

## MOBILIDADE URBANA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS NA VIDA COTIDIANA

Carolina de Cássia Defente<sup>1</sup>

Mariana Vannucci Vasconcellos<sup>2</sup>

**RESUMO:** O que se deseja com este artigo é abordar a questão da Mobilidade Urbana, enquanto direito social constitucionalmente reconhecido. Neste sentido, analisaremos as principais normas e conceitos relacionados ao assunto, especialmente a Constituição de 1988, por se tratar do marco norteador às demais leis. Abordaremos o assunto pelo viés do Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole, e principalmente pela análise da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, promulgada em 2012, a qual norteia a elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana nos municípios, cujo objetivo principal é proporcionar, em igualdade de condições, o direito à cidade a todos os cidadãos. Abordaremos ainda a situação do município de Natal em relação à elaboração do seu Plano de Mobilidade Urbana, contextualizando essa abordagem com os demais instrumentos de realização do planejamento urbano, como os conselhos municipais relacionados ao assunto e o Plano Diretor. E diante desse estudo pretendemos demonstrar a importância de uma cidade planejada, sob todos os aspectos, e no nosso estudo sob o aspecto da mobilidade, pois todas as pessoas terão seu direito à cidade satisfeito quando puderem usufruir dos mesmos equipamentos urbanos em igualdade de condições, bem como quando puderem usufruir desse espaço em todas as suas dimensões.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à Cidade. Direitos Sociais. Urbanização. Planejamento urbano. Mobilidade Urbana.

**ABSTRACT:** What we want from this article is to address the issue of Urban Mobility, as a constitutionally recognized social right. In this sense, we will talk about the main rules and concepts related to the subject, especially the 1988 Constitution, as it is the guiding framework for other laws. We will approach the subject from the perspective of the City Statute and the Metropolis Statute, and mainly through the analysis of the National Urban Mobility Policy Law, promulgated in 2012, which guides the elaboration of Urban Mobility

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte

<sup>2</sup> Mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e docente na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Plans in the municipalities, and whose main objective is to provide , on equal terms, the right to the city for all citizens. We will also address the situation of the municipality of Natal in relation to the elaboration of its Urban Mobility Plan, contextualizing this approach with the other instruments for carrying out urban planning, such as municipal councils related to the subject and the Master Plan. And in view of this study we intend to demonstrate the importance of a planned city, in all aspects, and in our study from the aspect of mobility, since all people will have their right to the city satisfied when they can enjoy the same urban equipment on equal terms, as well like when they can enjoy that space in all its dimensions.

**KEYWORDS:** Right to the City. Social rights. Urbanization. Urban planning. Urban mobility.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 Mobilidade Urbana no Brasil; 3 Mobilidade Urbana na Constituição Brasileira; 4 Política de Mobilidade Urbana no Brasil; 5 Mobilidade Urbana no Município de Natal; 6 Considerações Finais.

## **1. INTRODUÇÃO**

Quando pensamos em mobilidade urbana nos remetemos, principalmente, a questões relacionadas ao trânsito de veículos automotores. É evidente que o número de veículos automotores em circulação nas grandes cidades suscita grande preocupação em relação ao meio ambiente, assim entendido pelo senso comum aquele formado pela fauna e flora. Porém, muito além da poluição do ar, sonora, visual, o bem-estar das pessoas que estão inseridas neste contexto, a sua qualidade de vida em seu sentido mais amplo e seus direitos fundamentais, é o principal objetivo a ser atingido por meio do planejamento urbano, e no assunto em questão, por uma mobilidade urbana eficiente. As cidades deveriam ser planejadas e pensadas com vistas a tornar a circulação de pessoas e mercadorias mais fluida, econômica, e voltada para o bem-estar da população que ali vive, trabalha, estuda, enfim, que circula, de algum modo, em suas vias. Porém, o que podemos observar são centros urbanos que adentraram o século XXI saturados e necessitando, com demasiada urgência, de planejamento. Iniciamos assim, a primeira metade do século atual necessitando traçar um novo paradigma em relação à mobilidade urbana, como que para corrigir algo que aconteceu em sentido contrário; ao invés das cidades serem planejadas para crescerem, aconteceu que

elas cresceram, e os problemas decorrentes desse crescimento desordenado, surgissem para então pensar seu planejamento.

Assim, iniciamos nosso trabalho traçando um breve histórico das características da urbanização em nosso país, apresentando alguns dados que nos dão a idéia de como esse modelo de crescimento das cidades afeta a vida das pessoas, e de como o Estado, com seus modelos econômicos, políticos e sociais é responsável por programar e implementar as mudanças necessárias. Seguimos apresentando os dispositivos constitucionais os quais se relacionam à questão da mobilidade urbana e a partir dos quais foram elaborados os demais textos legais nessa matéria, quais sejam o Estatuto da Cidade, Estatuto da MetrÓpole e a Lei da Política Nacional da Mobilidade Urbana, para citar os principais. Abordamos ainda a questão da mobilidade urbana enquanto direito social, uma vez que assim está prevista constitucionalmente. Após expormos o quadro existente no país no que diz respeito à legislação pertinente, bem como as principais ideias em sede doutrinária, fazemos uma síntese da situação existente no município de Natal, o qual não possui um Plano de Mobilidade Urbana, embora venha trabalhando na sua construção desde meados de 2014. Para chegarmos ao panorama atual, traçamos uma linha temporal que parte da década de 1970, com a criação do primeiro conselho municipal voltado para o planejamento urbano e culmina com a revisão do atual Plano Diretor, que se encontra em processo de execução, bem como os trâmites acerca da elaboração do próprio plano de mobilidade urbana.

Para chegarmos a esse quadro geral que expusemos, nos utilizamos principalmente da legislação correlata, do estudo de bibliografia das áreas de história, geografia, urbanismo, direitos sociais, além, evidentemente, do direito em suas várias vertentes. Dispomos ainda de dados oficiais, os quais podem ser acessados através de portais governamentais e de publicações oficiais. Pretendemos, com esse estudo, expor de forma analítica a situação, em termos de legislação, da mobilidade urbana em nosso país e no município de Natal, bem como demonstrar de que forma essa questão impacta na vida das pessoas.

## **2. MOBILIDADE URBANA NO BRASIL**

Para que possamos estudar a mobilidade urbana em nosso país é primordial que entendamos de que forma se deu sua urbanização e industrialização, sobretudo a partir do

governo de Juscelino Kubistchek (1955-1960), que, nas palavras de GOMES<sup>3</sup>, devido a sua máxima de fazer o Brasil crescer 50 anos em 5, constituiu dois importantes marcos para o setor de transporte, quais sejam a implantação da indústria automobilística e o desenvolvimento das rodovias, ou seja, um modelo de transporte baseado em veículos automotores. O transporte sobre trilhos e não motorizado era amplamente utilizado há cerca de sessenta anos atrás, porém o aumento na produção de automóveis gerou uma mudança drástica nesse cenário, tendo muitos modais sendo extintos, como os bondes elétricos e afins<sup>4</sup>. O crescimento das cidades, aliado a um modelo de desenvolvimento baseado em avanços tecnológicos os quais priorizavam os meios de locomoção individuais e movidos a combustíveis fósseis, transformou os centros urbanos em ambientes um tanto quanto hostis, principalmente para com aqueles econômica e socialmente desfavorecidos. Os modelos de desenvolvimento implantados nas décadas seguintes, ou seja, 1960 e 1970, em nada colaboraram para, de fato, melhorar a qualidade de vida da população; a idéia de progresso atrelada ao consumo de bens duráveis, como automóveis, em muito contribuiu para justificar o crescimento desordenado das cidades. José Afonso da Silva<sup>5</sup>, ao tratar da relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, esclarece:

O desenvolvimento econômico tem consistido, para a cultura ocidental, na aplicação direta de toda a tecnologia gerada pelo homem no sentido de criar formas de substituir o que é oferecido pela natureza, com vista, no mais das vezes, à obtenção de lucro em forma de dinheiro, e ter mais ou menos dinheiro é muitas vezes confundido com melhor ou pior qualidade de vida.

