamar de bem-estar humano, desde que adequadamente planejada, reestruturada e administrada de maneira que possa equilibrar as necessidades humanas de acordo com os recursos existentes.

Essa visão, abordada no conteúdo da Nova Agenda Urbana, se encontra com outros tantos documentos de adesão global[368] que prospectam o futuro da humanidade, tendo por compreensão que "a batalha pelo desenvolvimento sustentável será vencida ou perdida nas cidades".[369]

A promoção de tal processo exige o enfrentamento de desafios técnicos, políticos, sociais, culturais e econômicos, que precisam de certa mediação para a fixação de metas públicas e investimentos que lhe são necessários. Ainda, é preciso estar alerta para compreender que alguns instrumentos de gestão, bem como instituições e também as políticas públicas de planejamento urbano podem ser

---

367 HÁBITAT III. **Nueva Agenda Urbana**. Quito: Gobierno del Ecuador, 2016.

368 Os documentos mais recentes são a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e o acordo de Paris, que foi aprovado pelos 195 países reunidos em Paris, França, que fazem parte da UNFCCC, "para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. O compromisso ocorre no sentido de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais". Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>. Acesso em: jun. 2017.

369 HÁBITAT III. **Minuta zero da nova agenda urbana**. Disponível em: <http://citiscope.org/sites/default/files/h3/Minuta_Zero_Habitat_III.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

usadas, mesmo de forma equivocada, para perpetuar a desigualdade ao invés de reduzi-la.[370]

É preciso considerar, em um processo de planejamento com vistas ao desenvolvimento, que uma mesma demanda urbana pode ser tratada de diferentes formas, por pessoas com diferentes visões sobre o assunto, sendo necessária a observância dos fundamentos para o qual o processo foi iniciado. Reforça-se, é preciso ponderar sobre a estrutura da cidade a partir das relações sociais e econômicas existentes, bem como que sua composição determina certos traços do uso e ocupação territorial,[371] precisando ser revista a partir dos comportamentos e procedimentos até ali executados, e não somente pelos problemas de maneira isolada.[372]

A cidade, composta de espaços construídos e pessoas que lhes definem os usos, depende do solo para se constituir e a crescente pressão pela procura de novos espaços, para novos e velhos usos, torna indispensável uma atuação socialmente planejada. [373] De tal forma que o objetivo que se quer atingir não se perca, ainda que a realidade social e econômica seja dinâmica, a qual impõe aos planejadores urbanos o dever de empreender um equacionamento das decisões a ser tomadas, sem perder de vista um somatório de questões que envolvem também as culturais, ideológicas e as de estrutura institucional.[374]

Ainda, é fundamental sistematizá-las no momento da seleção das atividades necessárias ao alcance do objetivo, de tal forma que possam gerar condições possíveis para um processo de desenvolvimento humano inclusivo nas cidades, dado a complexidade da vida urbana.

É preciso enfrentar o desafio das políticas de inclusão, que modificando a estrutura urbana acarretam alterações que podem produzir soluções eficazes e

---

370 CORREIA, Paulo V. D. **Políticas de solos no planeamento municipal**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 28-32.

371 VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo:Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001, p. 311.

372 BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentalização**. São Paulo: Veras , 2013, p. 20.

373 CORREIA, Paulo V. D. **Políticas de solos no planeamento municipal**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 13-15.

374 BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentalização**. São Paulo: Veras , 2013, p. 15-19.

exequíveis para os conflitos e problemas urbanos, na proporção de um desenvolvimento inclusivo que possa unificar estruturalmente a cidade dividida.[375]

O desenvolvimento humano no território citadino se alcança, especialmente, com a planificação urbana construída no âmbito das competências públicas - vinculadas e discricionárias -, seguindo procedimentos que não podem ignorar princípios constitucionais e infraconstitucionais. Assim, eficiência, eficácia, distribuição e redução de custos, promoção da igualdade e equidade social passam a ser elementos fundamentais na elaboração de políticas públicas urbanas para o desenvolvimento humano, ao lado de ações que promovam cidades mais competitivas com ambiência para negócios e investimentos.

De fato, a Nova Agenda Urbana demarca o objetivo de equilibrar o crescimento econômico à melhoria das condições de vida da população urbana, reforçando a importância do debate público sobre que desenvolvimento se está a buscar. Sendo o local do desenvolvimento a cidade, há uma reafirmação da democracia e da igualdade de condições, a ser pensada e promovida com a participação de todos e todas. A definição da agenda incluiu em sua pauta um amplo debate sobre as questões de gênero, permeando as propostas de reorganização e reestruturação das cidades em uma perspectiva sustentável.[376]

O direito ao desenvolvimento ao lado do direito à cidade sustentável deve ser considerado em face de determinadas situações que podem prejudicar ou promover uma existência digna. Há um estabelecimento do vínculo sobre o dever concreto de permitir que aqueles que escolheram a cidade para viver, possam construir e usufruir do seu território, sem negá-la a outrem e às futuras gerações.[377] E mais, que não tenham sua vida limitada pela negação de condições adequadas, perpetradas ou não pelo poder público a quem compete estruturar, administrar, mobiliar e regular o uso e a ocupação dos espaços, urbanos e rurais, visando o favorecimento do desenvolvimento humano.

Por fim, ainda que o documento não vincule formalmente os governos participantes e não tenha conseguido avançar sobre todos os temas que compõe a complexidade das relações sócio urbanas, incluiu um reforço ao tema da eficiência

---

375 VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo:Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

376 HÁBITAT III. **Nueva Agenda Urbana**. Quito: Gobierno del Ecuador, 2016.

377 BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 203-206.

das políticas públicas sociais e econômicas, bem como a importância do debate público, coletivo e global sobre investimentos para a redução da exclusão social, pobreza e a desigualdade, como uma responsabilidade de todos e todas.

## 2.4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

O Estatuto da Cidade, principal lei de definição sobre instrumentos da politica urbana brasileira, reconhece a cidadania ativa[378] pela participação social, como uma condição sem a qual a cidade não pode ser o espaço de convivência e subsistência, capaz de propiciar aos indivíduos um desenvolvimento conjunto.

A cidade desenhada, construída e acessível a todos e todas é o território de acesso e usufruto dos direitos fundamentais, posto que tais direitos se materializam à medida que os espaços urbanos tenham estruturas funcionais compatíveis com as demandas existentes, demandas essas que refletem as necessidades da comunidade.[379] O planejamento de políticas públicas urbanas tem a função de formatar a funcionalidade social da cidade, desde que a população seja a principal atora nesse processo.

Assim, tratar da participação social no planejamento é abordar o tema da gestão democrática apontada pelo Estatuto da Cidade como diretriz geral de uma política para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.[380] Ressaltando, pois, que a definição da funcionalidade social

---

[378] A cidadania ativa como participação popular capaz de criar, transformar e controlar o poder. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo:Ática, 2003, p.20.

[379] Emerson Gabardo chama a atenção para o não abandono dos valores e princípios constitucionais que tem o bem-estar social como referência. Embora sua abordagem se dê no âmbito da crítica à utilização da eficiência como legitimadora do Direito, entende-se que sua anotação, diante da análise da importância do direito à cidade para quem nela habita, reforça a natureza constitucional da funcionalidade que se espera do espaço urbano: a que garanta condições dignas de vida em seu território. GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Político. São Paulo: Manole, 2003, p.151.

[380] Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.257/2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: mar. 2017.

urbana passa pela realização da dimensão política e simbólica do direito à cidade, a construção coletiva do (re) desenho que se quer imprimir ao território urbano.

A presença da população citadina no âmbito de discussões e decisões sobre a política urbana local é obrigatória e pode se efetivar de diferentes maneiras: seja no exercício da democracia semi-direta, com a participação em audiências, consultas e reuniões públicas, como também ocupando espaços deliberativos tais como os conselhos, conferências, fóruns, etc. A autodeterminação política age como critério de validade e legitimidade das decisões político administrativas de conteúdo urbano, pois serve como orientação à busca por uma cidade menos desigual, um território que promova desenvolvimento ao invés de precarização da vida humana.[381]

O caráter político do planejamento, que a partir da Constituição de 1988 passou a regra jurídica, estabelece um vetor para a concretização do acesso ao direito à cidade.[382] Assim sendo, necessita do protagonismo popular para garantir que sejam discutidas, reivindicadas e materializadas as condições para o exercício dos direitos, que apesar da previsão da igualdade formal, não está acessível a todos os segmentos sociais.[383]

A competência para definir o ordenamento territorial, uso e ocupação do solo se divide entre as instituições públicas definidas constitucionalmente e a população, que tem sua participação indicada como um critério de validade da planificação, que assumirá seu caráter vinculante e obrigatório quando da sua aprovação. [384]

Diante dos problemas e desafios que a urbanização apresenta, tais como a degradação urbana ambiental, a segregação territorial pela inacessibilidade à terra urbana, altas densidades populacionais, ausência de infraestrutura e serviços, de instrumentalidade viabilizadora das condições de vida digna,[385]pensar políticas públicas e ações interventivas para a cidade, ao lado da população, garante a

---

381 HABERMAS, Jurguen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade**. Vol. I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.184-186.

382 CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. (Coords.) DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 327.

383 MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional.** Tomo IV. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1998, p. 202.

384 COUTO E SILVA, Almiro. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 63, jul./set., 1982, p. 30-31.

385 MARRARA, Thiago. Bens Públicos. **Domínio Urbano. Infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 262.

possibilidade de maior eficiência e legitimidade para a atuação do poder público no atendimento das demandas sociais.[386]

Os processos de formulação de políticas públicas urbanas exigem a deliberação democrática, tendo em vista tratar-se de um processo coletivo, que tem por destinatário específico a população de um dado território.[387] A previsão feita no Estatuto, abordando a elaboração do Plano Diretor, define as diretrizes e também os instrumentos considerados fomentadores da participação, indicando diferentes atores políticos e seus diversos, convergentes e divergentes, interesses.

Sob a perspectiva da dimensão simbólica do direito à cidade, a diversidade possibilitada pela participação social garante uma leitura mais ampla dos territórios urbanos. Em uma visão macro e micro, é possível criar uma rede com possibilidades de produzir informações para a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas necessárias à modificação da estrutura material e social na cidade.[388] Esse é o valor que contém a norma urbanística de conteúdo democratizante.

No debate sobre a promoção do direito à cidade, a razão de ser da mesma é a existência de todas as extensões da vida, em um ambiente no qual os indivíduos podem ser capazes de realizar o desejo do progresso, de maneira individual e conjunta, por meio de uma cidadania ativa com "participação consciente".[389] Cada um e todos devem ser responsáveis pela estruturação e desenvolvimento de mecanismos de intervenção, uso e ocupação dos espaços urbanos instrumentais à conquista de melhores condições de vida.

Sendo assim, volta-se ao tema da construção coletiva da cidade, por meio de um processo que retira da própria constituição seu fundamento, legitimando as decisões administrativas que levam em conta a pluralidade conflituosa de interesses, a cidade informal, e não aquelas que são obra ou trabalho exclusivo de especialistas técnicos, muitas vezes responsáveis por um urbanismo excludente, incapaz de propor soluções reais aos problemas urbanos.[390]

---

386 GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Político. São Paulo: Manole, 2003, p.165-166.

387 MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da audiência publica na gestão democrática das cidades.** Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 95.

388 SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade.** São Paulo: Vozes, 1979, p. 28-30.

389 MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas.** Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 621.

390 BARZ, Elton. Burocracia e Cidade: Um passeio pela história da Administração Pública em Curitiba. In: IMAP. Instituto Municipal de Administração Pública (Org.). **Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil**. Curitiba: IMPA, 2013, p. 45.

A urbanização, os espaços e bens públicos, sempre estiveram em poder do Estado-administração. O planejamento urbano é uma função pública, apresentando-se como uma atividade administrativa com toda a carga que lhe é característica, a de um processo multidisciplinar, envolvendo decisões políticas, técnicas e administrativas. Mas a cidade não é só um espaço traçado por linhas invisíveis que lhe delimitam sua forma, ela é resultado de manifestações culturais, sociais e econômicas que emergem nas práticas urbanas. Seu dinamismo está para além do controle formal, pois há um vinculo com o "exercer" a cidade, que está inserido nas necessidades físicas e psicológicas das pessoas.[391]

Nessa perspectiva, a estruturação de políticas urbanas solicita a presença da população, fonte e destinatária do poder político, para participar direta e substancialmente da formação de vontade sobre o bem comum,[392] nesse caso a (re) estruturação do território da cidade em um sistema urbano que se aproxime ao máximo do atendimento ao bem-estar.

Promover a funcionalidade de uma cidade exige um conjunto de estruturas, mobiliários, atividades, constantes e intermitentes, administrativas, de gestão, de controle, obras e prestações de serviços urbanos. Tudo isso compõe um sistema complexo que envolve todo o território municipal, as zonas urbanas, rurais e de expansão urbana, as quais merecem um tratamento que componha a visão global às especificidades, a participação social e a capacidade orçamentária e de gestão administrativa, a partir de um tipo de planejamento transdisciplinar que afaste o improviso.[393]

A elaboração de políticas públicas e seu respectivo planejamento[394] devem estar afinados às previsões constitucionais e infraconstitucionais, construindo a

---

391 HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 142-144.

392 O autor defende um novo paradigma para a Democracia, para a dominação e para o povo, elementos da mesma. Muller afirma que "o povo nunca domina", o que requer uma duplicação das instâncias, por instituições e direitos, para dificultar, complicar, dividir o "domínio oligárquico pela força do povo". Nesse sentido, suas ideias reforçam o substrato da participação social na elaboração de políticas urbanas, por meio do planejamento. MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** Trad. Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 69-74.

393 SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro:Forense, 2005, p. 50-54.

394 Maria Paula Dallari defende as políticas públicas como diretrizes gerais para os indivíduos, as organizações e o próprio Estado promoverem bem-estar social. Mas, antes aponta para definições gerais e específicas sobre as técnicas de intervenção estatal e sua relação com a sociedade, citando Charles-Albert Morand e indicando o planejamento como um instrumento de atuação propulsiva em programas finalísticos tais como intervenções urbanísticas. DALLARI, Maria Paula. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002, p. 244-247.

política de desenvolvimento urbano junto à população, por meio de um debate público formal e material sobre a cidade. O ponto de partida para sua elaboração está definido no Estatuto da Cidade, com previsões que se espraiam pelas legislações temáticas, tal qual previsto na lei de mobilidade urbana, ao indicar o planejamento e a gestão democrática como instrumentos do Sistema Nacional de Mobilidade.[395]

O Plano Diretor tem seus contornos previamente estabelecidos, com princípios para construção de uma política municipal urbana democrática e de cunho social, dado o papel que lhe foi conferido "dentro do sistema jurídico" pátrio.[396] Por isso mesmo, não se trata de um documento a ser construído isoladamente, pois cuida de definir que tipo de comportamentos serão possíveis nos espaços da cidade, ainda que se apresente desacreditado como instrumento efetivo de transformações urbanas.

O direito à cidade é um direito humano que emerge na vida "vivida", como um direito coletivo e difuso destaca-se da visão mais tradicional dos direitos humanos, pois se apresenta como um direito a viver e usufruir de condições adequadas em um território.[397] Se firma como um direito ao usufruto de um determinado local, onde se pode habitar e transitar em condições adequadas, desenvolvendo um conjunto de atividades de subsistência e possibilidades de avanços e progressos pessoais.[398]

Sob tal perspectiva, ao poder público cabe à função de conjugar os interesses individuais e coletivos, bem como compete ações de redução das desigualdades socioeconômicas, da exclusão social e territorial, da pobreza urbana, sem se afastar de questões que envolvem discriminações de gênero, étnicas, culturais, por meio do

---

395 Art. 2o A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam 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. Art. 3o O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município. GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 249.

396 CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001).** São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 326.

397 SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do Direito à Cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÙNIOR, Nelson (Org.). **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 38.

398 SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 45-51.

controle de intervenções urbanas, atuando na coordenação de políticas gerais e setoriais voltadas ao bem-estar social. Tais tarefas impõem o diálogo com a população, legitimando o poder público.[399]

A cidade é um espaço coletivo em constante construção, um bem comum a todos e todas que dela queiram ou necessitem usufruir.[400] Em assim sendo, não poderia ser planejada sem a participação social, em especial pelo perfil da cidade brasileira, que se constitui de um tipo de ocupação significativamente heterogênea, marcada por formulações e distribuições desiguais de políticas e ações estruturantes, envolvendo questões locais e regionais, por todo o país.[401] Distante de ser um espaço de usufruto equilibrado e garantidor de sadia qualidade de vida.

A possibilidade de uma mudança de paradigmas se dá no momento em que a funcionalidade urbana se apresenta sob uma perspectiva republicana, democrática e social. E ainda, ao reconhecer-se que há uma dupla dimensão[402] presente no dever de urbanizar: a ordenação territorial previamente estabelecida pelo dever de planejar

---

399 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 276.

400 É preciso reforçar que a cidade é tida, na doutrina especializada, como a divisão urbana do município, ente federativo, com personalidade jurídica de direito público, autônomo politicamente e competente para definir sua organização administrativa, legislativa e seu adequado ordenamento territorial, mediante instrumentos próprios de interesse local, incluindo a possibilidade de dividir seu território administrativamente em distritos. De toda forma, o conceito de cidade está associado ao de município e, para fins de política urbana, o planejamento inclui a ordenação territorial urbana e sua incidência no âmbito rural, no que for cabível, como preservar recursos naturais, definir serviços e parcelamentos com características urbanas. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p.24-26. De acordo com a Carta Mundial do Direito à Cidade, "se denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter Municipal ou Metropolitano, e que inclui as proporções urbanas, rural ou semi rural de seu território." Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%Direito%C3%A0%20Cidade.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

401 IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Livro 6, v. 2. Brasília: IPEA, 2010, p. 595-597.

402 Tal compreensão inspira-se nas ideias de Luciano Parejo Alfonso, quando analisa a lei sobre o regime do solo e ordenação urbana espanhola, de 1956 e a extensão da planificação urbanística, apontando para a existência uma dupla dimensão da atividade de urbanizar, de natureza extensiva e também qualitativa. ALFONSO, Luciano Parejo. El sector privado como agente de desarrollo urbanístico. In: AROCENA, Alfonso Rentería (Dir.). **Urbanismo: função publica y proteccion de derechos individuales.** Madrid: Editorial Civitas, 1998, p. 81-83.

e planificar com participação social,[403] bem como o controle preventivo e repressivo do uso e ocupação da terra urbana, definido pelo dever que a propriedade imobiliária tem de cumprir sua função social.

Com a ocupação das cidades refletindo as desigualdades sociais, econômicas e culturais, a presença da população, como protagonista das reflexões e debates, pode modificar o cenário conturbado do território urbano estimulando mudanças de comportamentos, provocando responsabilizações, bem como soluções conjuntas.

A participação da população na definição dos usos que se deve dar à cidade expõe o cenário urbano caótico, o que possibilita a priorização coordenada de ações a partir do planejamento e planificação.[404] Na arena das disputas desiguais urbanas pode emergir o fortalecimento de laços sociais em torno de um objetivo comum, consolidando a democracia por meio da prática.[405] São possibilidades mais amplas, não certezas, que surgem no exercício democrático da cidadania ativa.

Esse contexto, para além das determinações legais, obriga a construção e implantação de um espaço de constante participação social que possibilite a definição precisa sobre princípios, diretrizes e intervenções próprias para cada cidade, apoiados nos limites já estabelecidos pela legislação federal. A democracia participativa só se configura com a autodeterminação política, concebida em espaços de expressão em que a vontade das pessoas se apresenta, formando um

---

403 "Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos". BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.257/2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: maio 2017.

404 SOLÉ, Juli Ponce. La proyección social del planteamiento: derechos urbanísticos y derechos constitucionales. In: REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo (Dir.). **Fundamentos de Derecho Urbanístico**. Pamplona: Arazandi: Thomson Reuters, 2009, p. 287.

405 FILHO OLIVEIRA, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. Democracia e participação popular: As possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Anais do I Circuito de debates acadêmicos**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo23.pdf>. Acesso em: maio 2017.

processo educacional de estruturação de ideias, com a participação de todos os cidadãos.[406]

A população da cidade, entendida toda aquela que habita os limites do município, é a autêntica protagonista no território urbano, o que inclui a abertura de um diálogo franco sobre as condições da vida urbana para todos e todas. Portanto, ignorar questões de gênero, étnicas, relativas aos incapacitados,[407]não atende à concepção de participação delineada juridicamente em 1988, a qual solicita uma resposta institucional adequada, sob a perspectiva do reconhecimento e da inclusão.[408]

O urbanismo deve estar a serviço das necessidades e do bem-estar das pessoas, pelo que se verifica na definição dos mecanismos de participação que estão pulverizados em diversos textos normativos.[409] Destaca-se a previsão da participação nas diretrizes gerais do Estatuto, como um dos institutos de planejamento municipal, com a indicação da gestão orçamentária participativa, no artigo 4º; como meio de controle para os recursos dispendidos na urbanização, até a

---

406 SAULE JÚNIOR, Nelson. A participação dos cidadãos no controle da Administração Pública. **Polis paper 1**. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIOCECOMIL/Desktop/TESE/Cap%202-/item%205%20participa%A7%C3%A3o%20social%20e%20d%20a%20cidade/participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20_Nelson%20Saule.pdf> Acesso em: jun. 2017.

407 Sobre o percentual de deficientes que habitam as cidades, que devem ser pensadas para todos e todas. "É importante frisar que a pessoa com deficiência representava, em 2000, 14,5% da população brasileira, consoante dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), o que corresponde a mais de 24,5 milhões de pessoas, representando, assim, uma significativa parcela da população brasileira detentora de direitos fundamentais correspondentes à sua peculiar posição em relação à sociedade, tal como outros grupos (mulheres, idosos, crianças, índios)." BRITO, Viviane Gomes de; FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão. Planejamento urbano e acessibilidade: o direito a uma cidade inclusiva. In **Revista do CEDS - Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**. n. 2, v. 1, mar./jul., 2015. Disponível em: <http://www.undb.edu.br/ceds/revistadoceds>. Acesso em: maio 2017.

408 LIBÓRIO, Daniela. Meio ambiente urbano, moradia e mulher. In: ANGELIN, Rosângela; BRAVO, Alvaro A. Sanchez (Edits.). **Mujeres y medioambiente: feminismo y ecología**. Sevilla: Punto Rojo, 2014, p.191-198.

409 Destaca-se a previsão da participação social na lei n. 9.784/1999, de processo administrativo federal, no artigo 31 indicando que as matérias de interesse geral poderão ser objeto de consulta pública para manifestação de terceiros, entendido como de interesse geral, segundo Thiago Marrara, todos os atos normativos da administração pública. Ainda, no artigo 31 da mesma lei, está a previsão de audiência pública diante da relevância da questão tratada no processo, que pode vir a ser, por exemplo, a definição de critérios para um processo de licenciamento urbanístico e ambiental de grande repercussão, ou mesmo a previsão de possíveis empreendimentos a serem autorizados normativamente em determinado território que envolva 2 ou mais municípios. MARRARA, Thiago. Da Instrução. In: NOAHARA, Irene; MARRARA, Thiago (Org.). **Processo Administrativo: Lei n. 9.784/1999 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 230-239.

determinação da obrigatoriedade de participação para a elaboração do Plano Diretor, no artigo 40.[410]

A determinação para a participação popular como um elemento do planejamento guarda também um cunho valorativo quanto à promoção da dignidade e do desenvolvimento humano, que só progride em um ambiente inclusivo, de pretensa horizontalidade, ainda que a heterogeneidade seja a marca maior da cidade.

Se há um direito à cidade sustentável, a participação popular no planejamento urbano, que também é um direito, precisa ser exercitada para que se possa imprimir uma configuração socioeconômica mais equânime ao sistema urbano. O exercício de um direito pauta o acesso a outro, sendo uma condição material para sua realização em um território de constante violação dos direitos dos mais vulneráveis.[411]

Para favorecer a participação popular é fundamental que se garanta a publicidade dos atos praticados pela administração pública no âmbito da gestão urbana. A observância do princípio da publicidade direciona e limita a atuação pública, promovendo a transparência que o Estado republicano e democrático exige, como uma condição para o seu legitimo funcionamento.[412] No exercício de uma gestão democrática das cidades, é indispensável defender a transparência dos atos públicos.

O acesso ao conteúdo dos atos da administração também é uma reinvindicação,[413] tanto quanto a luta pela participação ativa nas decisões que definem políticas públicas de planejamento urbano. O direito ao acesso à informação encontra-se com o dever de dar publicidade compreensível aos atos, garantindo que

---

410 BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.257/2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: jun. 2017.

411 ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 111, p. 19-28, 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/59/62>. Acesso em: maio 2017.

412 SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**: Comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao decreto n. 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015, p. 3-4.

413 Como recorda Eneida Desiree, “as práticas administrativas nunca foram totalmente republicanas e transparentes, a concretização infraconstitucional do acesso à informação sofre bloqueios em sua realização cotidiana.” SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**: Comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao decreto n. 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1.

haja não só disponibilidade visível, mas também compreensão sobre seu conteúdo.[414]

A participação popular com capacidade de influenciar política e administrativamente na concepção da cidade depende, portanto, não só da autorização para sua presença, depende da oferta de condições para que o cidadão possa interagir, deliberando acerca das questões coletivas dentro do território citadino ou mesmo metropolitanas.[415] Envolve a disponibilidade das informações sobre o conteúdo urbanístico, bem como a compreensão sobre os mesmos; os recursos físicos, humanos e financeiros, disponíveis à administração da cidade e, ainda, a garantia de que a estrutura e a acessibilidade física permitam a presença coletiva nos debates.

O planejamento urbano é um instrumento de organização e definição do modo de funcionamento da cidade, no sentido de transformar sua estrutura, uso e ocupação do solo urbano. O efeito da inclusão dos atores sociais nos processos decisórios pode ser transformador e qualificador das decisões a serem tomadas, mas também será lento, tendo em vista o acirramento das tensões sociais aflorados a partir dos debates e proposições que eclodem em espaços de participação e manifestação de opiniões heterogêneas,[416] como é o da cidade.

Trata-se de um desafio a ser superado, suplantar as tentativas de eliminação do debate, enfrentando e direcionando as discussões de maneira a estimular a cultura da participação.[417] E ainda, dentro dos desafios para a manutenção da participação no planejamento urbano, se encontram as dificuldades na sua materialização, em especial diante da ausência de compreensão sobre os temas a

---

414 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Publicidade. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 234-238.

415 MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues, **Concepção de cidadania**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010, p.89. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-13122010-163731/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2017.

416 PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; COUTINHO, Ronaldo (Org.). **Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina**. Brasília: ENAP, 2014, p. 114-116.

417 Para Regina Ferrari, "a Democracia corporifica-se como um processo dinâmico, próprio de uma sociedade que aceita o desenvolvimento do cidadão, proporcionando sua participação no processo político em condições de igualdade, o que se reflete no campo econômico, político, social e jurídico" FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva.** São Paulo: Malheiros, 2003, p. 331.

serem debatidos, gerando fácil manipulação dos interesses; na dificuldade de mobilização e reunião tendo em vista a própria condição de fragilidade do cidadão, desprovido de tempo e recursos para atuar em defesa de seus próprios interesses.[418]

A planificação dos instrumentos urbanos e o ordenamento territorial têm um significativo impacto na vida dos cidadãos, representando verdadeiras estratégias de desenvolvimento humano, desde que articulem instrumentos de integração social, territorial urbano ambiental e investimentos sociais e econômicos sem deixar de lado o respeito às questões culturais características de cada cidade.[419]

As diretrizes para o planejamento participativo da cidade devem conduzir a técnica urbanística, gestão e administração territorial e de serviços no sentido das transformações necessárias à cidade, que deve ter a participação de todos e todas.[420]

A definição do valor que cada um dos elementos que compõem um sistema urbano tem, bem como a atenção e investimentos que recebem da gestão, devem garantir funcionalidade e bem-estar ao cidadão que habita e circula na cidade, em especial para aquele historicamente privado de melhores condições para o usufruto do território urbano.

## 2.5 O IMPACTO DO PLANEJAMENTO NA MOBILIDADE

A urbanização das cidades, local de habitação de mais da metade da população brasileira, é uma condição territorial da qual se extrai as possibilidades de

---

418 Idem, p. 122-124.

419 BLANCO, Federico A. Castillo (Dir.); LÓPEZ, Fátima Ramallo (Coord.). **Claves para la sostenibilidad de diudades y territorios**. Aranzadi: Thomson Reuters, 2014, p. 22-23.

420 Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no relatório sobre o desenvolvimento humano: “A menos que as pessoas possam participar significativamente nos acontecimentos e processos que moldam as suas vidas, as vias de desenvolvimento humano no plano nacional não serão nem desejáveis nem sustentáveis. As pessoas devem poder influenciar as decisões políticas e os resultados — e os jovens em particular, devem poder ter a expectativa de maiores oportunidades económicas e de participação e responsabilização políticas.” PNUD. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**, p.10. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>. Acesso em: maio 2017.

desenvolvimento para o país.[421] No entanto, é também referência em problemas para a vida da população, em sua maioria limitada – em virtude de características sociais, econômicas, étnicas, de gênero – de satisfazer boa parte das suas necessidades no território da cidade.[422] Viver na cidade significa estar próximo da produção, do consumo, de oportunidades de emprego, cultura, educação e lazer, no entanto implica em custos e desgastes que afetam a qualidade de vida.

O modelo de desenvolvimento implementado em países como o Brasil se caracteriza por estabelecer padrões de concentração de renda e de poder, assim como os processos acelerados de urbanização que contribuem para a privatização do espaço público, o empobrecimento, exclusão e segregação social e espacial, nas diversas regiões do país.[423] O acesso ao desenvolvimento e a resposta às demandas não é linear e nem se apresenta na medida do que se faz necessário.

