

A racionalidade do planejamento urbano ambiental sustentável para a mobilidade urbana

Ligia Maria Silva Melo de Casimiro

Advogada. Mestre pela PUC/SP, doutoranda pela PUC/PR/URCA/CE. Professora dos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade Paraíso (FAP) de Juazeiro do Norte/CE, e de cursos de pós-graduação do Instituto Romeu Bacellar em Curitiba/PR. Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA).

Resumo: O direito à cidade integra o rol de direitos fundamentais sociais a partir da Constituição Federal de 1988, bem como a noção de função social da cidade, passando a depender da atuação pública para serem viabilizados. Por sua vez, o planejamento urbano ambiental é ferramenta fundamental para dar encaminhamento às ações públicas de intervenção no espaço urbano e fazer valer as políticas públicas garantidoras do acesso à cidade funcional. A mobilidade, como uma das funções sociais da cidade, corolária da circulação, só poderá ser implementada se a atividade de planejamento for racionalmente encaminhada respeitando um processo técnico e político, que garanta a participação social que, por sua vez, tem a finalidade de desvendar a vocação da cidade e as reais necessidades da população. O planejamento se configura como ferramenta fundamental na lei nacional de mobilidade, que prevê a elaboração de plano de mobilidade em consonância com o Estatuto da Cidade e com o plano diretor municipal para a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Palavras-chave: Direito à cidade; Função social da cidade; Mobilidade urbana; Planejamento urbano ambiental; Desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Sumário: 1 Introdução – 2 Direito à cidade e planejamento urbano ambiental – 3 A racionalidade do planejamento urbano ambiental para a mobilidade urbana – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A Constituição da República brasileira de 1988 prevê objetivos voltados para a proteção da dignidade da pessoa humana e da cidadania, a promoção do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e o combate às desigualdades. Tal escopo tem sido materializado com a atuação pública nas áreas, dentre outras, da habitação, saúde, meio ambiente, educação, cultura, mobilidade, com destaque para as zonas urbanas, embora ainda haja muito a avançar.

A partir das diretrizes constitucionais, pode-se defender que os elementos essenciais que podem garantir a efetividade aos direitos fundamentais sociais, bem como eficiência aos setores produtivos para que seja possível falar em desenvolvimento

resultam, em parte, de planejamento, provisão de bens e serviços públicos, postos à disposição da população a partir de recursos naturais, infraestrutura, mobiliário urbano, segurança jurídica. Com a Constituição Federal de 1988 planejamento, oferta e uso dos recursos naturais passam a ser centro das atenções das políticas públicas urbano-ambientais, entendidas de forma integrada incluindo meio ambiente natural e artificial, solo e recursos hídricos, conservação de energia, ar respirável, todos envolvidos e compondo a concepção do desenvolvimento sustentável ligado ao direito à cidade.

O direito à cidade, cunhado inicialmente pelo sociólogo Henry Lefebvre, em que defende ser a cidade o resultado das relações dos seres humanos, em um espaço dinâmico onde há grande integração material, constitui-se como referência à relação do espaço urbano construído e seu habitante.

A cidade, espaço das vários tipos de ações funcionais – formais, materiais, subjetivas – corresponde às necessidades das pessoas que nela convivem, recebendo vida por meio das relações humanas que ocorrem em seu território.

Partindo de tal premissa, toda atuação interventiva na cidade, seja ela individual ou coletiva, pública ou privada, terá impacto formal e material na piora ou melhora da qualidade de vida de seus cidadãos, este artigo analisa a racionalidade dos aspectos que envolvem a necessidade de planejamento urbano ambiental tendo por base a Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana e seus princípios.

2 Direito à cidade e planejamento urbano ambiental

O direito à cidade é um termo utilizado por urbanistas, filósofos, sociólogos e juristas, que identificam e reconhecem a presença da sociedade urbana construtora e destinatária de um espaço que reproduz as características das relações socioeconômicas e jurídicas, em um sistema econômico capitalista industrial, no qual o ser humano é idealizador e protagonista, usufruidor e vítima do território que habita, circula, se diverte, trabalha. O acesso a tais atividades no território urbano, o ser e o estar, são buscas humanas consagradas como direitos. A inacessibilidade para exercê-las é um tolhimento ao direito de cidadania.

