

INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado da Dissertação de Mestrado em Direito defendida na Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) em novembro de 2016, que versou sobre as implicações do direito à mobilidade urbana como direito fundamental implícito na Constituição Federal de 1988, e os instrumentos legais de sua penetração nas legislações locais. Assim, foi feita uma reflexão sobre a relação existente entre a compreensão de determinado modelo de democracia, no caso, a participativa, e a gestão das cidades, como espaço público privilegiado de uso social amplo e democrático. Estudou-se como a sociedade aproveita os espaços urbanos de forma acessível e inclusiva, no entendimento de que a cidade é um organismo vivo; de que as transformações sociais ocorridas nos últimos duzentos anos modificaram a forma de configuração das cidades e de que as pessoas foram se transformando em coisas, máquinas, objetos de consumo.

Diante do quadro revelador da necessidade de um olhar acurado sobre a questão da mobilidade urbana, e tendo como pano de fundo o arcabouço jurídico criado sobre o direito à cidade desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, uma questão se fez presente: é possível – por meio da efetiva participação da sociedade civil, atrelada a políticas públicas consistentes – assegurar eficácia jurídica ao direito fundamental aos transportes e consequentemente, ao direito à mobilidade urbana e assim superar o sistema de (i) mobilidade urbana atual?

Formulou-se a seguinte hipótese: Se os transportes foram alçados à categoria de direitos fundamentais trazendo no seu bojo a mobilidade urbana, então, as decisões, os caminhos dos transportes e da mobilidade urbana enquanto parte do direito à cidade competirão à sociedade civil.

Em face do desafio de efetivar os projetos de transporte e de mobilidade urbana socialmente inclusiva, construiu-se o seguinte objetivo de analisar a efetividade da mobilidade urbana prevista nos instrumentos jurídicos como um direito fundamental, à luz da participação popular. Chegando-se ao final com a evidência da legislação sobre a matéria ter esbarrado na velha encruzilhada de uma constituição simbólica.

Em 2013, a primavera brasileira dos movimentos sociais levou milhares de jovens às ruas. A pauta fundamental desses jovens era a democracia do transporte público diante do iminente encarecimento das passagens de ônibus.

As vozes das manifestações ecoam até hoje, fazendo-se ouvir em toda a sociedade, gerando rebentos de toda ordem. Um deles nasceu em julho de 2014, quando incluído o § 10º,

no Art. 144 da Constituição Federal, passando a vigorar no rol dos direitos à Segurança Pública, o direito à mobilidade urbana eficiente. O outro rebento ocorreu nos meados de setembro de 2015, quando promulgada a Emenda Constitucional nº 90, que incluiu, no já extenso rol dos direitos fundamentais sociais, o direito aos transportes, reconhecendo a imperativa necessidade da fruição do direito de ir e vir por todos, em conformidade com as diretrizes da política urbana prevista na Constituição.

Um terceiro rebento normativo, igualmente editado em 2015, foi o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/15), que versa, no âmbito metropolitano, sobre o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas no campo do desenvolvimento urbano e, por fim, para a definição da presente pesquisa, a inclusão significativa e simbólica do direito aos transportes no rol dos direitos fundamentais.

Dessa forma, o direito à cidade, o direito à mobilidade urbana e, mais especificamente, o direito fundamental aos transportes conta com vasta previsão normativa, em um longo processo de construção do arcabouço jurídico para assegurar acesso amplo e democrático ao espaço urbano de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável.

Afinal, se a Constituição Federal de 1988 já adiantava a preocupação com o espaço urbano no seu Art. 182 e com a sustentabilidade no seu Art. 225 e seguintes, a legislação infraconstitucional atribuiu contornos mais precisos aos temas relativos às cidades. Tem-se, desde 2001, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que versa sobre as diretrizes gerais e instrumentos da política urbana, tendo sido editada, em 2012, a Lei 12.587/2012, Lei de Mobilidade Urbana, que fixa diretrizes para todos os municípios.