Atreladas às questões que estão na ordem do dia da cidade, tem-se as diferenças locais e regionais bem como a migração entre municípios e regiões, de

---

421 O IBGE divulgou em 2016 a estimativa do número de habitantes no Brasil, da monta de 206, 1 milhões de habitantes, em um total de 5.570 municípios brasileiros. “Em 2016, pouco mais da metade da população brasileira (56,4% ou 116,1 milhões de habitantes) vive em apenas 5,5% dos municípios (309), que são aqueles com mais de 100 mil habitantes. Os municípios com mais de 500 mil habitantes (41) concentram 29,9% da população do país (61,6 milhões de habitantes). Por outro lado, a maior parte dos municípios brasileiros (68,4%) possuem até 20 mil habitantes e representam apenas 15,8% da população do país (32,3 milhões de habitantes). Disponível em: <http://cgp.cfa.org.br/ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016/>. Acesso em: maio 2017.

422 O IPEA apresenta o atlas da vulnerabilidade social dos municípios brasileiros, analisando o índice de vulnerabilidade social – IVS. O IVS da infraestrutura urbana reflete as condições de moradia das pessoas em seus domicílios tendo por indicadores o abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado, a coleta de lixo e o tempo gasto no deslocamento entre a moradia e o trabalho. Segundo informa o estudo comparativo entre os anos de 2000 e 2010, “as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste (à exceção de alguns municípios do norte de Minas Gerais) apresentam os mais baixos subíndices para a dimensão infraestrutura urbana e uma expressiva evolução é observada no Nordeste. Há um grande número de munícipios nas faixas de baixo e muito baixo IVS Infraestrutura Urbana e a região Norte apresenta alguma evolução em comparação ao estudo no ano de 2000, mas ainda se mantém como a região de mais alta vulnerabilidade social neste subíndice.” IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015, p. 27-30.

423 Importante ressaltar que os estudos sobre estruturação e rede urbana no Brasil são recentes tendo em vista o grau acelerado de urbanização sofrido pelo país, bem como aponta para como a crise dos anos 1980 e abertura da economia brasileira contribuiu para o aprofundamento das desigualdades inter e intrarregionais, refletindo em desequilíbrios no sistema urbano. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Livro 6, v. 2. Brasília: IPEA, 2010, p. 599-605.

maneira sazonal, e que muito podem impactar na dinâmica de uso e ocupação dos espaços, bem como dos serviços a serem prestados.[424]

A mobilidade é um elemento nuclear para o desenvolvimento e, ao lado da questão habitacional, sob a perspectiva do direito à moradia adequada, figura entre os componentes deficitários da urbanização vinculada às concepções territoriais segregacionistas, tanto quanto a ausência de infraestrutura e prestação de serviços públicos. Um sistema de mobilidade ineficiente tem a capacidade de agravar as já existentes desigualdades sócioespaciais, maltratando o meio ambiente e aumentando os custos pessoais, sociais, econômicos e também ambientais.[425]

Reforça-se que a desigualdade nas cidades também se manifesta nas condições de deslocamento, sendo marcantes as dificuldades em razão da renda e da situação de pessoas com algum tipo de deficiência ou mobilidade reduzida. A segregação territorial se reflete nas longas extensões entre os locais de moradia e os centros econômicos, impondo distâncias a serem percorridas, que implicam em custos de toda ordem, submetidos a um tipo de trânsito exauridor.[426]

Na perspectiva do direito à cidade, a mobilidade representa um aspecto fundamental para a sua promoção. Sem condições apropriadas, o usufruto da cidade não se dá de maneira equânime, pois a funcionalidade social atribuída à circulação não se realiza. A relação dos cidadãos com a cidade se materializa na mobilidade, no compartilhamento dos espaços, na redução das distâncias, conectando "território, economia e sociedade".[427]

O sistema de mobilidade urbana, de acordo com a lei 12.587/2012, é composto por modos e serviços de transportes urbanos, bem como pela infraestrutura que lhes dá suporte cabendo garantir os deslocamentos de pessoas e carregamentos de

---

424 CUNHA, José Marcos Pinto da. Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise**. São Paulo Perspec**. 2005, v. 19, n. 4 p. 3-20. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: fev. 2016.

425 IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. **Projeto perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010, p. 549-551.

426 CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Desafios da mobilidade urbana no Brasil. **Texto para discussão n. 2198**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 8-10.

427 SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves do; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **O Fórum Urbano Mundial e o Fórum Social Urbano na Perspectiva do Direito à Cidade**. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=content&view=article&id=1317%3Ao-forum-urbano-mundial-e-o-forum-social-urbano-na-perspectiva-do-direito-a-cidade&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt#>. Acesso em: maio 2017.

bens.[428] Ainda, indica que tal sistema, como não poderia deixar de ser, deve ser organizado e coordenado, posto que depende de uma série de fatores condicionantes e dinâmicos. Tal previsão legal, que indica a presença obrigatória do planejamento, determina sua articulação com a política de desenvolvimento urbano.

A disponibilidade do sistema de mobilidade na malha urbana tem o poder de definir os efeitos sobre a renda dos distintos grupos sociais, distribuindo custos e benefícios a partir das formas de acessibilidade, que estão relacionados às distâncias entre os locais de moradia e os locais de produção e consumo.[429] O que implica dizer que os investimentos a ser feitos não se concentram exclusivamente no transporte público, mas em toda a estrutura capaz de permitir o ir e vir das pessoas,[430] envolvendo a definição do uso e ocupação do solo urbano.

O planejamento é uma atividade fundamental para a garantia da mobilidade urbana. A melhora na condição de deslocamento das pessoas implica em promover inclusão social e econômica, tendo em vista a função exercida pela mobilidade. Não se trata somente da prestação de serviço público, que por si só já solicita melhoria da infraestrutura, mas de um investimento significativo no desenho da cidade que permita o acesso ao desenvolvimento humano de maneira igual.[431] Todo o investimento a ser feito requer planejamento.

Ressalta-se que o enfoque dado ao planejamento e seus impactos se refere à mobilidade inclusiva, aquela que auxilia no combate à segregação territorial, desigualdade socioeconômica e proteção ambiental, seguindo uma principiologia

---

428 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 100-101

429 CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Desafios da mobilidade urbana no Brasil. **Texto para discussão n. 2198**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 10-11.

430 O transporte público foi incluído no artigo 6º da Constituição Federal em 2015, sob o argumento de que precisa ser tratado como um direito e não como uma mercadoria, garantindo condições de efetivação dos demais direitos, serviços e oportunidades que a cidade pode oferecer.

431 A análise do último relatório do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento atesta a desigualdade no acesso ao desenvolvimento humano, ao tempo em que defende que sua promoção igualitária é possível a partir de uma variação de estratégias de crescimento inclusivo. Dentre elas uma atenção especial ao locais onde trabalham e vivem pessoas pobres, reajustando a distribuição d capital e dos investimentos. Ainda, "las infraestructuras rurales, especialmente las carreteras y la electricidad, constituyen otro ámbito de actuación. La construcción de carreteras rurales reduce los costos de transporte, conecta a los agricultores rurales con los mercados, permite a los trabajadores y trabajadoras desplazarse con mayor libertad y fomenta el acceso a las escuelas y las clínicas." PNUD. Desarrollo humano para todas las personas. **Informe sobre Desarrollo Humano 2016**, p.11-12. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_spanish_web.pdf>. Acesso em: maio 2017.

pautada pelo direito à cidade sustentável.[432] Solicita do poder público uma atuação sistematizada entre intervenções urbanísticas, reconfiguração de conceitos e práticas por meio da planificação, controle do uso e ocupação do solo pro meio da função social da propriedade, bem como o fomento de atividades industriais e econômicas sustentáveis.[433]

É necessária uma integração sob a perspectiva do planejamento para o desenvolvimento urbano, que leve em conta todos os elementos provocadores de redução e estrangulamento, de maneira específica e geral, pois a mobilidade se trata do resultado que se quer alcançar em face da tipologia espacial das cidades.[434]

A promoção de campanhas pelo uso de modais não-motorizados tem que estar conjugada a uma política de transporte urbano adequada e acessível, intervenções viárias que promovam melhoria tais como pavimentação de ruas e calçadas, acessibilidade nos meios de transportes coletivos e apoio estrutural, em especial aos modais ciclísticos e pedestres.[435] Trata-se de pensar o sistema de mobilidade sob todas as possibilidades, para que o cidadão possa escolher aquele que mais se adequa à sua necessidade.

Sob a óptica de Henry Lefebvre, a cidade é o resultado das relações políticas, econômicas e culturais dos seres humanos, em um espaço dinâmico onde há grande integração material com o território ocupado.[436] Seguindo tal raciocínio, a mobilidade é promotora de tal integração e a gestão democrática dos espaços, com a participação da população usuária de serviços e destinatária das ações públicas, é fundamental para a apropriação e usufruto da cidade.

---

[432] SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 75-76.

[433] O desenvolvimento urbano sustentável obriga todo o complexo urbano. A Comunidade Europeia, a partir do informe Ciudades Europeas Sostenibles, publicado no ano de 1996, faz referência aos princípios de sustentabilidade aplicáveis à economia urbana, destacando o quanto é necessária a incorporação da planificação territorial com ênfase na questão ecológica, de transportes e atividades econômicas; na ocupação do solo e na mobilidade urbana, para um projeto de cidades sustentáveis. BLANCO, Federico A. Castillo. **Claves para la sostenibilidad de ciudades y territórios**. (Coord.) LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. (Dir.) BLANCO, Federico A. Castillo. Navarra: Thomson Reuters Arazandir, 2014, p. 50-51.

[434] ROBERTS, Brian H. **Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias**. Washington D.C.: Cities Alliance: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 75

[435] É necessário um esforço coeso de construção material da política de mobilidade, assumindo os desafios estratégicos, controlando as externalidades negativas, de olho na promoção do desenvolvimento humano para os mais vulneráveis em primeiro lugar. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. **Projeto perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010, p. 571-574.

[436] LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 10.

Ainda, é preciso assimilar que a promoção do direito à cidade exige uma união estratégica entre os atores urbanos, com o envolvimento de todos – sobretudo dos grupos de pessoas vulneráveis e marginalizadas – no exercício do direito a ocupar, produzir, circular.

A principiologia da política de mobilidade descreve o fundamento das ações interventivas para garantir condições de deslocamento na cidade. Destacam-se os princípios da impessoalidade - acessibilidade universal - e da eficiência, extraídos do artigo 5º da lei em comento, combinado com a intelecção da Constituição de 1988, que somente podem ser promovidos a partir do planejamento social.[437]

A promoção da mobilidade pelo viés da acessibilidade universal; a eficiência na prestação do serviço de transporte, equidade no seu acesso e, também, no uso do espaço público; a gestão democrática e a eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana, reafirmam o dimensão social do agir público, cabendo-lhe a coordenação de todos os esforços para promover uma cidade para todos e todas.[438]

A exigência da eficiência, eficácia e efetividade encaminham não somente o roteiro para o tipo de mobilidade que se quer promover, como as definições da planificação que direcionam objetivamente as decisões administrativas materiais. Trata-se de uma definição especifica dos critérios, por excelência, para a avaliação sobre o alcance dos objetivos descritos. De acordo com Emerson Gabardo,

> (..) o exercício eficiente da função administrativa exige mais do que a simples ação do Estado: é necessário que a Administração aja de forma célere, ágil, econômica e produtiva. De nada adiante os agentes, órgãos e entidades públicas cumprirem as suas funções se o exercício de tais competências der-se de forma morosa, insatisfatória, perdulária e malsucedida.[439]

---

[437] Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: I - acessibilidade universal; II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; VI - segurança nos deslocamentos das pessoas; VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

[438] GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 129-131.

[439] GABARDO, Emerson. O regime jurídico da empresa brasileira de correios e telégrafos: entre o serviço público e atividade econômica em sentido estrito. In: GABARDO, Emerson; GONÇALVES, Guilherme de Salles (Coords.). **Direito da Infraestrutura: temas da organização do Estado, Serviços Públicos e Intervenção Administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41.

A Administração Pública, pois, no âmbito da função urbanística deve exercer suas atividades com base nos princípios constitucionais e infraconstitucionais, tais como os presentes na lei de mobilidade. Sob a égide do Estado Social e Democrático de Direito a mobilidade exige um planejamento social, com impessoalidade e eficiência que equilibrem os déficits de satisfação das necessidades e interesses sociais.[440]

A impessoalidade se apresenta como um dever comportamental de promover o interesse público, que não se confunde com a soma dos interesses individuais, mas com aquele eleito como interesse geral e universal dos membros de uma sociedade, enquanto partícipes da mesma.[441] A Administração não pode agir de maneira personalíssima, favorecendo interesses particularizados, mas se portar de maneira a conciliar e integrar, de forma universal, os interesses e necessidades da vida em sociedade.

Tendo em vista o programa de ações para a mobilidade urbana, previstas na lei 12.587/2012, a impessoalidade se apresenta envolvendo o dever de promoção da acessibilidade universal, na oferta equânime de acesso ao transporte público e aos espaços públicos, bem como na garantia da participação popular na gestão pública, que tem por dever ser democrática.

Atuar com impessoalidade, para a Administração Pública, é promover igualdade de condições.[442] Na medida em que o corpo social se compõe de diversos segmentos e núcleos de interesses heterogêneos, compete ao poder público criar estruturas para acessíveis e adequados deslocamento urbanos, de forma que atendam a quem dele necessite. O planejamento é inerente ao cumprimento dessa tarefa, com a planificação sendo um instrumento essencial para o desenvolvimento econômico e social.

---

440 GABARDO, Emerson. O regime jurídico da empresa brasileira de correios e telégrafos: entre o serviço público e atividade econômica em sentido estrito. In: GABARDO, Emerson; GONÇALVES, Guilherme de Salles (Coords.). **Direito da Infraestrutura: temas da organização do Estado, Serviços Públicos e Intervenção Administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41.

441 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 60-62.

442 Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que o princípio da impessoalidade "não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia". Idem, p. 117.

Ainda, considerando o nível significativo e comprovado de desigualdade socioeconômica de acesso aos serviços urbanos,[443] bem como aos direitos sociais e econômicos, toda atuação que promove igualdade no território urbano põe em ação os objetivos da Constituição de 1988. Sendo o planejamento um instrumento jurídico urbanístico típico, sua presença é condição básica para que toda atividade de urbanização possa produzir os resultados esperados, tal sejam a ordenação dos espaços habitáveis.[444]

As medidas que se pode extrair da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, quando se verifica que seu objetivo é a contribuição para o acesso universal à cidade visam à promoção de um território urbano socialmente responsável, em que o papel do planejamento é preponderante.[445] O fomento e a oferta de condições concretas para efetivação do desenvolvimento urbano equânime e a eficiência, tanto para a prestação do serviço de transporte, quanto para garantir a circulação urbana, descreve uma relação substancial da mobilidade com o direito à cidade sustentável.[446]

Sobre a eficiência que fundamenta as ações públicas para a mobilidade, é essencial compreender que toda atuação administrativa tem por dever empenhar todos os esforços e recursos na realização de seus misteres, permitindo que seja possível avaliar a prática administrativa para além do cumprimento do comando normativo, mas pelo resultado concreto e fiel de presteza e efetividade do que se quer alcançar: a promoção de acesso a condições adequadas de deslocamento para todos e todas, garantindo desenvolvimento urbano.[447]

---

443 IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao_atlas_ivs.pdf>. Acesso em: maio 2017.

444 GUERRA, Maria Magnólia Lima. **Aspectos Jurídicos do Solo Urbano**. Fortaleza:Fortaleza, 1981, p. 41.

445 BRAVO, Álvaro A. Sánchez. Estrategia Europea para el médio ambiente urbano. In: BRAVO, Álvaro A. Sánchez (Ed.). **Ciudades, medio ambiente y sostenibilidad.** Sevilla: ArCiBel Editores, 2007, p. 21.

446 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 99.

447 GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. **Responsabilidade civil do Estado, *faute du service* e o princípio da eficiência administrativa**. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34583670/Artigo_Emerson-Daniel-Responsabilidade-Eficiencia.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1499008123&Signature=YL%2FP.MwRvcRRv2M2MHX3%2FNqf4lY%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DGABARDO_Emerson_HACHEM_Daniel_W._Respons.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

O planejamento organiza e define tal possibilidade de ação, mas também permite avaliar o quanto foi feito entre ações e investimentos, bem como se os mesmos são viáveis nas diversas etapas a serem seguidas.[448] Estabelece um procedimento, um *modus operandi* que define estrategicamente as prioridades e os resultados a serem atingidos, de tal forma que tem-se um caminho tracejado com parâmetros de atuação estatal valorada pelo dever de reduzir desigualdades e equidade social.

Cada ente da federação, de acordo com as previsões legais, que também se relacionam com o estipulado no Estatuto da Cidade, tem o dever de exercitar sua competência administrativa na elaboração de um plano de mobilidade apropriado às suas características e demandas populacionais, como solução aos problemas urbanos de maneira sustentável e não segregacionista.[449]

O processo de planejamento, por sua vez, tem linhas previamente definidas, embora o interesse público, local ou regional, prevaleça substanciando toda a planificação objetiva. A questão a ser defendida, reforça-se, é que de acordo com o valor social que constitucionalmente possui, compondo elementarmente o acesso ao direito à cidade, nem o planejamento e muito menos a mobilidade poderiam ser apresentar como viabilizadores/motivadores de violações de acesso ao outros direitos, justificando-se no dever de promoção da própria mobilidade urbana.

O planejamento para mobilidade deve estar direcionado para as possibilidades de promover condições adequadas de acesso ao território urbano, agindo como um equalizador das desigualdades estruturais no espaço urbano, estimulando o adensamento territorial de maneira proporcional, reconhecendo como personagem central de tal proposta a população, priorizando atenção aos menos atendidos pelo sistema.

Dessa disposição, depreende-se que deve ofertar-lhes alternativas que vão desde um percurso que privilegie a redução das distâncias e viagens, incluindo o volume e diversidade dos bens e modos a serem utilizados, com o melhoramento

---

448 COSTA, Greiner. Planejamento de Governo: definição de prioridades e início da gestão nas cidades. In: COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). **Gestão Estratégica em políticas públicas**. Campinas: Alínea, 2013, p. 120.

449 A experiência social brasileira se funda na segregação urbana como reflexo das desigualdades sociais e econômicas de acesso a direitos, bens e serviços no território da cidade, marcando as intervenções espaciais na cidade pelo mesmo viés. GUEDES, Vinícius MANCINI. Planejamento Urbano e Segregação. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; FROTA, Henrique (Coords.). **Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – por um Direito Urbanístico sem fronteiras**. Porto Alegre: LexMagister, 2010, p. 191-194.

tecnológico dos serviços de transporte público e privado – ônibus, táxis –, que emitem gás poluente, até o planejamento específico do uso e ocupação do território de acordo com as características e vocação da cidade.[450]

A definição do desenho que terá cada sistema de mobilidade, a partir da previsão feita pela legislação federal, só é possível ser feita por meio do planejamento. O conjunto organizado de modos de transportes, serviços e infraestruturas deve estar adequado às demandas da cidade, mas também terá configuração dada pela forma como se definiu o uso e a ocupação do território, o que faz das intervenções para a mobilidade uma forma de (re) desenho urbano com forte função inclusiva.[451]

Para fins de planejamento, o poder público não pode desconsiderar a parte da população que não dispõe de equipamentos urbanos promotores de deslocamentos adequados, tais como calçadas, ruas pavimentadas, sistemas de transporte eficiente e equânime, sendo, portanto, a parcela da população não incluída no acesso à funcionalidade urbana.[452] A desigualdade de acessos gera exclusão, em um processo circular de retroalimentação, em que não como falar em desenvolvimento humano.

Tal grupo social, com base nos princípios que fundamentam a política nacional de mobilidade, deve ser atendido por ações de inclusão que ultrapasse a forma de deslocamento restrito à casa-trabalho-casa, deixando-o relegado do acesso a bens e serviços.[453]

O planejamento para a mobilidade é um ação de construção que deve visar uma cidade melhor. Mesmo para aquelas que já estão em processos avançados de desenvolvimento, a mobilidade corresponde ao dinamismo da cidade, reestruturando-se sob o fundamento da circulação. Na perspectiva do direito à cidade, aqui está o bem comum sendo definido e (re) construído para ser e estar acessível a todos e todas.

---

450 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; MELO, Patrício. Administração Pública no Século XXI: Planejamento, Mobilidade Urbana e Desenvolvimento Socioeconômico. In: GABARDO, Emerson; PONTES FILHO, Valmir (Coords.). **Problemas Emergentes da Administração Pública: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.148.

451 GUEDES, Vinícius MANCINI. Planejamento Urbano e Segregação. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; FROTA, Henrique (Coords.). **Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – por um Direito Urbanístico sem fronteiras**. Porto Alegre: LexMagister, 2010, p. 195.

452 MARICATO, Ermínia. Metrópole, Legislação e Desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

453 SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007, p. 116.

Assim, um modelo de planejamento deve orientar previsões de ações que promovam igualdade de condições, ampliação dos serviços e estruturas de deslocamento, bem como distribuição espacial dos mesmos, funcionando como indutor de usos e ocupações que descentralizem e desenvolvam o território.[454]

Tendo em vista o nível de intervenção social e econômica que a mobilidade representa, reforça-se o que a lei 12.587/2012 já destacou no tocante à gestão democrática. Por se tratar de um instrumento público de gestão urbana, a planificação é uma importante ferramenta de promoção da democracia e do Estado social, eficiência e eficácia das ações públicas, a ser construído com a participação popular, com garantias de acesso à informação, ampliando a legitimidade do poder público e o compromisso popular com as políticas que devem modificar a realidade vigente.[455]

A evolução da cidade, como se expande, como se locomovem as pessoas e em quais locais se assentam é resultado de processos interligados, voluntários e involuntários, de ocupação. A par disso é elementar, também, reconhecer a existência de várias camadas de planejamento desenvolvidas ao longo do tempo, diante de dinâmicas de urbanização próprias, na formação o espaço urbano das cidades brasileiras.[456] Uma maneira de compreender que não há ausência de planejamento, mas de sistematização e coerência interativa com decisões públicas sobrepostas.

Ainda, é preciso destacar que para que o planejamento produza um resultado adequado à promoção do desenvolvimento inclusivo, a gestão deve considerar que planos de ação interventiva no espaço urbano, tal qual o plano de mobilidade, precisam estar sempre vinculados às demais intervenções, devidamente projetadas e articuladas. Ao invés de desconsiderar o desenho existente e forjar uma estrutura

---

454 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Planejar é uma dinâmica que envolve diversos atores. In **Planejamento e Desenvolvimento – para reafirmar a importância de pensar a logo prazo, recuperar a experiência passada e averiguar que rumo estamos tomando para o caminho do desenvolvimento**. (Orgs.) SICSÚ, João; REIS, Luiz Carlos Dias. Brasília: ABDE; IPEA, 2010, p. 78-80.

455 BAPTISTA, Mirian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação.** São Paulo: Veras , 2013, p. 17-29.

456 BARCELLOS, Paulo Fernando Pinto; BARCELLOS, Luiz Fernando Pinto. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. **Revista da FAE**, v. 7, n. 1, 2017. p. 130-132. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/439>. Acesso em: jun. 2017.

de ambiente perfeito, é necessário reconstruir os espaços a partir das inadequações e irregularidades presentes, provocando a mudança necessária.[457]

A responsabilidade[458] do poder público na atual configuração das cidades brasileiras, marcada, também por um planejamento dissociado do seu valor social, está cada vez mais presente e possível de ser aferido. Ao se verificar a caracterização do território como um reflexo da desigualdade socioeconômica estrutural e o Estado como principal agente reprodutor das relações de poder, dada a sua função urbanística, tem-se o retrato das cidades como um produto de uma sociedade em eterno conflito, em que alguns segmentos sociais têm seus direitos e necessidades negados, historicamente.[459]

A mobilidade deve ser resultado de um planejamento social, dada sua relevância para a efetivação do direito à cidade sustentável. É fundamental, portanto, que haja interligação da sua planificação com as demais políticas urbanas, a exemplo do plano de habitação, que por sua vez deve estar vinculado a um plano de saneamento. Tais adequações são importantes tanto para a questão habitacional quanto para as atividades comerciais e industriais, de maneira a imprimir infraestruturas e mobiliários, bens e serviços úteis e necessários a todas as demandas, urbanas e rurais.[460]

---

457 SANTOS, Reinaldo Onofre dos. Agentes, fatores e escalas do planejamento territorial. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 225 a 247. jul./dez., 2015, p. 228-232. Disponível em: <http://www.revistap.r.com.br/artigos/publicados/Agentes-fatores-e-escalas-do-planejamento-territorial.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

458 Os critérios apontados por Emerson Gabardo para o exercício da competência administrativa a partir do princípio da eficiência, "celeridade, presteza, economicidade e produtividade se utilizando de meios adequados ao alcance ótimo", em consonância com os direitos fundamentais, permitem o controle e a verificação de um dever de agir que esteja vinculado ou não à satisfação do interesse público materializado em cidades funcionalmente sociais. GABARDO, Emerson. O regime jurídico da empresa brasileira de correios e telégrafos: entre o serviço público e atividade econômica em sentido estrito. In: GABARDO, Emerson; GONÇALVES, Guilherme de Salles (Coords.). **Direito da Infraestrutura: temas da organização do Estado, Serviços Públicos e Intervenção Administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 40.

459 SANTOS, Reinaldo Onofre dos. Agentes, fatores e escalas do planejamento territorial. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 225 a 247. Jul./dez., 2015, p. 229-230. Disponível em: <http://www.revistap.r.com.br/artigos/publicados/Agentes-fatores-e-escalas-do-planejamento-territorial.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

460 Dinorá Grotti destaca, a partir da legislação pátria, que a natureza do serviço de saneamento deve estar norteado por uma integração às demais políticas públicas, infraestruturas e serviços. Tal compreensão acolhe da mesma forma a configuração de um sistema de mobilidade urbana. GROTTI, Dinorá Musetti Grotti. A Evolução Jurídica do Serviço Público de Saneamento Básico. In **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil.** OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 37.

## 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO PARA A MOBILIDADE

Nesse capítulo se apresenta a última parte das ideias que complementam a defesa sobre os fundamentos do direito à cidade sustentável. A mobilidade urbana, a qual corresponde à condição favorável de deslocamento e circulação de pessoas e bens à luz da cidade funcional e coerente, de maneira universalmente acessível à circulação, representa uma possibilidade de inclusão, em que a dimensão socioeconômica tem forte relevo. Tanto é que a mobilidade, no mundo, passou a ser uma das funcionalidades urbanas mais debatidas, tendo em vista seus reflexos na economia.

As ideias apresentadas não se concentram na importância da funcionalidade urbana para o mercado, e sim na perspectiva da cidade para as pessoas, concentrando-se em fazê-la dialogar com a possibilidade do acesso ao desenvolvimento humano que se espera, tenha progresso no território das cidades.

A função de urbanizar é uma atividade pública que tem por base um conjunto de competências variadas em um sistema próprio de decisões as quais tem o poder de resolver e gerar diversas situações que podem melhorar e piorar a vida na cidade, concomitantemente. Trata-se de um programa de ações para organizar e estruturar a cidade e que tem no planejamento urbano social e participativo a sua principal premissa.

A capacidade de transformar o espaço urbano e seus limites correspondentes nem sempre são de fácil precisão, o que leva a compreensão de que não existiria um único método racional de otimização para garantir o direito à cidade, já que toda decisão em matéria de urbanização traz vantagens e inconvenientes a serem repartidos entre os diversos segmentos sociais, individual e coletivamente considerados como habitantes que são na cidade.

Sob tal perspectiva apresenta-se uma das funções sociais da cidade, a mobilidade, defendendo sua importância e o que representa no mundo urbano contemporâneo. Sua funcionalidade, que se apresenta na promoção do vínculo efetivo entre as pessoas, interligação acessível dos lugares, bens, serviços e oportunidades econômicas, conectando a cidade, é fundamental para a promoção do desenvolvimento humano.

## 3.1 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INDUTORAS DOS DIREITOS URBANOS

As políticas públicas como programas de ações, consistem em decisões formuladas no âmbito da atividade de governo, podendo ter maior ou menor amplitude e impacto social e econômico a depender da configuração constitucional do Estado.[461] No caso brasileiro, a definição jurídica é de um Estado Democrático e Social de Direito, substanciado pela gama de programas e deveres de proteção e promoção dos direitos fundamentais.

O alcance de condições satisfatórias e adequadas ao ser humano, permitindo-lhe ascender ao bem-estar e à vida digna tem estado vinculado à vida urbana, o que já foi demonstrado com dados sobre a urbanização mundial, prospectando que o mundo do futuro é um mundo urbanizado.[462] E assim sendo, os investimentos para promover condições de vida melhor às pessoas, bem como infraestruturas e serviços, dentre eles os identificados pela geração de conhecimento e criação de fluxos de informação que dão suporte às atividades econômicas e financeiras concentradas nas cidades,[463] o local onde tudo pode acontecer.

Não se pode deixar de destacar que no mundo urbano globalizado há uma hierarquização entre as cidades. Em várias regiões do mundo existem cidades identificadas pelas suas funções e que estão localizadas em uma rede internacional, competindo entre si em face da economia global.[464] Nesse cenário entraram em cena diversos padrões, já apontados anteriormente, de grandes aglomerados urbanos que passam a ensejar mudanças nas competências e prestação de serviços.

No caso do Brasil, à identificação da municipalidade e do interesse local no tocante à questão urbana, somaram-se definições ampliativas da previsão constitucional sobre regiões metropolitanas, com a aprovação do Estatuto da

---

461 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 36.