Diante das buscas e anseios humanos e do processo de industrialização da sociedade capitalista, a cidade é, contemporaneamente, o resultado do processo em que a população, inserida no contexto da industrialização-urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social, concentrou-se em volta dos locais onde poderia exercer suas atividades laborais, gerando um alargamento da urbanização, em que o tecido urbano, além de estender-se, adensou-se.

Compreendida como um sistema de elementos com a finalidade de garantir subsistência, proteção e satisfação ao ser humano, a cidade é vista como a configuração de uma associação de pessoas que se relacionam em função de seus

interesses na busca por viver bem. Em sendo assim, as necessidades básicas dos grupos residentes em cidades foram se configurando naquilo que Le Corbusier identificou como funções sociais da cidade, permitindo identificar mais fortemente, sob tal prisma, o direito à cidade.

O filósofo Max Weber, que também escreve sobre a cidade, avalia sua funcionalidade econômica reforçando que “la mayor parte de sus habitantes viven de la industria y del comercio y no de la agricultura”.

As funções sociais da cidade foram listadas formalmente, a partir das ideias de Le Corbusier, durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna em 1933, em Atenas. Em tal encontro, foi elaborado um texto conhecido como Carta de Atenas, no qual, em seu item 77, restavam indicadas as seguintes funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano.

No ano de 1998 uma nova Carta de Atenas foi apresentada à comunidade internacional e adotada pelo Conselho Europeu de Urbanistas, prospectando as cidades europeias para o século XXI, defendendo as cidades em rede, em que, como reforça Thiago Marrara, o conceito central seria a ideia da cidade coerente. Em 2003 essa carta sofreu nova revisão em Lisboa, Portugal, recebendo o nome de Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas.

A nova Carta de Atenas 2003 propõe uma rede de cidades que possa:

conservar a riqueza cultural e diversidade, construída ao longo da história; conectar-se através de redes funcionais; manter uma fecunda competitividade, porém esforçando-se para a de uma variedade colaboração e cooperação e contribuir para o bem-estar de seus habitantes e usuários.

Ainda que sua definição esteja mais próxima da realidade europeia, no Brasil, as diretrizes jurídico-urbanísticas e as necessidades dos cidadãos também indicam a mesma configuração de cidade.

A cidade coerente da nova Carta de Atenas, pode ser compreendida no formato da urbes sustentável que se pretende desenvolvida e acessível a todos, coerente com a previsão de direitos fundamentais do ser humano. Dentre os itens contidos na ideia de cidade coerente estão o planejamento, a ser encampado pelo poder público, atento aos recursos ambientais não renováveis, às questões que envolvem atividade econômica, mobilidade, à promoção do senso de comunidade pela ocupação dos espaços, dentre outros, bem como atentos à saúde e segurança da população.

É possível dizer que as diretrizes da nova Carta de Atenas direcionam para um desdobramento do alcance material das funções da cidade em consonância com o uso racional dos recursos, indicando que é necessário planejamento para enfrentar as questões que impedem o usufruto das várias dimensões de direitos fundamentais, os quais dialogam diretamente com a noção de direito à cidade.

Por meio do ordenamento jurídico brasileiro, entende-se que o direito à cidade se firma com a incorporação das diretrizes indicadas pelas Cartas de Atenas, de 1933, 1998 e 2003, a partir de prescrições constitucionais e infraconstitucionais, tais como o artigo 1º a 3º, artigo 6º, 20, inciso IX, 21, incisos XVIII, XIX, XX, 182, *caput*, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. As cidades brasileiras estão balizadas por definições legais que direcionam juridicamente o uso e a ocupação de seu território, definindo a presença e a importância das funções sociais da cidade, bem como a oferta de bens e serviços que atendam aos interesses e necessidades da população, em equilíbrio com o meio ambiente.

Reforçando tal ideia, a legislação brasileira impõe uma série de ações a serem executadas pelo Poder Público, partindo de um comando para o planejamento público, sempre envolvendo a presença dos citados bens, serviços públicos, bem como infraestruturas e mobiliários urbanos, por meio de planos municipais, estaduais e regionais. O Plano Diretor municipal é a principal referência, como descrito pelo texto constitucional no artigo 182.