Tal colocação corrobora nossa afirmação em relação à contradição por nós vivida no que diz respeito a progresso e qualidade de vida, aplicando-se perfeitamente ao nosso estudo, uma vez que a mobilidade urbana eficiente é um dos parâmetros de desenvolvimento sustentável, que reflete diretamente na vida das pessoas, além de se constituir em um direito. A visão de mobilidade urbana sustentável<sup>6</sup>, por exemplo, está relacionada não apenas aos modos de transporte, mas abrange todas as consequências que a utilização desses modais traz

---

<sup>3</sup> GOMES, Ricardo Almeida. **Transporte rodoviário de carga e desenvolvimento econômico no Brasil: uma análise descritiva**. Dissertação (Mestrado em Transportes) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p.27.

<sup>4</sup> CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade Urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões**. Brasília: IPEA, 2016. p.7-8.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.25.

<sup>6</sup> Podemos entender por mobilidade urbana sustentável aquela voltada a atender as necessidades das gerações atuais e futuras, abrangendo questões ambientais, econômicas e sociais, de forma equilibrada, uma vez que dentro dessas dimensões se encontram abarcadas várias outras. Esse conceito baseia-se no próprio conceito de desenvolvimento sustentável, o qual consiste na satisfação das necessidades presentes sem, no entanto, comprometer essa capacidade das gerações futuras.

para a sociedade<sup>7</sup>. Essas consequências podem ser positivas, ao se incentivar o desenvolvimento de modos não poluentes, como as bicicletas; ou negativas, ao privilegiar os meios poluentes, com carros e motos. No cerne dessas afirmações, temos o conceito difundido pelo Ministério das Cidades<sup>8</sup> no que diz respeito à mobilidade urbana sustentável em relação às suas bases:

Entre os pilares da mobilidade urbana sustentável estão o planejamento integrado do transporte e uso do solo, promoção do transporte não motorizado, uso racional do automóvel e melhoria do transporte público de passageiros.

Elucidando o conceito de mobilidade urbana sustentável, podemos dizer que:

Assim, a mobilidade urbana sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável, baseado nas pessoas e não nos veículos.<sup>9</sup>

Se a partir da década de 1960, com o processo de urbanização acontecendo de forma acelerada, a forma como as pessoas e mercadorias se deslocavam nas cidades sofreu severa mudança, nos anos 80 a situação se intensificou e assim prossegue até os dias atuais:

---

<sup>7</sup> SEABRA, L.O.; GONZALES TACO, W.; DOMIGUEZ, E. M. **Sustentabilidade em transportes**: do conceito às políticas públicas de mobilidade urbana. Revista dos Transportes Públicos, a. 35, 2º quadrimestre 2013.

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Apresentação da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. SeMob. 2009. Disponível em: <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca/tematica1/textos/desenvolvimento-urbano/texto-3-2013-mobilidade-urbana-sustentavel.pdf>. Acesso em: 14/11/2020.

<sup>9</sup> BOARETO, Renato. **A mobilidade urbana sustentável**. Revista dos transportes públicos – ANTP, São Paulo, n. 100, ano 25, p. 45-56, 2003, p. 49.

## TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO E TAXA DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL ENTRE 1940 E 2010<sup>10</sup>

Décadas	Crescimento pop. total (%)	Crescimento pop. urbana (%)	Taxa* de urbanização	Cidades** pop > 500 mil
40-50	25,9%	72,8%	26,4%	2
50-60	36,7%	72,0%	36,2%	3
60-70	33,1%	66,1%	45,5%	6
70-80	28,2%	55,4%	56,8%	9
80-90	21,3%	35,8%	68,9%	14
90-00	15,6%	21,8%	77,1%	-
00-10	12,3%	16,4%	81,3%	-
10-20	-	-	84,2%	36

\* Percentual de habitantes morando em área urbana no início da década considerada; \*\* Quantidade de cidades com população superior a 500 mil habitantes no início da década.  
Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE

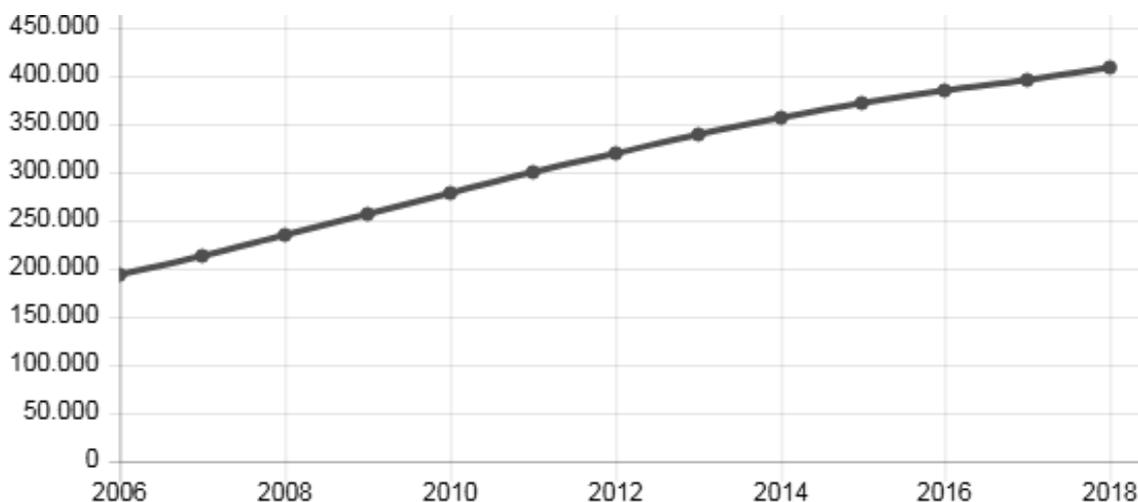
Segundo estudos do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) o uso do transporte público caiu de 68% para 51% do total de viagens motorizadas em 2010; enquanto o uso do automóvel cresceu de 32% para 49%<sup>11</sup>. Tais dados cancelam nossa afirmação de que o sinônimo de desenvolvimento esteve até então atrelado a maior consumo de bens duráveis, nesse caso os automóveis, e também reflete a qualidade do sistema de transporte, pois o mesmo não se faz atrativo a todas as camadas da sociedade, utilizando-se dele aquelas pessoas cuja única opção de locomoção seja essa. Na cidade de Natal, ao analisarmos os dados referentes à frota de veículos automotores, podemos constatar um aumento significativo em dois momentos diferentes: em 2007 havia registrado no município 213.727 veículos automotores, onze anos depois esse número era de 408.177<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **O desafio da mobilidade urbana**. Brasília: Edições Câmara, 2015. p.274

<sup>11</sup> IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A mobilidade urbana no Brasil**. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Comunicados do IPEA número 94. Brasília, 2011.

