



## REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

### **Administração Pública no século XXI: planejamento, mobilidade urbana e desenvolvimento socioeconômico.**

*Public Administration in the XXI century: planning, urban mobility and socioeconomic development.*

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro e José Patrício Pereira Melo

**Resumo:** O planejamento é um instrumento público para a atuação administrativa eficiente, impessoal e democrática que, utilizado no processo de desenvolvimento socioeconômico, tem papel preponderante na elaboração de políticas públicas para o acesso e proteção dos direitos fundamentais sociais a serem promovidos pela Administração Pública, incluídos aqueles identificados no direito à cidade. Defende-se, portanto, que para que o Estado possa atuar na promoção do interesse público e, simultaneamente, lidar com problemas complexos como a escassez de recursos das mais diversas ordens, necessários a manutenção do bem-estar social, é obrigado a agir de modo racional e estratégico investindo, em especial, em planejamento para mobilidade urbana, como elemento funcional e condicionante para a promoção do desenvolvimento e do acesso aos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Planejamento; desenvolvimento socioeconômico; direitos fundamentais sociais; mobilidade urbana; administração pública.

**Abstract:** Planning is a public tool for efficient administrative operations, impersonal and democratic that used in the socioeconomic development process, plays an important role in the development of public policies for access and protection of fundamental social rights to be promoted by public authorities, including those identified in right to the city. It is argued therefore that for the state to act in promoting the public interest and simultaneously deal with complex problems such as scarcity of resources from various orders, necessary to maintain the welfare state, it is obliged to act so rational and strategic investing, especially in planning for urban mobility, as a functional element and condition for promoting development and access to fundamental rights.

**Keywords:** Planning; socioeconomic development; fundamental social rights; urban mobility; Public administration.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n2p284-295>

**Artigo submetido em:** abril de 2016

**Aprovado em:** julho de 2016

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI: PLANEJAMENTO, MOBILIDADE URBANA E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Ligia Maria S. M. de CASIMIRO\* e José Patrício Pereira MELO\*\*

*1. Introdução; 2. Direito à cidade e planejamento para o desenvolvimento; 3. A racionalidade do planejamento para o desenvolvimento socioeconômico por meio da mobilidade urbana; 4. Considerações finais; 5. Referências bibliográficas*

### 1. Introdução

A busca por desenvolvimento socioeconômico que foi inserida na agenda da Administração Pública brasileira a partir do início do século XXI, tem estado atrelada à procura por mais e melhor qualidade de vida nos centros urbanos, crescimento econômico e provisão de bens e serviços que amparem todos os segmentos sociais. Tal desenvolvimento deve ser entendido como uma construção política de toda sociedade, um projeto social que vai além do plano econômico que, planejado, pode garantir a todos, paulatinamente, o acesso aos direitos previstos na Constituição (ROCHA, 2015, p. 323-333).

Os objetivos da República brasileira, descritos no texto constitucional de 1988, estão voltados para a proteção da dignidade da pessoa humana, promoção do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e combate às desigualdades. Tal escopo pode ser materializado, ainda que haja uma variação de região para região, com a atuação pública em áreas como habitação, saúde, meio ambiente, saneamento básico, mobilidade e lazer, por meio de ações direcionadas às necessidades dos indivíduos (MAGRIN, 1999, p. 291-306). Trata-se da previsão de um programa estatal voltado à realização do processo de desenvolvimento socioeconômico em que a Administração Pública possui papel preponderante, envolvendo planejamento e a elaboração de políticas públicas para garantir acesso aos direitos sociais, econômicos e culturais, em especial no âmbito da cidade, dada a configuração primordialmente urbana da sociedade contemporânea.

### 2. Direito à cidade e planejamento para o desenvolvimento

O direito à cidade passou a ser um termo utilizado por urbanistas, filósofos, sociólogos e também 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. Tudo isso em um sistema econômico capitalista industrial, no qual o ser humano é idealizador e protagonista, usufruidor e vítima do território que habita, circula, trabalha. O acesso a tais atividades no território urbano, o ser e o estar, são buscas humanas consagradas como direitos e também como função social da cidade. A inacessibilidade para exercê-las é um tolhimento ao direito de cidadania (HEIDEGGER, s. a., p.1).