A cidade está no centro dos debates sobre o direito ao desenvolvimento e o direito à autodeterminação, devido à sua importância econômica, social e cultural, seja em âmbito metropolitano, regional, nacional ou internacional. O espaço citadino deve oferecer ao cidadão condições e oportunidades equânimes independente de suas características sociais, econômicas, culturais e religiosas, o que envolve investimentos e intervenções que garantam meios de acesso a bens, recursos, serviços e oportunidades para todos. Trata-se do direito à cidade que deve permitir a todos crescer e desenvolver-se, circular, habitar, trabalhar, buscar ser feliz.

Sendo assim, os ajustes para que a cidade funcione, promova acesso a direitos se dá, essencialmente, na construção, transformação/readequação do território, tendo o planejamento como referência. As ações interventivas, públicas e privadas, devem encarar a cidade como um organismo vivo que não existe dissociado das necessidades de seus habitantes, pois representa para os mesmos um conjunto de valores materiais e imateriais a compor e sedimentar a ideia de bem-estar social propalada na Constituição Federal de 1988.

O Direito à Cidade compreende o acesso universal aos bens, serviços e equipamentos urbanos, que de maneira planejada promoverão acesso à terra urbanizada, melhores condições de moradia, usufruto do meio ambiente sadio, lazer, transporte de qualidade, saneamento, acesso à educação e saúde. Para que a cidade consiga ser lócus do exercício de tais funções, complexas diante do número de pessoas sediadas, é preciso incorporar uma nova concepção de atuação pública.

Tal concepção deve estar baseada em planejamento, participação social, gestão democrática e promoção da justiça social, reconhecendo a presença de todos os habitantes, incluindo-os como protagonistas e destinatários da justa distribuição de

bens e serviços urbanos. O planejamento não é mais uma opção do administrador, que deve fazê-lo no exercício da sua função vinculada à execução de ações em prol do interesse público.

O balizamento das ações a serem desenvolvidas na urbe necessita ser concebido e promovido pela atuação pública integrada e global, propiciando a realização do acesso à terra urbana estruturada ambientalmente, que garanta equilíbrio, enfrentando também as causas da insalubridade que tanto maltratam a população hipossuficiente.

O planejamento tornou-se um processo institucionalizado com fundamentos jurídicos na Constituição Federal de 1988, obrigatório aos que exercem a função pública executiva. Sem planejamento, o Município não consegue identificar e aplicar recursos públicos, bem como não elabora seu plano diretor, previsto no capítulo da Política Urbana, artigo 182, *caput*, da Constituição Federal. O planejamento urbanístico, traduzido em normas técnicas, tem a função de transformar a realidade existente, ao definir os objetivos da atuação pública.

Para Eros Grau o planejamento, que necessita de compreensão sobre as funções distintas que exerce para o Estado, seria uma forma racional de previsão de comportamentos, econômicos e sociais futuros, pela formulação de objetivos e definição de meios de ação coordenados explicitamente. Reforça a ideia de que o planejamento citado pela Constituição, no artigo 174, parágrafo 1º, trata-se de planejamento do desenvolvimento econômico, considerado econômico e social, e que não se afasta do planejamento urbano.

Ao tratar do planejamento urbano não se pode olvidar de elementos como finalidade e instrumentalidade. O planejamento é um processo político que visa o alcance de melhoria de algo, no caso o usufruto racional, útil e aprazível do espaço citadino, bem como serve de instrumento para alcançar a maior efetividade possível no empreendimento das ações executadas para tal fim.

Trata-se de uma atividade que envolve técnica e política, voltada para o presente e o futuro, buscando prever e lidar com o espaço público e seus atores, bem como com a evolução das relações sociais, culturais, econômicas. O planejamento poderá aumentar a capacidade de eficácia das decisões, aferir problemas e dificuldades diante de situações que recebem o influxo de variadas condições socioeconômicas e ambientais.

Ainda, é preciso lembrar que para a concretização do direito à cidade, planejar as ações públicas que resultarão em planos de atuação interventiva substanciados por regras jurídicas é essencial, já que o poder público só pode agir com base em previsões legais.