<sup>12</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/pesquisa/22/28120?ano=2009>

## FROTA DE VEÍCULOS EM NATAL/RN



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/pesquisa>

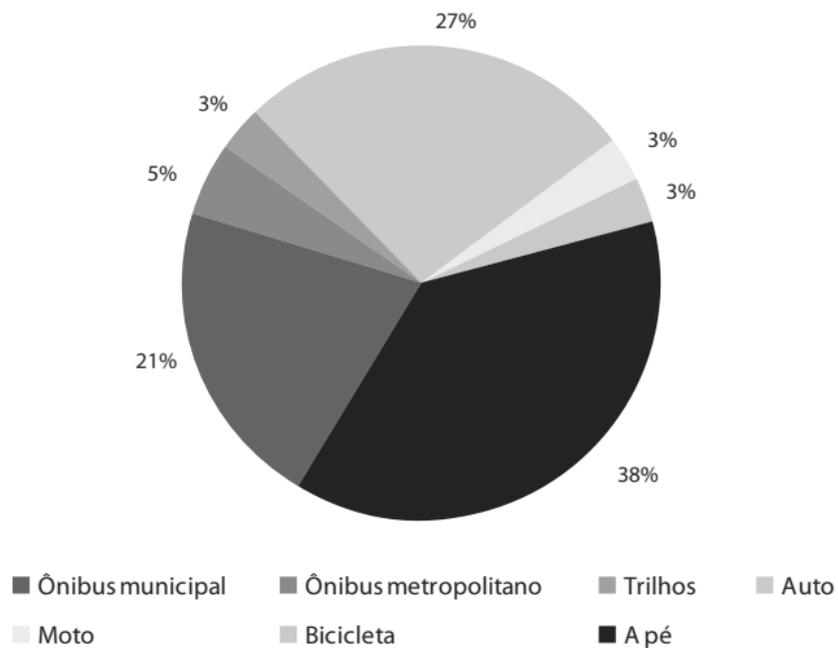
Tais dados refletem como medidas afetas a outros aspectos da sociedade refletem sobremaneira em nosso objeto de estudo, pois no final de 2008 o governo federal lançou uma série de medidas com vistas a estimular a economia, entre elas a redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) na compra de automóveis, o que, pelos números acima apresentados, significou um aumento considerável na frota de veículos e consequentes impactos no trânsito.

No que diz respeito à população brasileira, do ponto de vista quantitativo, podemos observar os números referentes em dois momentos históricos diferentes: em 1960 contávamos com uma população urbana de 32.004.817 habitantes, que passou para 160.925.792 em 2010; em Natal, no mesmo período, a população foi de 162.537 habitantes para 803.739, segundo dados do IBGE<sup>13</sup>. Se observarmos outro dado estatístico, veremos ainda o aumento da população nas cidades, pois segundo o IBGE, na década de 1960 havia 44,67% da população vivendo nelas, ao passo que em 1980 esse percentual passou para 67,59%. Tais observações nos permite inferir que do ponto de vista quantitativo o índice de urbanização foi imenso, porém, se estivermos nos referindo à qualidade dessa urbanização, não podemos tecer a mesma afirmação. Utilizando os dados apresentados pelo IPEA no estudo já citado, através de alguns gráficos, podemos exemplificar o que afirmamos acima, no que diz respeito à qualidade da urbanização em nosso país, ou melhor, ainda, sobre a qualidade de vida das pessoas nos centros urbanos, relacionada à mobilidade. O gráfico apresentado a seguir

<sup>13</sup> IBGE. **Censo Demográfico** 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

demonstra o modo de transporte utilizado pelas pessoas em seus deslocamentos diários, nas cidades com mais de 60 mil habitantes:

**DIVISÃO POR MODOS DE TRANSPORTES EM CIDADE COM MAIS DE 60 MIL HABITANTES**



**Gráfico 4: Divisão modal, cidades com mais de 60 mil habitantes (2007)**

Fonte: ANTP, Sistema de Informações de Mobilidade.

Podemos aferir da análise dos dados acima apresentados que, a maioria das pessoas, ao utilizar algum meio de transporte, faz uso daqueles movidos a combustível. No que se refere ao tempo desses deslocamentos, em especial ao trajeto casa-trabalho, podemos analisar outro o gráfico, apresentado abaixo, e concluir que esse tempo sofreu aumento no decorrer dos anos, no caso demonstrado num período de 16 anos:

## TEMPO DE DESLOCAMENTOS CASA-TRABALHO NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

**Tabela 8: Deslocamentos casa-trabalho – metrópoles brasileiras**

Ano	1992	2008
Tempo médio deslocamento casa-trabalho (min.)	38	40,3
Percentual de pessoas com deslocamento casa-trabalho superior a 1h (%)	15,7	19

Fonte: elaboração do autor com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Nosso intuito, ao apresentar tais dados, foi exemplificar como a mobilidade urbana impacta diretamente a qualidade de vida das pessoas, positiva ou negativamente. No que tange aos dados apresentados, podemos afirmar que a falta de políticas nessa área faz com que a qualidade do ar seja prejudicada, pelo grande número de poluentes que são lançados pelos veículos automotores, o que afeta diretamente a saúde das pessoas; do mesmo modo, o tempo gasto nos deslocamentos diários também atinge a qualidade de vida das pessoas que, conseqüentemente, irão dispor de menos tempo para descanso ou lazer, por exemplo. Em termos de poluição ambiental, que se apresenta como um dos fatores negativos da falta de planejamento urbano sob o viés da mobilidade, os dados também são um tanto alarmantes:

## EMISSÃO DE POLUENTES POR MODO DE TRANSPORTE NOS MUNICÍPIOS COM MAIS DE 60 MIL HABITANTES

**Tabela 1: Emissão de poluentes por modo de transporte, 2007 (municípios com mais de 60 mil habitantes)**

Transporte	Emissões (milhões ton./ano)		
	Poluentes locais <sup>1</sup>	CO <sup>2</sup>	Total
Público	0,1	9,5	9,6
Privado	1,5	16,3	17,8
Relação privado/público	1,6	25,8	27,4

Nota: <sup>1</sup> monóxido de carbono (CO), óxido de nitrogênio (NOx), óxido de enxofre (SOx), hidrocarbonetos (HC), material particulado (MP).  
Fonte: ANTP, Sistema de Informações de Mobilidade.

Sendo nosso objetivo demonstrar a importância de uma política de mobilidade urbana eficiente, tais dados demonstram a situação do nosso país nesse aspecto. Os dados apresentados nos dão a idéia em relação a elementos que podem ser mensurados estatisticamente, porém existem aqueles, como as conseqüências da falta de acessibilidade,

cujo impacto se dá de forma direta no dia-a-dia das pessoas. Incentivar uma mudança de comportamento das pessoas no que diz respeito a deslocamentos, de forma a privilegiar os modos de transporte sustentáveis, é uma das abordagens possíveis através de uma política pública, através da qual é possível alcançar justiça social, proteger o meio ambiente, além de ser eficiente do ponto de vista econômico<sup>14</sup>.

### 3. MOBILIDADE URBANA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Abordando a mobilidade urbana enquanto direito social e tendo como forma de sua materialização as políticas públicas, precisamos, ainda que de forma não exaustiva, conceituar tais termos. Nas palavras de BUCCI<sup>15</sup>, política pública seria “(...) *a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (...)*”. Corroborando essa definição, nos utilizamos de outro conceito bastante esclarecedor do papel das políticas públicas numa sociedade para concretização dos direitos sociais, e como nosso tema carece de tal. SILVA<sup>16</sup> assim define os direitos sociais:

(...) os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”

Sendo os direitos sociais abarcados no lastro dos direitos fundamentais, cabe ao Estado “*produzir as condições e os pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais*”<sup>17</sup>. A busca pela efetivação desses direitos necessita da intervenção estatal:

A realização dos direitos sociais, enquanto direitos fundamentais, exige a postura intervencionista do Estado para concretizá-los, já que por força da Constituição há

<sup>14</sup> PORTUGAL, L. S.; MELLO, A. J. R. **Um panorama inicial sobre transporte, mobilidade, acessibilidade e desenvolvimento urbano**. In: PORTUGAL, L. S. (org.). Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano, cap. 1, 2017, p. 1 a 18. Rio de Janeiro. Brasil: Editora Elsevier.

<sup>15</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. “**Políticas públicas e direito administrativo**”. *Revista de informação legislativa* 34.133 (1997): 89-98. p.91.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.206

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 379.

imposição de efetividade, surgindo, desta forma, embate social por direitos nos campos do Poder Legislativo e, até mesmo, Judiciário.<sup>18</sup>

Para além de se constituir um direito social, se partirmos do pressuposto que os espaços urbanos são locais de contatos sociais e de fluxo de pessoas e mercadorias, admitir esses espaços sem mobilidade é o mesmo que afirmar que sua função social não está sendo cumprida. Com vistas a corrigir essa falha e fazer com que a função social da cidade seja cumprida, assim como concretizar esse direito social é que o direito entra em cena, e a instituição da lei que ora estudamos é a sua materialização. O direito à cidade<sup>19</sup> está diretamente ligado à efetividade da qualidade de vida dos cidadãos na medida em que proporciona dignidade às pessoas ao proporcionar-lhes um ambiente equilibrado de convivência<sup>20</sup>.