462 UN HÁBITAT. World Cities report 2016. **Urbanization and development: emerging futures**. Disponível em: <http://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/06/wcr-full-report-2016.pdf>. Acesso em: jun. 2017, p. 7-8.

463 CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. v. I. Tradução Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 142-146.

464 SASSEN, Saskia. Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. **Eure (Santiago)**, v. 24, n. 71, p. 5-25, 1998. Disponível em: <http://www.eure.cl/index.php/eure/issue/view/87>. Acesso em: jun. 2017, p. 11-13.

Metrópole - lei n. 13089/2015 -, acompanhando, na perspectiva de um país em desenvolvimento, as exigências de um cenário global de urbanização acelerada.[465] Com esse cenário, que não é recente na dinâmica urbana brasileira, os processos de elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento urbano não podem se furtar a prever a coordenação de meios adequados à realização de ações interventivas nas cidades, sob uma perspectiva regional, nacional e até global, definindo comportamentos públicos e privados que contribuam para o desenvolvimento humano.

De acordo com Thiago Marrara, "existe uma relação íntima entre direitos e espaços urbanos que influencia a formação e a estrutura territorial das cidades, determinando a divisão de seus espaços conforme certas modalidades de utilização".[466] Tal assertiva remete à vinculação dos direitos inerentes à condição humana, a serem exercidos no território da cidade e por ali estarem, podendo ser chamados de direitos urbanos.

As funções centrais típicas dos centros urbanos estabelecem com os indivíduos uma relação que determina a sua posição no sistema social, de tal forma que a organização urbana, por meio de um conjunto de processos distribuidores correlacionados, entre residências, indústrias, comércios, serviços, determina o acesso aos direitos que lhes garantem certo bem-estar social ou não.[467]

Toda a abordagem tem se concentrado na defesa de um planejamento urbano social que substancie e promova o direito à cidade. Dar-lhe substancia implica em definir seus fundamentos com a identificação de seus aspectos mais significativos.

Entende-se que para promover a realização do direito à cidade é preciso que o planejamento seja efetivamente eleito a pedra de toque de toda gestão urbana: a

---

[465] Jeroen Klink destaca que o cenário de metropolização com sua respectiva agenda econômica, se dá em um contexto diferente daquele ocorrido nas décadas de 1960 e 1970. KLINK, Jeroen. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles: Conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 7-13.

[466] MARRARA, Thiago. Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 9, n. 84, p. 01-15, abr./maio, 2007. Disponível em: <http://myrtus.uspnet.usp.br/pesqfdrp/portal/professores/marrara/pdf/regulac%C3%A3o.pdf>. Acesso em: jun. 2017, p. 2.

[467] CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 151-152.

convivência social depende da organização dos espaços,[468] que para tanto prescinde de planejamento. Mas não qualquer planejamento, aquele que tenha por característica formular reflexões e proposições para a intervenção da realidade, embasado juridicamente na concepção de Estado Social, que por sua vez comanda o dever da realização de prestações materiais, assumindo a missão de garantir igualdade de condições por meio das mesmas e assim reduzir as desigualdades no seio da sociedade.[469]

Na indicação dos aspectos mais significativos, aqueles que fundamentam o direito à cidade estão, portanto o planejamento social e a mobilidade urbana, destacados pelo grau de importância que impõem diante da necessidade de modificação da realidade socioeconômica e redução das desigualdades sociais.

Feitas tais considerações, retoma-se à questão do papel das políticas públicas como indutoras do acesso aos direitos urbanos, dentre os quais está a mobilidade, entendida como um conjunto de possibilidades de livre e acessível circulação de pessoas e bens, ao lado da habitação, do acesso a educação, à cultura, lazer, ao abastecimento de água potável, limpeza urbana, o direito à cidade.[470]

As relações sociais se reproduzem no espaço territorial,[471] manifestando as hierarquias sociais por meio, muitas vezes, da intervenção na disponibilidade e distribuição de bens públicos e privados, bem como nas oportunidades de sua apropriação por diferentes grupos e classes sociais.

A segregação socioespacial, característica presente nas cidades brasileiras, interfere sobre as condições de moradia e acesso e incorporação ao mercado de trabalho, podendo ser definida como a distribuição desigual, dos diversos grupos

---

468 SUNDFELD, Carlo Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 19.

469 Como bem destaca Ricardo Marcondes, diminuir a diferença não é equiparar a todos, no que se trataria de um comportamento exercido pelos princípios de um Estado Socialista, o que não é o caso do Brasil. MARTINS, Ricardo Marcondes. **Teoria Jurídica da Liberdade**. São Paulo: ContraCorrente, 2015, p. 145-147.

470 Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; BRASIL. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jul. 2017.

471 GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. **Conceitos Essenciais da Sociologia**. Tradução Cláudia Freire. São Paulo: Unesp, 2016, p. 102-103.

sociais, no espaço das cidades, tendo por marcante a diferenciação estrutural desse espaço e seus efeitos sobre a vida dos moradores.[472] De tal forma que (re) urbanizar na perspectiva da organização dos espaços habitáveis, implica em estruturar o planejamento social para a elaboração de políticas públicas que sejam capazes de (re) equilibrar as relações dos indivíduos com a cidade.

A política urbana, que gerará ações capazes de incidir nas formas de ocupação e uso do solo urbano, não poderá desconsiderar que o território também é objeto na reprodução das relações que se dão a partir da divisão da força de trabalho. Para garantir igualdade de condições na cidade é preciso promover mudanças progressivas na estrutura urbana, garantindo processos de planificação participativa e assim a possibilidade de acesso aos direitos fundamentais previstos na legislação.[473]

Sob tal perspectiva, o matiz ideológico desenhado constitucionalmente deve ser reproduzido no planejamento, na política pública, planificação e gestão urbana, com respeito ao principio da função social da propriedade e da função social da cidade e democracia participativa, a definir e balizar a criação e aplicação dos instrumentos indutores para um desenvolvimento urbano inclusivo.[474]

A questão urbana está relacionada à questão social[475] em uma intricada teia que envolve também o modo de economia capitalista que provoca privação de acesso a bens e serviços, dentre eles o acesso à moradia adequada, dado o alto valor da terra urbanizada, ou mesmo a dificuldade de mobilidade urbana, relacionada às distâncias entre o local de moradia e o trabalho, quando essa localização não se torna impeditiva do acesso formal ao emprego. A exclusão social

---

472 BORGES, Ângela; CARVALHO, Inaiá. Revisitando os efeitos de lugar: segregação e acesso ao mercado de trabalho em uma metrópole brasileira. **Cad. CRH**, Salvador , v. 30, n. 79, p. 121-135, Abril 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792017000100121&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: jul. 2017.

473 ZICCARDI, Alicia. Cuestión social y el derecho a la ciudad. In ERAZO, Jaime; CARRIÓN, Fernando. **El derecho a la ciudad en America Latina: visiones desde la política**. México: UNAM, 2016, p. 34.

474 A Constituição de 1988 define no artigo 6º os direitos sociais e econômicos que devem ser promovidos e protegidos por ações públicas, na efetivação dos objetivos do Estado brasileiro denter os quais estão a redução das desigualdades e a promoção do desenvolvimento. O fim último se apresenta no dever de promover e proteger os direitos essenciais ao ser humano, criando condições que lhe permitam viver e progredir social e individualmente. GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 341.

475 CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 158-162.

amplia a dimensão da pobreza urbana, tendo em vista a desigualdade de condições de vida na cidade.[476]

No caminho a ser trilhado para garantir um processo de desenvolvimento inclusivo, as políticas públicas urbanas devem deter-se sobre vários aspectos que compõem a cidade, seu território e os espaços construídos, evitando a segregação territorial,[477] o que envolve a zona rural com suas necessidades idênticas, de configurações territoriais diversas, mas não menos complexas.

O bem estar do cidadão urbano está condicionado pela funcionalidade social que a cidade oferta: a de exercer os direitos fundamentais em uma convivência urbana marcada pela diversidade de interesses e necessidades, equilibradas pela intervenção pública. A promoção do acesso aos direitos sociais e econômicos permite o exercício dos direitos individuais, ainda que sua concretização não dependa somente de políticas públicas locais,[478] recebendo também o reflexo das atividades econômicas geradas no ambiente citadino.

Políticas públicas não se confundem com a prestação de serviços públicos, no entanto, o acesso aos direitos urbanos está vinculado à funcionalidade social que a cidade possa permitir aos seus cidadãos, a qual depende tanto da política pública, como do planejamento e ainda dos serviços e bens públicos disponíveis.[479] De fato, a funcionalidade social da cidade, descrita normativamente, define o caminho a ser trilhado pelo planejamento para elaborar a política pública, impondo um controle teleológico.[480]

As políticas públicas urbanas devem expressar decisões resultantes de um processo de planejamento social participativo, fieis às demandas sociais, que dada a

---

476 SOLDANO, Daniela. Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). In: ZICCARDI, Alicia (Comp.)**. Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social.** Bogotá: Siglo del Hombre: Clacso-CROP, p. 37-69, 2008.

477 Segundo Castells, a segregação "refere-se ao processo pelo qual o conteúdo social do espaço torna-se homogêneo no interior de uma unidade e se diferencia fortemente em relação às unidades exteriores, em geral conforme a distância social derivada do sistema de estratificação." CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 151.

478 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Politicas Publicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49, p. 3.

479 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço Público garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016, p. xiv-xv.

480 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 23-31.

sua complexidade, requer posturas políticas e administrativas transparentes, democráticas, que possam promover as mudanças que se impõem necessárias.

A atuação urbanística, que deve refletir a orientação planificada, precisa ser exercida de maneira articulada com outras áreas afins, de tal modo que promova a relação entre a definição físico territorial da cidade, os instrumentos de indução urbana e igualdade de condições, bem como a oferta de bens e mobiliário de maneira integrada. Para melhor esclarecer, pode-se citar a definição do plano diretor municipal que deve ter relação com a lei de uso e ocupação do solo, bem como com o código de posturas e as leis de licenciamento que devem relacionar a questão urbana e a questão ambiental, respeitadas às competências e legislações próprias.

Tal observação quer reforçar as diversas dimensões que possuem as políticas públicas para garantir o exercício dos direitos urbanos. Trata-se de direitos fundamentais que se identificam como urbanos por estarem vinculados ao território da cidade para que sejam exercidos ou a eles se tenha acesso. Sendo assim, é fundamental que o desenho do território urbano, bem como seus índices de aproveitamento e adensamento, sejam definidos à luz de uma espacialização social que não reforce estigmas territoriais de pobreza e ausência de infraestruturas.

O planejamento social, que corresponde aos objetivos constitucionais, deve estruturar a política pública para que promova tanto o equilíbrio dos usos do solo de maneira a não criar guetos, como para não produzir vazios urbanos sem destinação alguma, o que pode criar ambiente para a ocupação irregular e para o conflito fundiário urbano. A cidade é um organismo que vai se moldando às intervenções que nela ocorrem, sendo importante reforçar que há uma interdependência social repousada nas diferenças e semelhanças, que se complementam positiva ou negativamente.[481]

É claro que a elaboração de políticas públicas ocorre em um ambiente de vasta diversidade de ideias, entre opiniões técnicas e aquelas puramente ideológicas, com o direcionamento do mercado surgindo forte, a todo o momento. Mas, a questão que se quer destacar concentra-se em especial na definição do formato de planejamento social para a política urbana,[482] bem como na definição dos

---

[481] ZICCARDI, Alicia. Cuestión social y el derecho a la ciudad. In: ERAZO, Jaime; CARRIÓN, Fernando. **El derecho a la ciudad en America Latina: visiones desde la política**. México: UNAM, 2016, p. 29.

[482] BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 37.

modos de atuação administrativa que induzem ao cumprimento dos objetivos públicos já estabelecidos constitucionalmente.

A definição jurídica de políticas públicas de promoção de direitos urbanos, a exemplo da política definidora de diretrizes gerais para a promoção da mobilidade urbana, faz parte do regime jurídico dos direitos econômicos e sociais assumidos pela Constituição de 1988 a serem acessados por correspondentes prestações do poder público, seja este municipal, estadual, ou federal, direta ou indiretamente.[483] A mobilidade urbana se compõe de um conjunto de possibilidades entre ter acesso à circulação por meio de ruas, calçadas, avenidas, estradas, oferta de transportes públicos, segurança e infraestrutura para andar a pé e transportar bens, se tratando de um direito de natureza custosa e escassa, dependente do Estado não somente porque assim o disse a lei, mas também por que não está acessível a todos e todas sem que haja efetivamente sua realização, a qual implica em necessária contraprestação financeira para ser ofertada.[484]

Por sua vez, os direitos de circulação que dependem de ações promovidas pela atuação estatal remetem à questão de que outros tantos direitos só se personificam, serão exercitados e usufruídos a depender dessa atuação positiva sem a qual não haveria acesso viável, complementando que no território da cidade, algumas das necessidades não seriam supridas. É o caso do deslocamento para o trabalho sem o transporte público ou sem infraestruturas específicas, que exercem uma função provedora e integradora dos direitos individuais, produzindo portanto resultados "resultados sociais", que poderão ser positivos ou negativos, a depender da maneira como estejam disponibilizados à população na cidade.[485]

Merece destaque e reforço, recordar que em âmbito internacional a descrição sobre as intervenções para modificar a desigualdade urbana tem recebido reforços, em um processo de reuniões amplas e globais, com garantia de certa

---

[483] HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo Existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileira. In: HACHEM, Daniel Wunder; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coords.). **Direito Público no Mercosul: Intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade.** Anais do VI Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul: homenagem ao professor Jorge Luís Solomoni. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 205.

[484] NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Socias: Teoria Jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** Coimbra: Coimbra, 2010, p. 42-43.

[485] Destaque-se o uso da expressão utilizada, que foi nomeada por Thiago Marrara uma de suas excelentes obras sobre Domínio Urbano, em que aponta a importância da infraestrutura urbana para o acesso ao direito à cidade e ao desenvolvimento. MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: Domínio Urbano: Infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 189.

diversidade dialética,[486] estabelecendo um espaço de debates e reflexões com o tema de que ninguém deve ficar para trás no processo de desenvolvimento que se pode fazer a partir da vida na cidade.[487] A Nova Agenda Urbana é um documento que reforça o tema dos direitos sociais, econômicos e culturais sob a perspectiva urbana, ainda que apresente certas contradições, próprias da condição humana, em um sistema majoritariamente capitalista que é causa da ampliação das desigualdades sociais e econômicas nas cidades, ao tempo que produz riquezas e avanços tecnológicos de toda ordem.[488]

A recomendação sobre produzir cidades mais competitivas se choca com a defesa do planejamento para cidades focadas nas pessoas e em suas necessidades, sob um ideal de solidariedade e coesão social, bem como, nos termos da Nova Agenda não se faz menção às causas estruturais que impõem limitações e negativas ao acesso de *todas as pessoas* ao que a cidade poderia ofertar.[489]

---

[486] "A Nova Agenda Urbana condensa uma grande quantidade de discussões tanto no âmbito específico das cidades como nos temas humanos e ambientais gerais. Apesar da limitada participação de representantes da sociedade civil (em comparação com representantes institucionais, de ONGs e de empresas), graças à perseverança de alguns técnicos e representantes institucionais, a Minuta Zero da Nova Agenda Urbana (de maio de 2016) reconhece a importância da sociedade civil na superação dos problemas....". A produção social sofreu significativa pressão para ser incluída no texto, no entanto foi acolhida o tema do direito à cidade figurou ao lado do cidade para todos, como um reflexo das reinvindicações das diversas regiões do mundo que sofrem com pesos e níveis diferentes os efeitos da urbanização mundial. ALOMAR, Jordi Sánchez-Cuenca. O Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU Perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. **Desenvolvimento, crise e resistência**: quais os caminhos do planejamento urbano e regional? Anais XVII ENAPUR, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.4/ST%2010.4-02.pdf>. Acesso em: jun. 2017, p. 5-6.

[487] A Nova Agenda Urbana, apresentada a partir da Hábitat III, foi elaborada com participação de diversos atores sociais, durante dois anos, em um processo colaborativo, envolvendo os temas das questões climáticas, dos assentamentos humanos em condições desumanas, a questão dos refugiados, das catástrofes ambientais e da diversidade cultural e política que discute o direito à cidade de maneira diferente do tema da cidade para todos. HÁBITAT III. **Nueva Agenda Urbana**. Quito: Gobierno del Ecuador, 2016.

[488] Alicia contribui com o debate sobre as consequências da urbanização estimulada exclusivamente pelos ideais capitalistas descrevendo os estudos produzidos por Matt Barnes e Seebohm Rowntree sobre a pobreza social e urbana e seu vínculo direto com o processo de produção capitalista. ZICCARDI, Alicia. Cuestión social y el derecho a la ciudad. In: ERAZO, Jaime; CARRIÓN, Fernando. **El derecho a la ciudad en America Latina: visiones desde la política**. México: UNAM, 2016, p. 26-27

[489] Aqui está o divisor de águas sobre a menção da *cidade para todos* diferente da defesa do *direito à cidade*. Para David Harvey, a Nova Agenda Urbana tem uma posição liberal sobre as cidades e não enfrenta as questões estruturais que produzem no ambiente urbano tanta desigualdade de condições de vida. HARVEY, DAVID, Entrevista a David Harvey sobre Gentrificación: Habitat III tiene una posición neoliberal. **Resistencia Comité Popular por Nuestros Territorios – FRENTE A HABITAT III**. Quito, Ecuador. <https://resistenciapopularhabitat3.org/2016/07/25/entrevista-a-david-harvey-sobregentrificacion-habitat-iii-tiene-una-posicion-neoliberal/>. Acesso em: jun. 2017.

Assim sendo, a Nova Agenda Urbana, com suas limitações e contradições, propõe novas possibilidades de exercer o urbanismo, reconhecendo declaradamente a construção contemporânea e social do direito à cidade, provocando os que pensam a cidade e seu desenho - de dentro e de fora do setor público - a refletir, reconhecer e promover urbanização sob a égide de tal direito.

A tensão existente com a concepção mercadológica de cidade recebeu mais um aporte positivo sobre a cidade para as pessoas, fortalecendo ainda mais o tema do planejamento social para cidades menos desiguais, com políticas públicas voltadas a aplicar a função social da propriedade urbana em face das intervenções urbanas, públicas e privadas. Esse ganho é considerável diante dos dados sobre desigualdade social em cidades brasileiras,[490] ainda alarmantes, contribuindo na defesa de uma forma inclusiva de urbanização para um formato inclusivo de desenvolvimento humano urbano.

A urbanização se faz por meio de planejamento que resulta em programas de ações e projetos urbanos, sendo fundamental entender que o direito à cidade, legitimador de tais ações públicas, incorpora as dimensões política, material e simbólica,[491] com a previsão da distribuição e planificação dos recursos materiais e financeiros espacialmente justos, que permita atender às necessidades coletivas e individuais, respeitando a diversidade sociocultural.

As ações administrativas nesse campo exigem uma articulação do poder público, tanto quanto das forças sociais e econômicas. É importante a precisão nas escolhas políticas administrativas observando mudanças e adequações, entre curto, médio e longo prazo, pois o objeto da intervenção e os fins buscados - uma cidade mais justa - têm um significativo grau de interferência na vida das pessoas, considerando ainda que o desenvolvimento que se busca não pode ser outro senão

---

490 A sociedade brasileira, apesar dos avanços alcançados, ainda é profundamente desigual. Dados divulgados pelo PNAD, de 2013, demonstram que o número de miseráveis no país era de 10,45 milhões, com o número de pobres chegando a 28,7 milhões, sediados nas cidades. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios – síntese de indicadores 2012**. Brasília: IBGE, 2013, p. 66-67.

491 Plataforma Global por el derecho a la ciudad. **El derecho a la ciudad: construyendo outro mundo posible**. Ford Foundation: Instituto Pólis. 2016, p. 14-16.

humano, para as presentes e futuras gerações.[492] Os direitos fundamentais urbanos solicitam, para seu acesso, uma diversificada oferta de condições e soluções aos problemas surgidos da ocupação da cidade, integrados em seus aspectos sociais, econômicos, ambientais, para que o processo de inclusão seja efetivo.

Ainda, é preciso destacar que o papel das políticas públicas não se completa em seus objetivos sociais sem que a participação da sociedade seja efetivamente interventiva. Trata-se de um direito e uma condição sem a qual não há legitimidade para agir, pois a promoção de ações urbanísticas requer, desde o seu planejamento, a impressão do pensamento comunitário a permear e conduzir a atuação ao encontro da promoção de direitos.[493]

A dimensão alcançada pela promoção de políticas urbanas planejadas, com a participação popular e sob o viés dos direitos sociais, econômicos e culturais têm o poder de modificar estruturalmente uma cidade. As questões que maltratam a vida do cidadão urbano estão marcadas pela precariedade da estrutura social, das condições laborais, de escolhas administrativas que marcaram o território urbano sem uma visão comunitária, democrática e eficiente,[494] desfocada da promoção dos direitos fundamentais. A questão econômica em nem um momento pode deixar de ser considerada, mas deve correr ao lado de valores como equidade, alteridade, solidariedade, para compor uma nova perspectiva de cidadania urbana sustentável.

A dinâmica da economia afeta e é afetada pelo redesenho da cidade a partir do direito à circulação, e com ela o valor da terra, o sistema de transportes, a circulação do capital financeiro, a produção e escoamento da indústria, mas, especialmente, a vida do indivíduo "mão-de-obra", que opera como instrumento de toda essa máquina.[495] Sem políticas públicas originadas propositalmente no interesse e necessidades do cidadão, para promover transformações pelo desenvolvimento, coma definição de cada papel, o mercado não substitui o Estado e

---

492 GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. Administração Públca e seus fundamentos de gestão: eficiência, interesse público, direitos fundamentais e desenvolvimento. In: HACHEM, Daniel Wunder; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coords.). **Direito Público no Mercosul: Intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade**. Anais do VI Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul: homenagem ao professor Jorge Luís Solomoni. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 247-248.

493 ZICCARDI, Alicia. Cuestión social y el derecho a la ciudad. In: ERAZO, Jaime; CARRIÓN, Fernando. **El derecho a la ciudad en America Latina**: visiones desde la política. México: UNAM, 2016, p. 35.

494 Idem. p. 38.

495 SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988, p. 38-41.

vice-versa, a perspectiva contemporânea de progresso continuará frágil.[496] Nesse momento, cabe ressaltar que as políticas públicas para o desenvolvimento urbano inclusivo têm necessariamente um viés ideológico, pois caracterizadas pelo objetivo de melhorar a vida de todos os cidadãos, reduzindo as desigualdades que limitam sua condição de vida. No caso brasileiro, dentre os objetivos do Estado está o desenvolvimento, vinculados à cidadania e dignidade humana como princípios.

Ao aproximar-se do tema da mobilidade urbana, eclode fortemente a referencia ao peso econômico que as condições de deslocamento de pessoas e cargas possuem, desconsiderando que a questão não pode ser tratada somente pelo viés da acessibilidade entre origem e destino, cabendo cuidar da redução das distâncias, físicas e socioeconômicas. Dada à complexidade da cidade e do sistema urbano já existente, o planejamento não poderia perder de vista a forma de ocupação do território e a maneira como está estruturado o sistema formal/informal de mobilidade.[497]

Para sua sustentação, em um país como o Brasil, são necessários investimentos em reestruturação, organização e gestão das cidades, sem afastar do centro das atividades administrativas o compromisso com o deslocamento, em especial, das pessoas, bem como das mercadorias. Assim sendo, o limite do uso e ocupação do solo urbano, que influencia fortemente na possibilidade de acesso aos bens e serviços, apresenta-se como um ponto sensível no núcleo do planejamento, das políticas públicas e da planificação indutoras dos direitos urbanos fazendo aflorar uma tensão que deve ser resolvida à luz do sistema jurídico que destaca a promoção do desenvolvimento humano inclusivo como um objetivo do Estado.

A abrangência das decisões sobre a mobilidade pode, tendo por fundamento a promoção do acesso aos direitos fundamentais urbanos, promover uma sociedade/cidade permissiva à socialização e integração dos grupos sociais, bem como deslocamentos adequados entre os espaços urbanos, urbano-rural e entre as demais cidades. Os deslocamentos devem garantir o atendimento às necessidades

---

496 SILVA, Christian Luiz; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 18-21.

497 VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012, p. 10-13.

gerais, essenciais ou não, de serviços aos cidadãos, e viabilizar o progresso econômico impulsionando-o de forma descentralizada pela circulação acessível.[498]

## 3.2 O SENTIDO DE CIRCULAÇÃO E MOBILIDADE NO CAMPO E NO CENTRO URBANO

A circulação é essencial para que haja o deslocamento, seja ele na zona rural ou na zona urbana. Dito isso, se necessário retomar a identificação sobre campo e cidade, demarcando que, sob o ponto de vista formal, a cidade brasileira é reconhecida juridicamente como município com divisão urbana e rural, comportando, ainda, subdivisões. Tais repartições se apresentam sob a forma de distritos, bairros, com perímetros formais delimitados para fins de habitação, comércio, indústria, mobiliário urbano, em que a gestão administrativa tem poder, não somente de estabelecer as normas gerais sobre uso e ocupação, mas também exercer o controle sobre o território e seus espaços.[499] José Afonso da Silva define a cidade nos seguintes termos:

> O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Cidade no Brasil, é o núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico, não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano*, *sede do governo municipal*.[500]

O que implica dizer que possui adensamento populacional com unidades edilícias, para fins de habitação e atividades produtivas, bem como equipamentos públicos concentrados à satisfação das necessidades de um certo número de cidadãos, para que possam circular, transitar e trafegar, usufruir de serviços públicos e privados em maior extensão.

A cidade urbanizada está ligada ao volume de pessoas e ambiente artificial construído e estabelecido em determinado espaço, em maior proporção do que em

---

498 MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: Domínio Urbano**: Infraestruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 190-191.

499 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Atualizado por Celia Marisa Prendes, Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 76.

500 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 25-26.

outras áreas. Já o campo, ou a zona rural do município, recebe tal denominação a partir do tipo de uma ocupação menos concentrada, bem como as atividades que são desenvolvidas estão vinculadas menos ao comércio e indústria, mais ao plantio, a extração vegetal, criação de animais, sem sede administrativa central, recebendo definição por meio de lei, envolvendo competências federais, estaduais e municipais.[501] A função social da propriedade urbana é descrita em plano diretor municipal, a função social da propriedade rural tem suas características dadas pela Constituição Federal, em seu artigo 186.[502]

Para avançar no tema, recorda-se que a industrialização impulsionou o crescimento das cidades e a urbanização passou a ser a forma de organização proeminente do seu território, criando uma divisão categórica. No entanto, contemporaneamente, as relações do rural com o urbano encontram-se mais intimamente ligadas, avançando de acordo com o grau de modernização da região onde este se localiza.[503] Tal transformação implica refletir que as complexas relações estabelecidas entre zona urbana e zona rural tornam os conceitos cada vez mais relativos, tendo em vista que os padrões urbanos no campo estão estabelecendo novas formas de se pensar, ocupar e aproveitar a zona rural.[504]

Ao lado dessa mudança está a compreensão de que os serviços públicos como abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, recolhimento de lixo, transporte público, são devidos à toda extensão municipal, o que implica em atendimento à zona rural. Quanto à infraestrutura, as necessidades e

---

501 DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências Urbanísticas. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 63-73.

502 Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. BRASIL. BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de edições técnicas, 2016, p. 113.

503 É possível dizer que, tradicionalmente, o processo de desenvolvimento nacional, seja pela agricultura, seja por meio da industrialização, favoreceu determinadas regiões do território, sobretudo do sudeste a despeito de grandes porções do norte/nordeste do país. PEREIRA JÚNIOR, Edilson. **Território e Economia Política**: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização do Ceará. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. Ver também: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda urbana de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010, p. 304.

504 NUNES, Carla Cristina; PINTO, Vicente Paulo dos Santos. Campo, cidade, urbano e rural: categorias e representações. **Trabalho completo apresentado no VI Simpósio Internacional de Geografia Agrária e V Simpósio Nacional de Geografia Agrária. Universidade Federal Fluminense–(UFF)**, p. 143-162, 2009. Disponível em: <http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completos/Carla%20Cristiane%20Nunes.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

responsabilidades são as mesmas, com diferenças relativas aos números de atendidos, implantação da estrutura, que recebe limitações também concernentes ao controle de impacto ambiental e podem ser até mais custosas tendo em vista a localização na área rural.

A discussão sobre os serviços e a infraestrutura no campo parece não alcançar a mesma dimensão a qual se dá na zona urbana, o que contribui significativamente para a ampliação de desigualdades sociais e regionais nesse território. Ainda, tal ausência gera impactos na fixação das pessoas no campo, na qualidade de vida e aumento da pobreza, já que a infraestrutura e serviços, quais sejam, podem dar impulso no investimento de atividades econômicas sustentáveis gerando mais renda àquela população.[505]

Assim sendo, abordar o tema da circulação e da mobilidade sob a perspectiva não só da zona urbana, mas do ponto de vista do que significa para o campo é ampliar a discussão sobre o desenvolvimento para toda a dimensão territorial que recebe assentamentos humanos.

A circulação, tanto no espaço urbano quanto no rural se dá em função das necessidades humanas, mas também da forma e significação social que lhe foi dada. Nenhum espaço artificial, por mais primitivo que seja, se estabelece ao acaso, sem uma função específica estruturada por meio de um processo social, envolvendo questões culturais, sociais, econômicas, que no caso do urbano está marcada pela indústria e no rural pela exploração da terra e criação de animais.[506]

Na perspectiva da função social da cidade, com a carga ideológica e racional que essa expressão traz,[507] as ofertas de lazer, trabalho e habitação opõe zona urbana e zona rural, com a proposta de uma variedade de vida social só encontrada

---

505 IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda urbana de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010, p.304.