Para realizar o desenvolvimento, a partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento passa a ser uma ferramenta essencial da Administração Pública. Tal atividade foi desatrelada formalmente da característica autoritária que a demarcou como ação administrativa em meados do século XX, para estar presente na elaboração de tarefas públicas de organização administrativa, que ofertam bens e serviços, intervenções urbanas, que promovem o uso dos recursos naturais no âmbito das cidades. As políticas públicas passaram a ser a principal forma de modificação da realidade socioeconômica, devendo ser

---

\* *Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo. Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutoranda em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.*

\*\* *Professor de Direito da Universidade Regional do Cariri. Mestre pela Universidade Federal do Ceará. Doutorando em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.*

entendidas e formatadas de maneira integrada, incluindo atenção com o meio ambiente natural e artificial, solo e recursos hídricos, conservação de energia, ar respirável, envolvendo e compondo a concepção do desenvolvimento socioeconômico.

Partindo de tal premissa, toda atuação interventiva por meio da Administração Pública terá impacto formal e material na piora ou melhora da qualidade de vida de seus cidadãos e os elementos essenciais que poderão dar efetividade aos direitos fundamentais sociais, garantir 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 e mobiliário urbano, garantindo segurança, inclusive a jurídica (HACHEM, 2013, p. 150-151).

Sob essa perspectiva, importante, pois, trazer o tema do direito à cidade e suas origens para localizá-lo nas ações públicas e na realização da ideia de desenvolvimento. Cunhado inicialmente pelo sociólogo Henry Lefebvre (1991), o mesmo defende ser a cidade o resultado das relações políticas, econômicas e culturais dos seres humanos, em um espaço dinâmico onde há grande integração material com o território ocupado.

Ao analisar-se o processo de industrialização da sociedade capitalista, a cidade é, contemporaneamente, o resultado do processo em que a população, inserida no contexto da urbanização, crescimento econômico e vida social, concentrou-se em volta dos locais onde poderiam exercer suas atividades laborais, gerando um alargamento do tecido urbano que, além de estender-se, adensou-se (LEFEBVRE, 1991, p. 10).

Compreendida como um sistema de elementos com a finalidade de garantir estabilidade, 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 (ELIAS, 1994, p. 72.-75). Em sendo assim, as necessidades básicas dos grupos residentes em cidades foram se conformando naquilo que Le Corbusier (1971, p. 53) - autor de grande referência para o urbanismo - identificou como funções sociais da cidade, permitindo identificar mais fortemente o que contém a noção de direito à cidade.

As funções sociais da cidade foram listadas formalmente na década de 1930, a partir do pensamento de Le Corbusier, no entanto, importante apontar a contribuição significativa de Max Weber com tais ideias - à sua época - ao avaliar que a funcionalidade urbana também deve ser vista sob a perspectiva econômica. O sociólogo reforça que indústria e o comércio são as principais formas de subsistência de seus habitantes, destacando a distância da agricultura e indicando um tipo de função para a cidade (WEBER, 1987, p. 4). Seu pensamento também influenciou na identificação sociológica do termo cidade.

Em termos históricos, é durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna em 1933, em Atenas, que foi elaborado o primeiro texto formal, conhecido como Carta de Atenas, em que foram indicadas as funções elementares do centro urbano: a habitação, o trabalho, a recreação e a circulação (SILVA, 2006, p. 29-30). Texto vinculado a seu tempo, que contribuiu para a compreensão sobre o que a cidade significava para a sociedade moderna, mesmo que não esgotasse suas possibilidades. No ano de 1998, uma nova Carta de Atenas foi apresentada a comunidade internacional e adotada pelo Conselho Europeu de Urbanistas, prospectando as cidades europeias para o século XXI, defendendo a existência e a funcionalidade das cidades em rede, que deveriam ser coerentes com as necessidades de seus cidadãos (MARRARA, 2007, p. 248). 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 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 uma variedade de redes funcionais; manter uma fecunda competitividade, porém esforçando-se para a colaboração e cooperação e contribuir para o bem-estar de seus habitantes e usuários”.

A cidade coerente da nova Carta pode ser compreendida no formato da *urbes* sustentável que se pretende desenvolvida e acessível a todos, coerente com a previsão de direitos fundamentais no Brasil. Dentre os itens contidos nessa ideia estão o planejamento a ser encampado pelo poder público, este atento aos recursos ambientais não renováveis, as questões que envolvem atividade econômica, mobilidade, promoção do senso de comunidade pela ocupação dos espaços, dentre outros, bem como atenção à saúde e à segurança da população (KANASHIRO, 2004, p. 35).