As novas concepções que consideram a participação da sociedade civil justa e necessária passam, de forma mais direta e permanente, pela democracia, pela configuração do Estado, pelo modelo da Administração Pública e pela gestão compartilhada da coisa pública. Tais parâmetros demonstram a ligação entre o tema em questão e os estudos sobre a transformação do Estado brasileiro, ou melhor, pelo marco da redemocratização consubstanciada na Constituição de 1988. É amplo o arcabouço jurídico surgido após a promulgação dessa Constituição, no caso em análise, culminou, com a edição da Lei nº 12.587/12, diretriz básica da política Nacional de Mobilidade Urbana e com a Emenda Constitucional n. 90, que alçou os transportes ao patamar de direito fundamental.

Na atualidade, o tema passa a ter especial importância em razão da necessidade de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos municípios brasileiros, em atenção à Política Nacional de Mobilidade Urbana, exigida na Lei n 12.587/12. O município precisava fazer esse plano até 30 de abril de 2015, pois, caso não o fizesse, ficaria impedido de receber

recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. No entanto, segundo informações do Ministério das Cidades disponibilizada pelos diversos meios de comunicação, 95% do total de municípios obrigados, não conseguiram finalizar seus planos de mobilidade urbana, até o momento.

A fundamentação teórica da Dissertação esteve atrelada ao conceito de Direito à Cidade, cunhado por Henri Lefebvre, sob o olhar de Lopes de Souza, David Harley, entre outros autores de referência em urbanismo e democracia. Parte-se do pressuposto de que os espaços urbanos vêm sofrendo uma fragmentação caracterizada pela privatização dos espaços de convivência e pelo abandono das áreas públicas, cada vez mais associadas à insegurança e à falta de infraestrutura. A conclusão baseou-se na teoria de Marcelo Neves, mais especificamente, sobre o papel da legislação simbólica.

A pesquisa configurou-se como documental, porque se valeu dos diplomas normativos como a Constituição Federal, o Estatuto da cidade, bem como dados da Serttel (empresa pernambucana que atua com a gestão de trânsito e mobilidade urbana, cujos principais enfoques são a prestação de serviços e fabricação de equipamentos para redes de sinalização semafórica e a inovação tecnológica em mobilidade urbana, tendo desenvolvido o pioneiro projeto de uso de bicicletas públicas compartilhadas, em 2008, no Rio de Janeiro que se espalhou por todo o Brasil, projeto em ampliação para o sistema de carro elétrico compartilhado), na qual a pesquisadora desenvolveu, entre 2001 até 2016, a gestão jurídica.

Optou-se pelo método dedutivo o qual promove uma conexão descendente, no sentido de que, partindo de teorias e leis, dá-se um prognóstico da ocorrência de fenômenos particulares na abordagem apresentada por João Bosco Medeiros¹ em *Redação Científica*. O presente artigo segue a metodologia de um ensaio, com revisão de literatura, ou seja, de uma revisão provocativa e analítica dos resultados da Dissertação.

O estudo dissertativo foi estruturado em três partes: a primeira tratou do tema macro de democracia e cidade. Na segunda parte, foram investigados os conceitos de direito à cidade, mobilidade urbana sustentável e os instrumentos jurídicos de organização do espaço urbano, que imperiosamente tiveram que ser editados. Na terceira parte, foi feito um estudo de caso sobre o marco regulatório da Cidade do Recife.

Ao final, sem esgotar o tema, concluiu-se que a superação do modelo de (i)mobilidade urbana atual, não ocorrerá apenas com a proliferação de legislação. Ela, a legislação somente

¹ MEDEIROS, João Bosco. **Redação Científica: A Prática de Fichamento, Resumos, Resenhas**. São Paulo. Atlas. 2014.

atenderá a função de ser transformadora da sociedade quando deixar de ser uma profusão de criação legislativa e ser concretizada no mundo real. A Falta de concretude do Plano de Mobilidade Urbana do Recife, em atenção ao Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), é um belo exemplo desse quadro revelador de “incompletude”. No entendimento do simbólico.

Ademais, para corroborar com a função simbólica da legislação, nos termos ensinados por Marcelo Neves, às vésperas da defesa da Dissertação, o Governo Federal editou, a Medida Provisória (MP) 748/16, que ampliou para sete anos o prazo para os municípios elaborarem os Planos de Mobilidade Urbana (PMU).

Este artigo traz um recorte da Dissertação, focado no caso Recife.