Seguimos demonstrando como, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição, a mobilidade urbana passou a ser tratada em nosso ordenamento jurídico, se constituindo em um direito por ela resguardado. Alguns artigos da nossa carta magna trouxeram referências ao que viria impulsionar o surgimento de uma política de mobilidade urbana propriamente dita. Inicialmente podemos citar o artigo 5º, XV, o qual nos assegura o direito de ir e vir, que está diretamente relacionado ao direito a mobilidade. No artigo 21, inciso XX, o legislador trata do tema desenvolvimento urbano e inclui os transportes urbanos nesse rol, ao que podemos tomar por mobilidade urbana, ou pelo menos uma de suas vertentes:

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e **transportes urbanos**;

---

<sup>18</sup> BUCCI, Maria Laura Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al (Org.). Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2001. p.06.

<sup>19</sup> O conceito de direito à cidade vem sendo construído ao longo da história. O sociólogo francês Henri Lefebvre o definiu como sendo um direito de não exclusão da sociedade urbana das qualidades e benefícios da vida urbana. Para o geógrafo David Harvey, se trata do direito dos cidadãos de mudarem a si próprios mudando a cidade, sendo muito mais que um direito individual. Para além de um conceito fechado podemos dizer que se trata do direito que têm os habitantes de usufruir de todos os espaços de lazer, cultura, serviços da cidade. Ocorre que, num cenário onde as populações menos favorecidas ocupam as periferias, esse direito nem sempre é satisfeito, pois não existem ou são precários os equipamentos e serviços sociais essenciais. Erminia Maricato atribui esse fato a nossa tradição escravista.

<sup>20</sup> BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. **O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira**. *Lua Nova* [online]. 2016, n.97, pp.81-106.

O artigo 22, nos incisos IX e XI, define a competência privativa da União para legislar acerca das diretrizes da política Nacional de Transporte, bem como sobre trânsito e transporte, onde novamente podemos apreender a idéia de mobilidade urbana:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
IX - diretrizes da política nacional de transportes;  
XI - trânsito e transporte;

Temos ainda o artigo 23, o qual em seu inciso XII estabelece como de competência comum a todos os entes federativos o estabelecimento e implantação de política de educação voltada para a segurança do trânsito:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Da leitura e análise dos artigos acima citados, podemos perceber que à União cabe a função de elaborar as diretrizes e políticas voltadas para o desenvolvimento urbano, as quais serão executadas e implantadas pelos demais entes federativos, especialmente os municípios.

Podemos ainda citar o artigo 225, que não trata propriamente do tema, pelo menos não de forma literal, mas aborda um direito característico de terceira dimensão, qual seja o direito à integridade do meio ambiente, e que está diretamente relacionado à mobilidade, uma vez que engloba qualidade de vida:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A mobilidade urbana eficiente minimiza os danos ao meio ambiente, seja preservando a qualidade do ar, seja melhorando a qualidade de vida das pessoas. A conceituação de meio ambiente é bastante ampla, mas aquela que acreditamos adequada para demonstrar o que acabamos de afirmar, é a de MIGLIARI JUNIOR<sup>21</sup>, que o define como sendo:

(...) integração e a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas, sem

<sup>21</sup> MIGLIARI JUNIOR, Arthur. **Crimes Ambientais**. São Paulo: Lex Editora, 2001. p.40

exceções. Logo, não haverá um ambiente sadio quando não se elevar, ao mais alto grau de excelência, a qualidade da integração e da interação desse conjunto.

De forma mais incisiva, o artigo 182, *caput*, definiu que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como garantir o bem estar de seus habitantes, sendo a mobilidade urbana eficiente um dos meios de obtenção desse estado:

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.

A Constituição de 1988 inseriu no artigo 6º, através da emenda constitucional 90/2015, o transporte como um dos direitos sociais, vindo atender ao clamor popular por melhores serviços:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, **o transporte**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Estando elencada no rol dos direitos sociais enquanto transporte, como consta no artigo 6º da Constituição Federal, torna-se evidente que sua efetivação deverá se dar através de uma política pública, de acordo com as definições que utilizamos no início do tópico. E em relação ao fato da constituição utilizar o termo “transporte”, temos claro que podemos entendê-lo como “mobilidade urbana”, utilizando as palavras de CIDADE<sup>22</sup>:

(...) Na visão material, o direito ao transporte se trata de direito que garante acesso aos demais direitos sociais (logo, direito meio) e se presta a assegurar o status jurídico material do cidadão (...). O objeto central do direito ao transporte está ligado à mobilidade urbana, tanto que, durante a tramitação do projeto da EC 90, por algumas vezes houve a sugestão de que o “direito social ao transporte” tivesse esse nome.

Estando o direito ao transporte positivado constitucionalmente, cabe ao Estado, através de seus atos, garantir que sejam observados, uma vez que “*normas jurídicas e*,

<sup>22</sup> CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social**. In: Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Brasília v.2, n.1, p.196-216, jan.-jun. 2016.

*ipso facto, normas constitucionais contém comandos, mandamentos, ordens, dotados de força jurídica, e não apenas moral”.*<sup>23</sup>

Por sua vez, a emenda 82/2014 inseriu no capítulo que trata da segurança pública o direito a mobilidade urbana eficiente, no artigo 144, §10, I:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à **mobilidade urbana eficiente**;

Dessa breve análise dos dispositivos constitucionais, relacionados de forma direta ou indireta à mobilidade urbana, podemos observar que a Constituição de 1988 foi o principal marco regulatório em se tratando do tema, pois a partir de suas disposições foram elaborados os demais textos legais. Trata-se de normas cuja imposição irá se desdobrar em concretização dos direitos sociais por elas garantidos, através de políticas públicas, as quais deverão se compreendidas como categoria jurídica<sup>24</sup>.

#### **4. POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL**

Exercendo sua competência constitucional, em 2012 a União, após longa tramitação, promulgou a Lei 12.587, conhecida como a Lei da Mobilidade Urbana, com sua base constitucional nos já mencionados artigos 21, XX e 182, *caput*, da nossa carta magna. Tal dispositivo traça os princípios e instrumentos, para efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, inclusive trazendo as atribuições dos municípios nessa área e os meios disponíveis para efetivá-la. Enquanto a Constituição limita-se a determinar que os municípios devam gerir os serviços públicos de transporte coletivo, a nova Lei especifica estas atribuições ao estabelecer que os entes municipais devam ocupar-se da regulamentação dos serviços de transporte urbano, assim como da gestão da política de mobilidade urbana. A lei

<sup>23</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009, p.218.

<sup>24</sup> BUCCI, Maria Laura **Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. p.06.

da mobilidade urbana estabeleceu prazo para os municípios elaborarem seus planos de mobilidade o que, após oito anos da sua promulgação, não foi cumprido pela maioria deles. Atualmente, das cidades que deveriam possuir um Plano de Mobilidade, 135 ainda não o possuem, 134 estão em fase de elaboração e 204 já o tem finalizado<sup>25</sup>. Diante da situação de muitas cidades, o prazo inicialmente estabelecido pela Lei 12.587/12 foi prorrogado diversas vezes através de medidas provisórias, sendo a última a 906/2019, que terminou sendo convertida na Lei 14.000/2020. Tal lei alterou alguns dispositivos da Lei 12.587/12, estabelecendo, no artigo 24, §4, que os municípios com mais de 250.000 habitantes terão até o dia 12 de abril de 2022 para ter o Plano de Mobilidade Urbana elaborado e aprovado, enquanto aqueles com até esse mesmo número de habitantes terão até 12 de abril de 2023 para isso.