506 CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 146-147.

507 O termo cidade, para os documentos pertinentes ao tema é entendido como todo o local que assenta pessoas, incluindo vilas e zonas rurais. Ainda, para Thiago Marrara, o direito à cidade e a função social da mesma são faces de uma mesma moeda. Uma ideia com a qual filia-se, em certa medida, complementando que, embora o Estatuto da Cidade contribua para um encontro redundante entre tais expressões, há mais complementariedade de conceitos do que efetivamente redundância, tendo em vista a dimensão simbólica do direito à cidade, que pode estar perfeitamente ausente nas funcionalidades que a cidade/município pode ofertar. MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: Domínio Urbano: Infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 186.

naquele território.[508] As comodidades garantidas ao cidadão, pelo poder público, são devidas sem a divisão entre o urbano e o rural, haja vista a planificação envolver todo o território municipal.

Reconhecendo que tais atividades, bens e condições se concentram com mais força em determinada zona territorial, para ter acesso às mesmas, a garantia da circulação e a possibilidade de deslocamentos é imprescindível como um elemento a configurar o usufruto do direito à cidade para todos e todas. Assim, a obrigatoriedade da oferta de serviços de transporte público e estrutura viária para os deslocamentos são tanto devidas, quanto presente está o direito de acesso efetivo pela população rural, aos mesmos.

Tomando de empréstimo as ideias lançadas por Thiago Marrara no tocante às funções do domínio público urbano,[509] e transferindo-as ao campo da mobilidade na relação campo/cidade, é possível identificar uma política de mobilidade urbana inclusiva, que tenha por objetivo garantir a qualidade dos deslocamentos humanos e de coisas, quando realiza o provimento da circulação fluente de pessoas, a ser medida pelo acesso facilitado aos locais, serviços e bens, úteis e necessários ao bem-estar das mesmas.

De outra parte, a oferta de mobilidade promove a integração das relações entre as pessoas e os espaços, socioeconômicas, garantindo com tal oferta de prestação social, o exercício de direitos que podem variar entre a liberdade de ir e vir e o acesso a uma evolução psíquica e material humana,[510] dada a possibilidade de usufruto em educação, cultura, serviços de saúde, dentre outros.

As formas de deslocamento que as pessoas se utilizam para atender às suas necessidades variam de acordo com a sua localização e o sentido pelo qual pretendem se locomover, e assim sendo, entre campo e centro urbano, seria possível encontrar algumas diferenças. Na cidade, a mobilidade é influenciada por pelo menos dois aspectos, tais sejam os pessoais e as ofertas disponíveis pelo poder público. As pessoais que envolvem a capacidade do indivíduo para circular, desde idade, condição financeira, física, e no que diz respeito aos que estão

---

508 CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 283-284.

509 MARRARA, Thiago. **Bens Públicos**: Domínio Urbano: Infraestruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 189.

510 NOVAIS, Jorge dos Reis. **Direitos Sociais**: teoria jurídica dos Direitos Sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 46.

disponíveis à população, meios de transporte públicos ou privados, bem como a estrutura urbana, calçadas, ruas pavimentadas, ciclovias e ciclo faixas, e sua acessibilidade para o deslocamento por meios não motorizados.[511]

Para quem vive no campo, ou quem trabalha nele, a circulação, tida como o movimento de pessoas, veículos e animais nas vias públicas, é dependente das mesmas condições que se apresentam na zona urbana. Não se está a mencionar, tão somente o fenômeno da urbanização do campo, visto contemporaneamente com a fixação de condomínios para fins de moradia, em que os demais bens e serviços são usufruídos na zona urbana, mas sobre aquela ocupação tradicional de moradores campesinos que têm suas necessidades minimizadas ou desconsideradas pelo poder público, no que diz respeito à política de mobilidade.[512]

Independente do peso econômico que tenha a zona rural para o município, a gestão pública, por uma questão de interesse local, em uma composição que pode variar entre áreas urbanas exclusivamente, de expansão urbana e áreas rurais, tem responsabilidade não somente na definição do sistema viário, que é um instrumento de garantia da circulação em toda sua amplitude, como tem por dever constitucional ofertar serviços de transporte público que garantam o exercício dos direitos fundamentais.

A questão que se apresenta envolve pensar a promoção de acesso aos direitos fundamentais por meio dos componentes que substanciam a mobilidade, pois sendo a mesma, a possibilidade real das condições de deslocamento das pessoas dentro de um território,[513] envolve certa oferta adequada do serviço de transporte, infraestrutura viária e um determinado número de equipamentos públicos que afiancem o direito seguro de ir e vir, de todos e todas, naquela região.

O sentido da circulação e da mobilidade, para a zona rural é o mesmo para a cidade, no que diz respeito à consagração elementar da promoção do acesso às

---

511 VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade Urbana e Cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012, p. 50-51.

512 PEGORETTI, Michela Sagrillo; SANCHES, S. da P. A problemática da segregação espacial dos residentes na área rural: uma visão através da dimensão acesso e do sistema de transporte. **Anais do II Encontro da ANPAS, Indaiatuba, SP**, 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Suely_Sanches/publication/266583533_A_PROBLEMATICA_DA_SEGREGACAO_ESPACIAL_DOS_RESIDENTES_NA_AREA_RURAL_UMA_VISAO_ATRAVES_DA_DIMENSAO_ACESSO_E_DO_SISTEMA_DE_TRANSPORTE/links/56ec4cf608aea35d5b98218e.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

513 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 91.

melhores condições de vida para todo e qualquer ser humano, dada sua função provedora e integradora.

De outra parte é preciso reconhecer que a circulação acessível de pessoas e cargas é, em verdade, elemento da mobilidade, tendo em vista a mesma, repita-se, significar a possibilidade de deslocamento. Ora, deslocar-se equivale a circular, levando a análise de que a circulação ou deslocamento na zona rural dá-se em um formato mais lento, embora por vezes entre pontos distantes e de difícil acesso, porém menos complexo do que aquele exercido no núcleo urbano, exigindo planificação e ações menos intrincadas. Ainda assim, é preciso verificar as necessidades de deslocamento que possui a população da zona rural, pois, se a mobilidade é um dos grandes desafios na urbanização contemporânea, imprescindível ao desenvolvimento humano, ao se verificar que bens e serviços, infraestrutura e mobiliários não estão disponíveis no campo com a mesma disposição que estão na cidade, é ter que reconhecer que a prioridade, diante da desigualdade de condições, é de tais sítios.

Assim sendo, a mobilidade deve ser oferecida de tal forma que o significado de circulação está adequado às necessidades apresentadas pela população, tendo em vista sua funcionalidade instrumental para o alcance de outros direitos.

Na análise que se faz da Lei n. 12.587/2012, sobre a política de mobilidade urbana, objetivamente a definição do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana indica-o como o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garantam os deslocamentos, integrados e sustentáveis, de pessoas e cargas no município, ainda que se utilize da nomenclatura “urbana” para nomear o sistema.[514]

Na seção que trata das definições, no artigo 4º da lei, a mobilidade urbana é conceituada como a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e

---

514 CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MELO, José Patrício Pereira. Administração Pública no século XXI: planejamento, mobilidade urbana e desenvolvimento socioeconômico. In GABARDO, Emerson; PONTES FILHO, Valmir. (Coords.) **Problemas Emergentes da administração Pública.** Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.146.

de cargas no espaço urbano, de forma sustentável e inclusiva.[515] O legislador reforça o destaque na área urbana como o objeto de intervenção da política pública geral sobre mobilidade, bem como também indica a política nacional como um instrumento de desenvolvimento urbano, fazendo referência ao capítulo sobre Política Urbana, artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

Diferente do Estatuto da Cidade, em que o conceito de cidade se relaciona com o conceito de município,[516] a indicação do dever de promover mobilidade *urbana* pode favorecer uma compreensão de que a prioridade de investimentos deve estar concentrada no centro urbano. Entende-se que a prioridade é o desenvolvimento urbano sustentável, o que solicita investimentos em todo o território municipal que gerem integração, inclusão e menos impacto no meio ambiente.

A escassez de recursos financeiros pode ser um argumento para tal escolha, no entanto, o planejamento para a mobilidade impõe definições que envolvem a integração e a complementariedade das atividades urbanas e rurais, com a redução de poluição ambiental. Não é possível desconsiderar que as zonas rurais são o cinturão verde dos espaços urbanos, o caminho de entrada para região central, sendo ainda, em algumas cidades, o espaço físico, cortado por rodovias, entre um e outro município, por vezes conurbado.[517]

Em regiões metropolitanas, as cidades se interligam fisicamente, quando ainda existente a zona rural, o que impõe atenção especial para o atendimento das necessidades de deslocamento de pessoas e cargas, concentrando-se em um dos objetivos já citados: a integração que promova desenvolvimento.[518]

Além disso, é preciso ressaltar que a pobreza e a desigualdade socioeconômica em determinadas zonas rurais, solicitam do poder público municipal um maior volume de investimentos, não estando apenas relacionadas aos baixos rendimentos e níveis de consumo, cabendo ser considerada a precariedade no

---

515 Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se: I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;. GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 250.

516 MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 31.

517 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 23.

518 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 98.

fornecimento de serviços de saúde, abastecimento de água, esgoto, serviços escolares, sistema viário adequado ao meio ambiente rural.[519]

Seja no campo ou nos centros urbanos, diante das necessidades de deslocamento de toda e qualquer população, não é possível pensar em desenvolvimento sem possibilidades adequadas que favoreçam à circulação, de pessoas ou de bens. Assim sendo, é possível verificar que as regiões mais desenvolvidas do Brasil possuem também os maiores indicadores de transportes, já que a evolução econômica traz consigo a necessidade de mais infraestrutura, em especial as que estão vinculadas à mobilidade urbana. Tal situação gera um ciclo vicioso muito comum, com regiões mais desenvolvidas avançando cada vez mais, enquanto aquelas com escassez de recursos e infraestrutura avançam menos.[520]

Uma boa parte da população brasileira vivia, há pouco mais de quarenta anos, em áreas rurais sem que as demandas por transporte de massa fossem tão significativas. Nos dias que se seguem, cerca de 85% da população vive em centros urbanos, dentre esses estão 36 grandes cidades com mais de 500 mil habitantes, agregando-se à urbanização exponenciada quarenta regiões metropolitanas formais, entre as quais vivem mais de 80 milhões de brasileiros, o equivalente a pelo menos 45% da população.[521]

O Brasil é definitivamente urbano, o que não resulta em desconsiderar que as zonas rurais, onde habitam e trabalham pessoas, são territórios nos quais se desenvolvem atividades e se exercitam direitos, e que fazem parte do município. A zona rural é objeto de estudo de planejamento para a elaboração do Plano Diretor Municipal, recebendo definição de parcelamento e uso do solo para fins de moradia, como é o caso dos loteamentos; arruamentos; sistema viário; regras próprias de zoneamento ambiental, bem como aspectos econômicos do uso do solo, que envolvem hotéis e pousadas; parques temáticos; empresas de beneficiamento de

---

519 IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda urbana de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010, p. 597-600.

520 SILVA, Antônio Nélson Rodrigues da; COSTA, Marcela da Silva Costa; MACÊDO, Márcia Helena. **Planejamento integrado, organização espacial e mobilidade sustentável no contexto de cidades brasileiras**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/160905_livro_cidade_movimento_cap04.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

521 CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Desafios da mobilidade urbana no Brasil. **Texto para discussão n. 2198**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 8.

frutas e verduras, tudo o que gera impacto de trânsito e tráfego onde se instalam, como uma externalidade negativa vinculada à atividade econômica.[522]

A legislação voltada ao desenvolvimento urbano obriga aos planos de mobilidade urbana para municípios acima de 500 mil habitantes e, a partir da Lei nº 12.587/2012, a exigência passou a seguir os mesmos critérios de referência usados para os planos diretores urbanos, municípios com população acima de 20 mil habitantes,[523] ressaltando que o recomendado é que todos os assentamentos humanos devessem elaborar planejamento urbano, independente do número de habitantes.

O transporte público, um dos instrumentos de garantia para a mobilidade, está entre os serviços inadequados e insuficientes que concorrem para a piora das condições da população, seja ela urbana ou rural.[524] Dada à necessidade diária de deslocamento, que são pelo menos duas vezes ao dia, para o trabalho, para buscar serviços de saúde feitos pela população idosa, deficientes, gestantes, e ainda para o acesso à educação de crianças, jovens e adultos, o movimento pendular feito pela população demonstra a desigualdade socioespacial no acesso aos serviços, bem como a ausência de oportunidades e presença de obstáculos ao desenvolvimento, ligados à questão da mobilidade.[525]

De toda forma, mesmo com a análise de que o atendimento não é suficiente, não se pode reduzir a questão da mobilidade à provisão exclusiva de serviços de transporte público, tendo em vista que os deslocamentos, na zona rural e em determinadas cidades de porte menor, ainda são feitos por meio de animais,

---

522 José Afonso ressalta que a função do Plano Diretor se constitui em sistematizar todo o desenvolvimento territorial, social, econômico do município com o objetivo de garantir melhores condições de vida à comunidade local, dispondo sobre o uso e a ocupação do território, em sua integralidade. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 138-140.

523 LIMA NETO, Vicente Correia; GALINDO, Ernesto Pereira. Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? **Texto para discussão n. 2115**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 7-11.

524 IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda urbana de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010, p. 580-582.

525 LOBO, Carlos. Mobilidade pendular e a dispersão espacial da população: evidências com base nos fluxos com destino às principais metrópoles brasileiras. **Caderno de Geografia**, v. 26, n. 45, 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/10740>. Acesso em: jul. 2017.

bicicleta, moto ou a pé, sem um sistema viário próprio, com ausência de infraestrutura tanto quanto de oferta de serviços.[526]

Outra questão que chama a atenção, justificando a análise sobre o significado da mobilidade para o campo e a cidade é que os institutos de pesquisa e análise de dados têm se concentrado em avaliar tal questão especial e detidamente pelo viés dos centros urbanos, quando a zona rural, local de moradia e trabalho de parte da população, impacta e recebe impactos relativos à demanda por circulação.

Os dados são fundamentais para estimular e justificar o planejamento urbano social e inclusivo, projetar a funcionalidade social da cidade/município, ainda que a urbanização seja a característica do Brasil e do mundo. O que se observa é que a mobilidade é urbana e não municipal, que a demanda é a da cidade, avaliando o campo como um elemento que dialoga, mas que não é objeto de reflexão, por si e em si mesmo, ainda que as atividades econômicas de plantio e extratificação; turismo; hotelaria bem como do mercado imobiliário para residências, ainda que respeitado a espacialização típica da zona rural, criem uma estrutura especifica de trânsito e tráfego.

A promoção da mobilidade sustentável é ação reflexa de uma das políticas públicas mais essenciais para a sociedade contemporânea, dado sua função de permitir o acesso a bens e serviços que produzam bem-estar, satisfação e avanços materiais e pessoais à determinada população. Reduzir ou obstaculizar as possibilidades de deslocamento é reduzir o alcance da realização de tais necessidades humanas, bem como da ampliação das capacidades, em especial quando o quadro de desigualdades sociais e econômicas continua tão grave.

A oferta de condições para a circulação acessível está inclusa no planejamento para a mobilidade, que envolve estruturação do sistema viário e projetos de circulação a partir dos deslocamentos cotidianos, tendo em vista os impactos e possíveis alterações no uso do solo. O planejamento para o transporte terá destaque específico, dado a necessidade de planificações intercaladas, o que confirma a necessidade da sistematização de todo um processo de planejamento e planificação que garanta funcionalidade social à cidade.[527]

---

526 VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. Transporte e mobilidade urbana. **Textos para discussão CEPAL IPEA**. Brasília: CEPAL Escritório no Brasil: IPEA, 2011, p. 66-72.

527 VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade Urbana e Cidadani**a. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012, p. 153-155.

Não somente a sistematização das politicas públicas para o desenvolvimento local, mas no tocante à mobilidade, que representa uma movimentação de pessoas e cargas em determinados espaços e territórios, o planejamento municipal deve se dar de maneira integrada e coordenada com políticas regionais. A planificação precisa atender às necessidades locais e regionais, na perspectiva da integração e das cidades em rede, mesmo que não esteja presente o fenômeno da metropolização.

Ainda, a efetivação da gestão democrática, já prevista no ordenamento jurídico brasileiro por meio de um significativo rol de legislações, é um desafio material a ser superado, que passa necessariamente pela integração de políticas setoriais no território e seus respectivos planos de ações urbanas e ambientais. Diante dos reclamos da Nova Agenda Urbana, a governança depende da aceitação da participação social, da aplicação de instrumentos de informação e transparência, do controle efetivo das ações públicas, depende do exercício democrático da cidadania, com todas as suas diferenças, divergências e significados.

As ações em prol da mobilidade urbana estão voltadas ao uso, parcelamento e ocupação do solo, atentando para a perspectiva sustentável e inclusiva, sendo atuação pública de oferta de serviços e de infraestrutura para diferentes modalidades de transporte possíveis, entre tração humana, animal ou motora. Toda atividade ocorre vinculada aos desenhos espaciais do solo urbano e da maneira como se ocupa a zona rural, o que impõe uma definição integrada dos usos e ocupações, para fins de promover a mobilidade sustentável.

Assim sendo, ressalta-se que a promoção da circulação necessária e adequada é efeito de uma política de mobilidade urbana construída em conjunto com todos os atores que interferem e são destinatários de tal função social. A gestão democrática e integrada do solo é instrumental para tal realização, indicada pela Lei de 12.587/2012 como uma diretriz, no artigo 6º.[528] Tal recomendação visa conectar

---

[528] Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes: I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano. GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 250.

os modais que permitem os deslocamentos, promovendo a interação com as políticas de uso e ocupação do solo.

A mobilidade urbana tem um papel fundamental para o desenvolvimento das cidades e das regiões. Sua promoção requer intervenções territoriais estruturantes, políticas de estímulo ligadas às necessidades de deslocamentos que só variam de acordo com os objetivos visados pelos usuários, com as distâncias e complexidade que aos mesmos se vincula. De tal forma que a concepção para uma efetiva coordenação de políticas públicas deve garantir a participação democrática dos diversos atores públicos e privados, componentes do arranjo institucional necessário, na perspectiva da integração entre modos, serviços e necessidades.[529]

## 3.3 A NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS

As políticas públicas são um conjunto de decisões formuladas por atores públicos, apresentadas por meio de programas de ações resultantes de um planejamento e direcionadas à realização de objetivos que possam solucionar ou prevenir um problema de relevância para a sociedade.[530] No âmbito das políticas urbanas e regionais, as mesmas estão materialmente conectadas pelos objetos que lhe correspondem, a funcionalidade social da cidade.

Sob tal perspectiva, para garantir resultados em um ambiente urbano e de regionalização, com diferentes usos, ocupações e fluxos pendulares de deslocamento, se faz necessário compor o elemento gestor de coordenação e sistematização, de maneira a promover, no âmbito do direito à cidade, a mobilidade urbana.[531]

Defende-se que a importância e a necessidade de coordenação entre as diversas políticas urbanas não pode se concentrar somente no âmbito territorial dos

---

529 OLIVEIRA, Antônia Maria de Fátima (Coord.). **O desafio da mobilidade urbana.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 50-53.

530 Sobre essa assertiva, ler as ideias de Maria Paula Dallari e Vanice Regina Lírio do Valle. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 30; VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 36.

531 AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virginia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). LAGO, Luciana Corrêa; AZEVEDO, Sergio; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Colabs.). **Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo:Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p. 103-15.

municípios, solicitando uma interação regional que o texto constitucional previu ao apontar a competência da União para a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.[532]

Com o avanço irredutível da urbanização, o planejamento e ordenamento territorial se apresentam como elementos imprescindíveis à promoção do direito à cidade e do desenvolvimento humano para seus habitantes. Assim sendo, como a atividade urbanística é delineada por meio de planejamento e políticas públicas, gerais e específicas, que tomam forma com a planificação e suas consequentes ações administrativas, é necessário reconhecer que sua materialização complexa requer ações pontuais de maneira sistêmica e coordenada.

Ao tratar da organização dos espaços habitáveis para cidades sustentáveis e inclusivas, todas as intervenções envolvem estruturação, atuação transparente e gestão participativa, levantamento e definição de custos que tenham a pessoa humana como referência, bem como a elaboração de procedimentos de controle social, os quais sem coordenação não alcançam resultados de coesão e desenvolvimento humano.

A sustentabilidade continua presente nos debates sobre o direito à cidade e permeia todo o texto da Nova Agenda Urbana, apresentado ao final da Hábitat III, sem inovar em considerações que permitam avanço na postura dos atores globais urbanos, senão a de provocar e reforçar a necessária mudança de comportamento que caracteriza a urbanização no mundo, em especial na América Latina. É um dos fios condutores para a elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento urbano, reorientando a maneira como se planeja, planifica, se deve administrar, aplicar recursos e gerenciar cidades.[533]

O dinamismo econômico e social presentes nas cidades e regiões se apresenta sob a forma de uma heterogeneidade de demandas que carecem de respostas multifacetárias para que se consiga alcançar resultados positivos de urbanização com mobilidade, o que solicita novas dinâmicas para o planejamento e as políticas públicas urbanas.[534] A ampliação de tais ações do local para o regional,

---

[532] Art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

[533] ONU HÁBITAT. **Nueva agenda urbana**. Disponível em: <www.habitat3.org>. Acesso em: jul. 2017.

[534] COCCO, Giusepe. A mobilização democrática das metrópoles: entre a brasilianização do mundo e devir-cidade das favelas. In: KLINK, Jeoren (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2010, p. 66-68.

em um movimento de cooperação e coordenação de ações, implica em tratar não somente sobre transporte público entre localidades, mas sobre à questão da mobilidade regional.

As políticas públicas e as práticas urbanísticas têm papel efetivo na meta de conduzir as cidades à sua funcionalidade sustentável.[535] Para que seja possível abarcar a mobilidade de maneira efetiva, deve-se considerar o formato específico destinado à ocupação e uso do solo urbano, em aglomerados urbanos/metropolitanos e sua componente físico-urbanística, de forma a relacioná-lo com: a disponibilidade de insumos para seu funcionamento, tais como o acesso à água e energia; o destino e tratamento de resíduos; o grau de possibilidades para a mobilidade da população no espaço urbano/rural; a oferta e o atendimento às necessidades da população por moradia, equipamentos sociais e serviços, bem como a qualidade dos espaços públicos circuláveis.[536]

Dessa forma, os elementos que compõem um sistema urbano local devem, para se garantir promoção de acesso à cidade e às suas devidas funcionalidades, estar adaptados ao uso que se espera fazer daquele espaço.[537] Sua estruturação adequada para a mobilidade deve corresponder à possibilidade de conexão com as redes de serviços gerais, evitando uma dispersão ineficiente e custosa dos deslocamentos, bem como que seu exercício autônomo impacte na cidade e seja ao mesmo tempo ineficaz e de difícil controle.[538]

Toda a coordenação de políticas urbanas deve ter essa finalidade, de tal forma que a relação com as demandas surgidas possam estar conectadas à estrutura existente, tendo em vista que os deslocamentos feitos por pessoas e cargas superam as linhas divisórias territoriais. A integração com a malha urbana é uma condição para a funcionalidade dos serviços públicos e da cidade em si.[539] E quando se trata de mobilidade, apresenta-se com uma função ainda mais ampla do

---

535 Juarez Freitas aborda a dimensão social da sustentabilidade, no sentido que não seria possível admitir um modelo excludente que negasse o desenvolvimento de maneira consentida e negligenciada, cabendo fazer frente à pobreza com medidas positivas e compensatórias que possam reequilibrar a desigualdade. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 55-57.

536 VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade Urbana e Cidadani**a. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012, p. 153-154.

537 CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: utopias e realidades**: uma antologia. São Paulo:Perspectiva, 1979, p. 315.

538 MANSO, Maria Del Carmen de Guerreiro. **La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y em situación de urbanizado**. Madrid: Iustel, 2011, p. 101-103.

539 Idem. p, 104.

que a questão própria dos serviços de transportes públicos indispensável, seja à questão social, econômica, política ou cultural.

Reitera-se que a função da mobilidade é garantir a conexão de um lugar e outro. É a possibilidade, em um determinado espaço de tempo e sob condições adequadas, de deslocar-se em busca de algo que se deseja ou necessita. A depender da localidade, o encontro com o meio urbano denso depende de um suporte caro que garanta a interface entre os locais de partida e de chegada.[540]

Assim, toda política de ordenação do território, urbano e rural, local ou regional, deve se dar em função das necessidades presentes e futuras de seus habitantes, em escalas dimensionadas que devem promover condições humanas de desenvolvimento e proteção aos recursos ambientais, apostando em um modelo de território socialmente responsável.[541]

A exigência da integração corresponde à condição que se quer determinar à urbanização existente, que sob a égide dos princípios constitucionais deve ser inclusiva e garantidora de uma adequada ao gestão urbano ambiental, em que planos urbanísticos vinculem as distintas políticas junto aos vários níveis de atuação político-administrativa. [542]

Determinadas regiões do país, em formato metropolitano ou não, compreendem municípios com funções complementares, embora de gestão independente e, muitas das vezes, com capacidades financeiras desiguais. As características das demandas sociais e de infraestrutura urbana são localizadas, mas também podem surgir da relação entre municípios, fazendo com que suas soluções extrapolem limites político-administrativos, equacionando-se em uma escala regional.

Ainda se faz necessário destacar, que o espraiamento territorial pela urbanização descentralizada, resultado de políticas de planejamento urbano distantes de princípios integradores, criam situações para determinadas comunidades que passam a ter mais proximidade com a zona urbana de

---

[540] ALFONSO, Luciano Parejo. **La construción del espacio. Uma introducción a la ordenación territorial y urbanística.** Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015, p. 132-135.

[541] BRAVO, Alvaro A. Sánchez. Estrategias europea y española em defesa de la sostenibilidad ambiental urbana. In: BRAVO, Alvaro A. Sanchez (Ed.). **Sostenibilidad Ambiental Urbana**. Sevilla: Arcibel, 2012, p. 38-39.

[542] As recomendações feitas no Comunicado da Comissão Européia ao Conselho e ao Parlamento europeu servem de inspiração ao que é preciso ser feito no tocante às políticas urbanas e regionais. Idem. p. 39.

determinado município, diverso daquele em que estão localizados, gerando dificuldade no atendimento satisfatório de suas demandas.[543] Tal situação exemplifica a importância de políticas voltadas à mobilidade urbana serem integradas por meio da planificação e gestão territorial regional, incluindo a gestão do transporte público aos outros modos de deslocamento possíveis, propiciando níveis de acessibilidade adequados e homogêneos em todo território.[544]

Com a aposta feita nos centros urbanos, vistos como a grande possibilidade de desenvolvimento para a humanidade, fonte de soluções dos problemas que se enfrenta, a urbanização bem planejada e bem gerida foi eleita como condição elementar para alcançar melhores condições de vida e de bem-estar, de maneira sustentável, incorporando definitivamente a relação entre desenvolvimento e cidade.[545]

Diante da descrição feita pela Nova Agenda Urbana, um modelo diferente de planejamento urbano necessita germinar, embasado na cooperação e coordenação administrativa, com a interação entre os territórios urbanos e rurais, em uma perspectiva regional, com a planificação para a mobilidade sendo vista como um instrumento conector dos espaços circuláveis.

Tais relações entre entes da federação, entre regiões metropolitanas, entre bairros e distritos de um mesmo município, são a razão de ser da funcionalidade social da cidade, que pode também ser aplicada como função social da região, solicitando uma nova geração de políticas que reconheçam os problemas de espacialidade e território. Aqueles que consomem as condições de sociabilidade e moradia entre diferentes segmentos sociais, fragmentando as cidades com contrastes socioeconômicos por níveis de urbanização que impactam, de toda forma, no ambiente natural e construído, na (im)possibilidade de usufruto da cidade

---

543 GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniqüidade e políticas sociais. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2006, p. 242. Disponível em: <http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/IPEA_2006-Politicas_sociais-%20acompanhamento_analise-12.pdf#page=244>. Acesso em: jul. 2017.

544 MARTINS, Anamaria de Aragão Costa. LIMA NETO, Vicente Correia. Dependência do automóvel, planejamento urbano e a cidade de Brasília. **Texto para discussão n. 2163**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 7.

545 ONU HÁBITAT. **Nueva agenda urbana**. Disponível em: <www.habitat3.org>. Acesso em: jul. 2017.

e no orçamento municipal para fazer frente às demandas por serviços e infraestrutura.[546]

É possível verificar que a necessidade de manter a coordenação de políticas públicas para uma boa gestão urbana têm dois níveis de atuação. Aquela relacionada ao âmbito local, ao território do município, e àquela que diz respeito à questão regional no qual está inserido o ente federativo. Para as questões locais, a coordenação de esforços é condição para que se verifique a eficiência da atuação administrativa na área urbana, em uma perspectiva que vai além da obediência às previsões legais sobre ordenamento, uso e ocupação territorial. De acordo com Emerson Gabardo e Eneida Desiree,

> "Os meios são tão importantes quanto os fins. Qualquer modelo de gestão que se pretenda constituir em um meio de desenvolvimento com sustentabilidade precisa voltar os olhos para o que realmente a sociedade brasileira é (e, por consequência, o que o Estado é). A Administração Pública é reflexo da sociedade civil na qual está inserida. Sem mudar os esquemas mentais comunitários, não há como alterar a sistemática de atuação das instituições".[547]

A gestão urbana requer, em especial, uma mudança de tratamento relacionada à questão do solo urbano, em que a acumulação de terras, protegida pela cultura material e jurídica, inviabiliza um projeto de sociedade urbana comum dificultando a melhor distribuição, no espaço urbano, de habitação, serviços, atividades econômicas e sociais, dos quais depende a cidade funcional.[548] Os deveres relacionados aos limites do uso da propriedade imobiliária pelo princípio da função social são impostos em razão das atividades e usos que são lhes podem ser dados, cabendo um equilíbrio na tentativa de evitar externalidades negativas,

---

[546] BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. **Metrópoles e o Desafio Urbano frente ao Meio Ambiente.** São Paulo: Blucher, 2010, p. 19-21.