1 **DEMOCRACIA: A democracia precisa ser (re)inventada?**

A conhecida democracia representativa passa por uma crise no que diz respeito a sua função e identificação social, pois não responde de forma plena às necessidades populares, e a democracia direta, apesar de prevista na Constituição, é difícil de ser operacionalizada nos moldes originais (Grécia antiga). Assim faz-se necessário repensar os modelos possíveis de participação popular que se coadunem com a sociedade pós-moderna, sociedade líquida, como diz Bauman², por ser volátil. Ademais, a democracia grega direta era restrita apenas aos cidadãos gregos, ou seja, homens livres nascidos de família grega *fratias* e maiores de idade.

Em resposta a essa crise democrática, veio à tona o conceito de democracia participativa como forma semidireta de participação, uma vez que considera, por um lado, a função dos representantes, por outro, a participação da sociedade de forma mais ativa nas tomadas de decisões sociais. A democracia direta em sua versão original dificilmente poderia ser implementada nos dias atuais que as sociedades modernas não são formadas por centenas de cidadãos, mas por milhões de pessoas haja vista que a *Ágora* física, quem sabe em uma *Ágora* moderna, ou seja, as redes de interação on-line.

A garantia do futuro da democracia depende da produção de atores capazes de criar suas regras fundamentais³. Há que se aproveitar os elementos legais para se fazer democracia

² BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

³ MARTINS, Antônio Manuel Modelos de democracia. In **Revista Filosófica de Coimbra**, n. 11, 1997, p88

direta sem, contudo, “derrubar” o Estado. Remetendo a Marx, que não se precisa romper com o convencional para se fazer justiça social⁴.

A democracia precisa se reinventar. Se não restam mais dúvidas de que a cidade é o lugar de confluências, é verdade que a praça deixou de ser o lugar do encontro. O lugar atual do encontro e onde se dão partes dos confrontos é a rede mundial de computadores, em tempo real, em espaço ampliado, apesar de nem sempre haver maturação necessária das reivindicações. A rede mundial de comunicação tem sido um dos elementos que mais exige novas formas de democracia, democracia em rede, interativa, em tempo real. Enfim, aqui e agora e para todos.

Como leciona Manuel Castells, a comunicação em rede é parte integrante e efetiva das primaveras havidas recentemente, força motriz do repensar o sujeito, a cidade e a forma de governança, passando pelos discursos da imperatividade de democracia representativa ocidental⁵.

Nessa Ágora moderna, a rede de comunicação, via sistema tecnológico, “enraizado, baseada na microeletrônica, nos computadores e na comunicação digital⁶” de comunicação e informação, nascida para alimentar exércitos e, em seguida, usada para compartilhar conhecimento entre universidades (de forma elitista e excludente), consolidou-se, trazendo no seu bojo mudanças estruturais de se perceber o outro, a sociedade e o Estado.

De fato, as descobertas tecnológicas ocorridas no final do século XIX e início do século XX, redesenharam o sujeito, a sociedade e o papel do Estado. Fizeram mais, reinventaram as cidades, criando a cidade urbana para além dos seus muros e toda voltada para a forma de locomoção individual via veículos automotores de uso individual.

Diante disso, compreende-se que, da mesma forma que eletricidade e o motor à propulsão foram o motriz da revolução industrial, a comunicação digital é o motriz, a razão de ser, da chamada “sociedade em rede”. Ora, se a revolução industrial modificou a forma de organização social, a utilização dos espaços, a relação de labor, a forma de locomoção redesenhando as cidades em prol da burguesia liberal, mais ainda sedimentou a democracia representativa como forma de governo.

Portanto, não há como se afastar do inevitável: a sociedade em rede, que é global e baseada em redes globais, a despeito das características de cada sociedade, se entranha em

⁴SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. **A Prisão e a Ágora**: Reflexões em Torno da Democracia do Planejamento e da Gestão das Cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 45.

⁵CASTELLS, Manuel, **Redes de Indignação e Esperança**: Movimento sociais na era da Internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 31.

⁶ Id.Ibid p 17.

todo o mundo e se difunde “através do poder integrado nas redes globais de capital, bens e serviços, comunicação, informação, ciência e tecnologia”⁷. A Cidade do Século XXI, como diz Borja⁸ é uma cidade espetacularmente dialética, para o bem e para o mal.