A nossa Política Nacional de Mobilidade Urbana é focada na integração dos meios de transporte, bem como na melhoria da acessibilidade das pessoas e na sua mobilidade e das cargas no território dos municípios. Sendo o cidadão não apenas receptor dos benefícios dessa política, mas também um agente ativo da sua construção. Com raízes nos Direito Administrativo e Urbanístico, é um texto complexo, bastante técnico e que nos traz no artigo 4º, II a própria definição de mobilidade urbana:

Art. 4º Para os fins desta Lei considera-se:

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

Da análise da lei em questão podemos extrair alguns conceitos essenciais para entendermos a mobilidade urbana como de fato ela é estruturada. A começar pelo artigo 3º, que no parágrafo 1º derruba a ideia de que apenas os modos de transporte motorizados fazem parte dela, além de conceituar toda estrutura formadora do que denominamos 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.

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

<sup>25</sup> <http://deolhonosplanmobs.org/>. Acessado em 16/11/2020.

- 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.

. A lei da mobilidade urbana, de forma geral e seguindo o que preceitua a Constituição, atribui à União a incumbência de ditar as diretrizes do setor e delegar aos demais entes suas atribuições que, no caso dos municípios é a de execução de sua política, estando centrada em princípios como equidade, eficácia, eficiência e efetividade.

Ao prosseguirmos a análise dos diplomas legais relacionados à mobilidade, temos o Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001), o qual aborda, de forma direta, o tema da mobilidade em seu artigo 3º, IV, atribuindo competência a União para instituir diretrizes para mobilidade urbana e tratando-a como sinônimo de transporte coletivo. GOMIDE<sup>26</sup> sintetiza o papel do Estatuto da Cidade em relação à mobilidade urbana, até então entendida enquanto transporte coletivo:

Após mais de uma década da promulgação da nova Constituição, o capítulo da política urbana (art. 182 e 183) foi, enfim, regulamentado com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei n.10.257/2001). O Estatuto foi essencial, particularmente na definição de instrumentos de desenvolvimento urbano e na obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes. A nova lei, entretanto, tratou de forma marginal a mobilidade urbana, basicamente como transporte coletivo e o incluindo como uma das diretrizes do direito à cidade. Como obrigatoriedade, foi indicada apenas a necessidade de elaboração de plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes.

A afirmação do autor acima citado prescinde ao entendimento anteriormente citado em relação ao transporte enquanto sinônimo de mobilidade urbana, conquanto nos seja útil no

---

<sup>26</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila; GALINDO, Ernesto Pereira. **A mobilidade urbana**: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. *Estudos avançados*, 2013, 27.79: 27-39. p.32-33

sentido de demonstrar a essencialidade do Estatuto da Cidade enquanto instrumento para o desenvolvimento urbano, além de ser anterior ao advento da emenda constitucional que assim o definiu.

No ano de 2015 tivemos o advento do Estatuto da Metrópole, a Lei 13.089, cujo objetivo é fomentar o desenvolvimento e ordenamento dos espaços urbanos, abarcando todas suas vertentes, inclusive a mobilidade. Logo em seu primeiro artigo podemos entender qual seu principal objetivo e como este dispositivo é importante para o nosso tema, fazendo inclusive referência a dispositivos constitucionais por nós citados:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21 , IX do art. 23 e I do art. 24 , no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal .

O Estatuto da Metrópole cita, textualmente, a mobilidade urbana no artigo 16, fazendo referência à lei 12.587/12, ao tratar do tema do desenvolvimento urbano:

Art. 16. A União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 , e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.

Fica evidente sua importância no estudo da mobilidade urbana, uma vez que os aglomerados urbanos são uma realidade em nosso país, e promover o desenvolvimento e a integração dessas regiões é imprescindível para a concretização dos direitos sociais das populações envolvidas. Nesse aspecto é que a inovação trazida por essa lei, qual seja a idéia da governança interfederativa<sup>27</sup>, é algo imprescindível para o sucesso dos planos municipais de mobilidade urbana, pois, como dissemos, os aglomerados urbanos existem de fato em nosso país, e articular as diversas políticas coexistentes é uma necessidade real, inclusive

---

<sup>27</sup> Governança está diretamente relacionada a questões de estratégia e controle, com vistas a direcionar políticas públicas na satisfação de interesses da sociedade. O desalinhamento dessas políticas, muito comum no cenário nacional, destaca a importância da governança interfederativa como instrumento estratégico na busca da satisfação dos interesses coletivos. Sendo o Estatuto da Metrópole um importante marco legal nesse sentido.

àquelas afetas a outros temas, como ocupação urbana, por exemplo. O artigo 2º da referida lei nos traz esse conceito:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

A legislação específica que trata da questão da mobilidade urbana é recente em nosso ordenamento jurídico, tendo seu advento sido precedido de outros textos legais, sendo o mais importante deles a Constituição de 1988. Contudo, podemos aferir que o assunto em si não é assim tão recente e suas raízes remontam há algumas décadas. Essa abordagem é global, conquanto se trate de leis federais, as quais impactam diretamente nos entes federativos, especialmente os municípios. A exigência dos planos de mobilidade para determinado grupo de cidades é o desdobramento mais significativo dessa legislação, uma vez que caberá a esses antes dar cumprimento a essas determinações legislativas.

## **5. MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DE NATAL**

Após mapearmos os dispositivos legais relacionados à Lei da Mobilidade Urbana e a analisarmos, iremos apresentar um panorama das ações relacionadas a esse aspecto do desenvolvimento urbano no município de Natal. A criação de conselhos municipais, a partir de 1973, como o CONPLAM (Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente), nos dá uma idéia do caminho percorrido pelos assuntos relacionados ao desenvolvimento urbano e demonstra que esse tema e, conseqüentemente, da mobilidade urbana, não foi uma novidade trazida pela Lei da Mobilidade Urbana, nem pelos Estatutos da Metrópole e das Cidades, conquanto sejam eles os marcos principais.

Por meio do Decreto Municipal nº 1.335/1973 foi criado o CONPLAM, o qual posteriormente, em julho de 1974 foi instituído pela Lei nº 2.211, Plano Diretor que, embora apresentasse certa preocupação com o sistema viário, foi de pouca efetivação. Passados dez anos, em 1984, foi instituído novo Plano Diretor, a Lei nº 3.175/84, onde foram definidas as atribuições desse Conselho, e no ano seguinte foi editado o decreto que instituiu o seu regimento interno<sup>28</sup>. Como podemos observar, foi necessário mais de uma década para que esse Conselho pudesse efetivamente estar apto a funcionar. Suas atribuições não possuem relação direta com a mobilidade urbana, porém não estão completamente alheias a esse tema,

<sup>28</sup> <http://natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-618.html>

uma vez que ao ocupar-se do planejamento urbano, ainda que sob outro aspecto, não deixa de influenciá-la. Citá-lo nos é importante por se tratar de órgão relacionado ao planejamento urbano e tendo sido criado a mais de quatro décadas, evidenciando que esse tema não é nenhuma novidade.

O Plano Diretor de 1974 considerou os aspectos socioeconômicos da população, sendo suas diretrizes assim definidas em seu artigo 1º, §1º:

(...) alcançar o desenvolvimento físico, socioeconômico e administrativo do Município, disciplinando o uso da terra, estabelecendo normas para as construções, com vistas a assegurar condições adequadas de habitação, **circulação**, trabalho e recreação, e, bem assim, preservar monumentos e sítios notáveis pelos seus aspectos históricos, culturais e paisagísticos, tendo como meta principal, propiciar melhores condições de vida urbana à população.