Atrelado aos elementos que estão na ordem do dia da cidade, o urbano e o ambiental, têm-se as diferenças locais e regionais bem como a migração entre localidades e regiões, de maneira sazonal, e que muito podem impactar na dinâmica

de uso e ocupação dos espaços. Avaliando essa dinâmica, é possível dizer que há, no Brasil, um modelo de cidade dividido entre a possibilidade de inserção nos circuitos tecnológicos e globalizados de mercado, para poucos, e a situação do trabalhador excluído socioespacialmente. Sendo assim, na ausência de reflexões, debates públicos, tomada de decisões e ações, o usufruto do direito à cidade se daria para uma pequena parte dos moradores urbanos.

O usufruto do direito à cidade pode ser ofertado a partir da realização de um conjunto de políticas públicas, que por sua vez são resultantes de uma atividade de planejamento a ser elaborada e posta em prática, em diálogo com a sociedade. Tal planejamento deve ofertar dados, objetivos e subjetivos, elementos para apreciação de situações reais, envolvendo questões urbanas e ambientais, tais como o impacto de empreendimentos em mananciais e estruturas de abastecimento; na malha viária já existente, no índice de poluição atmosférica; nas condições de habitabilidade em determinados bairros.

Esses dados e elementos devem ter uma função estratégica, aproximada, tanto do contexto das relações sociais como da própria sociedade. O planejamento, diante das previsões constitucionais de 1988, é fundamental para indicar o caminho a ser percorrido pelo poder público na concretização das necessidades vitais do cidadão no território da cidade, e por isso mesmo necessário que se construa e materialize sob a égide da dialogicidade, amparado no veio da democracia participativa. Como falar em função social da cidade, em cidade coerente, sem dialogar com o cidadão?

Um momento antes desse debate é preciso dizer que o processo de integração entre políticas urbanas e ambientais, pelo qual se materializa a feição da cidade, configura um campo de forças complexo e conflituoso, concebido historicamente por objetivos, processos concretos e mecanismos políticos institucionais específicos. Se se trata de um desafio prático vincular o planejamento urbano à participação social, ainda é, também, um grande desafio garantir a simultaneidade necessária de resolução de demandas urbanas e garantia de sustentabilidade, sobretudo no que toca a uma das funções sociais da cidade, a mobilidade urbana de grande parcela da população nas cidades.

3 A racionalidade do planejamento urbano ambiental para a mobilidade urbana

A mobilidade urbana trata-se de um desdobramento do direito de ir e vir, sendo a possibilidade real das condições de deslocamento das pessoas dentro do território urbano, ainda que os mesmos lá não habitem, permitindo que os cidadãos possam realizar suas necessidades e acessar bens e serviços, sejam os mesmos públicos ou privados.

A rotina do cidadão urbano tem se caracterizado pelo intenso uso do transporte motorizado e todos os efeitos que pode representar na vida da população urbana, com destaque para os problemas ambientais, a perda de tempo, individualmente considerada, bem como o aumento de acidentes de trânsito. Aliado a tais condições tem-se a deficiência do transporte público, ausência de investimentos nos corredores de circulação motorizada atrelado ao alto custo do serviço para o cidadão, tem-se ainda o acesso precário da população de baixa renda aos equipamentos e serviços públicos, a degradação ambiental – que tem acompanhado o desenvolvimento urbano –, afetando todos os cidadãos e de forma especial os residentes na periferia das grandes cidades.

Racionalmente é possível dizer que a mobilidade nas cidades encontra-se cada vez mais reduzida ainda que a funcionalidade social da cidade tenha na mobilidade urbana um de seus atributos. A característica funcional resulta da sua representatividade para a sociedade já que, para se atingir desenvolvimento, a capacidade de deslocamento do cidadão é fundamental. Transitar, trafegar, circular, para o trabalho, para a escola, ao centro de compras, por lazer são ações inerentes ao ser humano e elementares ao bom funcionamento das cidades, que podem garantir qualidade de vida, acesso a oportunidades de crescimento social e econômico, o que envolve tanto quem reside na zona rural como na zona urbana.

Sendo assim, a mobilidade é consequência de intervenções públicas e comportamentos privados e públicos, o que envolve oferta adequada de serviços de transporte, infraestrutura viária, equipamentos públicos, bem como ciência das necessidades dos cidadãos para a promoção do acesso às condições de mobilidade. Por se tratar de uma função pública destinada a garantir a acessibilidade para todos, implica em investir nas prioridades que atendam aos deslocamentos de maneira eficiente e eficaz.