[547] GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. Administração Pública e deus fundamentos de gestão: eficiência, interesse público, direitos fundamentais e desenvolvimento. In BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. **Direito Público no Mercosul: Intervenção Estatal, Direitos Fundamentais e Sustentabilidade.** Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 243-244.

[548] GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniqüidade e políticas sociais. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2006, p. 248. Disponível em: <http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/IPEA_2006-Politicas_sociais-%20acompanhamento_analise-12.pdf#page=244>. Acesso em: jul. 2017.

possivelmente geradas e os benefícios coletivos e individuais no espaço da cidade e em face dos serviços públicos.[549]

A vida na cidade é uma vida partilhada, ainda que tal percepção não seja clara aos olhos do cidadão, sempre tão envolvido com suas demandas pessoais, dificuldades, deslocamentos, sem olhar para o lado e exercitar a solidariedade típica de quem vive em sítios menores. Dessa forma, a partilha dos espaços, que ocorre sem ser percebida, deve ser tutelada pelas ações do poder público, as quais ensejam técnicas de gestão e organização de atividades, recursos escassos, de bens públicos, de tal maneira que favoreça o máximo de uso socialmente múltiplo e vantajoso, com o mínimo de custo à sociedade.[550]

As cidades, compostas de estruturas e infraestruturas para atender aos serviços urbanos e à funcionalidade que dela se espera, existem moldadas pelas necessidades de seus cidadãos, marcadas pela rapidez, pelo conjunto de serviços, pela tecnologia, pelas distâncias, e também pelo sentido de aglomeração com comodidades e promessa de desenvolvimento. A mobilidade, elemento fundamental para aferir a funcionalidade social e o acesso ao direito à cidade, depende da apreensão dessas características e sua conexão às políticas de uso e ocupação do solo.

Cabe reforçar, por conseguinte, que a gestão democrática e integrada do solo urbano, a distribuição social dos espaços, do mobiliário urbano, são instrumentos que auxiliam na redução das distâncias a serem percorridas, promovendo o acesso aos direitos fundamentais. O controle social tem que ser instituído, pois a sociedade é, antes de tudo, a principal interessada no sucesso das políticas públicas e das ações que delas derivam.

Na perspectiva da mobilidade inclui-se a noção da rede urbana, surgida com a função específica de auxiliar na circulação e distribuição espacial de matérias primas, objetos, pessoas, atendendo às necessidades locais, mas condicionada pelas infraestruturas adicionadas ao território, sistemas necessários às atividades de produção.[551] Sua ampliação contemporânea se dá com o incremento da economia

---

549 SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997, p.43-45.

550 MARRARA, Thiago. **Bens públicos: domínio urbano: infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, 168-169.

551 SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2002, p. 263.

nacional e internacional, a urbanização, avanços tecnológicos, aumento do consumo e fluidez da informação, dos capitais e produtos, em que a rede abarca regiões e cidades das mais diversas características.

Os movimentos de troca e distribuição de produtos se fazem por meio das cidades, envolvendo as necessidades dos cidadãos, inerentes e intermediárias, bem como toda ordem de serviços, solicitando um nível ampliado de coordenação e gestão de políticas e ações. Entre cidades maiores e menores, seja em população, recursos de toda ordem, ou extensão territorial, há trocas que Milton Santos aponta como desiguais e exploratórias de umas pelas outras, condicionadas e condicionantes dos sistemas urbanos,[552] que por sua vez estão definidos juridicamente, com competências específicas, limites de atuação, responsabilidades idênticas em condições econômicas e sociais desiguais.

Diante do destaque às cidades em rede, bem como da urbanização que coloca as cidades na condição elementar de espaços ideais para a produção e o consumo, se faz necessário estruturar tais ambientes de maneira que lhes garantam certa funcionalidade. A cidade funcional é aquela que possibilita o exercício das atividades inerentes à condição urbana, de realização dos interesses e direitos, bem como permite que haja crescimento econômico sustentável, o que inclui ofertas de trabalho, acesso à habitação, lazer e possibilidade de livre de circulação.

Essa definição se agregou a outra característica apontada pela Nova Carta de Atenas, de 1998, a da cidade coerente. Junto à definição de que as cidades sejam promotoras do bem-estar coletivo e prósperas em desenvolvimento, defendeu-se a construção e reorganização de cidades em rede, funcionais e coerentes com o futuro que se quer alcançar. A coerência adicionou e reforçou a sustentabilidade, sob outro rótulo.[553]

As regiões metropolitanas, bem como cidades espacializadas e interligadas por características e necessidades comuns podem ser incluídas na concepção da coerência, por contingência ou natureza das relações estabelecidas entre os municípios. Tais cidades, inclusas em uma mesma região, formalizada ou não,

---

552 SANTOS, Milton. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Edusp, 2014, p.145-147.

553 KANASHIRO, Milena. Da antiga à nova Carta de Atenas − em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 9, p. 33-37, jan./jun. Curitiba: UFPR, 2004, p. 34-36. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/ 3079/2460>. Acesso em: jul. 2017.

dependem efetivamente de políticas integradoras e sistematizadas de desenvolvimento urbano e de ações articuladas, com ampla participação popular, próprias de uma gestão, capaz de atender às necessidades de seus cidadãos.

No que diz respeito à participação popular, não é possível tratar de políticas urbanas e regionais sem sua presença em todo o processo de planejamento, que tem por princípio, natureza articuladora e democrática na perspectiva constitucional de 1988. A participação popular na condução de gestões públicas é uma condição para uma sociedade desenvolvida avançar, um instrumento de democratização que possibilita aos interessados atuar no direcionamento das decisões sobre a planificação da cidade, bem como no controle das ações eleitas, de caráter público ou não, mas sempre com resultados reflexivos para a coletividade.[554]

A elaboração de políticas públicas, com o fito de modificar e (re) organizar os espaços urbanos resulta de um tipo de planejamento que deve ter como objetivo estruturar planos sistemáticos, urbanos ou regionais, de inclusão social e econômica. Tais planos devem ocorrer com ampla participação popular, condição material (dada à possibilidade de legitimação das decisões a serem tomadas) e formal para sua aprovação, com previsões específicas no Estatuto da Cidade e, de maneira mais genérica no Estatuto da Metrópole.[555]

Dessa forma, cabe ainda destacar que a função pública de organizar os espaços habitáveis, locais e regionais, de forma coerente, se apresenta na legislação brasileira sob a égide de princípios de justiça social, coesão territorial, solidariedade, sustentabilidade, divisão dos ônus e benefícios, função social da propriedade e da cidade, delineando o dever procedimental de urbanizar.

A atuação coordenada precisa se dar em face da concentração de pessoas, de suas condições socioeconômicas, da vocação econômica local e regional, das

---

554 BENITEZ, Mariano López; ALBORNOZ, Antonio Jimenez-Blanco Carrillo de. In: PUIG, Manuel, Rebollo (Coord.) **Derecho Urbanistico y ordenación del território en Andalucía**. Madrid: Lustel, 2007, p. 58-60.

555 Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas: I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; [...] V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum. BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: jul.2017.

necessidades de deslocamentos e transportes de bens, dos recursos e infraestruturas existentes e mecanismos necessários aos desafios identificados.

A circulação é uma função social a ser garantida no âmbito dos municípios e das regiões, por meio de políticas públicas de mobilidade, com diretrizes e princípios que destacam integração de políticas, de modais e promoção do desenvolvimento com a mitigação de custos ambientais, sociais e econômicos. Para que se estruturem ações de intervenção social para a mobilidade, os destinatários de tais programas ou políticas devem ser identificados por seus interesses e direitos, dependentes, em âmbito local e regional dos deslocamentos a serem executados.

As pessoas, físicas e jurídicas, com interesses legítimos diversos, carecem da circulação de maneira acessível para fazerem jus aos seus misteres pessoais, bem como às exigências de mercado, das mais primárias às mais complexas. O direito à liberdade de ir e vir, bem como o direito ao desenvolvimento se materializam, também, por meio da política de mobilidade que possa promover igualdade de condições no acesso não somente aos espaços da cidade, mas também à região na qual está localizada.

A articulação de políticas urbanas e regionais para a promoção da mobilidade deve estar embasada no planejamento para o desenvolvimento urbano inclusivo, inserindo a cidadania definitivamente na agenda. No entanto, é preciso ter cuidado para não tratar de questões como a necessidade de deslocamentos acessíveis de forma linear diante das características diversas que possuem os territórios, bem como de seus indicadores históricos, econômicos, sociais e políticos.[556] A integração deve se dar para reduzir as diferenças regionais que maltratam a população e o meio ambiente.

O núcleo de toda e qualquer construção de políticas públicas urbanas e regionais, em um Estado Social, deve estar marcado pela finalidade de reduzir desigualdades sociais, econômicas e territoriais, naquilo que compete a cada um dos espaços. O risco de uma ação coordenada desconsiderar a diversidade e demanda específica do urbano, do rural e do regional, seria o de tomar as questões

---

556 CARLEIAL, Liana. O Desenvolvimento Regional e o local: o que ainda pode ser dito? In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda: PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). **Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável.** Crato: URCA, 2014, p. 8-10.

existentes sem uma análise dimensional, que inclui o processo de desenvolvimento ou não, no qual estejam inseridos.[557]

A defesa da coordenação das políticas foca no avanço para além do atendimento às demandas reprimidas, ação insuficiente diante dos déficits regionais.[558] Sempre que se falar em politicas públicas, também se está a falar de planejamento e planificações, os quais exigem de seus atores um comportamento reflexivo sobre a realidade atual, bem como um olhar para o futuro dada a necessidade de programar-se.

Pensar a articulação de tais políticas exige saber e definir como cada local contribui territorialmente para a economia e avanços sociais, envolvendo a necessária ampliação da participação popular. Se o objetivo é promover desenvolvimento, é, em verdade, garantir a promoção e aproveitamento de vantagens que possam melhorar a qualidade de vida das pessoas em torno de um crescimento econômico sustentável,[559] considerando as múltiplas escalas sociais e territoriais. Tal condição tem grande significado para a definição das politicas de mobilidade urbana e regional.

Cabe reforçar que as mudanças que se pretende atingir para atender às demandas relacionadas aos deslocamentos acessíveis de pessoas e cargas em âmbito local/regional tem uma íntima relação com a melhora na prestação do serviço público e da estruturação do domínio público, sem se confundir com o planejamento e a política pública para a mobilidade.[560] São momentos diferentes que merecem um

---

557 BRANDÃO, Carlos Antônio. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba**, n. 107, p. 57-76, jul./dez. 2004, p. 58-59. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/102>. Acesso em: jul. 2017.

558 Segundo pesquisadores do IPEA, "Premidos, de um lado, pelo peso do endividamento junto ao governo federal e, de outro, pelas crescentes vinculações constitucionais para o uso de recursos próprios e de transferências recebidas do governo federal, os governos estaduais têm se ressentido de baixa capacidade de definição de estratégias próprias de desenvolvimento. Suas contribuições, neste cenário, para a redução dos desequilíbrios regionais permanecem limitadas ou inexistentes." MONTEIRO NETO, Aristides et al. Desenvolvimento regional no Brasil: realidade atual e perspectivas. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 15. jul./dez., 2016, p. 13-16. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7100/1/BRU_n15_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

559 KRONEMBERG, Denise. Desenvolvimento local sustentável: atores e estratégias de promoção dos territórios. In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda: PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). **Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável.** Crato: URCA, 2014, p. 20-21.

560 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 12-13.

olhar específico para cada um deles. Aqui se está a tratar de contornos sobre planejamento e políticas urbanas e regionais, defendendo a necessidade de coordenação dados a amplitude de reflexos na vida do cidadão.

A ação administrativa se dá inserida em um rol determinado de políticas que visam à promoção de direitos urbanos previamente estabelecidos, ofertando condições materiais imprescindíveis ao aprimoramento da vida em sociedade.[561] No caso do serviço de transporte coletivo, que deve ser prestado de forma adequada aos fins que se destina, funciona quando garante à população o acesso a espaços, bens e outros tantos serviços, comodidades e realizações sociais que lhe afiançam um caráter fundamental.[562] Nesse sentido e diante de um contexto de dimensões espaciais urbanas e regionais, o planejamento é indispensável, mas não qualquer planejamento, aquele voltado à concretização do acesso às funcionalidades e redução das desigualdades na cidade.

Para que seja possível promover desenvolvimento humano, é necessário assegurar ações administrativas inclusivas, vinculadas a políticas que, em âmbito regional, devem ter alinhamento com o mesmo objetivo. Em se tratando de questões urbanas, é promover o acesso ao direito à cidade sob a perspectiva de uma política de desenvolvimento regional.

Ao insistir na ideia de coordenação de políticas urbanas e regionais concentrando-se, em especial, na organização de uma política de mobilidade, que age integrando o território de uma cidade ou de uma região, não se desconsideram as competências federativas definidas constitucionalmente, mas se demonstra que a regionalização representa "uma união de esforços em torno de um objetivo comum".[563]

A Nova Agenda Urbana, desenhada no âmbito de representativos debates internacionais e nacionais, reafirmando a importância da democracia e da necessidade de investimentos em gestão compartilhada e democrática, não pode ser desconsiderada como documento direcionador das posturas politicas

---

561 MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo:Saraiva, 2006, p. 53-55.

562 HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: Por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2014, p. 496-498.

563 TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana**: Instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 29.

institucionais para os países participantes da Conferência Hábitat III, promovida pela Organização das Nações Unidas - ONU. O Brasil teve papel significativo nos debates da Nova Agenda.[564]

Os princípios estruturantes do documento reforçam o cooperativismo como uma perspectiva para o futuro, diante da escassez dos recursos dos quais dependem o ser humano.[565] Nesse sentido, recomenda que as ações de cunho territorial avancem além dos limites administrativos, o que no caso da mobilidade é inerente à sua natureza. A coordenação de esforços para a mobilidade urbana e regional sustentável deve assumir um debate que envolve a necessidade da gestão integrada do solo, promovendo articulações que precisariam ir além dos arranjos políticos existentes.

No caso do Brasil, essa proposta pode ser assumida como a busca pelo aperfeiçoamento do modelo federativo, confrontando as diferenças a partir de diálogos que tenham como objetivo a melhoria nas condições de acesso aos deslocamentos e ao desenvolvimento sustentável. Uma gestão compartilhada com

---

564 O relatório produzido pelo IPEA e aprovado pelo Conselho Nacional de Cidades, faz a narrativa dos debates e indica o posicionamento do Brasil. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório Brasileiro para o Hábitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.

565 11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. 13. Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que: a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida; b) Alientan la participación, promueven la colaboración cívica, generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que crean las condiciones adecuadas para las familias, contribuyen a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda, y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y pluralistas, donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad; e) Cumplen sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúan como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles; f) Promueven la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, así como sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hacen un uso eficiente de los recursos y facilitan un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas; ONU HÁBITAT. **Nueva agenda urbana**. p. 13-14. Disponível em: <www.habitat3.org>. Acesso em: jul. 2017.

todos os segmentos e instituições envolvidas estabelecem parcerias, legitima as decisões administrativas e fortalece a democracia.[566]

Nesse sentido o Estatuto da Metrópole prevê regras para a política nacional de desenvolvimento regional, o plano de desenvolvimento urbano integrado, bem como a governança interfederativa, que trata como o "[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum".[567] Estão ainda expressamente identificados princípios como a prevalência do interesse comum sobre o local, a gestão democrática da cidade e a busca pelo desenvolvimento sustentável, com o objetivo de balizar as relações entre os entes.

A complexidade social resulta em um sistema urbano complexo, que a par dos déficits estruturais persiste, ainda que de maneira pouco sustentável. Dessa forma, se faz importante o compartilhamento de reflexões, busca de soluções, deveres, promoção de valores e princípios como equidade, distribuição de ônus e benefícios, mitigação de impactos ambientais, tanto quanto a promoção dos direitos do cidadão.[568]

Com os gestores locais enfrentando desafios políticos, sociais, ambientais e financeiros, tais enfrentamentos levam à reflexão sobre o quanto o planejamento estratégico urbano pode se constituir num instrumento de política pública relevante

---

566 TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana**: Instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 28-30.

567 Ver artigo 2º, inciso IV da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Brasil. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em jul. 2017.

568 SILVA, Solange Teles da. Direito e Mobilidade Urbana Sustentável. In PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana**: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 77-80.

para o desenvolvimento local e regional. No entanto, é preciso superar questões materiais, ideológicas e territoriais, muito mais do que impedimentos legais.[569]

O formato de um ideal comum para a urbanização mundial auxilia na construção de alguns consensos em torno de questões como proteção ambiental, habitações adequadas, saneamento, água potável, mobilidade, que têm sido ofertadas em condições desiguais e, muitas vezes, adversas, em um mesmo território. Nesse cenário de contradições e apelos à competitividade das cidades, se defende o direito à cidade e a construção igualitária de um futuro comum, em que a mobilização de propostas conjuntas referencia e instrumentaliza o planejamento para uma gestão democrática urbana, includente e sustentável.

## 3.4 AS ESCOLHAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE E O PONTO ÓTIMO DOS DIFERENTES MODAIS

A cidade contemporânea é, com todas as transformações de pensamento e estruturas, mais próxima das cidades medievais do que as mesmas são das cidades

---

569 De acordo com o relatório de análise sobre o Plano de Desenvolvimento Regional – PNDR II, os desafios estão na compreensão sobre significado e o impacto das diversas políticas setoriais regionais, as quais se incluem as de estrutura e infraestrutura urbana, mobilidade e sua integração, tendo a presença do elemento da competitividade, tão ressaltado na Nova Agenda Urbana. “Se os resultados de convergência regional dos PIBs por habitante, induzidos pelas políticas regionais, grosso modo, não se mostram satisfatórios, as regiões-alvo da política, contudo, foram definitivamente ligadas ao mercado nacional e passaram a se expandir sob estímulo deste último. Não há mais, vistas sob a escala macrorregional, regiões deprimidas e/ou decadentes no país. Há, sim, regiões com retraso relativo. Dito isso, pode estar aberta a oportunidade para que a PNDR II debruce-se mais afirmativamente pela definição de estratégias de competitividade de subespaços regionais, por meio do fortalecimento da diversidade de ativos existentes no território – o que significa, entre outros motivos, apoiar mais intensamente setores baseados em conhecimento, em biodiversidade e em energias renováveis, estratégia que alarga o campo de possibilidades do desenvolvimento sustentável nas regiões, ao mesmo tempo em que abandona paulatinamente a estrada longamente perseguida até o momento, qual seja, a de atuar na questão regional apenas com uma visão compensatória e de minoração de disparidades. Se, além disso, são as políticas nacionais em sentido amplo que fizeram e fazem real diferença na promoção do desenvolvimento regional, então é sobre estas que as pontes de ligação com a política regional explícita devem ser, de maneira enfática, fortalecidas, ainda mais no atual momento recessivo da economia brasileira, quando as demandas inerciais dos habitantes das regiões mais ricas por recursos públicos tendem a se sobrepor a vozes mais fracas dos cidadãos das regiões de menor desenvolvimento.” MONTEIRO NETO, Aristides et al. Desenvolvimento regional no Brasil: realidade atual e perspectivas. **Boletim regional, urbano e ambiental**, 15. jul./dez. 2016, p. 17. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7100/1/BRU_n15_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

da antiguidade.[570] Não se trata de um acúmulo de casas, mas o resultado do anseio e das necessidades das pessoas que, em busca de trabalho, oportunidades e condições de vida diversa da que o campo poderia ofertar, concentraram-se em determinados territórios, para construírem espaços propícios ao seu bem-estar.

Sendo a resultante de uma "sinergia de fatores e agentes",[571] a cidade depende fortemente da vontade daqueles que tem detém o poder de decidir sobre a organização e estrutura dos espaços habitáveis, uso e ocupação do solo, para nele circularem e dele usufruírem de maneira livre, saudável e segura.

Dessa forma, não é equivocado reforçar que a expectativa de seus habitantes é pela oferta de satisfação das necessidades, algumas atreladas diretamente à questão urbana. A função da cidade, apontada no texto constitucional e infraconstitucional, é permitir que todas as pessoas presentes em seu território usufruam de maneira equânime daquilo que corresponde à vida urbana, mas que também está ligada à própria condição humana, onde quer que se esteja.

A expectativa é, primariamente, pelo acesso à moradia adequada, educação, trabalho, lazer, aos serviços de saúde, à livre circulação que inclui a oferta acessível para os deslocamentos, dentre estes os serviços de transporte público. Tratam-se dos modais, modos pelos quais se poderão fazer os citados deslocamentos e que recebem classificação normativa como meios de transporte motorizados e não motorizados. Os não motorizados recebem identificação legal como aqueles que envolvem esforço humano ou de tração animal, seria o pedestre, o ciclista, o condutor de carroças, charretes; os motorizados são as modalidades que utilizam veículos automotores.[572]

A mobilidade, posta como uma finalidade a ser alcançada tem no território sua base, o que faz com que seu sucesso tenha conexão intrínseca com a política

---

570 Jaques Le Goff faz uma análise sobre a estrutura das cidades, suas funções e a marcada divisão social, em uma perspectiva urbanística, onde aponta que a cidade deixa de ser *ville* para ser *cité*, *urbs*, *civitas* e que a mesma afirma sua independência diante do poder econômico e político que se concentrava no castelo, uma construção que representava o poder. Demonstra ainda as divisões entre o espaço dos castelos, os burgos(concentrados em pequenos espaços produzindo e trocando) e os campos que os permeavam, para apontar ai a lógica que une as cidades da idade média às de hoje. LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades**: conversações com Jean Lebrun. Tradução Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Fundaçãoda UNESP, 1998, p. 25.

571 PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Estado e Mobilidade Urbana. In PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana**: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 9.

572 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 113.

de ordenamento territorial do solo urbano.[573] Será promovida de maneira adequada de acordo com os modais postos à disposição dos diversos segmentos sociais, em face da divisão espacial da cidade. A planificação para a mobilidade precisa ser definida levando em consideração as variáveis de custo e tempo de viagem, ao lado das características socioeconômicas de quem se desloca, observando o favorecimento da redução das distâncias; a capacidade universal de acessar meios e se mover com segurança; a mitigação dos impactos no meio ambiente e o atendimento efetivo das necessidades pessoais ou coletivas de quem vive naquele ambiente.

A mobilidade urbana é, pois, a resultante de um conjunto adequado e acessível de modos de deslocamento, amparados pelo mobiliário urbano que oferta suporte e estruturação à prestação dos serviços e à livre circulação urbana.[574] Uma condição necessária ao desenvolvimento que realiza o direito à cidade.

No Brasil, a presença física do poder público nas cidades e nas regiões em que estão situadas é determinante para garantir que as atividades sociais e econômicas sejam desenvolvidas, promovendo o acesso aos benefícios da urbanização a todos os segmentos sociais. Com a cidade como centro nevrálgico concentrador de diversas possibilidades de progresso, ainda que do campo venham ativos econômicos, há uma ampliação dos deveres públicos. A omissão de agir ou mesmo a escolha afastada da promoção do acesso justo às estruturas e serviços urbanos sustentáveis figuram como uma violação ao princípio da igualdade, da ética, da eficiência, da dignidade da pessoa humana.[575]

A mobilidade, contemporaneamente, tem uma significativa importância no contexto das cidades e das regiões. Estando vinculada à questão da moradia e do trabalho, inicialmente, sua ausência tem a capacidade de impedir a melhora das condições sociais e econômicas do ser humano, ou até piorá-las. Os fatores que

---

573 LEAL, Rogério Gesta. Mobilidade Urbana e Responsabilidade Social. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; WUNDER, Daniel Hachem (Orgs.). **Direito Público no Mercosul**: Intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 451.

574 MARRARA, Thiago. **Bens Públicos**: Domínio Urbano: Infraestruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 181.

575 Parejo Alfonso discorre sobre como a urbanização provoca uma transformação física no solo, determinante para a organização da vida social, nas diferentes possibilidades sociológicas e culturais: uma cultura própria, a urbana. A aglomeração urbana tem uma específica e progressiva diferença funcional e social que necessita de incrementação em toda a sua dimensão, capaz de incidir em todos os processos, inclusive os capazes de degradar e impactar o solo. ALFONSO, Luciano Parejo. **La construcción del espacio. Uma introducción a la ordenación territorial**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 135-138.

interferem na mobilidade dependem de características pessoais de quem se desloca e das ofertas disponíveis para tanto, que sendo desiguais, continuarão a alimentar desigualdades sociais e econômicas.[576]

O atendimento das necessidades sociais e econômicas requer o deslocamento no espaço, que pode ser feito a pé, de bicicleta, por meio de transportes motorizados, tração animal. São deslocamentos que, de acordo com dados do IPEA,[577] têm sua realização ao menos por duas vezes ao dia, e que no Brasil tem um nível de inadequação, insegurança e desconforto significativos, implicando em custos excedentes e externalidades para a sociedade, tais como congestionamentos, poluição, dificuldades de caminhar pela inexistência de calçadas, acidentes no trânsito e com pedestres e ciclistas.[578]

As dificuldades enfrentadas para circular, os congestionamentos de vias até chegar aos danos à saúde e ao meio ambiente, pela emissão de gases, ainda não foram internalizados completamente pelo cidadão urbano brasileiro médio. A mobilidade é uma necessidade que depende de uma diversidade de fatores interligados, sendo mais comuns os reclamos por investimento em grandes obras de alargamento de vias para carros, sem a percepção sobre o quanto essa ação, isolada, que aumenta a capacidade das vias, pode induzir a novos usuários e um maior número de carros.[579]

A mentalidade urbana dos deslocamentos ainda está vinculada ao padrão econômico de acesso ao veiculo automotor. Usa transporte público aquele que não tem condições econômicas de adquirir um carro, o que não é a maioria da população, embora tenha havido um crescimento no número de pessoas capazes de

---

576 VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade Urbana e Cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2016, p. 54-56.

577 Nesse sentido ver os dois trabalhos do pesquisador do IPEA, Carlos Henrique sobre o tema. CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões. **Texto para discussão n. 2194**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p.13-15; Mortes por acidentes de transporte terrestre no Brasil: análise dos sistemas de informação do Ministério da Saúde. **Texto para discussão n. 2212**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 7-9.

578 CRUZ FILHO, Valdionor Alves da; NASCIMENTO, Deise Cristiane. Mobilidade Urbana e Redução de Acidentes de Trânsito. **Id on line Rev. Multidisciplinar e Psic**. v. 10, n. 30. Supl. 2, p.100-114. Juazeiro do Norte: Universidade Federal do Cariri, 2016, p. 103-110. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/about/editorialTeam>. Acesso em: jul. 2017.

579 PACHECO, Tainá Souza et al. **Transport's demand in the Metropolitan Region of São Paulo and urban toll policy as a measure to reduce congestion**. University of São Paulo (FEA-USP), 2016, p. 6. Disponível em: <http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Pacheco_ Chagas_35WP.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

adquirir automóveis.[580] Fato é que isso requer investimentos em infraestrutura e serviços, tanto quanto em educação para a mudança de hábito,[581] incluindo os custos reais de investimento para o uso das vias públicas.

Frente ao contexto urbano brasileiro, a aprovação da lei de política nacional de mobilidade urbana reflete uma resposta às demandas sociais e políticas pela formalização das funções sociais da cidade, a partir das diretrizes gerais de política urbana. Tal lei complementa o previsto no Estatuto da Cidade - lei 10.257/2001 -, que tem como objetivo ordenar os espaços e o desenvolvimento urbano com sustentabilidade, demarcando a garantia do direito às cidades sustentáveis como o direito à terra urbana, à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, saneamento ambiental, trabalho e lazer, como elementos de concretização de tal direito.[582]

A lei n. 12.587/2012 traz para o mundo jurídico o tema da circulação e dos deslocamentos sob a perspectiva dos direitos fundamentais sociais, avançando sobre o dever de promoção do direito à cidade, para além do debate sobre transporte público e infraestrutura. Assim, se chama atenção sobre a nomeação dos princípios e diretrizes que balizam a atuação pública no dever de alcançar os

---

580 Carlos Henrique demonstra os gastos da população com deslocamentos por meio de transporte privado. “Pelos dados da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE, pode-se verificar que as famílias brasileiras apresentam uma característica de gastar mais com transporte privado do que com público em praticamente todas as faixas de renda. Além disso, esses gastos com transporte privado sobem exponencialmente à medida que a renda aumenta (elasticidade-renda maior que 1). Já os gastos com transporte público são crescentes apenas para famílias mais pobres, em função do aumento da mobilidade das pessoas quando há aumento de renda; mas, mesmo nessa faixa, os gastos com transporte privado são maiores do que com o transporte público.” CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões. **Texto para discussão n. 2194**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 7-10.

581 Sobre mudanças de hábitos: “Para as classes de renda mais elevadas, valores superiores à mediana, os gastos per capita com essa modalidade decrescem à medida que se sobe de classe (elasticidade-renda negativa). Isso mostra a falta de atratividade do transporte público para as famílias mais ricas, inclusive as famílias da classe média, e ao mesmo tempo a intensidade de uso do transporte privado em ambiente de crescimento da renda.” CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões. **Texto para discussão n. 2194**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 10.