Da leitura do artigo acima transcrito podemos extrair a intenção de ordenar o espaço físico da cidade preservando seus aspectos naturais, com a preocupação de integrar progresso e preservação, bem como entendemos ser o termo “circulação” compreendido como ao que hoje denominamos mobilidade. Ao analisarmos esse Plano, devemos considerar o momento histórico de seu advento. Vivíamos sob um governo militar, centralizador, sendo o prefeito de Natal à época e o governador do Estado, indicados pelos militares. Mesmo a participação da sociedade em sua elaboração deve ser vista com ressalvas, pois havia efetivo comprometimento dos civis com o governo militar. Em seu texto não havia um capítulo dedicado ao tema da mobilidade urbana, ainda que com outra nomenclatura.<sup>29</sup>

Também citado anteriormente, o Plano Diretor de 1984, embora elaborado por técnicos locais e coordenado pelo mesmo arquiteto do plano anterior, afastou-se dos aspectos socioeconômicos e preocupou-se ainda mais com a questão da ordenação do espaço físico da cidade, caracterizando-se por buscar a regulamentação do uso dos espaços urbanos. A participação da sociedade, dessa vez ocorreu de formas mais efetiva, com a realização de sessões públicas para discuti-lo. O momento histórico era de transição, conforme podemos apreender das palavras de LIMA<sup>30</sup>:

Essa tendência de mudança no quadro político-institucional contribuiu para que a confecção desse plano pudesse contar com um mínimo de participação da sociedade.

<sup>29</sup> NATAL. **Ordenamento urbano de Natal**: do Plano Poldirelli ao Plano Diretor/2007. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo- Departamento de Informação, Pesquisa e Estatística, 2007.

<sup>30</sup> LIMA, Pedro de. **Natal século XX**: do urbanismo ao planejamento urbano. Natal: EDUFRRN, 2001.

Nesse sentido a Câmara Municipal realizou diversas sessões públicas, nas quais os técnicos da prefeitura expuseram a minuta do plano, que em seguida foi debatido pelos presentes (empresários, líderes comunitários, professores, sindicalistas, ambientalistas, profissionais liberais, além dos vereadores)

Já podemos perceber o caráter mais participativo desse plano em relação ao anterior, pois foi oportunizado a diversos setores da sociedade participar das discussões anteriores à sua aprovação. Trata-se de um indicativo positivo, pois sendo a cidade o espaço de convivência dessas pessoas, ninguém melhor que elas para conhecer as suas necessidades e dificuldades. Porém, a questão da mobilidade urbana ainda não ocupava posição de destaque em seu texto.

O Plano Diretor de 1994, Lei Complementar nº 07/94, o qual, a despeito dos anteriores, contou com ampla participação da sociedade em sua elaboração. Já vivíamos sob a égide da Constituição de 1988, e seu objetivo já refletia os ideais por ela trazidos e ansiados pela sociedade:

Art.2º - O Plano Diretor tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade, garantindo um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território de forma a assegurar a todos os seus habitantes condições de bem estar e segurança...

Nesse Plano a mobilidade urbana foi contemplada com um Título, denominado “Da política de transportes e sistema viário”, do qual merece destaque o artigo 40 e seus três primeiros incisos:

Art. 40 – A política de transportes que determina os planos e projetos dos respectivos sistemas tem por diretrizes:

- I – priorizar a circulação dos pedestres em relação aos veículos e dos veículos coletivos em relação aos particulares;
- II – capacitar e hierarquizar o sistema viário, permitindo condições adequadas de mobilidade e acesso nas vias estruturais, coletoras e locais;
- III – disciplinar o tráfego de veículos de carga, nos equipamentos urbanos, minimizando os efeitos na fluidez do tráfego;

Como prevê o Estatuto da Cidade, a cada dez anos deve ser revisada a lei do plano diretor, e assim, em dezembro de 2005 a Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Urbanismo (SEMURB), deu início à revisão do Plano de 1994. Em junho de 2007 foi

aprovada a Lei Complementar 082/07, que dispunha sobre o Plano Diretor e dedicou o Título IV à mobilidade urbana, com as seguintes diretrizes:

Art. 58 - A Política de Mobilidade Urbana deverá:

- I - ser instrumento de inclusão social ampliando a mobilidade da população, promovendo o acesso físico a serviços e equipamentos públicos, ao lazer e a integração social;
- II - respeitar o meio ambiente priorizando a utilização de combustível não poluente ou de baixo teor de poluição;
- III - preservar e promover a vida mitigando os conflitos e transformando as vias públicas em espaços seguros;
- IV - promover o desenvolvimento econômico, minimizando desperdícios, racionalizando o transporte e reduzindo custos.

Como podemos perceber através do estudo dos Planos Diretores já existentes no município de Natal, o cenário histórico e político influencia sobremaneira seu caráter. A Constituição de 1988, e todos os ideais democráticos com ela advindos, influenciaram esse processo de ordenamento da cidade, e a questão da mobilidade urbana, embora presente desde tempos remotos ganhou destaque após sua promulgação. Embora não seja os planos diretores nosso objeto principal, é importante os analisarmos, mesmo que de forma breve, pois se tratam de instrumentos cuja função é *“sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local”*.<sup>31</sup>

Retomando a análise acerca dos Conselhos, temos o CMTMU (Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana), criado pela Lei complementar nº 020/99 e regulamentado pelo Decreto nº 10.645/15, que assim é definido:

Art. 1º - Fica instituído e regulamentado o Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana – CMTMU, órgão colegiado de controle social na gestão das ações pertinentes a mobilidade urbana do Município do Natal, de caráter consultivo, propositivo e participativo...

Quanto às suas atribuições, são as seguintes, entre outras:

Art. 2º - São atribuições do CMTMU, além de outras matérias levadas ao seu conhecimento por iniciativa do Titular da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana STTU:

- I – acompanhar e avaliar a política municipal de transporte e trânsito, conforme disposto na legislação aplicável e nas diretrizes estabelecidas pelo Plano de Mobilidade Urbana de Natal;

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 138.

II - fiscalizar e acompanhar a implantação do Plano de Mobilidade Urbana; III – participar das revisões do Plano de Mobilidade Urbana e de suas normas complementares;

Observando sua definição e, especialmente umas de suas atribuições, podemos afirmar tratar-se de um órgão muito importante para a gestão da mobilidade urbana, o qual possui atribuições em relação ao Plano de Mobilidade Urbana de Natal, embora o mesmo ainda esteja em fase de elaboração.

Em relação ao CONCIDADE/NATAL (Conselho da Cidade do Natal), temos a dizer se tratar de órgão que integra o Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município, cujo objetivo é articular política de desenvolvimento urbano sustentável. Foi criado em 2007, pela Lei Complementar 082, que dispôs sobre o Plano Diretor de Natal, e assim o definiu:

Art. 95 - Fica criado o Conselho da Cidade do Natal, CONCIDADE/NATAL, órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Gabinete do Prefeito que objetiva articular políticas de desenvolvimento urbano sustentável, com a ampla participação da sociedade e em conformidade com as políticas regionais e federais.

O CONCIDADE foi regulamentado em 2009, através da Lei nº 6.013, a qual em seu artigo 6º traz uma de suas funções e corrobora o que já afirmamos sobre mobilidade urbana como direito social e direito ao meio ambiente saudável:

Art. 6º. O princípio da função social da cidade será exercido pelo Conselho da Cidade do Natal, de modo a contribuir para que a Administração Municipal garanta o bem-estar de seus habitantes, bem como a redução das desigualdades sociais e econômico-regionais, mais especificamente quanto:

II – à obtenção de padrões adequados de mobilidade urbana;  
III – à obtenção de um meio ambiente sadio;

Quanto ao Plano de Mobilidade Urbana, não podemos tratar propriamente de seu conteúdo, pois o mesmo ainda está em fase de elaboração. O seu processo de criação teve início em 2014 com o aviso de licitação para contratação de empresa especializada para sua elaboração<sup>32</sup>. Todo o processo licitatório transcorreu até março de 2015, quando a empresa TECTRAN foi contrata ao preço de R\$ 671.500,00, em um contrato com vigência de 13 meses<sup>33</sup>. Em novembro do mesmo ano a Prefeitura, através da Secretaria de Mobilidade

---

<sup>32</sup> [https://portal.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/dom/dom\\_20141003](https://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20141003)

<sup>33</sup> [https://portal.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/dom/dom\\_20150323](https://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20150323)

Urbana (STTU), iniciou a convocação da sociedade à participação nas audiências públicas, porém no mês seguinte suspendeu as mesmas, vindo a retomar essas convocações em janeiro de 2016<sup>34</sup>. Enfim, as audiências foram realizadas em fevereiro desse mesmo ano, tendo sido divididas nas quatro zonas da cidade, em dias diferentes.