A Lei n. 12. 587/2012 que trata da política sobre mobilidade urbana traz em seu bojo, especificamente, a definição do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana indicando-o como o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garantam os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município. Trata-se de significativo ganho para a política urbana o reconhecimento e a nomeação do sistema de mobilidade urbana a partir da denominação dos modos de transporte, serviços e infraestrutura, seu dever de acessibilidade geral, ainda que se trate de serviço público já, há muito, balizado na universalidade do atendimento.

Para pensar na eficácia do sistema de mobilidade que garanta o funcionamento da cidade de maneira equilibrada, sustentável, parte-se da ideia de que é preciso pensar no que necessita e deseja a população, bem como qual a dimensão que devem ter as ações promotoras de acesso e quais os impactos disso para o meio ambiente.

O planejamento urbano ambiental é o principal instrumento para viabilizar políticas públicas de garantia da mobilidade urbana. A exigência de planejamento, que é concomitante com a atuação ativa do Estado no domínio econômico-social, impõe-se como mecanismo essencial de organização estatal, determinante para os investimentos na área, propulsor para o desenvolvimento e para o controle das ações que envolvem posturas mitigadoras dos impactos ambientais.

O Plano Diretor, o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana, de acordo com a Constituição Federal, tem a função de definir a configuração da cidade e sua funcionalidade. Esse instrumento, constitucionalmente previsto, é parte de um processo de planejamento municipal, a ser elaborado e aprovado como texto legal, com a máxima participação de toda a sociedade, atrelando as diretrizes da Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – à realidade do Município a que pertence.

Para tanto, seria necessário encampar um processo, tendo como personagem central a população, que agregasse alternativas que vão desde o melhoramento tecnológico do serviço de transporte público e privado, incluindo os bens utilizados para tal prestação – os ônibus, vans, táxis – que emitem gás poluente, até o planejamento específico que privilegiasse as características e vocação da cidade.

As cidades brasileiras têm as mais variadas configurações, dentre elas merecem atenção as componentes de região metropolitana e aquelas que são centro de turismo sazonal, por exemplo, e que foram listadas especialmente pelo Estatuto da Cidade, no artigo 4. Esse processo de planejamento deve se concentrar em melhorar a oferta do serviço de transporte, envolvendo qualidade e eficiência, e reduzir os impactos ambientais com a emissão de gases.

Para que a provisão de serviços chegue ao cidadão é preciso que o planejamento avance em sua materialização, que os planos estejam verdadeiramente conectados a políticas públicas, como mediadores principais das escolhas no sentido da construção de alternativas capazes de contemplar os interesses em sua dupla dimensão: as demandas sociais de circulação, trânsito e tráfego, e de qualidade de vida urbana, o que envolve proteger o meio ambiente no presente e para o futuro.

Para o planejamento urbano ambiental da mobilidade urbana é preciso ter em mente o fenômeno da expansão urbano territorial, uso e ocupação da cidade, reconhecendo que a mesma, para além dos limites formais federativos, é palco de pressões que envolvem o mercado, relações políticas, públicas e privadas, sendo (re)desenhada pelo comportamento (in)consciente de quem dela usufrui. Sem dados e elementos objetivos e reais, o conjunto de informações que auxiliam no processo de planejamento pode se desconectar da realidade e o enfrentamento das questões que envolvem a complexidade urbana não conseguirá promover a mobilidade sustentável.

O planejamento urbano ambiental deve ser estruturado de maneira que a avaliação do perfil de cada cidade envolva o estudo da situação e das condições de

deslocamento, bem como das possibilidades existentes de intervenção atrelados aos estudos de viabilidade. Segundo Rafael Barczak e Fábio Duarte é possível atuar de forma mitigadora nos impactos ambientais gerados pela mobilidade urbana com o planejamento e desenho urbano de redistribuição espacial da ocupação do território, reordenamento ecológico e mudanças das formas e padrões de consumo, que tem incluído a cidade como bem a ser negociado e consumido, pressionando os recursos ambientais urbanos.