É possível dizer que as diretrizes contidas nesse documento 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 o comportamento da Administração Pública e com a noção de direito à cidade (KANASHIRO, 2004, p. 36-37).

Por meio do ordenamento jurídico brasileiro, o direito à cidade está firmado 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. A vida nas cidades brasileiras está balizada 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 (SANT’ANNA, 2007, p. 52).

Reforçando tal ideia, a legislação brasileira impõe uma série de ações a serem executadas pela Administração Pública, partindo de um comando para o planejamento público, sempre envolvendo a presença de serviços públicos, bem como infraestruturas e mobiliários urbanos (MARRARA, 2007, p. 242). Todos a se materializarem por meio de planos municipais, estaduais e regionais em que o Plano Diretor municipal é a principal referência, como descrito pelo texto constitucional no artigo 182.

A cidade, então, 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 cidadão espera que o espaço citadino ofereça condições e oportunidades equânimes independente de suas características sociais, econômicas, culturais e religiosas, o que envolve investimentos e intervenções públicas e privadas, que garantam meios de acesso a bens, recursos, serviços e oportunidades para todos (OSÓRIO, 2006, p. 196). Trata-se do direito à cidade que deve permitir a todos crescer e desenvolver-se, circular, habitar, trabalhar, buscar ser feliz (GABARDO, 2009, p. 358).

Sendo assim, os ajustes para que a cidade funcione, promova acesso a direitos, se dão, essencialmente, na construção, transformação/ readequação do território, prestação de serviços e oferta de oportunidades, tendo o planejamento como referência (SILVA, 2006, p. 26-27). 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 igualitário e universal aos bens, serviços públicos 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 (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 212).

Para que a cidade consiga ser *locus* do exercício de tais funções, complexas diante do número de pessoas nela sediadas e que por ela circulam, é preciso incorporar uma nova concepção de atuação pública, eficiente, proba e democrática, envolvendo inclusive uma gestão que atue para além do limite geográfico de cada município.

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 mobiliários 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. A questão é como obrigar ao planejamento que inclua a participação de todos os interessados no mesmo. A Administração Pública deve investir em gestão participativa e na disponibilização de informações para todos (MELO, 2010, p. 59).

O balizamento das ações a serem desenvolvidas na urbe necessita ser concebido e promovido por uma atuação pública integrada e global, propiciando a realização do acesso à terra urbana estruturada ambientalmente, enfrentando também as causas da insalubridade que tanto maltratam a população hipossuficiente. O contrário de ser vista tão somente como um ajuntamento de lotes protegidos pelo direito de propriedade, em que a intervenção estatal se dá meramente por meio de limitações administrativas e poder de polícia.

Os programas de ações governamentais que dão cumprimento às tarefas de responsabilidade do Estado prescindem do planejamento, um processo institucionalizado com fundamentos jurídicos na Constituição Federal de 1988, obrigatório aos que exercem a função pública executiva (BUCCI, 2013, p. 38). Sem planejamento, o Município não consegue identificar e aplicar recursos públicos em demandas reprimidas, bem como não elabora instrumentos eficazes que auxiliem na transformação da realidade existente, definindo os caminhos e objetivos específicos da atuação pública (SILVA, 2006, p. 95).

Para Eros Grau (2010, p. 309-310), 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.

O planejamento tem como elementos a finalidade e a instrumentalidade. É um processo político que visa o alcance de melhoria de algo, bem como serve de instrumento para alcançar a maior efetividade possível no empreendimento das ações executadas para tal fim (BAPTISTA, 2013, p. 17).

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 (BAPTISTA, 2013, p. 18-19). O planejamento também poderá aumentar a capacidade de eficácia das decisões (MOTTA, 1991, p. 19), aferir problemas e dificuldades diante de situações que recebem o influxo de variadas condições socioeconômicas e ambientais.

Não se pode olvidar que, atrelado aos elementos que estão na ordem do dia da cidade, tem-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, bem como dos serviços a serem prestados (CUNHA, 2005, p. 3-20). Avaliando tal dinâmica, não só o planejamento é necessário, mas uma reflexão aguçada que envolva debates públicos, anteriores a tomada de decisões e ações para garantir a eficiência e eficácia das ações administrativas para o usufruto dos direitos fundamentais (BANDEIRA DE MELLO, 1981, p. 243).