Tendo esse panorama das primeiras ações relativas ao plano de mobilidade, o que podemos afirmar é que ainda em 2015 a prefeitura disponibilizou um site ([www.planmob.com.br](http://www.planmob.com.br)) para que a população pudesse acompanhar o andamento dos trabalhos, bem como enviar suas demandas, o qual atualmente encontra-se desativado. Podemos ainda afirmar que o Plano de Mobilidade se encontra em fase de elaboração, e que com a prorrogação do prazo estabelecida pela Lei da Mobilidade Urbana, Natal terá até 12 de abril de 2022 para apresentá-lo elaborado e aprovado.

Em relação ao Plano Diretor, o atual está em processo de revisão, o que segundo a legislação era pra ter acontecido em 2017. Existe uma minuta, a qual será levada à Câmara Municipal para aprovação, o que se espera acontecer nos próximos meses<sup>35</sup>. A mobilidade urbana é tratada na Seção I (Do Sistema de Mobilidade Urbana), do Capítulo II (DO SISTEMA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS), possui uma Subseção, voltada ao planejamento para os deslocamentos de pedestres, denominada “Do Plano de Deslocamento Urbano para Pedestres”, que ficou assim definido:

Art.140 . Para fins desta Lei, entende-se como Plano de Deslocamento Urbano para Pessoas o conjunto de medidas necessárias à garantia de acessibilidade universal a todos os cidadãos no meio urbano, de forma a promover segurança, conforto e autonomia durante o exercício do direito de ir e vir.

Diante do quadro por nós constatado, podemos aferir que o município de Natal em termos de planejamento urbano possui uma longa história, a qual se desenvolveu de acordo com os momentos históricos vivenciados, seja do ponto de vista econômico, político, cultural. Como vimos, os aspectos políticos de cada época influenciam diversos setores da sociedade, sendo o planejamento urbano e, no nosso caso de estudo, a mobilidade urbana um desses aspectos, os quais não se apresentam de forma isolada, mas em interação uns com os outros.

Em termos legislativos, o município possui legislação pertinente, caso do Plano Diretor, carecendo integrar a esse o plano de mobilidade, mesmo para que não venha a sofrer

---

<sup>34</sup> <https://natal.rn.gov.br/sttu/>

<sup>35</sup> <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/>

as sanções decorrentes de sua inércia, uma vez que a Lei da Mobilidade Urbana as prevê. Sendo o Plano de Mobilidade Urbana o meio através do qual a Política Nacional de Mobilidade Urbana será efetivada, sua ausência significa prejuízos não apenas ao município, mas à sua efetivação como um todo. Com vistas a prevenir tal entrave, a lei 12.587/12, traz de forma expressa essa previsão:

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

§ 8º Encerrado o prazo estabelecido no § 4º deste artigo, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana caso sejam utilizados para a elaboração do próprio plano. (Redação dada pela Lei nº 14.000, de 2020)

Essa previsão legal não se trata apenas de punir o ente federativo, uma vez que os maiores prejudicados dessa medida seriam os próprios cidadãos que deixaram de dispor de recursos os quais seriam utilizados para satisfazer seus direitos. Nesse aspecto, o Estatuto da Cidade é mais severo, por assim dizer, com a própria pessoa do gestor público, pois estabelece sanções pessoais em caso de descumprimento:

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:

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

O dispositivo citado, em suma, nos diz que no caso de inércia do gestor municipal em cumprir o prazo estabelecido para aprovação do plano diretor, o mesmo incorrerá em crime de improbidade administrativa, podendo a vir sofrer todas as consequências desse ato decorrentes. Traçando esse paralelo entre as consequências do descumprimento das leis em comento, podemos afirmar que se trata de medidas impositivas, as quais visam garantir o exercício dos direitos por elas tutelados e, ainda que elas não existissem, esses direitos constitucionalmente estabelecidos deveriam ser garantidos, pois em nenhuma hipótese poderá eles deixar de ser concretizados por ausência de legislação infraconstitucional, caberia então ao judiciário tomar as medidas pertinentes.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2016. p.308

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise dos dispositivos legais por nós estudados, bem como dos dados coletados de diversas fontes, pudemos tecer algumas considerações acerca da situação da mobilidade urbana em nosso país e no município de Natal/RN. Inicialmente explanamos sobre os processos de urbanização e industrialização, especialmente a indústria automobilística, destacando o crescimento populacional nos centros urbanos e suas consequências. Esse crescimento associado à precarização das condições de vida tornou essas cidades ineficientes em termos de garantia dos direitos fundamentais de sua população.

Dos anos 50 do século XX até o advento da Constituição de 1988, podemos dizer que quase nada foi realizado em termos de mobilidade urbana, pelo menos não de forma uniforme e nem com bases constitucionais. Com a promulgação da atual Constituição, o tema veio à luz e a partir de seu texto positivaram-se as normas relacionadas ao planejamento das cidades, seus aglomerados, e conseqüentemente à mobilidade urbana. Em 2001, com o Estatuto da Cidade, o tema foi diretamente abordado, ainda que tratado como sinônimo de transporte coletivo, mas tratou-se de avanço, uma vez que atribuiu à União competência para instituição de diretrizes no que se refere ao tema, podendo ser considerado um prelúdio à política nacional de mobilidade urbana. Do Estatuto da Metrópole, lei de 2015, podemos concluir que foi norma de suma importância no que diz respeito à questão de pensar a mobilidade de forma globalizada, abarcando as regiões metropolitanas e, portanto, tornando esse planejamento mais eficiente, pois os municípios não existem de forma isolada, e as regiões metropolitanas devem ser planejadas de forma integrada, de modo a garantir a fruição dos direitos garantidos pelas políticas públicas afetas à mobilidade.

Abordamos também a mobilidade pelo viés da sustentabilidade e eficiência, pois de nada adiantaria tecer um longo debate sobre o tema, inclusive em termos legislativos, e não haver efetivo exercício desse direito. Em outros termos, para além de se buscar formas inovadoras de locomoção, é preciso que essas formas sejam coerentes com a preservação ambiental, assim entendida em sua globalidade. Se de outra forma fosse feito, em alguns anos a situação estaria caótica novamente, e ainda pior, pois a legislação atual talvez não fosse mais adequada ao cumprimento desse intuito.

Ao estudarmos a situação do município de Natal, nos ativemos a questões de cunho legal, analisando seus instrumentos legais aptos a efetivarem o direito dos cidadãos à cidade, direito esse não apenas de viver em seu território, mas usufruir de todos os equipamentos

disponíveis ao exercício de sua cidadania. A história do planejamento urbano, do ponto de vista da legislação, remonta a mais de quarenta anos, e nesse ponto podemos perceber que muito pouco se avançou em termos qualitativos. As vias, o transporte coletivo, enfim praticamente todos os elementos constitutivos do que abarcamos como pertencente à mobilidade, pouco evoluíram qualitativamente nesse período. O próprio plano de mobilidade não é uma realidade palpável, uma vez que se encontra em fase de elaboração, sem, no entanto, que seja de fácil acesso à população a sua atual situação, pois o site que fora disponibilizado para esse fim encontra-se desativado.