582 Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jul.2017.

objetivos que competem ao Estado brasileiro, a partir das escolhas planificadas de cada um dos entes da federação.

Cabe, de antemão, destacar os objetivos da lei de mobilidade dentre os quais estão: a) promoção do acesso universal à cidade e efetivação da política de desenvolvimento urbano; b) redução das desigualdades e promoção da inclusão social; c) melhoria nas condições urbanas da população; d)acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; e) o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos e f) a consolidação da gestão democrática como instrumento e garantia contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

A observância à principiologia e às diretrizes da lei 12.587/2012,[583] que deve ser feita com mirada para os objetivos, é o primeiro passo para avaliação pública de um planejamento social que possa promover mobilidade. A eleição de tais valores inseridos na ordem urbanística produz um efeito importante para o agente público, responsável pela definição das políticas públicas, planificação e ações específicas, garantindo uma orientação finalística tanto na construção do plano legal, quanto na expedição dos atos administrativos e materiais.[584]

Os princípios preditos cumprem uma função de alinhamento interpretativo com as previsões constitucionais e infraconstitucionais sobre os objetivos gerais da política nacional para o desenvolvimento. No tocante às lacunas, diante de regras não escritas, exercem papel integrador dentro do ordenamento jurídico brasileiro,[585] relacionando a lei de mobilidade às demais normas que dialogam obrigatoriamente

---

583 Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município. Parágrafo único. A Política Nacional a que se refere o caput deve atender ao previsto no inciso VII do art. 2º e no § 2º do art. 40 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam 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. BRASIL. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: jul 2017.

584 MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos Vícios do Ato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 27-32.

585 MARRARA, Thiago. Breve introito: por que ainda falar de princípios? In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios do Direito Administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012, p. xvi-xvii.

com o tema da circulação adequada e eficiente, o que é inclusive indicado no artigo 6º que trata das diretrizes.[586]

A descrição dos princípios e diretrizes indica o dever de integração entre o planejamento urbano, a política articulada dos modais e sua planificação, induzindo ao reconhecimento da necessária sistematização, de forma que a mobilidade urbana se transforme em exercício real e adequado de um direito social, garantindo a redução das desigualdades sócioterritoriais.[587]

Cabe uma reflexão sobre a ausência de concretude na definição de princípios e diretrizes para o delineamento da função urbanística, de caráter tão interventivo e difuso. No entanto, para a atuação administrativa, se apresentam como elementos importantes em um sistema normativo com certa margem de amplitude, dado à natureza discricionária que envolve a urbanificação.[588] Tal função, não se olvide, é cingida por diversos aspectos políticos, ideológicos, culturais, econômicos e financeiros, que contribuem e dificultam a solução dos problemas urbanos, entre os quais os conflitos na definição da função social da propriedade, que tem colaborado para dificultar as ações urbanísticas de cunho inclusivo.[589]

Os princípios eleitos estão colocados como valores centrais normatizados, demarcando os atributos de toda a política municipal e regional para a promoção da mobilidade urbana, a ser caracterizada por meio de planos que indicarão os modais ofertados à população. Sua normatização e intervenções devem ser resultado das escolhas feitas pela Administração Pública e pela população usuária. Qualquer postura tomada ao arrepio da participação social fere a gestão democrática e condena a ação pública.

---

586 Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes: I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos. BRASIL. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: jul 2017.

587 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Aspectos da mobilidade urbana: uma análise sobre as definições da política nacional e o direito à cidade. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; WUNDER, Daniel Hachem (Orgs.). **Direito Público no Mercosul**: Intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 390.

588 O professor José Afonso se refere à urbanificação como o processo deliberado de correção dos problemas decorrentes da urbanização. O urbanismo é exercido por meio de uma função pública que pratica reurbanização (quando se trata de um ambiente já urbanizado) ou organização dos espaços habitáveis. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 27.

589 CRAWFORD, Colin. A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade: teoria e prática atual. 2017. **Texto para discussão n. 2282**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 7-10.

Note-se que a principiologia se apresenta delineando: a) a acessibilidade universal e efetividade e eficácia na circulação de vias e logradouros; b) o desenvolvimento sustentável das cidades, grifando a questão socioeconômica e ambiental; c) a equidade e eficiência na prestação e no acesso aos transportes urbanos coletivos; d) a questão democrática, apontando o planejamento e o controle social na gestão; e) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços, bem como trata como princípio a equidade no uso do espaço público para fins de circulação.[590] Trata-se da base de onde partirão técnicos, gestores, sociedade e legisladores, para a construção da política local ou regional.

Tal rol de princípios cria uma estrutura mandamental para que, na medida do possível e dadas as condições materiais, sejam realizados os objetivos gerais e específicos previstos na lei. De toda forma, seu indicativo determinante é o de estabelecer um fim a ser atingido, ainda que não indique todos meios, pela sua impossibilidade de alcançar todas as condicionantes urbanas.

A natureza discricionária da escolha dos modais, no âmbito da política pública, não implica em liberdade para que se utilizem todo e qualquer instrumento capacitador de deslocamentos, mas que a oferta ampliada de modalidades esteja adequada às características e necessidades de determinada sociedade. Toda escolha feita implicará, imediatamente, em um vínculo com as demais maneiras de circular, impactando na cidade como um todo, seja dentro ou fora das zonas urbanas, dentro ou fora do município.

A previsão de um modal em específico cria necessariamente um elo com os demais que possam vir em seguida: investir em grandes vias ampliadas para carros impacta na capacidade do cidadão se deslocar a pé, se assim desejar, em custos ambientais, em maiores investimentos em prédios para estacionamentos, em mais

---

590 Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: I - acessibilidade universal; II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; VI - segurança nos deslocamentos das pessoas; VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. BRASIL. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: jul 2017.

demora no trânsito e o que tem se apresentado mais devastador, os custos com acidentes e morte.[591]

O favorecimento da mobilidade passa, portanto, necessariamente, pela consideração dos elementos que podem torná-la acessível, integrando a infraestrutura, os equipamentos urbanos, os serviços, as normatizações emanadas pelas instituições públicas, que interagem permitindo o movimento de bens e pessoas, de acordo com suas necessidades.

O planejamento foi previsto como instrumento elementar na concretização dos objetivos da Política Nacional, para a estruturação do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Ainda, foi definido como diretriz orientadora da Política Nacional, caracterizando-se no ordenamento jurídico, como um princípio estruturante a ser utilizado inclusive, como forma de controle social e jurídico.[592]

Sua dimensão, portanto, abarca a função pública de tal maneira que a definição dos modais para planificação urbana de promoção dos deslocamentos agrega um nível de racionalidade que acolhe tanto o exercício político, quanto técnico e administrativo no momento da escolha pública. O ponto ótimo da escolha estaria atrelado ao processo de planejamento para a política de mobilidade local ou regional, que por sua vez deve seguir a principiologia definida na lei nacional.

No que toca às diretrizes, que se aplicam ao planejamento e à gestão para mobilidade, insiste-se em reforçar que os indicativos e balizas para o planejamento voltado ao desenvolvimento urbano desenham um planejamento social, tendo como fim último promover o direito de todos e todas à uma cidade funcional sustentável, construída e configurada à imagem reflexa das necessidades reais da sua população e comprometida com justiça e bem-estar social e econômico.

---

591 "Os acidentes de trânsito são a primeira externalidade negativa, com impacto devastador sobre a sociedade. Segundo o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), do Ministério da Saúde, no ano de 2012 morreram cerca de 44 mil pessoas envolvidas em acidentes de transportes terrestres, sendo que os usuários de motocicletas foram as principais vítimas, seguidos pelos usuários de automóveis e vítimas de atropelamentos. Com o aumento da taxa de motorização, observa-se no Brasil a consolidação da tendência de crescimento da mortalidade no trânsito nos últimos quinze anos." CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões. **Texto para discussão n. 2194**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p.13.

592 Segundo Roberto Pimenta, "o planejamento é explicitado como mecanismo essencial da organização do Estado, em todos os níveis federativos. A Constituição, em diversos dispositivos, faz expressa referencia à atividade, seja ao processo que ela encerra, seja ao resultado que ela produz." Ver ainda a Constituição Federal nos artigos 21, IX; 25 § 3º; 29, XII e 30, VIII. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O planejamento do serviço público de saneamento básico na Lei 11.445/2007. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). **Estudos sobre o Marco Regulatório de Saneamento Básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 227.

De acordo com Thiago Marrara, as diretrizes para a política de mobilidade, "seriam micropolíticas ou detalhamentos da política de mobilidade e que deveriam ser desenvolvidas por todos os entes".[593] Todas as diretrizes estão relacionadas ao planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana, indicando atribuições e grifando competências, reforçando a função administrativa e o dever de agir em nome dos direitos a serem promovidos e do desenvolvimento sustentável.[594]

Os indicativos para que exista integração com a política de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo, indicam o ponto central na definição dos modais, que implica em avaliar os custos de investimento em rede urbana e de mobilidade, o perfil e a quantidade de usuários dentro de um sistema que pode conter ciclovias, ciclofaixas, vias largas para pedestres e corredores de transporte público, dentre outros.

Diante da escassez de recursos de toda ordem, a análise sobre a primeira diretriz da política nacional pode ser que a sistematização recomendada, como micropolítica a ser adotada, resulta dos investimentos a serem optimizados na disposição em promover urbanização, redução de custos e razoável crescimento econômico. Pelo viés do direito à cidade, implica em realizar os comandos normativos relativos à moradia adequada, oferta de modos acessíveis de deslocamento para a população, e composição de um sistema urbano funcional e sustentável que possibilite integração entre o social e o econômico. Eis o ponto ótimo para a escolha dos modais.

---

593 MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos dapolítica nacional de mobilidade. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder: SANTANO, Ana Cláudia (Coords.). **Estado, Direito e Políticas Públicas.** Homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba: Íthala, 2014, p. 121.

594 Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes: I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano; IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes; VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional. BRASIL. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: jul 2017.

A mobilidade representa um atributo para as cidades.[595] A circulação e os deslocamentos ocorrem de maneira voluntária, mas a garantia de mobilidade é uma finalidade a ser alcançada, disponibilizada pela (re)organização dos espaços habitáveis, dos usos e ocupações adequados do solo urbano. A oferta de moradia não respeita a dignidade humana se não inclui possibilidades de deslocamento acessíveis, pois condena determinada população a uma limitação da sua liberdade de ir e vir.

Nesse sentido, a ideia de ponto ótimo para as escolhas dos diferentes modais sempre implicará em custos e redução de benefícios a uma determinada parcela da sociedade urbanizada.[596] A legislação indica entre suas diretrizes, acolhidas nesse trabalho como micropolíticas, a prioridade dos meios de transporte não-motorizados sobre os motorizados, instalando um conflito entre as partes do todo urbano/regional. Trata-se de um rearranjo social, da promoção da equidade, do equilíbrio dos usos a serem dados às vias públicas, observando o dever de proteção ambiental para às presentes e futuras gerações, que identifica o ponto de referência para as escolhas.[597]

Entende-se, portanto, que as escolhas relativas aos modais têm seu parâmetro prescrito, inicialmente, nos artigos 5º e 6º da lei de mobilidade.[598] Ainda, reforça-se que todo o sistema de mobilidade urbana, agregador de diversos instrumentos para garantir os deslocamentos seguros e acessíveis, está vinculado à gestão democrática que impõe, diante da complexidade sócio urbana, a presença efetiva da população, não somente para avalizar processos de planejamento e planificação, mas para construir a dinâmica que garanta diuturnamente a mobilidade.

Ainda, ao destacar a definição dos modos de deslocamento a serem ofertados, verifica-se a importância da avaliação da mobilidade como a materialização da expressão direito à cidade. Sem mobilidade não é possível

---

595 MDT. Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos. **O Que é Mobilidade Urbana?** Mobilidade Urbana e Inclusão Social. Brasília: MDT, 2009, p. 64.

596 DOMINGUES, Victor Hugo. Ótimo de Pareto. In: RIBEIRO, Márcia Carla Pereia; KLEIN, Vinícius (Coords.). **O que é análise econômica do Direito**: uma introdução. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 40-41.

597 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 107.

598 BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jul. 2017.

assumir a condição digna de cidadão urbano, pois não se trata de ser capaz de deslocar-se, mas de ter condições de acessar direitos pela oferta de possibilidades acessíveis de deslocar-se. O direito à mobilidade é um direito meio, um direito instrumental que garante materialmente o alcance a uma plêiade de outros tantos direitos.[599]

A mobilidade está vinculada à liberdade. Liberdade de trabalhar, de estudar, de acessar serviços de saúde, lazer, cultura, liberdade de ir e vir à sua morada, liberdade de transportar bens para comercialização. Tudo isso implica em adequações, definições precisas sobre a maneira de se deslocar, bem como a demarcação do solo e a infraestrutura suporte para o exercício de tais atividades, de tal forma que, a depender das escolhas feitas, pode-se impedir ou promover mobilidade.[600]

Assim sendo, a escolha dos modos de deslocamento solicita a utilização precisa dos parâmetros normativos constitucionais e infraconstitucionais, sistematizados em torno dos objetivos do Estado Social e Democrático de Direito. O dever de garantir mobilidade é corolário dessa configuração jurídica estatal, o direito de deslocar-se adequadamente está, definitivamente, vinculado à promoção do desenvolvimento humano.

## 3.5 CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE EM UM ESTADO SOCIAL

A finalidade do Estado Social brasileiro, definido constitucionalmente, é promover bem-estar, sadia qualidade de vida e aumento das possibilidades de progresso humano por meio da redução das desigualdades sociais. É sua função controlar a escassez de bens e a dificuldade de acesso aos mesmos, garantir e promover direitos, regular as condições de vida urbana e proteger os recursos

---

599 GUTIERREZ, Andrea. Direito à mobilidade. Direitos e mobilidade. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana**: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 35 - 37.

600 Andrés faz uma análise da mobilidade como liberdade, garantia, questão social e obrigação, dentro do direito à cidade, recordando a ideia de que “o ar da cidade nos torna livres”. BORTHAGARAY, Andrés. Direito à Cidade, Direito à Mobilidade: entre a teoria, as regras e o espaço. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana**: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 29-31.

naturais, com programas de ação que resultem em ofertas de serviços e estruturas para melhores condições de vida.[601]

Os direitos fundamentais exercidos no âmbito das cidades estão vinculados fortemente à categoria de direitos sociais, econômicos e culturais. Direitos urbanos que dependem da atuação do poder público para serem usufruídos e que por sua vez, são também instrumentos à realização dos interesses e necessidades daqueles que habitam, circulam e desenvolvem suas atividades laborais e econômicas em cidades de urbanização confusa e degradada.[602]

A superação dos desafios do modelo de urbanização brasileira guarda uma forte dependência com o padrão de planejamento e planificação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, das quais se destaca a circulação, considerada uma função social da cidade. A mobilidade assume formalmente tal imagem, sendo identificada na lei n. 12.587/2012 como a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano, de maneira facilitada, sendo disponibilizada às pessoas de tal forma que lhes possibilite a autonomia necessária e desejada.[603]

Sendo as políticas públicas instrumentos de orientação estatal para a realização do dever de agir do Estado, a presença e identificação do direito à cidade, compõe e direciona a elaboração e os critérios de acompanhamento de políticas sociais, do ponto de vista do cidadão, de maneira efetiva. Sob tal perspectiva, delineia-se o direito à cidade sustentável a partir da questão dos deslocamentos no território urbano/rural a ser promovidos pela ação administrativa, embasada na planificação para a mobilidade.

As políticas de desenvolvimento urbano, para alcançarem êxito, devem ser planejadas e elaboradas de forma setorial e relacionadas de maneira sistematizada ao amplo planejamento urbano que observe a cidade e a região, de maneira global. Tal coordenação, que engloba os atores políticos, técnicos e sociais, bem como as condicionantes institucionais, financeiras e econômicas, é fundamental para tratar o

---

601 Emerson Gabardo disserta sobre as ideais que fundamentam o Estado Social em contraponto à perspectiva liberal de comportamento do Estado e da Economia. GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade.** Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 175-177.

602 GUTIERREZ, Andrea. Direito à Mobilidade. Direitos e Mobilidade. In PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade.** São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 44-45.

603 Esse conceito engloba os termos mobilidade e acessibilidade, tendo em vista que um não poderia existir sem o outro. Tem amparo no artigo 4º, incisos II e III da lei 12.587/2012.

todo e as partes que a compõem, sem perder a finalidade que é garantir condições equânimes de vida saudável e próspera no ambiente das cidades.[604]

Para tanto, ressalta-se a importância da sistematização das normas disciplinadoras dos espaços habitáveis, as quais devem prever instrumentos capazes de promover possibilidades de mudanças. O conteúdo das ações administrativas deve ser movido por finalidades transformadoras e não opressivas ou fomentadoras da desigualdade, devendo seguir um caminho coerente com os objetivos do Estado Social, garantindo eficiência, eficácia e efetividade à função pública de urbanizar.[605]

Em se tratando de atuação discricionária na atividade de urbanizar, ressalta-se que os direitos fundamentais urbanos são elementos capazes de limitar a margem de opções disponíveis para os agentes públicos, cabendo-lhes o dever de observação aos objetivos da política eleita, o que inclui o respeito aos destinatários e suas necessidades, aquelas as quais pretende ou é possível alcançar por meio da oferta de deslocamento acessível. A competência discricionária, que permite ao agente escolher entre distintos comportamentos para o atendimento de um determinado fim, ou seja, os modos de favorecer a mobilidade diante da desigualdade de acessos aos espaços habitáveis na cidade, pode se reduzir a uma única alternativa diante de um fato concreto.[606]

O planejamento urbano, instituto constitucional de importância elementar à configuração do Estado brasileiro, é um importante critério a ser observado no momento da avaliação de políticas para a mobilidade. Trata-se de um mecanismo procedimental do qual o poder público se utiliza para avaliar a situação diante de um problema apresentado, estabelecer ações de solução com a definição dos objetivos

---

604 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 76.

605 CYMBALISTA, Renato. Política Urbana e Regulação Urbanística no Brasil - conquistas e desafios de um modelo em construção. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 285-286.

606 HACHEM, Daniel Wunder. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 10, n. 35, p. 313-343, jul./dez. 2016, p. 319-322. Disponível em: <http://www.danielwunderhachem.com.br/img/artigos/arquivo_20170414020403_29.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

e metas a serem alcançados, em uma perspectiva futura, bem como a forma de avaliação do sucesso ou não das ações a serem desenvolvidas.[607]

No âmbito das políticas de desenvolvimento urbano, no caso a mobilidade, o planejamento tem por dever observar a realidade urbana; o público a quem se destina, tendo por base os princípios corolários do Estado Social e Democrático de Direito; a adequação do agir estatal, que inclui eficiência, eficácia e efetividade, bem como a identificação dos mecanismos de atuação a partir da planificação.[608] O planejamento para a mobilidade é um planejamento balizado pelos princípios de justiça, igualdade e dignidade da pessoa humana, atrelados à função social da propriedade e da cidade.

O quadro de desigualdades no território das cidades reflete as relações sociais e econômicas que foram se configurando ao longo da urbanização acelerada desde a década de 1950, estabelecendo um desenho de ocupação espacial que se relaciona com várias formas de injustiça social.[609] Não se trata da análise de uma divisão dual entre a cidade legal e a ilegal, mas sobre espaços físicos espraiados dotados ou não de infraestrutura urbana, precariamente ocupados para fins de moradia e atividades econômicas de pequeno porte, desprovidos dos investimentos e equipamentos públicos devidos e necessários para transformar a realidade.[610]

A população citadina que mora e transita em locais desqualificados urbanística e ambientalmente, tem dificuldades de deslocamento e acesso a uma série de bens e serviços, o que resulta em inacessibilidade de oportunidades de

---

607 O processo de planejamento é tido como mecanismo elementar a toda e qualquer atuação de perspectiva futura, modificadora da realidade vigente, pela insurgência contra um problema apresentado. BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras , 2013, p. 27.

608 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 80-81.

609 GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Mobilidade urbana, iniqüidade e políticas sociais**. Ensaio. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11058/4511>. Acesso em: jul. 2017.

610 No caso da América Latina e, mais especificamente, do Brasil, várias cidades apresentam essas características, com desigualdades no acesso aos meios de transportes e às oportunidades disponíveis no espaço urbano. Vasconcellos, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. Transporte e mobilidade urbana. Brasília. **Texto para discussão CEPAL IPEA n. 34**. Distrito Federal: CEPAL, Escritório no Brasil: IPEA, 2011, p. 7. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91298/1/661582272.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

realização profissional, econômica e pessoal.[611] É sobre esse tipo de urbanização que se debruçam os estudos, definição de objetivos, diretrizes e metas apontadas em sede de planejamento para a construção de políticas públicas de mobilidade urbana.

A política pública de desenvolvimento urbano, em especial a que trata de promover mobilidade, tem partido de um contexto de iniquidade social, fragilidade estrutural urbana e pobreza diante do qual não seria possível desenhar propostas de intervenção na realidade que não estivessem vinculadas a critérios de atuação pública social. A mobilidade é inserida no debate das necessidades, tratando-se de um direito social e econômico, considerando que sua privação ou redução da acessibilidade impede o exercício dos demais direitos.[612]

Partindo dessa premissa, a definição dos objetivos e diretrizes de promoção da mobilidade urbana deve estar voltada à redução das desigualdades territoriais, que possam impactar no acesso às melhores condições socioeconômicas, se afastando do molde tradicional tecnicista de padrões urbanísticos "civilizatórios" exclusivamente para quem possui poder econômico capaz de suportá-los.[613]

A definição de elementos para uma planificação deve promover integração, redução das distâncias, estruturação de vias urbanas, desenvolvimento equânime para os diversos segmentos sociais, com critérios de desempenho para o acompanhamento do atendimento a tais objetivos, verificando se estão dentro dos parâmetros pretendidos também pelo Plano Diretor do município.

Não existem métodos de identificação de critérios precisos que ajudem o planejador público no ajuizamento das escolhas, mas é necessário seguir minimamente determinados pontos que passam pela observância precisa e criteriosa dos objetivos e diretrizes da política nacional de mobilidade. Destaca-se ainda, que o processo de planejamento urbano e a efetivação da gestão

---

611 CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Desafios da Mobilidade Urbana no Brasil. **Texto para discussão n. 2198.** Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 8-10. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27709%3Atd-2198-desafios-da-mobilidade-urbana-no-brasil&catid=390%3A2016&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: jul. 2017.

612 VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. Transporte e mobilidade urbana. Brasília. **Texto para discussão CEPAL IPEA n. 34**. Distrito Federal: CEPAL, Escritório no Brasil: IPEA, 2011, p. 68. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91298/1/661582272.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

613 CYMBALISTA, Renato. Política Urbana e Regulação Urbanística no Brasil - conquistas e desafios de um modelo em construção. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 284.

democrática, com a inclusão dos cidadãos usuários na construção do sistema municipal, podem garantir a identificação e controle de soluções que atendam de maneira efetiva às demandas para mobilidade.[614]

O ponto chave da identificação de critérios está na elaboração de uma equação que envolve a assimilação do problema, as ações a serem desenvolvidas e seus custos, indicando quais os resultados que devem ser alcançados e o impacto dos mesmos na realidade socioespacial e econômica dos cidadãos.[615]

O sistema de mobilidade urbana definido pela lei 12.587/2012 está delineado como um conjunto de modos de transporte, serviços e infraestruturas voltados à promoção do deslocamento de pessoas e bens. No entanto, a lei no artigo 3º, indica que se trata de um conjunto de elementos organizados e coordenados, a garantir deslocamentos no território municipal, desconsiderando a necessária interligação regional, em que os modais ofertados devem por força mesmo da lei, garantir circulação livre e acessível, considerando a densidade urbana e a sustentabilidade.[616]

Eis aqui um critério para a avaliação da política de mobilidade, a observância do grau de integração social que ela permite, não somente dentro do território municipal como também no âmbito regional e nacional. A questão da integração e redução das distâncias tem um peso importante para uma cidade, que ao concentrar zonas mistas de ocupação territorial pode estabelecer autonomia e condições de desenvolvimento socioeconômico com redução de custos em investimentos em infraestrutura.

A cidade brasileira precisa deixar de ser duas ou mais, tem que refletir justiça na distribuição de investimentos em infraestrutura urbana igualitária, bem como em usos e ocupações integrados na perspectiva social e econômica.[617] A política tarifária para o serviço de transportes, destacada na lei 12.587/2012, indica a

---

614 VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade Urbana e Cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012, p. 7-8.

615 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 76.

616 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 249-251.

617 Flávio retoma o tema das cidades divorciadas em um mesmo território. VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2012, p. 311.

importância desse modal, inserido no sistema mobilidade urbana,[618] que impropriamente foi identificado como urbano, desconsiderando que um município se faz de zonas urbanas, de expansão urbana, rurais e relações socioeconômicas formalizadas no âmbito das regiões metropolitanas.

Trata-se de observar o município sob a óptica da organização socioespacial, considerando os segmentos sociais; setores da economia; o desenho planificado e não planificado da terra urbana; o sistema de transporte e formato do trânsito; as necessidades e interesses das pessoas, bem como os processos migratórios que fazem com que o ente se relacione fisicamente com as cidades vizinhas.[619]

Tendo em vista os diversos padrões existentes de ocupação territorial e a característica socioeconômica da população média brasileira, é preciso reforçar que a mobilidade, historicamente, tem sido avaliada pela oferta do serviço de transporte público coletivo, na perspectiva residência-trabalho-residência com as atividades laborais fixadas em locais distantes da moradia.[620] As vias públicas são estruturadas, prioritariamente, para automóveis, o que sugere, diante dos objetivos da lei de mobilidade, uma reestruturação dos espaços de circulação.

O favorecimento do uso de outros modais, prioritariamente não-motorizados, provoca o atendimento ao compromisso urgente e necessário da mitigação dos impactos ambientais, com o dever de redução das emissões de gases prejudiciais à saúde, resultante do uso constante e massivo de automóveis.[621] Ainda, ao apontar para a reorganização espacial das cidades, fala-se em redução das distâncias para além da acessibilidade nos deslocamentos, destacando que uma outra externalidade

---

618 Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município. § 1º São modos de transporte urbano: I - motorizados; e II - não motorizados. § 2º Os serviços de transporte urbano são classificados: I - quanto ao objeto: a) de passageiros; b) de cargas; II - quanto à característica do serviço: a) coletivo; b) individual; III - quanto à natureza do serviço: a) público; b) privado. GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 249.

619 VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade Urbana e Cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012, p. 12-13.

620 Renato Cymbalista aponta o histórico processo de segregação e periferização das cidades, com a concentração de empregos distantes dos locais definidos para moradia da população trabalhadora de baixa renda, gerando a necessidade de transportes públicos em massa que sempre maltrataram sues usuários. CYMBALISTA, Renato. Política Urbana e Regulação Urbanística no Brasil - conquistas e desafios de um modelo em construção. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 282-283.

621 SILVA, Solange Teles da. Direito e Mobilidade Urbana Sustentável. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana**: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 77-79.

negativa surge do uso dos motorizados, os acidentes no trânsito consumidores de vidas, redução das capacidades pessoais e produtivas, bem como impacta fortemente em recursos na área de saúde.[622]

Aqui, aponta-se um novo parâmetro de avaliação das ações públicas para a mobilidade. Diretamente vinculado ao sistema proposto pela lei 12.587/2012, está a infraestrutura de mobilidade urbana que alude à (re)estruturação do espaço intra-urbano, a receber intervenções por meio de instrumentos decididos no âmbito da gestão democrática, à luz das necessidades e desejos dos cidadãos locais. Sem participação social não é possível promover o direito à cidade sustentável e funcional.

Tais intervenções devem ser articuladas com a população diante da estrutura territorial, cultural, econômica e social, sendo as obras públicas vetores de possíveis mudanças espaciais, mas não de violação de direitos.[623] Aqui cabe um adendo com relação ao que o país vivenciou com as obras de mobilidade para os grandes eventos esportivos, em que despejos forçados foram promovidos de maneira ilegítima em nome da mobilidade urbana, levando grupos de famílias à expropriação das casas em que residiam, bem como do direito ao deslocamento acessível e seguro, pois conduzidas a regiões desprovidas de infraestrutura e serviços tais como o transporte público adequado.[624]

Compete ao poder público promover o acesso às funções da cidade, o que envolve a ampliação de vias e espaços públicos para pedestres; introdução de faixas para uso específico de transportes não-motorizados como as bicicletas, os de tração animal que atendem na circulação de cidadãos entre o urbano e o rural, comum em regiões menores, como alternativa a ausência de transporte público ou

---

622 CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Mortes por acidentes de transporte terrestre no Brasil: análise dos sistemas de informação do Ministério da Saúde. **Texto para discussão n. 2212**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 8-14. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIOCECOMIL/Desktop/TESE/capitulo%203/TD_2212_ACIDENTES%20DE%20TRANSITO%20IPEA.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

623 VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2012, p. 11-13.

624 CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. O Direito à moradia e o planejamento urbano diante dos mega eventos esportivos. In: SANCHEZ, Álvaro A. Bravo (Coord.). **Sostenibilidad Ambiental Urbana.** Sevilla: Arcibel Editores, 2012, p. 381-385.

individual motorizado.[625] Dessa forma, a definição pelos modais deve ser concomitante à integração efetiva e o sistema de mobilidade sustentável deve comportar tal multiplicidade de funções de deslocamento na cidade, haja vista a bicicleta que se apresenta, além de modal específico, como um veículo de integração entre outros modais, promovendo sustentabilidade.[626]

A sistematização dos modais também deve ser pensada em conformidade com os demais territórios a serem percorridos, além das fronteiras municipais, ainda que o sistema de mobilidade esteja definido pela lei nacional para atuar somente em sede municipal ou integração de cidades gêmeas.[627]A indicação da diretriz de integração, que se apresenta como uma micropolítica para promoção da mobilidade, refere-se em especial à política de desenvolvimento urbano, que deve ser interpretada de maneira extensiva.