Tais dicotomias registradas pelo supracitado autor para referir-se aos aspectos positivos e negativos que se podem analisar na cidade configurada na pós-modernidade, são a comprovação explícita desse palco de contrastes que é a cidade das divergências: uma cidade em que o virtual é público e o real é privado; uma cidade em que a mobilização social requer nova forma de governança como efetiva participação social; uma cidade com empoderamento, através dos mais diversos atores sociais, enfim, uma cidade com parceria entre o público e o privado; com um olhar no todo, no mundo sem perder a identidade local. Em outras palavras, um novo tempo, em que a participação popular é o lema, adjetivando a democracia.

2 DO DIREITO À CIDADE AO DIREITO À MOBILIDADE URBANA: construção do arcabouço normativo

Tanto o direito à Cidade como o direito à mobilidade urbana (incluindo aqui os transportes) contam com uma significativa previsão normativa, num longo processo de construção do arcabouço jurídico para assegurar acesso amplo e democrático ao espaço urbano de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Esse arcabouço jurídico traz como prioridades e objetivos o direito à cidade, a promoção da cidadania e da inclusão social e, em maior grau, a consolidação da democracia.

Vale enfatizar o Art. 5º XV da Constituição, que assegura a todos o direito à livre locomoção, o qual deve ser visto sobre o prisma da diversidade, e não apenas do padrão do homem médio. Compreende-se assim que todas as pessoas devem ter acesso à cidade.

Cumprir frisar ainda que a participação popular se encontra prevista no Art. 14 da Constituição, não consistindo, portanto, em ideia nova, nem criada por alguma ONG, tampouco nascida no calor das ruas.

Cabe mencionar ainda que o trânsito não é sinônimo de automóveis circulando na rua, e sim “a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos,

⁷ Idem.

⁸BORJA, Jordi. Nota sobre ciudad y ciudadanía Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio. Disponível em: http://campus-oei.org/tres_espacios/icoloquio12.htm. Acesso em: 20 agosto 2016.

conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga”, como registra o Código de Trânsito Brasileiro.

Ainda, salienta-se a impossibilidade jurídica dos Municípios legislarem sobre matéria de trânsito, em virtude de infringir frontalmente a Constitucional, que, segundo preceito contido em seu Art. 22, define a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte e o Art. 30 a competência dos municípios.

Segundo o Ministério das Cidades mobilidade urbana é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano. Tais deslocamentos são feitos através de veículos, vias e toda a infraestrutura, nela incluída as vias, calçadas, equipamentos públicos, modos (modais) de transportes alternativos (bicicletas, carro elétrico, uso compartilhado de transportes, BRT etc) que possibilitem o ir e vir de todos (inclusive os que possuem dificuldade de locomoção, os deficientes, os que moram nas periferias, favelas, comunidades, os que moram na beira mar etc.).

Assim, mobilidade urbana é mais que transporte urbano, é, o “conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. É o resultado da interação entre o deslocamento de pessoas e bens na cidade⁹.

Dessa forma, pensar em mobilidade é pensar sobre como organizar os usos e a ocupação da cidade de forma a garantir o acesso das pessoas ao que a cidade oferece. É qualificar democraticamente o uso da cidade, permitindo que todos indiscriminadamente, tenham acesso aos locais de trabalho, às escolas, aos hospitais e ao lúdico.

Pensar a cidade, como local de compartilhamento, de troca, de uso e, é repensar o urbano; repensar a cidade, deixando de vê-la como mercadoria; é repensar o trânsito, saindo no modelo carrocentrista e conseguir enxergar que o trânsito é meio de ir e vir e não de se ficar refém nas vias congestionadas, passando a prestigiar as pessoas e suas necessidades de deslocamento, para “garantir acesso amplo e democrático à cidade e ao que ela oferece¹⁰.”

Para chegar-se ao conceito de Direito à Cidade, é preciso entender que as transformações sociais, como as mudanças ocorridas nos últimos 200 anos, modificaram a forma de configuração das cidades. As pessoas foram substituídas pelos carros, ou seja, elas passaram a valer tanto quanto as máquinas.