O planejamento urbano ambiental é, também, uma atividade jurídica já que respalda e vincula a atuação pública de controle, regulação e intervenção no território da cidade. Seu papel de instrumentalizar as políticas públicas urbanas é também um requisito procedimental para garantir a atuação do poder público, que tem por dever tanto promover o acesso aos direitos como resguardá-los. Promover o direito à cidade sustentável e democrática, garantir a mobilidade sustentável em cidades pequenas, médias e grandes é um desafio e um dever a ser encampado por cada um dos gestores municipais competentes.

A mobilidade é um aspecto da circulação, no qual também está incluída a acessibilidade. Para que a circulação, uma das funções sociais da cidade, seja viabilizada a interferência pública é fundamental garantindo infraestrutura viária que possa diminuir tempos de deslocamento e de imobilização no trânsito. A relação entre as políticas urbanas que indica a Lei de mobilidade no artigo 6º direciona para um (re)desenho da cidade que, integre os espaços utilizados para habitação, trabalho, lazer; que favoreça o acesso à informação, igualdade de condições de usufruir dos serviços e controle das formas de prestação com reguladores de poluição ambiental, promovendo desenvolvimento urbano.

A racionalidade do planejamento urbano ambiental para a mobilidade está configurada em previsões constitucionais e infraconstitucionais, permeando toda legislação que proteja e garanta os direitos fundamentais conquistados pelos brasileiros, já que se firma como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e social.

Entende-se que não se trata de uma escolha do gestor, mas de um dever que se justifica na própria função pública, já que a própria lei de mobilidade define, entre diretrizes e princípios, o campo de atuação do administrador público. Se se trata de um dever, seria possível, talvez, defender o planejamento urbano ambiental como um direito do cidadão.

No campo prático, o gestor se confronta com a necessidade de garantir a realização da mobilidade urbana a partir da utilização de recursos escassos, sejam os financeiros, materiais ou ambientais, envolvendo interesses diversos e complexos que exigem uma tomada de decisão. A realidade social é dinâmica e o desenvolvimento não se dá sem essa funcionalidade urbana.

A própria mobilidade passou a ser um bem econômico quando o cidadão tem que racionalizar e ordenar seus movimentos de deslocamento. Passa a ser também um objeto de desejo, para além de uma necessidade vinculada à ideia de dignidade da pessoa humana.

De acordo com a Lei n. 12.587/2012, o planejamento urbano ambiental para a mobilidade deve assumir a pauta dos diferentes tipos de transporte como plano setorial, em especial o transporte público de qualidade, tanto quanto a previsão e infraestrutura para outras formas de deslocamento que envolvam veículos motorizados ou não.

A responsabilidade pelo planejamento vai abarcar diversos setores públicos, dentro e fora de cada unidade federativa, que deverão atuar no estudo da situação e no estabelecimento e escolha de prioridades ao lado da sociedade, permitindo-lhe a participação efetiva, como recomenda o princípio da democracia participativa. No artigo 2º da Lei de mobilidade, o acesso universal à cidade só se dá por meio do planejamento e gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, o que implica na necessidade da oferta dos instrumentos de gestão participativa para a sociedade.

Ao tratar do tema da responsabilidade, cabe apontar que incluir a população no processo de planejamento urbano ambiental nas funções da cidade permite que a mesma assuma seu papel transformador e protagonista na busca do desenvolvimento sustentável. Não custa anotar o que aduz Vladimir Passos Freitas:

Já para o ser humano não há como definir o exato espaço necessário. Afinal, ele tem tendência à adaptação, e até mesmo a sua alimentação pode ser reduzida a quantidades pequenas através de técnicas modernas e sofisticadas. Todavia, é preciso que se analisem as condições mínimas necessárias para a sua estabilidade psicológica. Atualmente, psicólogos, psiquiatras, arquitetos, planejadores urbanos e sociólogos tentam estabelecer as condições mínimas para uma vida saudável nas megalópoles.

O comentário reforça a ideia da cidade planejada de acordo com seus habitantes e sua aptidão, da função social ser traçada respeitando necessidades cidadãs que estejam em consonância com seu comportamento cultural, suas atividades vocacionais, econômicas, turísticas, religiosas, com sua geografia.