A eleição da integração como um critério de avaliação de política para a mobilidade urbana agrega a ideia de eficiência do sistema de mobilidade, pois o objetivo da política deve estar situado nuclearmente na definição das ações e intervenções urbanas voltadas a atender ao deslocamento de pessoas, em especial. Sua previsão é para garantir integração territorial observando a redução das desigualdades socioeconômicas.

Para que se garantam condições de desenvolvimento humano deve-se vincular a política de mobilidade à promoção do acesso seguro ao deslocamento de pessoas, bem como o acesso a determinados serviços básicos ou úteis à vida urbana, tanto quanto ao transporte de cargas. Tais serviços, nem sempre ofertados dentro do mesmo município de residência do cidadão, impõe deslocamentos para

---

625 SILVA, Antônio Nélson Rodrigues da; COSTA, Marcela da Silva; MACÊDO, Márcia Helena. Planejamento integrado, organização espacial e mobilidade sustentável no contexto de cidades brasileiras. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (Orgs.). **Cidade e movimento**: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília:IPEA:ITDP,2016, p. 82-84. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_cidade_movimento_cap04.pdf> . Acesso em: jul 2017.

626 "Segundo a STM do estado de São Paulo, em 2007, as razões da escolha da bicicleta, para 57% das viagens, foi a pequena distância coberta pela viagem, enquanto para 22% destas viagens a escolha deveu-se ao preço elevado da próxima alternativa de mobilidade (Metrô, 2008)." COELHO FILHO, Osmar; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. Cidades cicláveis: avanços e desafios das políticas cicloviárias no Brasil. **Texto para discussão n. 2276**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 5-9. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7521/1/TD_2276.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

627 GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 251.

outros entes da federação, para além daqueles que, por força de composição metropolitana, são prestados por categorias em uma ou outra localidade.

A mobilidade a ser promovida solicita também planejamento para a integração e coordenação de ações internas às institucionalidades responsáveis pelas políticas setoriais relacionadas. Se faz necessário a organização de diretrizes urbanas sociais para a modificação do espaço público de circulação, definição dos modais possíveis de ser ofertados em face das necessidades do cidadão, com a previsão dos mecanismos de gestão pública de caráter democrático, que envolvem a fiscalização e o controle integrados. Organicamente tais definições tem um valor fundamental no alcance da efetivação da política urbana geral.[628]

Os elementos que caracterizam o planejamento para o desenvolvimento urbano e organização espacial podem ser representados em subtemas como o planejamento para a mobilidade; o planejamento e controle do uso e ocupação do solo com foco na redução das desigualdades socioterritoriais; o planejamento da infraestrutura urbana e seus equipamentos pelo critério da acessibilidade e redução das distâncias, incluindo intervenções em áreas centrais, costeiras, rurais e de interesse histórico e ambiental, voltadas à promoção do acesso aos espaços adequados para todos e todas, bem como o planejamento para o financiamento contínuo dos investimentos em mobilidade, incluindo os recursos para fiscalização e controle interno e social das políticas urbanas integradas.[629] Sob uma perspectiva fundamental do direito à cidade, esse é um importante iter a ser observado e seguido, demonstrando o quanto o planejamento é essencial à garantia de funcionalidade das cidades sustentavéis.

O planejamento envolve pensar sobre a cidade, levando à reflexão sobre as necessárias modificações a serem empreendidas. Por se tratar de um procedimento administrativo,[630] é o fio condutor ininterrupto das determinações constitucionais, vinculando práticas e resultados. A realidade socioespacial aflora durante as abordagens reflexivas diante do problema eleito, permitindo que a cidade sobre a

---

628 DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner. Do Estado herdado ao Estado necessário: uma visão sobre o desafio central da gestão pública. In: DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner (Orgs.). **Gestão Estratégica em políticas públicas**. Campinas: Alínea, 2013, p. 30-32.

629 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 77.

630 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 54.

qual incide o planejamento para a mobilidade, receba o influxo da definição de novas possibilidades.

As pautas promotoras de ações efetivamente transformadoras devem direcionar a integração do cidadão com os espaços urbanizados, bem como com a gestão pública, relacionando os alcance e limites das intervenções em face dos problemas emergentes da mobilidade no âmbito das cidades. A participação social e a transparência nas ações administrativas, desde o planejamento até a sua planificação, são atos promotores da democracia material que é condição necessária para a construção de cidades justas, legitimando assim as escolhas públicas.[631]

Um sistema, em seu ambiente, é dotado de elementos cumpridores, cada qual, de uma especificação funcional. A interligação entre suas várias partes, em razão da característica de cada uma delas, equivale à sua função, gerando um sentido para o todo.[632] Em face dessa ideia, concentra-se a proposta de eleição de critérios para a avaliação de políticas públicas para a mobilidade urbana efetiva, na presença do planejamento social e suas fases, na indicação da integração e coordenação de planos e ações materiais, bem como na instrumentalização da gestão democrática.

Entende-se que a complexidade do sistema urbano exige complexidade no agir estatal. Há uma eleição de elementos a serem promovidos diante da situação de urbanização reconhecida pelas cidades brasileiras, qualificando necessariamente as intervenções a serem feitas para a promoção das funções da cidade. Sob tal óptica, não é mais possível pensar em desenvolvimento humano sem a promoção do direito à cidade sustentável para todos e todas, que por sua vez necessita estar situada em um ambiente territorial funcional, adequado às necessidades humanas, por meio, obrigatoriamente, de planejamento voltado a tal fim.

O planejamento social para a mobilidade urbana deve propor a modificação da realidade existente, com o mínimo de externalidades negativas possíveis, que significando violações aos direitos fundamentais possam ser justificadas como efeitos reflexos possíveis na mudança proposta. O limite deve ser a redução das desigualdades e não o acirramento das mesmas, a promoção de direitos, não a

---

631 DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner. Do Estado herdado ao Estado necessário: uma visão sobre o desafio central da gestão pública. In: DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner (Orgs.). **Gestão Estratégica em políticas públicas**. Campinas: Alínea, 2013, p. 19.

632 LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Tradução de Antônio C. Luz. Petrópolis: Vozes, 2016, p. 42.

privação dos mesmos. Critérios de relevância para as etapas do planejamento implicam em dimensionamento da realidade possível de ser alcançada, o grau de interesse público que implica, também, em ações discriminatórias positivas para equilibrar as relações sociais. Ainda, é preciso que os padrões e valores que balizam a ação política, técnica, administrativa e jurídica do planejamento estejam descritas de maneira objetiva, auxiliando no dimensionamento das possíveis estratégias e modos de atuação.[633] De toda forma, são referencia para o planejamento urbano voltado à mobilidade e ao desenvolvimento, os valores exarados na Constituição de 1988 e que foram incorporados pelas legislações infraconstitucionais de conteúdo urbanístico.

Diante da escassez de recursos e da importância da coesão social e territorial para um desenvolvimento sustentável nas cidades, a promoção efetiva da mobilidade tem que estar atrelada a princípios e ações de integração e cooperação de políticas públicas em que a presença da população é uma condição sem a qual o direito à cidade não é usufruído e nem sequer pode ser promovido. Pois não há possibilidade de promoção do direito à cidade sem que a sociedade esteja envolvida em todos os processos decisórios de urbanização, dado representar a dimensão política e simbólica de tal direito, como dito anteriormente.

A Nova Agenda Urbana adotou como ideal coletivo o acesso universal da mobilidade urbana recomendando, 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*

633 BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras , 2013, p. 73-76.

> *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.* [634]

A mobilidade, meio utilizado para realizar atividades e acessar serviços ou bens, ocupa uma posição fundamental no processo de requalificação urbana das cidades, tendo em vista que os deslocamentos de toda ordem têm tido impactos cada vez mais significativos na dinâmica socioespacial contemporânea.

Assim sendo, a política de mobilidade urbana sustentável, seja por meio da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo, da sua integração ao planejamento das demais políticas de desenvolvimento urbano, pelo aperfeiçoamento institucional democrático, regulatório e de gestão, é um direito que realiza a necessidade de mover-se em busca de condições melhores de qualidade de vida, sendo possível promover a igualdade entre as pessoas a partir da oferta de deslocamentos acessíveis.

---

634 HÁBITAT III. **Nova Agenda Urbana**. Resolução aprovada pela Assembléia Geral de 23 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-PlenaryN1646660-S.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o direito à cidade sustentável tenha sua previsão em um rol significativo de documentos internacionais, bem como esteja previsto no Estatuto da Cidade, seu conteúdo e a utilização do termo ainda se dá de forma tímida para as demais áreas do Direito, que não o Direito Urbanístico.

Desenhar sua configuração não é fácil. Dessa forma, é preciso resgatr as ideias de Henry Lefebvre, que caracterizou a cidade como um bem a ser construído e ocupado pela força trabalhadora, historicamente oprimida e excluída de acessar os espaços urbanos melhor estruturados. As cidades brasileiras (e não só) tem sido desenhadas espacialmente de acordo com a divisão social do trabalho, sendo pertinente fazer tal vínculo. A defesa firme da cidade como um direito é necessária e está fortemente vinculada ao direito ao desenvolvimento pela igualdade de condições, considerando que a urbanização acelerada continua a produzir relações socioeconômicas desiguais, refletindo na escala territorial e de estrutura dos assentamentos humanos.

No caso brasileiro e à luz da realidade latino-americana, é possível identificar um conjunto de documentos e registros históricos que identificam as condicionantes que transformam a terra urbana em mercadoria, determinando quem e em quais situações ela poderá ser ocupada, indicando como se consolida a desigualdade socioterritorial urbana. A cidade é tão dividida em partes, não iguais, quanto os bens e serviços o são.

Em geral, não se discute a questão urbana e as violações contra direitos de maneira direta, e sim a insatisfação contra a má prestação do serviço público, a ausência de infraestrutura, sem colocar o direito à cidade no centro do debate. Entende-se que minimizar sua presença, fragiliza a realização do desenvolvimento inclusivo, tendo em vista que o conjunto de bens e serviços urbanos necessários à melhora progressiva do ser humano encontra-se na cidade, e para tanto deve estar disponível de maneira conjunta, além de equânime e universal.

A exigência do direito à cidade nasce da iniquidade social, sendo reivindicada por segmentos sociais economicamente frágeis, com poucas condições de acesso aos direitos urbanos. Surge das dificuldades em acessar formas adequadas de deslocamentos, que inclui o transporte público, vias e calçadas

transitáveis e acessíveis a todos e todas, ciclovias, modos de deslocamento que permitam às pessoas mover-se em direção às escolas, ao trabalho, aos serviços de saúde, ao esporte e lazer, de volta às suas moradas.

Os debates sobre o direito à cidade e seu conteúdo avançaram no tempo, ganhando corpo com a Carta Mundial pelo Direito à Cidade que o concebe sob a perspectiva do papel que cumpre na vida do ser humano. A cidade é uma construção humana constituída sobre uma base territorial, na qual o usufruto coletivo de bens e serviços é interdependente.

O Brasil, país marcado por um dos maiores níveis percentuais de urbanização no mundo, é também um dos países com vasta gama de legislações sobre a questão urbana, tendo por referência o Estatuto da Cidade, construído com uma significativa participação popular. A lei 10.257/2001, em seu artigo 2º, inciso I, prevê o direito à cidade sustentável como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para às presentes e futuras gerações”. Sua descrição é perfeita, mas parece que falta, ao nosso ordenamento jurídico, um comando que vincule o ordenamento territorial ao ordenamento urbanístico.

No século XXI, o país avança na construção formal do direito à cidade por meio de um conjunto de legislações que vão estabelecendo um arcabouço jurídico próprio para tal direito. Do planejamento à planificação de ações fundamentadas em políticas públicas promotoras do direito à cidade, destacam-se o direito à mobilidade ao lado dos demais direitos como a moradia adequada. Habitar e circular fazem parte das funções sociais que se espera exercer na cidade e a lei 12.587/2012 institui a política nacional de mobilidade urbana, definindo como deve ser construído um sistema de mobilidade.

O funcionamento da cidade depende dos deslocamentos, da oferta de serviços, da atuação pública eficiente e articulada. Ainda que a legislação existente cerre todo o leque dos componentes jurídicos que identificam os deveres de agir do poder público, a dispersão, dada a especialidade de cada uma das normas urbanísticas, bem como a divisão dos deveres estatais no âmbito da prestação de serviços públicos (dentre outras condicionantes) tem se somado em dificuldades para a sua realização. É cada vez mais complexo prestar serviços, ofertar comidades sem que se promova planejamento social abarcando toda a dimensão

política, material e simbólica da cidade. O planejamento urbano social é fundamental para a promoção da funcionalidade da cidade.

O direito à cidade não retrata somente um direito a serviços públicos urbanos ou à infraestrutura, mas também um direito de viver e usufruir adequadamente de determinado ambiente. O cidadão detentor de tal direito não é somente um destinatário, é também um ator social que interage com o meio urbano, o que faz da mobilidade um fundamento do direito à cidade, além de ser um elemento para sua concretização.

As oportunidades de melhora das condições materiais de vida, alçando desenvolvimento progressivo em um ambiente coletivo de relações sociais e econômicas estão centradas, pelos índices e prognósticos científicos, no território das cidades. O direito ao desenvolvimento é um direito humano. E, se para desenvolver-se o ser humano contemporâneo necessita estar na cidade ou dela fazer uso, é possível dizer que a negativa do acesso à funcionalidade da cidade com suas oportunidades de melhoria pessoal e coletiva nega o acesso ao desenvolvimento humano.

No que se refere aos bens e serviços urbanos, à infraestrutura urbana, bem como aos modos de oferta de mobilidade, reitera-se a ideia da interdependência dos direitos humanos com o direito à cidade. A oferta de meios adequados e acessíveis de deslocamento para que as pessoas alcancem algo de seu interesse, que pode representar uma necessidade, utilidade ou mesmo um simples desejo, estabelecem sua função no território da cidade, como meio elementar e fundamental de realização do desenvolvimento humano.

Toda a descrição feita sobre o direito à cidade funcional e sustentável relaciona-se com a noção fundamental de um Estado Social e Democrático de Direito, como se apresenta no caso brasileiro. E sob tal perspectiva, insere-se o planejamento, apontando-o, também, como um fundamento do direito à cidade, pautado nos ideais do Estado social, pela sua natureza procedimental, idealizadora e articuladora de políticas públicas.

O planejamento para o desenvolvimento urbano é, necessariamente, um instrumento racional coordenado, definidor de ações interventivas de caráter social e econômico, a especificar o objeto de intervenção, a forma de participação social,

diretrizes específicas, metas e resultados a serem alcançados para a modificação da realidade urbana das cidades.

Para a Administração Pública, o planejamento é um dever. No que diz respeito à questão urbana, trata-se de um mecanismo de organização das posturas públicas diante de problemas urbanos, definindo sua solução em conjunto com a participação social. Ainda, permite planejar a cidade em cima do território em que ela se encontra o que leva à vinculação articulada sobre usos e ocupações no território e na cidade.

O direito à cidade nasce da reivindicação por melhores condições de vida urbana. Em um Estado social, o planejamento visa à solução dos problemas por meio de políticas e planos de ação. Dado o conteúdo social das questões urbanas, o planejamento não pode ter outra configuração que não aquela vinculada aos princípios constitucionais de justiça social, democracia, cidadania, dignidade da pessoa humana, transparência, bem como impessoalidade, publicidade e eficiência.

O planejamento para a promoção do desenvolvimento é um procedimento de tomada de decisões relacionadas à melhoria das condições de vida social no ambiente da cidade. Trata-se de garantir, de maneira previsível, que sejam disponibilizadas oportunidades equânimes de progresso pessoal, coletivo, social e econômico. Para que haja intervenções capazes de alterar as condicionantes que alimentam a desigualdade urbana brasileira, o planejamento, de cunho social e democrático, figura como elemento fundamental do direito à cidade.

Sua importância está fundada em seu caráter procedimental, direcionando funcionalmente as ações com base em princípios, diretrizes, metas e objetivos sociais. A promoção do direito à cidade pode ser alcançada por meio de uma coordenada atuação pública, envolvendo sociedade, agentes públicos e iniciativa privada em um mesmo caminho. Tal iter tem, ainda, caráter instrumental na garantia do controle e fiscalização das decisões administrativas no âmbito dos planos setoriais, relacionando a macro política de planejamento, a planificação e o ordenamento territorial.

A compreensão do direito à cidade envolve identificar a função social que exerce na vida vivida do cidadão e, também, daquela que se espera viver. Assim sendo, a mobilidade e o planejamento social integram os fundamentos do direito à cidade por se encontrarem exatamente nesse patamar, o de que promovem, pela

função que exercem, o acesso à vida que se quer ter. A mobilidade, por oportunizar o exercício da liberdade de ir e vir na cidade. O planejamento por garantir o acesso à cidade funcional dada sua capacidade de instrumentalizar as escolhas públicas coordenadas às necessidades humanas e aos valores constitucionalmente previstos, de caráter plural, democrático, transparente e inclusivo.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002.

ALFONSÍN, Betânia de Moraes. Para além da regularização fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador social. In: ALFONSÍN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Orgs.). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSÍN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSÍN, Betânia de Moraes (Orgs). **Direito à Moradia e Segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: ALFONSÍN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSO, Luciano Parejo. El sector privado como agente de desarrollo urbanístico. In: AROCENA, Alfonso Rentería (Dir.). **Urbanismo**: função publica y proteccion de derechos individuales. Madrid: Civitas, 1998.

ALFONSO, Luciano Parejo. **La Construcción del espacio**: Uma introducción a la ordenación territorial y urbanística. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

ALMEIDA, Eneida de**. O "construir no construído" na produção contemporânea:** relações entre teoria e prática. São Paulo, 2010. 236f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

ALMEIDA, Luciana Dayoub Ranieri. O Saneamento básico como elemento essencial do Direito ao Desenvolvimento e a correlata orientação da Lei n. 11.445 de 2007. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALOMAR, Gabriel. **Sociologia Urbanística**. Madrid: Aguilar, 1961.

ALOMAR, Jordi Sánchez-Cuenca. O Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU. Perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. In: **Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do**

**planejamento urbano e regional? Anais XVII ENAPUR**, São Paulo, 2017. Disponível em <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII. ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.4/ST%2010.4-02.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2017.

ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. Sistema de informação da mobilidade urbana. **Relatório Comparativo 2003-2012**. São Paulo: ANTP, jul. 2014. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2016/9/3/sistemasinformacao-mobilidade--comparativo-2003_2014.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2017.

ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. Sistema de informação da mobilidade urbana. **Relatório Comparativo 2003-2012**. São Paulo: ANTP, jul. 2014. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2016/9/3/sistemasinformacao-mobilidade--comparativo-2003_2014.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2017.

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virginia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). LAGO, Luciana Corrêa; AZEVEDO, Sergio; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Colabs.). **Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o Novo Código Civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 54.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre o Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BALBIM, Renato. **Mobilidade**: uma abordagem sistêmica. Palestra CETESB, Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo, 2004, p. 23-24. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_cidade_movimento_cap01.pdf>. Acesso em: 18 maio 2017.

BALBIM, Renato. **Uma nova agenda urbana deve romper com o velho.** Habitat III – Um debate necessário. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/ PDFs/livros/20170420_livro_participacao-conflitos-intervencoesurbanas_cap12.pdf>. Acesso em: 18 maio 2017.

BAPTISTA, Mirian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2013.

BARCELLOS, Paulo Fernando Pinto; BARCELLOS, Luiz Fernando Pinto. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. **Revista da FAE**, v. 7, n. 1, p. 130-132, 2017. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/ view/439>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BARZ, Elton. Burocracia e Cidade: Um passeio pela história da Administração Pública em Curitiba. In: IMA. Instituto Municipal de Administração Pública (Org.). **Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013.

BASTOS LIMA, Bruna. **Construindo Uma Nova Imagem**: Reabilitação de centros urbanos no Brasil. In: III Colóquio Ibero-Americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto - Desafios e Perspectivas, 2014, Belo Horizonte, MG. Disponível em <http://www.forumpatrimonio.com.br/paisagem2014/artigos/pdf/261.> Acesso em: 14 mar. 2017.

BAUMAN, Zigmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Tradução Marcos Penchel. Lisboa: Relógio D' Água, 2007.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2003.

BENITEZ, Mariano López; ALBORNOZ, Antonio Jimenez-Blanco Carrillo de. In: PUIG, Manuel, Rebollo (Coord.) **Derecho Urbanistico y ordenación del território en Andalucía**. Madrid: Lustel, 2007, p. 58-60.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BLANCHET, Luiz Alberto. Ineficiência, Corrupção e seus efeitos sobre o empreendedorismo. In: ____; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia (Coors.). **Eficiência e Ética na Administração Pública.** Curitiba: Íthala, 2015.

BLANCHET, Luiz Alberto. O princípio constitucional da reciprocidade como pressuposto do desenvolvimento sustentável. In Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2010, n. 3, p. 32-55. Ago-Dez. Disponível em < http://www.abdconst.com.br/revista4/blanchet>. Acesso em jul. 2017.

BLANCO, Federico A. Castillo. **Claves para la sostenibilidad de ciudades y territórios** (Coord.); LÓPEZ, Fátima E. Ramallo (Direc.); BLANCO, Federico A. Castillo. Navarra: Thomson Reuters Arazandir, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONIZZATO, Luigi. **A Constituição Urbanística e Elementos para a Elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BORGES, Ângela; CARVALHO, Inaiá. Revisitando os efeitos de lugar: segregação e acesso ao mercado de trabalho em uma metrópole brasileira. **Cadernos CRH**, Salvador , v. 30, n. 79, p. 121-135, abr. 2017.

BORTHAGARAY, Andrés. Direito à Cidade, Direito à Mobilidade: entre a teoria, as regras e o espaço. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana**: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

BRAGA, Andréa Luiza Curralinho; PESSALI, Huáscar Fialho. Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro. **Guaju,** Matinhos, v.1, n.2, p. 3-22, jul./dez. 2015,

BRANCO, Samuel Murgel. **Ecossistêmica**: uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente. São Paulo: Edgard Blucher, 1989.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul./dez. 2004.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **O desafio da mobilidade urbana.** Estudos Estratégicos 7. Brasília: Edições Câmara, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 2016.

BRASIL. **Desenvolvimento e inclusão social**. Coordenação de edições técnicas. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 jul.2017.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014.

BRAVO, Álvaro A. Sánchez. Estrategia Europea para el médio ambiente urbano. In: _____ (Ed.). **Ciudades, medio ambiente y sostenibilidad.** Sevilla: Arcibel, 2007.

BRAVO, Álvaro A. Sánchez. Estrategias europea y española em defesa de la sostenibilidad ambiental urbana. In: ____ (Ed.). **Sostenibilidad Ambiental Urbana**. Sevilla: Arcibel, 2012.

BRAVO, Álvaro A. Sanchez. Infraestructura verde em la unión europea: una apuesta por la biodiversidade. In: BRAVO, Alvaro A. Sanchez; GABARDO, Emerson (Eds.). **Estudios sobre Desarollo Socioambiental**. Sevilla: Punto Rojo, 2015.

BRAVO, Álvaro A. Sánchez. Sociedad tecnológica y implicaciones ciudadanas. In: BRAVO, Alvaro Sánchez; DOMINGUÉZ, Ana Garrida (Eds.). **Derechos Humanos, Protección Medioambiental y Nuevos Retos Sociales**. Madrid: Dynkinson, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Planejar é uma dinâmica que envolve diversos atores. In: SICSÚ, João; REIS, Luiz Carlos Dias (Orgs.). **Planejamento e Desenvolvimento**: para reafirmar a importância de pensar a logo prazo, recuperar a experiência passada e averiguar que rumo estamos tomando para o caminho do desenvolvimento. Brasília: ABDE; IPEA, 2010.

BRITO, Viviane Gomes de; FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão. Planejamento urbano e acessibilidade: o direito a uma cidade inclusiva. **Revista do CEDS,** Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB, v. 1, n. 2 mar./jul. 2015.

BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. **Metrópoles e o Desafio Urbano frente ao Meio Ambiente.** São Paulo: Blucher, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. (Org.). **Politicas Publicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABANNES, Yves. **Presupuestos Participativos**: Marco conceitual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana ya los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Quito: PGU-ALC, UN-HABITAT, PNUD, 2004.

CABRAL, Augusto. A sociologia funcionalista nos estudos organizacionais: foco em Durkheim. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 2, n. 2, p. 01-15, jul. 2004.

CAIADO, Maria Célia Silva. Deslocamentos intra-urbanos e estruturação socioespacial na metrópole brasiliense. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 64-77, out./dez. 2005.

CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio. (Coords.). **Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014.

CAMARANO, Ana Amélia. BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Distribuição espacial da população brasileira**: mudanças na segunda metade deste século. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

CAMARGO, Juliana Werneck de. **O IPTU como instrumento de atuação urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil**: função social e regularização fundiária. São Paulo, 2010. 309f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade de São Paulo.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. A questão regional no Brasil contemporâneo. In: LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana; NABUCO, Maria Regina (Orgs.). **Reestruturação do espaço urbano**. São Paulo: Hucitec, 1993.

CARLEIAL, Liana. O Desenvolvimento Regional e o local: o que ainda pode ser dito? In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). **Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável**. Crato: URCA, 2014.

CARMONA, Paulo. **Violência x cidade**: o papel do direito urbanístico na violência urbana. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

**CARTA MUNDIAL pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20%C3%A0%20Cidade.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade urbana sustentável**: conceitos, tendências e reflexões. Texto para discussão n. 2194. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Desafios da Mobilidade Urbana no Brasil**. Texto para discussão n. 2198**.** Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões**. Texto para discussão n. 2194. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade urbana sustentável**: conceitos, tendências e reflexões. Texto para discussão n. 2194. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mortes por acidentes de transporte terrestre no Brasil**: análise dos sistemas de informação do Ministério da Saúde. Texto para discussão n. 2212. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARVALHO, Carlos Henrique. **Desafios da Mobilidade Urbana no Brasil**. **Texto para discussão n. 2198.** Brasília: IPEA, 2016.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Aspectos da mobilidade urbana: uma análise sobre as definições da política nacional e o direito à cidade. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Orgs.). **Direito Público no Mercosul**: Intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. O Direito à moradia e o planejamento urbano diante dos mega eventos esportivos. In: SANCHEZ, Álvaro A. Bravo (Coord.). **Sostenibilidad Ambiental Urbana.** Sevilla: Arcibel, 2012.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MELO, José Patrício Pereira. Administração Pública no século XXI: planejamento, mobilidade urbana e desenvolvimento socioeconômico. In: GABARDO, Emerson; PONTES FILHO, Valmir (Coords.). **Problemas Emergentes da administração Pública:** Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Tradução Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v.1.

CHERSO, Francesco Patrizi da. **A cidade feliz**. Tradução Helvio Moraes. Campinas: Unicamp, 2011.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo**: utopias e realidades: uma antologia. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o plano metropolitano. **Scripta Nova: revista electrónica**

**de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, v. 12, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-109.htm>. Acesso em: 10 jan. 2017.

COBOS, Emílio Pradilla. Las transformaciones de los conflitos y los movimentos sociales em las ciudades latinoamericanas. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime (Orgs.). **El derecho a la ciudad em América Latina**: Visiones desde la política. México: UNAM, 2016.

COCCO, Giuseppe. A mobilização democrática das metrópoles: entre a brasilianização do mundo e devir-cidade das favelas. In: KLINK, Jeoren (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

COELHO FILHO, Osmar; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. **Cidades cicláveis**: avanços e desafios das políticas cicloviárias no Brasil. Texto para discussão n. 2276. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

CORBUSIER, Le. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

CORREIA, Paulo V. D. **Políticas de solos no planeamento municipal**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZÁLEZ, Manuel José Forero; ALMEIDA, Nathália Filgueiras. As relações econômicas do Brasil com os principais bancos multilaterais de desenvolvimento (1990-2012). **Texto para discussão n. 2004**. Brasília : Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

COSTA, Dina Trovo; CORREA, Fátima Rejane K.; DENARDIN, Sandra; NUNES, Simone Santos; ASO, Tami Teixeira. Mobilidade Urbana e o a acesso à cidade: uma questão de planejamento. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 9, n. 54, p. 15-29, jun./jul. 2014.

COSTA, Greiner. Planejamento de Governo: definição de prioridades e início da gestão nas cidades. In: COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). **Gestão Estratégica em políticas públicas**. Campinas: Alínea, 2013.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016.

COSTALDELLO, Ângela Cássia. A propriedade privada, o urbanismo e as parcerias público-privadas: transformações e perspectivas. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo:** Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

COUTO E SILVA, Almiro. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 63, jul./set. 1982.

CRAWFORD, Colin. **A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade**: teoria e prática atual. 2017. Texto para discussão n. 2282. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

CRUZ FILHO, Valdionor Alves da; NASCIMENTO, Deise Cristiane. Mobilidade Urbana e Redução de Acidentes de Trânsito. **Id on line Rev. Multidisciplinar e Psic**., Juazeiro do Norte, v.10, n. 30, Supl. 2, p.100-114. jul. 2016.

CUNHA, José Marcos Pinto da. Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise. **São Paulo Perspec**., v. 19, n. 4, p. 3-20, out./dez. 2005.