E que é usufruto? Aquele que deveria ser ofertado a partir da realização de um conjunto de políticas públicas inclusivas que, por sua vez, serão efetivas se resultantes de uma atividade de planejamento elaborada e posta em prática, em diálogo com a sociedade.

O planejamento deve ofertar dados objetivos e subjetivos, elementos para apreciação de situações reais pelos gestores, bem como destacar e envolver questões tais como intervenções e ampliação do tecido urbano, seu impacto em mananciais e estruturas de abastecimento de água; na malha viária já existente, para o serviço de transporte público e quanto ao índice de poluição atmosférica; nas condições de habitabilidade em determinados bairros.

Os dados e elementos elencados no planejamento têm uma função estratégica (SOUZA, 1984, p. 17), aproximada tanto do contexto da programação financeira estatal, como das relações sociais e econômicas da própria sociedade. Diante das previsões constitucionais de 1988, o planejamento é fundamental para indicar o caminho a ser percorrido pelo poder público na concretização das necessidades do cidadão e por isso mesmo necessário que se construa amparado no veio da democracia participativa.<sup>1</sup> Como falar em cidade funcional, Município desenvolvido, sem dialogar com o cidadão?

Um momento antes de implementar tais atividades públicas também é preciso reconhecer que o processo de integração entre políticas públicas, 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 à participação da sociedade, ainda é, também, um grande desafio garantir a simultaneidade necessária de resolução de demandas urbanas e garantia de sustentabilidade, sobretudo no que toca a duas das funções sociais da cidade, a habitação e a mobilidade urbana de grande parcela da população nas cidades.

### **3. A racionalidade do planejamento para o desenvolvimento socioeconômico por meio da mobilidade urbana**

O planejamento estatal se caracteriza por uma orientação finalística na medida em que intenciona concretizar finalidades públicas com objetivos específicos a nortear o agir estatal (MOTTA, 2011, p. 11). Para tanto o desenvolvimento socioeconômico seria, racionalmente, a orientação finalística pública constitucionalmente definida, com o objetivo específico de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

Sendo a mobilidade urbana um dos fenômenos mais importantes da sociedade contemporânea, reconhece-se que se trata de elemento fundamental da dinâmica socioeconômica, como meio utilizado para acessar serviços e/ou bens, ocupando uma posição de destaque nos processos de desenvolvimento. Os deslocamentos tidos como pendulares, transnacionais e de curta duração em grandes distâncias têm

---

<sup>1</sup> Para Regina Maria Macedo Nery FERRARI (2003, p. 331), “a Democracia corporifica-se como um processo dinâmico, próprio de uma sociedade que aceita o desenvolvimento do cidadão, proporcionando sua participação no processo político em condições de igualdade, o que se reflete no campo econômico, político, social e jurídico”.

tido impactos cada vez mais significativos na dinâmica socioespacial contemporânea (MARANDOLA JÚNIOR, 2008, p. 199-200).

A mobilidade urbana é a possibilidade real das condições de deslocamento das pessoas dentro do território urbano (GUIMARÃES, 2012, p. 91), 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. O fenômeno da mobilidade envolve uma série de fatores e processos distintos que estão, ao mesmo tempo, na base estrutural do sistema produtivo e no cotidiano vivido das pessoas, englobando todo o sistema de transportes e a gestão pública desses espaços, passando pela forma de ocupação do espaço urbano e as interações espaciais que envolvem, por exemplo, as dinâmicas de migração.

E mais, 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 (CARVALHO; PEREIRA, 2012). 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 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 localizados 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 (BALBIM, 2013). A característica funcional resulta da sua representatividade para a sociedade já que, para se atingir desenvolvimento, a capacidade de deslocamento do cidadão é fundamental (BALBIM, 2013, p. 92). Transitar, trafegar, circular, para o trabalho, para a escola, ao centro de compras, aos serviços de saúde ou 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 (DI SARNO, 2004, p. 14).

Sendo assim, pode-se dizer que 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, escolhas por modais sustentáveis, bem como ciência das necessidades dos cidadãos para a promoção do acesso às condições de mobilidade. A mobilidade é um bem a ser ofertado pelo Poder Público com a participação de toda a sociedade.