Nesse ponto do direito da coletividade remete-se às ideias de Lefebvre voltam à cena, em especial, ao seu conceito de Direito à Cidade, na década de 1960, mais precisamente

⁹Ministério das Cidades. Disponível em:> <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/270/titulo/planmob---caderno-de-referencia-para-elaboracao-de-plano-de-mobilidade-urbana>. Acesso em: 2 abril 2015.

¹⁰Idem.

em 1967, às vésperas do calor do movimento de maio de 1968. Apenas para anotar, o movimento de maio de 1968 foi o grande movimento de massas da França do século XX, tendo influenciado o mundo. A parte estudantil do movimento foi gerada nos corredores da universidade de Nanterre (arredores de Paris), influenciada, em parte, pelas ideias do sociólogo e filósofo Henri Lefebvre.

O direito à cidade não se refere ao direito tão somente a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim a uma vida muito diferente, em uma sociedade, por sua vez, muito diferente, onde a lógica de produção do espaço urbano *esteja subordinada ao valor de uso, e não ao valor de troca*. Nas próprias palavras de Lefebvre: “O direito à cidade não pode ser concedido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado com direito à *vida urbana*, transformada, renovada”¹¹.

David Harvey, que faz uma leitura atualizada de Lefebvre, para definir o que é direito à cidade, pergunta: “Será que o espantoso ritmo e a escala da urbanização nos últimos 100 anos contribuíram para o bem-estar do homem?”¹²”.

As transformações da cidade não são os resultados passivos da globalização social, das crises econômicas e, como diz Harvey, das crises fundadas nos processos de urbanização com a retirada da população trabalhadora do centro da cidade (vide Paris, Nova York, Rio de Janeiro). A cidade depende também, e não menos essencialmente, das relações imediatas, das relações diretas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade.

A urbanização da sociedade é fato. Na década de 1950, a população urbana chega a 29%; somente em 2008, a população urbana mundial equiparou-se à rural. Estudos da ONU preveem que, em quarenta anos, mais de 70% da população mundial estará vivendo em cidades¹³.

Na atualidade, o império dos carros sobre as pessoas faz com que a necessidade de mobilidade urbana faça parte dos novos direitos fundamentais. Aqui, chega-se a um ponto interessante: a predominância do transporte individual em detrimento do transporte coletivo. Este conceito de transporte individual e, conseqüentemente, de as cidades serem desenhadas e redesenhadas para carros foi desenvolvido depois da 2ª Guerra Mundial. O carro passou a ser a solução para as cidades e, logo em seguida, o sonho maior de consumo.

¹¹LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**: 5ª Ed. Centauro Editora. São Paulo, 2008, p. 14.

¹²HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana**. Martins Fontes. São Paulo, 2003, p. 29.

¹³REVISTA GALILEU. Disponível em: <http://revistagalileu.globo.com/Caminhos-para-o-futuro/Desenvolvimento/noticia/2015/12/cop-21-desafios-da-mobilidade-urbana.html>. Acesso em: 10 março 2016.

Fazendo um parêntese sobre a história do automóvel, ele, com seus pouco mais de 130 anos (em 1886, o engenheiro alemão Carl Benz, patenteou o primeiro automóvel), nasceu com uma solução ecologicamente correta. No final do século XIX, o transporte de carga e pessoas era feito por tração animal, criando um sério problema ambiental em razão da quantidade de estrume despejada nas ruas. Segundo recente reportagem jornalística, o problema era tão sério que os peritos estimavam em cerca de 2000 toneladas de estrume jogada nas ruas de Nova York todos os dias, além da circulação de animais doentes e do abandono dos animais mortos, nas vias públicas. O automóvel, quem diria, um dia já foi a saída para um mundo mais despoluído, sendo um aliado do meio ambiente.

No Brasil, foi a indústria automobilística a matriz de desenvolvimento nacional além do petróleo, orgulho nacional. O que se viu até então fora passar asfalto sobre os trilhos. A ideia de que os meios de transportes individuais prevalecem sobre os coletivos remete à Carta de Atenas, considerada uma panorâmica sobre Urbanismo Racionalista ou Funcionalista, cujos fundamentos já eram aplicados em vários países (EUA, Alemanha, Suécia, Rússia, Holanda e França). Um dos expoentes da elaboração da referida carta foi Le Corbusier (Charles-Edouard Jeanneret), que trata da cidade funcional com o propósito de incentivar a renovação de função e de estética para os espaços¹⁴.