O que podemos, de modo geral, auferir através dos dados, conceitos e leis ora estudados, além da nossa vivência enquanto cidadãos, é que o tema é bastante vasto, sendo ele próprio um dos aspectos de outro tema bastante amplo, qual seja o planejamento urbano. Poderíamos tecer impressões a partir de vários ângulos, optamos por fazê-lo pelo viés legal e de dados reais, por entender que assim poderíamos traçar um paralelo entre o legal e o real. E assim, podemos afirmar que no quesito legislação possuímos muitos dispositivos, os quais garantem, ao menos teoricamente, que o cidadão terá seus direitos fundamentais prestados a contento. A realidade, contudo, se mostra ainda distante dessa eficiência, a nosso ver por questões relacionadas à complacência do legislador maior, só para citar o exemplo da Lei da Mobilidade, a qual levará dez anos para de fato ser cumprida pelos entes municipais, quiçá não haja nova prorrogação de prazo. Em termos culturais há que se operar uma mudança também, sairmos do modelo de desenvolvimento cujo estatus está relacionado a possuir coisas, que na maioria das vezes degradam o próprio ambiente em que vivemos. O conjunto de ações governamentais através de políticas públicas, campanhas, a mudança na concepção de valores por parte da população acerca de política, economia, enfim, essas e outras alterações efetuadas em conjunto, possuem o condão de mudar o quadro atual. Ressaltamos ainda a importância do tema para o mundo do direito, pois as necessidades da sociedade e que fazem emergir os dispositivos legais aptos a supri-las.

## **REFERÊNCIAS**

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BATTAUS, Danila M. de Alencar. OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. **O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira.** *Lua Nova* [online]. 2016, n.97, pp.81-106.

BOARETO, Renato. **A mobilidade urbana sustentável.** Revista dos transportes públicos – ANTP, São Paulo, n. 100, ano 25, p. 45-56, 2003.

BONAVIDES. Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 31 ed. São Paulo: Malheiros,2016.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm).

BRASIL. **Lei nº 12.587**, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm).

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: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)

BRASIL. Ministério das Cidades. Apresentação da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. SeMob. 2009. Disponível em: <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica1/textos/desenvolvimento-urbano/texto-3-2013-mobilidade-urbana-sustentavel.pdf>. Acesso em: 14/11/2020.

BUCCI, Maria Laura Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al (Org.). Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **“Políticas públicas e direito administrativo.”** *Revista de informação legislativa* 34.133 (1997): 89-98.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade Urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões.** Brasília: IPEA,2016. p.7-8.

CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social**. In: Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Brasília v.2, n.1, p.196-216, jan.-jun. 2016.

Diário Oficial do Município (natal.rn.gov.br/dom)

GOMES, Ricardo Almeida. **Transporte rodoviário de carga e desenvolvimento econômico no Brasil**: uma análise descritiva. 2006. Dissertação (Mestrado em Transportes) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; GALINDO, Ernesto Pereira. **A mobilidade urbana**: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. *Estudos avançados*, 2013, 27-39.

<http://deolhonosplanmobs.org/>. Acessado em 16/11/2020

<http://natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-618.html>

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/pesquisa/22/28120?ano=2009>

<https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/>

IBGE. **Censo Demográfico** 1872, 1890, 1900, 1920,1940, 1950, 1960,1970, 1980,1991, 2000 e 2010.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A mobilidade urbana no Brasil**. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Comunicados do IPEA número 94. Brasília, 2011.

LIMA, Pedro de. **Natal século XX**: do urbanismo ao planejamento urbano. Natal: EDUFRN, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

MIGLIARI JUNIOR, Arthur. **Crimes Ambientais**. São Paulo: Lex Editora, 2001.

NATAL. **Lei nº 6.013**, de 09 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a regulamentação do Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE/NATAL, estabelecendo suas competências, composição, entre outras providências. Natal: Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://portal.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/dom/dom\\_20091210.pdf](https://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20091210.pdf).

PORTUGAL, Licinio da Silva. MELLO, Andrea Justino Ribeiro. **Um panorama inicial sobre transporte, mobilidade, acessibilidade e desenvolvimento urbano.** In: PORTUGAL, L. S. (org.). Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano, cap. 1, 2017, p. 1 a 18. Rio de Janeiro. Brasil: Editora Elsevier.

SEABRA, Luciany Oliveira. GONZALES TACO, Willy. DOMIGUEZ, Emilio Merino. **Sustentabilidade em transportes:** do conceito às políticas públicas de mobilidade urbana. Revista dos Transportes Públicos, a. 35, 2º quadrimestre 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

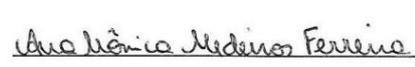


Governo do Estado do Rio Grande do Norte  
 Secretaria do Estado da Educação, da Cultura e dos Desportos – SECD  
 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - UERN  
 CAMPUS DE NATAL  
 Av. Dr. João Medeiros Filho, 3419 - Bairro: Potengi. Natal/RN. CEP 59120-200  
 Home Page: <http://www.uern.br> E-mail: [direito\\_natal@uern.br](mailto:direito_natal@uern.br)

### ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA

Ao décimo dia do mês de dezembro do ano de 2020, às 14:30h, através de vídeo conferência, o(a) Sr(a). **CAROLINA CÁSSIA DEFENTE**, aluno(a) matriculado(a), no campus de Natal, no 10º período do curso de direito desta instituição – semestre letivo 2020.1, defendeu publicamente e perante banca examinadora previamente constituída o trabalho de conclusão do curso – tcc (monografia), intitulado: “MOBILIDADE URBANA: ASPECTOS LEGAIS E A REALIDADE”. A Banca Examinadora foi constituída dos membros abaixo indicados, os quais atribuíram as respectivas notas, tendo o(a) aluna(a) obtido a **média**

**final 9,0 (nove)**. Em seguida, os examinadores assinaram a presente ata de defesa oral e divulgaram o resultado, do qual ficou o(a) aluno(a) ciente desde já, em cumprimento das diretrizes do PPC-Projeto Pedagógico do Curso de Direito (Matriz Curricular 2006).

BANCA EXAMINADORA	NOTA DO CONTEÚDO	NOTA DA APRESENTAÇÃO	MÉDIA PARCIAL
 Profª. Me. Mariana Vannucci Vasconcellos Professor(a) Orientador(a).	9,0	9,0	9,0
 Profª. Drª. Ana Mônica Medeiros Ferreira Membro 1	9,0	9,0	9,0
Prof. Dr. Carlos Sérgio Gurgel da Silva Membro 2	9,0	9,0	9,0
<b>MÉDIA FINAL</b>	nove		

Observações extras:

---



---



---



---

Visto do Coordenador de Monografia: \_\_\_\_\_

## Termo de Autorização para disponibilização de publicação eletrônica na Biblioteca Digital da UERN

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo ao SIB-UERN a disponibilizar através da Biblioteca Digital da UERN, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o texto integral da obra abaixo citada, conforme permissões assinaladas, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data 18/12/2020

### 1. Identificação da Publicação Eletrônica:

Nome do Curso: DIREITO  
 Autor: CAROLINA DE CÁSSIA DEFENTE  
 Matrícula: 01201504-0 e-mail: CAROLINADEFENTE@ALU.UERN.BR  
 Orientador: PROF.ª M<sup>ª</sup>. MARJANA VANNUCCI VASCONCELLOS  
 Co-orientador: —  
 Membro da banca: PROF.ª DR.ª ANA MÔNICA MEDEIROS FERREIRA  
 Membro da banca: PROF. DR. CARLOS SÉRGIO GULIEL DA SILVA  
 Data de Apresentação: 10/12/2020 Titulação: BACHAREL EM DIREITO  
 Título da Publicação Eletrônica: \_\_\_\_\_  
 Palavras-chave: MOBILIDADE URBANA  
 Instituição de Defesa: Universidade do Estado do Rio Grande do Norte  
 Agência de fomento: CAPES ( ) CNPQ ( ) ANP ( ) ( ) Outra: —

### 2. Informação de acesso ao documento: Liberação para publicação: Total ( ) Parcial

Em caso de publicação parcial, especifique a(s) parte(s) do(s) arquivo(s) restrito(s). Especifique:

[Assinatura]  
 \_\_\_\_\_  
 Assinatura do autor

18/12/2020  
 \_\_\_\_\_  
 Data

[Assinatura]  
 \_\_\_\_\_  
 Assinatura do Orientador

18/12/2020  
 \_\_\_\_\_  
 Data