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. Trata-se de significativo ganho para a política urbana, conformando a atuação pública no processo de desenvolvimento com a nomeação do sistema de mobilidade urbana a partir da denominação dos modos cabíveis e necessários.

Para pensar na eficácia do sistema de mobilidade que garanta o funcionamento da cidade de maneira 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 é o principal instrumento para viabilizar políticas públicas de garantia da mobilidade. 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 socioambientais (OLIVEIRA, 2011, p. 226).

Para tanto, seria necessário encampar um processo que tivesse como personagem central a população, ofertando-lhes 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 do uso e ocupação do território que privilegiasse as características e vocação da cidade.

E como 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, listadas especialmente pelo Estatuto da Cidade, no artigo 4<sup>o</sup>.<sup>2</sup> Um processo de planejamento com a finalidade de promover desenvolvimento socioeconômico deve se concentrar em melhorar a oferta de serviços, como o de transporte público, garantir circulação e acessibilidade na cidade e entre cidades, envolvendo qualidade e eficiência na prestação do serviço (BARCZAK; DUARTE, 2012, p. 13-32).

O planejamento deve resultar em planos conectados por meio de políticas públicas que se apresentam como escolhas objetivas para a construção de alternativas capazes de contemplar todos os interesses em sua dupla dimensão: as demandas socioeconômicas de circulação, trânsito e tráfego, e de busca por qualidade de vida urbana, o que envolverá necessariamente proteger os recursos naturais no presente e para o futuro (LUFT, 2011, p. 153).

Para a mobilidade urbana, o planejamento deve considerar o fenômeno da expansão urbano territorial, uso e ocupação da cidade, a população e suas características, 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 (FERREIRA, 2007, p. 221).

O desenvolvimento socioeconômico deve estar estruturado de tal maneira que envolva o estudo da situação e das condições de deslocamento, bem como das possibilidades existentes de intervenção atrelados aos estudos de viabilidade e interesses da comunidade. Sem dados e elementos objetivos, 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 desenvolvimento e melhorar a vida dos cidadãos.

Segundo Rafael Barczak e Fábio Duarte (2012, p. 13-32), 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.

Reitera-se que o planejamento é, também, uma atividade jurídica, que respalda e vincula a atuação pública de controle, regulação e intervenção no território da cidade (OLIVEIRA, 2011, p. 228). 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.

---

<sup>2</sup> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico.

Promover o direito à cidade sustentável, garantir a mobilidade em cidades pequenas, médias e grandes é promover desenvolvimento. Trata-se de um desafio a ser encampado por cada um dos gestores públicos brasileiros, inserido na compreensão do dever de promoção e proteção do interesse público.

A racionalidade do planejamento está configurada em previsões constitucionais e infraconstitucionais vinculadas ao desenvolvimento como instrumento para sua promoção, que a Administração Pública não pode deixar de observar (OLIVEIRA, 2011, p. 226).

Entende-se que não se trata de uma escolha do gestor, mas de um dever que se justifica na própria função pública, em que a mobilidade se enquadra como objetivo a ser atingido no âmbito da atuação da Administração Pública em uma sequência que envolve planejamento, políticas públicas e ações interventivas. 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 que se pode vincular à ideia de dignidade da pessoa humana ao relacioná-la à perspectiva do desenvolvimento humano (GUIMARÃES, 2012, p. 93-96).

#### **4. Considerações finais**

No Estado brasileiro, o ambiente da cidade assume um papel preponderante e elementar na busca pelo pleno desenvolvimento. A função social da cidade e o direito de todos a usufruir da oferta de seus característicos bens e serviços passaram a ser um valor social (LUFT, 2011, p. 113). As políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico devem respeitar as necessidades sociais, sendo fundamentais para a transformação da realidade humana, vinculando a sociedade – produtora e produto da cidade - e suas demandas às ações estatais.

Sendo assim, o planejamento, traço característico de uma atuação administrativa eficiente, impessoal, proba, democrática, tem papel preponderante na promoção e proteção dos direitos (OLIVEIRA, 2011, p. 228-229). Trata-se de um instrumento pelo qual a ação administrativa do Estado pode dar cumprimento ao seu mister constitucional, em que estão estabelecidas as diretrizes espaciais, temporais e de conteúdo para que os cidadãos possam ter satisfeitas parte essencial das suas necessidades, em que se inclui a capacidade de deslocar-se.