Resta anotar que a Carta de Atenas foi reescrita em 1988. A Nova Carta de Atenas e em 2003 houve mais uma atualização. De autoria do Conselho Europeu de Urbanistas, CEU, a Nova Carta coloca os cidadãos em posição central das tomadas de decisões em relação às cidades; os urbanistas passam a orquestrar o desenvolvimento em parceria com profissionais de múltiplas áreas.

3 O CASO RECIFE: da previsão legal à (não)efetivação

Para entender o inconcluso Plano de Mobilidade Urbana do Recife é necessário passear pelos conceitos de Legislação Simbólica, nos termos desenvolvido por Marcelo Neves, procurando demonstrar a eficácia e a eficiência, principalmente, efetividade social do direito.

Diante do desafio de trazer efetividade social à representação normativa, deve ser adotado, por parte do Estado, medidas e mecanismos que possibilitam a sociedade civil se

¹⁴LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas** (versão de Le Corbusier: tradução de Rebeca Scherer). São Paulo: Hucitec. USP, 1993.

fazer ouvir ao mesmo tempo em que a adoção de políticas públicas aptas a regular as atividades econômicas e os serviços públicos voltados para os projetos que objetivem saídas para imobilidade urbana, entendendo que direito aos transportes, parte predominante do direito à mobilidade urbana é um direito fundamental, sendo um direito vivo, pungente e prerrogativa de todos.

3.1 A EFETIVIDADE, LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E A CONSTRUÇÃO DIALÉTICA DO DIREITO FUNDAMENTAL DE 'IR' E 'VIR' NA CIDADE

Uma das mais tormentosas dificuldades do Direito é sua relação com a vida social. Para os sociólogos, as normas seriam um fato social, enquanto tem a força de conduzir os comportamentos em certo sentido. Para a filosofia, o direito anda de mãos dadas com a ética. Para os normativistas, o direito seriam as normas, sem precisar tocar a vida social dada. O Direito, porém, sejam as instituições, atores e seus discursos, em prática, seja ainda a “ciência” que estuda o direito, não pode se descuidar da vida social. Essa relação entre o direito e a vida social dada não é harmônica. Por vezes, dissociada, um fosso que separa os homens das leis; por vez, uma relação, um encontro.

Considera-se que a relação entre normas e vida social (entre homens e normas) é dialética. Nesse entendimento, consegue-se, algumas vezes, na linguagem das normas, exprimir o que se quer como vida social idealizada; outras vezes, as normas causam aos sujeitos um estranhamento qualquer, um discurso distante no qual a vida social não se faz presente. Não se pode dizer, entretanto, que não haveria relação, interação, distanciamento, conflitos.

O direito à mobilidade urbana tem, no Recife, apesar de amplamente previsto na normativa, não se encontra efetivado. Pode-se com isso afirmar que há uma legislação válida, construída adequadamente quanto aos requisitos de competências dos sujeitos, então, a legislação cumpre o requisito de validade. Mas será que essas normas são eficazes, ou seja, conseguem dar conta da vida social? Quando se fala da passagem das normas à vida social, está se tratando da eficácia. O grau de eficácia nunca pode ser máximo, já que entre o discurso e a vida real há uma distância insuperável. Todavia, considera que haveria, julgando-se um tempo histórico e circunstâncias dadas, uma possível aproximação entre o previsto na norma e a vida social. Para que exista essa relação entre o enunciado da norma e vida social deve existir poder, ou seja, as instituições devem ter força e compromisso com a norma. A força é o

olhar de cima para baixo; enquanto o compromisso é o reconhecimento e a exigência dos atores sociais difusos em defesa de seu cumprimento.