A mobilidade urbana é uma das condições para o exercício do direito à cidade, identificada como sustentável pelo Estatuto da Cidade. Deixar de promover a mobilidade é comprometer o uso da cidade, impedir que ela permita ao ser humano se desenvolver, componente necessário para se aferir o desenvolvimento urbano sustentável.

Para que a circulação esteja acessível a quem dela queira fazer uso faz-se necessário elaborar um processo de leitura objetiva da realidade que envolva todo o território da cidade, considerando sua dimensão, forma, vocação e sua relação ou não com as demais cidades no seu entorno, aliado à análise e reconhecimento da correlação de forças existentes entre os diversos segmentos, observando com firmeza o arcabouço jurídico existente. Para que se possa elaborar e implementar o projeto de política urbana de mobilidade é preciso planejar com critérios definidos de ordenamento territorial, econômicos e socioambientais.

4 Considerações finais

No atual Estado Democrático e Social de Direito brasileiro, o ambiente da cidade assume um papel preponderante na busca pelo pleno desenvolvimento. A função social da cidade e o direito a usufruir da oferta de seus característicos bens e serviços passaram a ser um valor social.

As políticas públicas para o desenvolvimento urbano passaram a ser fundamentais para a transformação da realidade cidadina, vinculando a sociedade e suas necessidades – produtora e produto da cidade – às ações estatais. Sendo assim, o planejamento, traço característico de uma atuação administrativa eficiente, impessoal, proba, tem papel preponderante na promoção e proteção dos direitos. Trata-se de um instrumento pelo qual a ação administrativa do Estado se desenvolve cumprindo um desenho em que estão estabelecidas as diretrizes espaciais, temporais e de conteúdo, habilitando o poder público a cumprir o previsto no texto normativo constitucional e infraconstitucional, e os cidadãos a terem satisfeitas parte das suas necessidades.

O planejamento urbano ambiental para a mobilidade deve estabelecer objetivos e metas para modificação da realidade vigente, atuação pública que deve envolver investimentos em infraestrutura e mobiliário urbano para comportar e abrigar a gama de serviços que devem estar à disposição do cidadão configurando a cidade funcional.

O direito à cidade, vinculado aos direitos fundamentais sociais, passa então, não só a ser protegido juridicamente, como também deve ser promovido por um conjunto de ações materializadas pela atividade administrativa do Estado, dadas a sua essencialidade na realização do bem-estar social, portanto na concretização do direito à cidade. Para a concretização dos direitos fundamentais, verifica-se a necessária associação de elementos normativos e diretrizes políticas descritas nos comandos constitucionais, entrelaçando a atuação institucional às políticas públicas.

Dando sequência a tal ideia é que se faz a associação em que a atuação prestacional do Estado é um mecanismo para a realização do direito à cidade, em que se associa a mobilidade urbana. O dever de agir para ofertar o acesso ao direito à cidade está definido nas competências formais que cabem a cada ente federativo,

com contornos mais nítidos a partir das diretrizes legais sobre as várias tarefas que envolvem a gestão urbana, dentre elas o planejamento urbano ambiental para a mobilidade.

Sendo assim:

a) A garantia do direito à cidade é a garantia de determinados direitos fundamentais, sendo imperativo a sua presença na agenda pública municipal, estadual e federal;

b) O planejamento configura-se como um viabilizador dos direitos fundamentais sociais, promovendo acesso bens e serviços;

c) O planejamento exercido e executado de maneira democrática, com a participação social, legitima o Estado a intervir, decidir e agir administrativamente no território da cidade;

d) É fato que o planejamento é um processo técnico, político e jurídico a ser desenvolvido no âmbito da atuação pública, relacionado a conflitos e tensões que, em nome da democracia participativa, deve garantir a gestão democrática da cidade por meio da participação social;

e) Ações para a mobilidade urbana sem atenção com os impactos ambientais não podem ser consideradas sustentáveis e nem garantir efetivo desenvolvimento urbano;

f) Planejar urbanística e ambientalmente políticas para a mobilidade urbana é garantir a possibilidade de justiça social no âmbito da função social da cidade;

g) Planejamento urbano ambiental é uma obrigação a ser efetivada pelos poderes públicos que formalizará um processo garantidor de acesso a direitos fundamentais sociais. Sendo meio para viabilizar direitos é possível defender que o planejamento é um dever público;

h) Somente com planejamento urbano ambiental se pode ofertar adequadamente meios de deslocamento correspondentes às necessidades do cidadão urbano, promovendo mobilidade com justiça e equilíbrio ambiental.