CYMBALISTA, Renato. Política Urbana e Regulação Urbanística no Brasil - conquistas e desafios de um modelo em construção. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner. Do Estado herdado ao Estado necessário: uma visão sobre o desafio central da gestão pública. In: DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner (Orgs.). **Gestão Estratégica em políticas públicas**. Campinas: Alínea, 2013.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords). **Estatuto da Cidade (Comentários à lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2014.

DALLARI, Maria Paula. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências Urbanísticas. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2014.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

DOMINGUES, Victor Hugo. Ótimo de Pareto. In: RIBEIRO, Márcia Carla Pereia; KLEIN, Vinícius (Coords.). **O que é análise econômica do Direito**: uma introdução. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DOMINGUEZ, Ana Garrida. Necesidades básicas, degradación meioambiental y calidad de vida. In: BRAVO, Álvaro A. Sanchez; GABARDO, Emerson (Coedit.). **Estudios sobre Desarollo Socioambiental**. Sevilla: Punto Rojo, 2015.

ECTP-CEU – Conseil Européen des Urbanistes. **The New Charter of Athens 2003**. Disponível em: <http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/download/charter2003.pdf>. Acesso em: 1 maio 2017.

ECTP-CEU – Conselho Europeu de Urbanistas. **A nova carta de Atenas 2003**. A visão do conselho europeu de urbanistas sobre as cidades do séc. XXI. Portugal: Lisboa, 2003. Disponível em <http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf>. Acesso em: abril 2107.

ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos indivíduo*s***. In: SCHROTER, Michael (Org.). Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ERMINIA, Maricato. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103>. Acesso em: 19 abr. de 2017.

**Estratégia ODS**. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/nova-agenda-urbana-e-o-papel-das-cidades-na-agenda-2030/> Acesso em: maio 2017.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1994.

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais,** n. 4, maio 2001, p. 36-47. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/Feldman,_Sarah._Avancos_e_Limites_na_Historiografia_da_Legislacao_Urbanistica_do_Brasil.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNADES, Edésio; ALFOSÍN, Betânia (Org.) **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: ____ (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas públicas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003.

FERNANDES, Edésio. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: _____; ALFONSÍN, Betânia (Orgs.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo; GRAU, Eros Roberto (Orgs.) **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva.** São Paulo: Malheiros, 2003.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v.14, n. 4, p. 10-20, Oct. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script883920000004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 mar. 2017.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Instrumentos da administração consensual. A audiência pública e sua finalidade.** Disponível em:

<http://ipea.gov.br/participacao/images/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA20VALLE.pdf>. Acesso em: maio 2017.

FIGUEREDO, Marcelo. O Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (comentários à Lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade - Direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FRICHE, Amélia Augusta de Lima et al. Intervenções de requalificação urbana e o impacto na saúde: protocolo de estudo "quasi-experimental" com métodos mistos – Projeto BH-Viva. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro , v. 31, supl. 1, p. 51-64, Nov. 2015.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Político.** São Paulo: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson. O regime jurídico da empresa brasileira de correios e telégrafos: entre o serviço público e atividade econômica em sentido estrito. In: GABARDO, Emerson; GONÇALVES, Guilherme de Salles (Coords.). **Direito da Infraestrutura: temas da organização do Estado, Serviços Públicos e Intervenção Administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. Administração Pública e seus fundamentos de gestão: eficiência, interesse público, direitos fundamentais e desenvolvimento. In: HACHEM, Daniel Wunder; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coords.). **Direito Público no Mercosul**: Intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Anais do VI Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul – homenagem ao professor Jorge Luís Solomoni. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GALINDO, Ernesto; MONTEIRO, Roberta Amanajás. **O Brasil e a nova agenda urbana**: Habitat III. 2016, Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7102/1/BRU_n15_Nova.pdf> Acesso em: maio 2017.

GARNIER, Jean-Pierre. Devolverle el sentido revolucionário al derecho a la ciudad. In: MATHIVET, Charlotte (Coord. y Edit.). **Develando el derecho a la ciudad:** representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad. Paris: Ritimo, 2016.

GIDDENS, Anthony, SUTTON, Philip W. **Conceitos essenciais da Sociologia**. Tradução Cláudia Freire. São Paulo: Unesp, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. **Ensaio.** Disponível em: <http://hdl.handle.net/11058/4511>. Acesso em: 18 jul. 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniqüidade e políticas sociais. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Disponível em: <http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/IPEA_2006-Politicas_sociais-%20acompanhamento_analise-12.pdf#page=244>. Acesso em: 19 jul. 2017.

GORELIK, Adrián. A produção da “cidade latino-americana”. Tradução de Fernanda Arêas Peixoto. **Tempo Social**, v. 17, n. 1, p. 111-133, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v17n1/v17n1a04.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Edição 14ª São Paulo: Malheiros, 2010.

GROSTEIN, MARTA DORA. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v.15, n.1, p.13-19, jan. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-83920100103&lng =iso>. Acesso: 8 maio 2017.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GUEDES, Vinícius MANCINI. Planejamento Urbano e Segregação. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; FROTA, Henrique (Coords.). **Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**: por um Direito Urbanístico sem fronteiras. Porto Alegre: LexMagister, 2010.

GUERRA, Maria Magnólia Lima. **Aspectos Jurídicos do Solo Urbano**. Fortaleza: Editora Fortaleza, 1981.

GUERRA, Maria Magnólia Lima. Direito de propriedade e institutos de direito urbanístico. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (Org.) **Estudos de direito constitucional e urbanístico**: em homenagem à professora Magnólia Guerra. São Paulo: RCS, 2007.

GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana**: Lei n. 12.587/2012. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUSSO, Ramon José. **Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana.** Academia.edu. 2017, 30p. Disponível em: <https://www.academia.edu/6402017/Movimentos_sociais_no_Brasil_contemporaneo_ Nacional_de_Reforma_Urbana>. Acesso em: 21 abr. 2017.

GUTIERREZ, Andrea. Direito à mobilidade. Direitos e mobilidade. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana**: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

HABERMAS, Jurguen. **Direito e Democracia**: entre a facticidade e a validade. v. I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HÁBITAT III. **Minuta zero da nova agenda urbana**. Disponível em: <http://citiscope.org/sites/default/files/h3/Minuta_Zero_Habitat_III.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

HÁBITAT III. **Nova Agenda Urbana**. Resolução aprovada pela Assembléia Geral de 23 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-PlenaryN1646660-S.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

HACHEM, Daniel W. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: Por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 10, n. 35, p. 313-343, jul./dez. 2016, pp. 319-322. Disponível em: <http://www.danielwunderhachem.com.br/img/artigos/arquivo_20170414020403_29.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo Existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileira. In: HACHEM, Daniel Wunder; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coords.). **Direito Público no Mercosul**: Intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Anais do VI Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul – homenagem ao professor Jorge Luís Solomoni. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HACHEM, Daniel Wunder. **Responsabilidade civil do Estado, *faute du service* e o princípio da eficiência administrativa**. Revista Eletrônica Direito do Estado nº 38, abril/maio/junho, 2014. Salvador, Bahia.

HACHEM, Daniel. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Direitos Fundamentais & Justiça.** a. 10, n. 34, jan./jun. 2016. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

HARVEY, DAVID, Entrevista a David Harvey sobre Gentrificación: Habitat III tiene una posición neoliberal. **Resistencia Comité Popular por Nuestros Territorios – FRENTE A HABITAT III**. Quito, Ecuador. Disponível em: <https://resistenciapopularhabitat3.org/2016/07/25/entrevista-a-david-harvey-sobregentrificacion-habitat-iii-tiene-una-posicion-neoliberal/>. Acesso em: jun. 2017.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomam as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Urbanismo y desigualdade social**. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1977.

HILÁRIO, Alessandra Danielle Carneiro dos Santos; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito ao Desenvolvimento e Direito à Cidade: Uma Proposta de Categorias de Direitos Humanos Universais como Pressupostos de Cidadania. **Conpedi Law Review**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 226-254, maio 2016. Disponível em: <http://portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/view/51>. Acesso em: jun. 2017.

HOLANDA, Frederico. **Arquitetura e Urbanidade**. São Paulo: Pro editores, 2003.

HUALDE, Alejandro Pérez. El sistema de derechos humanos y el servicio universal como técnica para uma respuesta global. In: EMBID, Antonio (Dir.). **Derechos econômicos y sociales**. IRUJO, Madrid: Iustel, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios** – síntese de indicadores 2012. Brasília: IBGE, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa Populacional Brasileira** – 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 18 maio 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tendências demográficas**: uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf.> Acesso em: mar. 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado das Cidades do Mundo. 2010-2011**. Unindo o urbano dividido. Resumo e Principais Constatações. Brasília: IPEA, UN Habitat, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Livro 6, v. 2. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. **Projeto perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda urbana de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda urbana de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Mortes por acidentes de transporte terrestre no Brasil: análise dos sistemas de informação do Ministério da Saúde. **Texto para discussão n. 2212**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: Concidades, IPEA, 2016.

IVO, Any Britto Leal. Ciudades sitiadas: La seguridade para la Copa de 2014 y las jornadas de Junio en Brasil. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime (Orgs.). **El derecho a la ciudad em América Latina: Visiones desde la política.** México: UNAM, 2016.

JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: Reflexão sobre a Literatura nos Anos 70 e 80**. BIB: Rio de Janeiro, n. 23, 1987, pp. 18-34. Disponível em: <http://www.anpocs.com/universo/acervo/biblioteca/periodicos/ bib-23/387-movimentos-sociais-urbanos-no-brasil-reflexao-sobre-a-literatura-nos-anos-70-e-80/file>. Acesso em: mar. 2017.

JUNIOR, Saule; UZZO, N. Y. K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil. Ciudades para tod@s**, Experiências, Marco Legal. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: abr. 2017.

KANASHIRO, Milena. Da antiga à nova Carta de Atenas − em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 9, p. 33-37, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/3079/2460>. Acesso em: maio 2017.

KLINK, Jeroen. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles: Conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

KRONEMBERG, Denise. Desenvolvimento local sustentável: atores e estratégias de promoção dos territórios. In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). **Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável.** Crato: URCA, 2014.

LANDA, José Allende. Economía urbana sostenible, desarollo urbano sostenible y crisis. In: BLANCO, Federico A. Castillo (Coord.); LÓPEZ, Fátima Ramallo (Direc.). **Claves para la sostenibilidad de diudades y territorios**. Aranzadi: Thomson Reuters, 2014.

LAZARTE, Rolando. **Tendências recentes de crescimento e distribuição espacial da população brasileira**. Inst. universitário de pesquisas do Rio de Janeiro, Sociedade brasileira de instrução, 1986, p. 1692. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1986/T86V03A26.pdf.> Acesso em: mar. 2017.

LE CORBOUSIER. **Planejamento urbano**. Tradução: Lúcio Gomes Machado. São Paulo: Perspectiva, 1971.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas (versão de Le Corbusier**). Traduzida por Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993.

LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun**. Tradução Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano.** Renovar: Rio de Janeiro, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. Mobilidade Urbana e Responsabilidade Social. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; WUNDER, Daniel Hachem (Orgs.). **Direito Público no Mercosul**: Intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Tradução: Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

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

LÉFÈBVRE, Henry. **Espacio y política: El derecho a la ciudad**, II. Barcelona: Ediciones península, 1972.

LIBÓRIO, Daniela. Competências Urbanísticas. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014.

LIBÓRIO, Daniela. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

LIBÓRIO, Daniela. Meio ambiente urbano, moradia e mulher. In: ANGELIN, Rosângela; BRAVO, Alvaro A. Sanchez (Edits.). **Mujeres y medioambiente: feminismo y ecología**. Sevilla: Punto Rojo, 2014.

LIMA NETO, Vicente Correia; GALINDO, Ernesto Pereira. Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? **Texto para discussão n. 2115**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

LIMA, Elias Lopes de. O lugar do sujeito em a natureza do espaço, de Milton Santos. **Revista de Geografia**, v. 3, n. 2, p.1-8, 2013.

LINK, Felipe. El derecho a la ciudad. Um programa de acción política? In: MATHIVET, Charlotte (Coord. y Edit.). **Develando el derecho a la ciudad: representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad.** Paris: Ritimo, 2016.

LOBO, Carlos. Mobilidade pendular e a dispersão espacial da população: evidências com base nos fluxos com destino às principais metrópoles brasileiras. **Caderno de Geografia**, v.26, n.45, 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/10740>. Acesso em: jul. 2017.

LÓPEZ, Fátima E. Ramallo (Coord.); BLANCO, Federico A. Castillo (Direc.). **Claves para la sostenibilidad de ciudades y territórios**. Navarra: Thomson Reuters Arazandir, 2014.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Públicas Urbanas – premissas e condições para a efetivação do Direito à Cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução de Antônio C. Luz. Petrópolis: Vozes, 2016.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa (Coords.). **Consórcios Públicos: instrumentos do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MANRESA, Maria Fuensanta Gómez. Urbanismo y desarrollo sostenible. In: BRAVO, Alvaro Sánchez; DOMINGUÉZ, Ana Garrida (Eds.). **Derechos Humanos, Protección Medioambiental y Nuevos Retos Sociales**. Madrid: Dynkinson, 2015.

MANSO, Maria Del Carmen de Guerreiro. **La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y em situación de urbanizado**. Madrid: Iustel, 2011.

MARANDOLA JR., Eduardo et al. Crescimento urbano e áreas de risco no litoral norte de São Paulo. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo , v. 30, n. 1, p. 35-56, June 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982013000100003&script>. Acesso em: abril de 2017.

MARANDOLA JÚNIOR, Eduardo. Novos significados da mobilidade **Revista brasileira Estudos de População.**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 199-200, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982008000100013&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> . Acesso em: mar. 2016.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, Legislação e Desigualdade. **Estudos Avançados**, v.17, n. 48, pp.151-167, 2003.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspectiva,** São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, Oct. 2000.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004iso>. Acesso em: mar. 2017.

MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: Domínio Urbano: Infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARRARA, Thiago. Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado** n. 27, julho/agosto/setembro. Salvador, 2011.

MARRARA, Thiago. Breve introito: por que ainda falar de princípios? In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios do Direito Administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

MARRARA, Thiago. Da Instrução. In: NOHARA, Irene; MARRARA, Thiago (Org.). **Processo Administrativo:** Lei n. 9.784/1999 comentada. São Paulo: Atlas, 2009.

MARRARA, Thiago. Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 9, n. 84, p. 01-15, abr./maio, 2007. Disponível em: <http://myrtus.uspnet.usp.br/pesqfdrp/portal/professores/marrara/pdf/regulac%C3%A3o.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos dapolítica nacional de mobilidade. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder: SANTANO, Ana Cláudia (Coords.). **Estado, Direito e Políticas Públicas.** Homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba: Íthala, 2014.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Publicidade. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS, Anamaria de Aragão Costa. LIMA NETO, Vicente Correia. Dependência do automóvel, planejamento urbano e a cidade de Brasília. **Texto para discussão n. 2163**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Teoria Jurídica da Liberdade**. São Paulo: ContraCorrente, 2015.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

MATOS, Ralfo. Grandes territorialidades, planejamento e questões ambientais no Brasil. **Cadernos do LESTE, v. 1,** 2017, p. 388. Disponível em: <http://igc.ufmg.br/portaldeperiodicos/index.php/leste/article/view/796>. Acesso em: abr. 2017.

MDT. Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos. **O Que é Mobilidade Urbana?** Mobilidade Urbana e Inclusão Social. Brasília: MDT, 2009.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989, p. 18. Disponível em: http://nmspp.net.br/arquivos/para_leitura/Historia%20dos%20Movimentos%20 Sociais%20no%20Campo.pdf. Acesso em: mar. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12ª ed. Atualizado por Celia Marisa Prendes, Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 3ª ed. São Paulo: RT, 1977.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed., São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil – Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues, **Concepção de cidadania**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010, p.89. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-13122010-163731/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2017.

MÉSZARÓS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional.** 2. ed. Tomo IV. Coimbra: Coimbra, 1998.

MONTEIRO NETO, Aristides et al. Desenvolvimento regional no Brasil: realidade atual e perspectivas. **Boletim regional, urbano e ambiental**, 15. jul.-dez. 2016, pp. 13-16. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7100/1/ BRU_n15_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

MONTEIRO, Vera. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords). **Estatuto da Cidade (Comentários à lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Filomeno. **Constituição Econômica Brasileira - História e Política**. Curitiba: Juruá, 2011.

MOURA, Rosa; PÊGO, Bolívar. Aglomerações Urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. **Texto para discussão 2203**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

MOURA, Rosa; PÊGO, Bolívar. Aglomerações Urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. **Texto para discussão 2203**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2002.

MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. **Loteamentos e desmembramentos urbanos (comentários à Lei 6.766, de 19-12-1979)**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1987.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** Trad. Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas.** Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NOHARA, Irene. **Reforma administrativa e burocracia.** São Paulo: Atlas, 2012.

NOVAIS, Jorge dos Reis. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos Direitos Sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2010.

NUNES, Carla Cristina; PINTO, Vicente Paulo dos Santos. Campo, cidade, urbano e rural: categorias e representações. **Trabalho completo apresentado no VI Simpósio Internacional de Geografia Agrária e V Simpósio Nacional de Geografia Agrária. Universidade Federal Fluminense–(UFF)**, p. 143-162, 2009. Disponível em: <http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completos/Carla%20Cristiane%20Nunes.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

OLIVEIRA, Antônia Maria de Fátima (Coord.). **O desafio da mobilidade urbana.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O planejamento do Serviço Público de Saneamento Básico na Lei n. 11.445/2007 e no decreto n. 7.217/2010. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Rômulo Andrade de. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. São Paulo, 2008. 185f. Dissertação (Metsrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. Democracia e participação popular: As possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Anais do I Circuito de debates acadêmicos**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo23.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

OLIVEN, Ruben George. Urbanização e mudança social no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. **A cidade como categoria sociológica**. p. 16-17.

Disponível em: <http://books.scielo.org/id/z439n/pdf/oliven-9788579820014-02.pdf.>. Acesso em: maio 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa **ONU-HABITAT**: Programa das Nações Unidas para assentamentos humanos. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: jun. 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Resolução A/RES/55/2, de 08 de setembro de 2000.** Plano para a consecução dos objetivos da Cúpula do Milênio. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf.> Acesso em: abril 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050**. Disponível em: <http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>. Acesso em: jun 2017.

ONU-HABITAT. Estado das Cidades no Mundo 2010/2011: Unindo o urbano dividido - Resumo e principais constatações. **Tendências Urbanas.** Brasília: IPEA, 2010.

ONU-HABITAT. **Estado das cidades do mundo: unindo o urbano dividido – resumo e principais constatações**. Brasília: IPEA, 2011.

ONU HÁBITAT. **Nueva agenda urbana**. Disponível em: <www.habitat3.org>. Acesso em: jul. 2017.

ONU-Habitat. Planificación de Ciudades Sostenibles: orientaciones para políticas. **Informe global sobre asentamientos humanos 2009**. London: Earthscan, 2009.

OSÓRIO, Letícia Marques. Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Solo Urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

OSÓRIO, Letícia. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In: ALFONSÍN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito à Moradia Adequada e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PACHECO, Tainá Souza et al. **Transport's demand in the Metropolitan Region of São Paulo and urban toll policy as a measure to reduce congestion**. University of São Paulo (FEA-USP), 2016. Disponível em: <http:// www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Pacheco_Chagas_35WP.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

PAQUOT, Thierry. Releer "El derecho a la ciudad" de Henri Lefebvre. **Urban**, n. 2, p. 81-87, 2011.

PEGORETTI, Michela Sagrillo; SANCHES, S. da P. A problemática da segregação espacial dos residentes na área rural: uma visão através da dimensão acesso e do

sistema de transporte. **Anais do II Encontro da ANPPAS, Indaiatuba, SP**, 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Suely_Sanches/publication/266583533_A_PROBLEMATICA_DA_SEGREGACAO_ESPACIAL_DOS_RESIDENTES_NA_AREA_RURAL_UMA_VISAO_ATRAVES_DA_DIMENSAO_ACESSO_E_DO_SISTEMA_DE_TRANSPORTE/links/56ec4cf608aea35d5b98218e.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

PEREIMA NETO, João Basilio. XXI: o século das cidades no Brasil. In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Sul. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3681>. Acesso em: mar. 2017.

PEREIRA JÚNIOR, Edilson. **Território e Economia Política: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização do Ceará**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

PEREIRA, César A. Guimarães. Financiamento dos serviços de limpeza urbana: campo adequado para as parcerias público-privadas. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coords.). **Parcerias Público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: RT, 2005.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. A fundamentalidade do direito à mobilidade urbana. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade.** São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

PEREIRA, Silvia Regina. **Percursos urbanos: mobilidade espacial, acessibilidade e o direito à cidade**. 2006. 323 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2006, pp. 60-75. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/105070.> Acesso em: maio 2017.

PINSON, Gilles. **Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas – gobernar la ciudad por proyecto.** Valência: Universitat de València, 2009.

PINTO, Marina Barbosa. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Libertas**, v. 4, n. 1, 2012.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Estado e Mobilidade Urbana. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade.** São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; COUTINHO, Ronaldo (Org.). **Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina**. Brasília: ENAP, 2014.

PÍREZ, Pedro. La urbanización, mercancia o derecho? Uma discusión para la política urbana. In: CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime (Orgs.). **El derecho a la ciudad em América Latina: Visiones desde la política.** México: UNAM, 2016.

FUNDAÇÃO FORD. Plataforma Global pelo Direito à Cidade. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt>. Acesso em: jun. 2017.

FUNDAÇÃO FORD. Plataforma Global por el derecho a la ciudad. **El derecho a la ciudad: construyendo outro mundo posible**. Ford Foundation: Instituto Pólis. 2016.

PNUD. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**, p. 10. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>. Acesso em: maio 2017.

PNUD. Desarrollo humano para todas las personas. **Informe sobre Desarrollo Humano 2016**, pp.11-12. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_spanish_web.pdf>. Acesso em: maio 2017.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano 2016: Desarrollo humano para todas las personas.** Nueva York: PNUD, 2016, p. 5. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/relatorios-de-desenvolvimento-humano/rdhs-globais.html>. Acesso em: maio 2017.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano.** Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/presscenter/articles/2017/03/21/relat-rio-do-nud-destaca-grupos-sociais-que-n-o-se-beneficiam-do-desenvolvimento-humano.html>. Acesso em: mar. de 2017.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: abr. 2017.

REBOLLO, Luis Martín. El planeamiento municipal: perspectiva general. In: REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo (Dirs.) **Fundamentos de Derecho Urbanístico.** Tomo I. Pamplona: Thomson Reuters, 2009.

Ranking Connected Smart Cities. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/as-50-cidades-com-a-melhor-mobilidade-do-pais/>. Acesso em: 17 jul. 2017.

Relatório Brundtland. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx.> Acesso em: mar. 2017.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Junho 2009, Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010,

Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1522.pdf>. Acesso em: mar 2017.

RISSATO, Denise; SPRICIGO, Bruno. A política ambiental no Brasil no período de 1970-1999. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva.** v. 9, nº 16, 2010, p. 2. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/3485.> Acesso em: abr. 2017.

RIZZATO, Rosana Tosti. Mobilidade Urbana e a Lei 12.587/2012. **L&C: revista de direito e administração pública**, v. 15, n. 171, set. 2012.

ROBERTS, Brian H. **Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias**. Traducción Santiago Restrepo. Brussels: Cities Alliance: Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública.** São Paulo: Malheiros, 2005.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. Morar, atuar e viver. **Teoria e Debate**, v. 9, p. 18-23, 1990. Disponível em: <http://academia.edu.documents/39233716/PLANEJAMENTO_RAQUEL _ROLNIK.pdf>. Acesso em: abril 2017.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense,1995.

ROMERO, Marta A. B. Urbanismo sustentável no Brasil e a construção de cidades para o novo milênio. Disponível em: <https://www.usp.br/nutau/sem_nutau_2010/perspectivas/romero_marta.pdf.> Acesso em: maio 2017.

SABATINI, F.; CÁCERES, G. Relación entre promoción inmobiliaria y segración residencial: giros insospechados de la ciudad latino-americana. **Documentos de trabajo**. Lincoln Institute of land Policy, 2005.

SALAZAR JÚNIOR, João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Orgs.). **Direito urbanístico e ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e Democracia: tijolo por tijole em um desenho quase lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI):** Comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao decreto n. 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves do; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **O Fórum Urbano Mundial e o Fórum Social Urbano na Perspectiva do Direito à Cidade**. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=content&view=article&id=1317%3Ao-forum-urbano-mundial-e-o-forum-social-urbano-

na-perspectiva-do-direito-a-cidade&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt#>. Acesso em: maio 2017.

SANTOS, Carlos Nelson dos. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade**. Rio de Janeiro, Ibam, 1986.

SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, Ano XIII, No 2, 1999.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual – a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Petrópolis: Vozes, 1982.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, Milton. **Ensaios sobre a urbanização latino-americana**. São Paulo: Edusp, 2010.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade.** São Paulo: Vozes, 1979.

SANTOS, Milton. **Metamorfose do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. In **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. ano 1, n. 1, jan./abr. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986.

SANTOS, Reinaldo Onofre dos. Agentes, fatores e escalas do planejamento territorial. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2. julho/dezembro 2015, p. 228-232. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br /artigos/publicados/Agentes-fatores-e-escalas-do-planejamento-territorial.pdf>. Acesso em: jun de 2017.

SASSEN, Saskia. Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. **Eure (Santiago)**, v. 24, n. 71, p. 5-25, 1998. Disponível em: <http://www.eure.cl/index.php/eure/issue/view/87>. Acesso em: jun. 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A participação dos cidadãos no controle da Administração Pública. **Polis paper 1**. Disponível em: <file:///C:/Users/ USUARIOCECOMIL/Desktop/TESE/Cap%202-/item%205%20participa%A7%C3% A3o%20social%20e%20d%20a%20cidade/participa%C3%A7%C3%A3o%20popular %20_Nelson%20Saule.pdf> Acesso em: jun. 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do Direito à Cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007.

SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à Moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad: Pólis, 1999.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (Org.). **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SCHIAVO, Ester, GELFUSO, Alejandro, VERA, Paula. El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. **Cad. Metrop**., São Paulo, v. 19, n. 38, pp. 299-312, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3812>. Acesso em: maio 2017.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo:** estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço Público garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Brasil: uma biografia.** São Paulo: Companhia das letras, 2015.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHISHITO, Fabio Akira; DE REZENDE, Maria José. **Análise do conceito de desenvolvimento humano utilizado pelo pnud/onu: raízes e desdobramentos**. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sumarios/temas.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017.

SILVA, Antônio Nélson Rodrigues da; COSTA, Marcela da Silva Costa; MACÊDO, Márcia Helena. **Planejamento integrado, organização espacial e mobilidade sustentável no contexto de cidades brasileiras**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/160905_livro_cidade_movimento_cap04.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

SILVA, Antônio Nélson Rodrigues da; COSTA, Marcela da Silva; MACÊDO, Márcia Helena. Planejamento integrado, organização espacial e mobilidade sustentável no contexto de cidades brasileiras. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (Orgs.). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea: ITDP, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_cidade_movimento_cap04.pdf> . Acesso em: jul 2017.

SILVA, Christian Luiz; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Solange Teles da. Direito e Mobilidade Urbana Sustentável. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade.** São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

SIMONE, Renan de. A narrativa da cidade – o espaço privado e os invisíveis. **Leitura Flutuante**. São Paulo, v. 4, n. 2, p. 95-114, fev. 2012.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1978.

SOLDANO, Daniela. Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). ZICCARDI, Alicia (Comp.)**. Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social.** Bogotá: Siglo del Hombre:Clacso-CROP, 2008.

SOLÉ, Juli Ponce. La proyección social del planteamiento: derechos urbanísticos y derechos constitucionales. In: REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo (Direct.). **Fundamentos de Derecho Urbanístico**. Pamplona: Arazandi: Thomson Reuters, 2009.

SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**: Uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luís Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SOUZA, Josimar dos Reis de; MELO, Cristiane Aparecida Silva Moura de. O estudo da evolução da acessibilidade e mobilidade enquanto fator fundamental de inclusão no processo de urbanização contemporâneo. **Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 12, n. 4, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.

STAMM, Cristiano et al. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. **Interações (Campo Grande)**, v. 14, n. 2, p. 251-265, 2013.

SUNDFELD, Carlo Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords). **Estatuto da Cidade** (Comentários à lei federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2014.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana: Instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

UGÁ, Maria Alícia D. Crise econômica e políticas sociais: elementos para discussão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 5, n. 3, 1989.

ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 111, p. 19-28, 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/59/62>. Acesso em: maio 2017.

UN HÁBITAT. World Cities report 2016. **Urbanization and development: emerging futures**. Disponível em: <http://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/06/wcr-full-report-2016.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

UNRIC, **Centro Regional de Informação das Nações Unidas.** Disponível em: <http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>. Acesso em: jun. 2017.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VARÓ, Ignacio San Martin. Economia y Urbanismo. In: AROCENA, Alfonso Rentería (Dir.). **Urbanismo: funcion Publica y proteccion de derechos individuales**. Madrid: Civitas, 1998.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade Urbana e Cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. Transporte e mobilidade urbana. Brasília. **Texto para discussão CEPAL IPEA n. 34**. Distrito Federal: CEPAL, Escritório no Brasil: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91298/1/661582272.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. **Mobilidade Urbana e Cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC Editores, 2012.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. CORRÊA, Roberto Lobato. PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2016.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2012.

WEBER, M. **La ciudad**. Madri: La Piqueta, 1987.

ZICCARDI, Alicia. Cuestión social y el derecho a la ciudad. In: ERAZO, Jaime; CARRIÓN, Fernando. **El derecho a la ciudad en America Latina: visiones desde la política**. México: UNAM, 2016.