Para que o Estado possa desenvolver-se e, simultaneamente, lidar com os problemas complexos que tal processo enfrenta, como a escassez de recursos das mais diversas ordens, o Estado é obrigado a agir de modo racional e estratégico, fazendo considerações sobre o presente e o futuro, e a mobilidade urbana é um dos elementos fundamentais. Ainda, é preciso destacar que em um Estado republicano e democrático como o Brasil, a atuação planejada para o desenvolvimento legitima o Poder Público quando permite que, no processo de escolhas públicas, participe e tenha acesso às informações, a população interessada.

O planejamento participativo para o desenvolvimento deve estabelecer objetivos e metas para modificação da realidade vigente (OLIVEIRA, 2011, p. 240), o que envolve primordialmente a promoção da mobilidade urbana, a partir de investimentos em infraestrutura e mobiliário urbano que comportem e abriguem a gama de serviços que devem estar à disposição do cidadão configurando a cidade funcional.

O direito à cidade, com destaque para a mobilidade urbana, está vinculado aos direitos fundamentais sociais e deve ser compreendido e respeitado, promovido por um conjunto de ações materializadas pela atividade administrativa do Estado dada a sua essencialidade na realização do bem-estar social. Para a concretização de tais direitos, verifica-se a necessária associação de elementos normativos e diretrizes políticas descritas nos comandos constitucionais, entrelaçando a atuação institucional às políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico (MARRARA, 2007, p. 262).

Diante de questões que tratam de escolhas a serem feitas pelos gestores, e que deveriam espelhar as previsões normativas, é papel dos estudiosos do Direito Administrativo refletir sobre a ordem jurídica e como poderia ser utilizada no auxílio de uma mudança de paradigmas. Entende-se importante (re) pensar a construção de um novo modelo reconhecendo que a interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais sobre questões coletivas e individuais, bem como a atuação do Poder Público devem estar atreladas a valores de justiça social e ética (ZOCKUN, 2009, p. 171), para que possam balizar as relações sociais e econômicas no âmbito das gestões político-institucionais, político-administrativas e político-sociais (FERNANDES, 2004, p. 104). Assim seria possível avançar no projeto de desenvolvimento socioeconômico brasileiro, tornando-o um Estado forte que garanta a autodeterminação de seu povo.

## 5. Referências bibliográficas

- BALBIM, Renato et al. *Transporte integrado social – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana*. Nota técnica n. 4. DIRUR/IPEA, Brasília, 2013.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *RDP* 57-58, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora, 2013.
- 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 <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/urbe?dd1=6027&dd99=view&dd98=pb>. Acessado em 25/02/2015.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. GARCIA, Maria. (Coord.). *A Cidade e seu Estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro; PEREIRA, Ricardo Henrique Moraes. *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: Perspectiva, 2005. vol.19, n.4 pp. 3-20. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392005000400001&l](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392005000400001&l). Acessado em 22/02/2015.
- 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 Sérulo; 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. ver., 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.
- HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133- 168, jul./set. 2013.
- HEIDEGGER, Martin. *Construir, Habitar, Pensar*. trad. de Marcia Sá Cavalcante Schuback in: [http://www.proureb.fau.ufrj.br/jkos/p2/heidegger\\_construir,%20habitar,%20pensar.pdf](http://www.proureb.fau.ufrj.br/jkos/p2/heidegger_construir,%20habitar,%20pensar.pdf), p.1. acesso em 20 de fevereiro de 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](http://www.ceu-ectp.org). Acessado em 20 fev.2015.
- LE CORBOUSIER. *Planejamento urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1971.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução de Rubens Frias. Primeira Edição, Editora Moraes, São Paulo. 1991.
- LUFT, Rosangela 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, Fabrício. Cargos, empregos e funções públicas. In: Di Pietro, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano (Org.). *Servidores Públicos na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Gerenciando o futuro: a conquista da visão estratégica*. Rio de Janeiro: Record, 1991.

- NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto direito fundamentais*. Coimbra: Editora Coimbra S.A., 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.
- 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.
- SOUZA, Hebert. *Como se faz análise de conjuntura*. Petrópolis: Vozes/Ibase, 1984.
- TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial. In: *Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. SARLET, Ingo W. (Org.). Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- WEBER, M. *La ciudad*. Madri: La Piqueta, 1987.
- ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009.