Rationality of the sustainable environmental urban planning for the urban mobility

Abstract: The right to the city is part of the list of fundamental social rights from the 1988 Federal Constitution and the notion of social function of the city, going to depend on the public performance to be made possible. In turn, the environmental urban planning is a fundamental tool to give referral to intervention of public actions in urban areas and enforce public policies guarantors of access to functional city. Mobility, as one of the social functions of the city corollary of circulation, can only be implemented if the planning activity is rationally directed respecting a technical and political process, ensuring social participation that, in turn, aims to unravel the vocation of the city and the real needs of the population. Planning is configured as a fundamental tool in the national law of mobility, which provides for the development of mobility plan in line with the Statute of the City and the municipal master plan for the promotion of sustainable socioeconomic development.

Keywords: Right to the city; Social function of the city; Urban mobility; Environmental urban planning; Sustainable socioeconomic development.

Referências

- BALBIM, R. *et al.* *Transporte integrado social – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana*. Nota técnica n. 4. DIRUR/IPEA, Brasília, 2013.
- BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora, 2013, p. 17.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BARCZAK, Rafael; DUARTE, Fábio. Impactos ambientais da mobilidade urbana: cinco categorias de medidas mitigadoras. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 4, n. 1, p. 13-32, 2012. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/urbe?dd1=6027&dd99=view&dd98=pb>>. Acesso em: 25 fev. 2015.
- BRASIL. *Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 25 fev. 2015.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. In: GARCIA, Maria (coord.). *A Cidade e seu Estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R. H. M. Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil: uma análise da POF 2003 e 2009. *Texto para Discussão 1803*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2012.
- CUNHA, José Marcos Pinto da. Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise. *São Paulo Perspec.* [online]. 2005, vol. 19, n. 4, p. 3-20. Disponível em: : <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392005000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 fev. 2015.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.
- ELIAS, Norbert. *A Sociedade dos indivíduos*. SCHROTER, Michael (org.); RIBEIRO, Vera (trad.); Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo; GRAU, Eros Roberto (org.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FERREIRA, J. *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. São Paulo: Vozes/Editora da Unesp/Anpur, 2007.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 3ª ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: RT, 2005.
- GABARDO, Emerson. *Interesse Público e Subsidiariedade*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- 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.
- HEIDEGGER, Martin. *Construir, Habitar, Pensar*. Trad. de Marcia Sá Cavalcante Schuback. Disponível em: <http://www.proureb.fau.ufrj.br/jkos/p2/heidegger_construir,%20habitar,%20pensar.pdf>, p. 1. Acesso em: 20 fev. 2015.

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.
- 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: Editora UFPR, 2004.
- LA NOUVELLE CHARTE d'ATHÈNES 2003. Disponível em: <www.ceu-ectp.org>. Acesso em: 20 fev. 2015.
- LE CORBOUSIER. *Planejamento urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1971.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução de Rubens Frias. Primeira Edição. São Paulo: Moraes, 1991.
- LUFT, Rosângela Marina. *Políticas Públicas Urbanas – premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MARRARA, Thiago. *Bens Públicos: Domínio Urbano: Infra-estruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- MELO, Lígia. *Direito à Moradia no Brasil: Política Urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Gerenciando o futuro: a conquista da visão estratégica*. Rio de Janeiro: Record, 1991, p. 19.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto direito fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2010.
- 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.
- OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos estudos – CEBRAP* [online]. 2011, n. 89, p. 89-109. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002011000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 fev. 2015.
- SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida – Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *A Proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- SOUZA, Hebert. *Como se faz análise de conjuntura*. Petrópolis: Vozes/Ibase, 1984.

TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial. *In*: SARLET, Ingo W. (org.). *Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

WEBER, M. *La ciudad*. Madri: La Piqueta, 1987.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. A racionalidade do planejamento urbano ambiental sustentável para a mobilidade urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 87-101, jul./dez. 2015.