Para Marcelo Neves¹⁵, uma constituição pode ser classificada como normativa, nominalista e semântica. A primeira seriam aquelas constituições cujas normas têm poder condutivo sobre a vida social, de forma que a determina, o que representaria, numa perspectiva de poder, a capacidade das instituições e atores determinar o curso da vida social através das normas. A nominalista seria uma versão anômica das normas, ela não teria poder sobre as pessoas, falta-lhe ressonância sobre o processo real de poder. A terceira, por sua vez, a semântica, seria o reflexo do processo político. Nesse aspecto, o supracitado autor propõe uma inovação teórica, adequada metodologicamente para explicar o que a legislação sobre mobilidade urbana, bem como todo o arcabouço jurídico editado pela municipalidade no Recife, cumpre: a legislação simbólica.

A legislação simbólica pode ser entendida em sentido positivo, como uma função político-ideológica da atividade constituinte e do texto legal. Utilizam-se metodologicamente os conceitos de Neves¹⁶, pois, como ele mesmo afirma, o que muda da constituição para a legislação é a dimensão, pois a Constituição é maior nos aspectos materiais, sociais e temporais. Mas, tal qual a Constituição, pode-se classificar a legislação como simbólica, imputando-lhe as mesmas características.

Assim, a legislação pode ser simbólica, cumprindo funções específicas nas sociedades a que se destinam. Segundo o pensamento de Neves, as funções do texto normativo de conteúdo simbólico seriam: corroboração de determinados valores sociais, formula de compromisso dilatatório e legislação-álibi. Estes três aspectos não são distinguíveis claramente pelo observador, de forma que toda legislação de alguma forma toca esses três aspectos.

A legislação municipal sobre a mobilidade nada mais é do que a atualização do direito de 'ir' e 'vir' na sociedade global complexa. Trata-se de uma resposta às urgências sociais, que é a pressão exercida por grupos de poder em situações de conflito, e, desse modo, a legislação promove acomodação das relações de poder. Porém, não parece que haja pressão, mas se cumpre a legislação de acomodar em normas aquilo que poderia ser desejável pela sociedade. Muitas vezes tais legislações são editadas sem passar pela ampla divulgação e amadurecimento dos interesses da população.

No caso, a legislação cumpre a forma de compromissos dilatatórios, que podem ser autênticos e não autênticos (em relação ao real interesse dos atores de poder em executá-los),

¹⁵ NEVES, Marcelo. **A constituição simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 99.

¹⁶ Idem.

ou ainda os compromissos dilatatórios (que a par da real intenção, é postergado para o futuro, desta feita, incerto). Nesse caso, não se pode afirmar que a legislação de mobilidade seja um compromisso dilatatório, pois decisões cotidianas são tomadas tendo por fundo normativo às disciplinas legais que informam à matéria, mesmo que tais medidas não venham a solucionar o problema idealizado. Também não se pode dizer que não são autênticos, pois é impossível na situação dada, de fato, avaliar que não existe compromisso políticos dos atores sociais envolvidos.

Um terceiro tipo seria a situação da legislação álibi. Nesse tipo pernicioso de normatização, haveria um simulacro, em que a legislação responde retoricamente às pretensões sociais de grupos, mas que não há intenção (quanto à posição do sujeito normativo), nem condições reais de efetivação (sabem os atores poder que não há meios de tornar a norma plena). A “falácia” normativa em nada toca a vida real, mas responde falaciosamente “responder” e acomodar os grupos sociais de pressão.

A conceituação simbólica como proposto por Neves, não pode ser enquadrada em nenhuma das abordagens acima. Duas dimensões destacam-se no simbólico: uma intrassistêmica, pela qual a norma é posta no mundo jurídico seguindo os procedimentos adequados do poder político, assim, é juridicamente válida no jogo democrático; e uma dimensão sociológica, em que a norma tem relevância e aceitação social, mas que não se concretiza plenamente seja por razões outras dentro da interação do próprio sistema normativo com outros sistemas sociais. De fato, Neves entende que o sistema jurídico perde sua capacidade de flexibilidade, ou seja, de responder validamente às demandas do ambiente.

No caso em exame, em que se trata de uma legislação que imputa uma política pública, isto é, a política de mobilidade (dimensão do direito fundamental aos transportes e, portanto, o direito de ‘ir’ e ‘vir’ em última instância) que não se esgota no tempo histórico (ou seja, não tem como dar uma resposta última), nem se clara e concisa em relação ao conteúdo, a legislação é simbólica, porém não se pode esperar que sua concretização se dê na completude do texto. O texto legal, aqui em exame, não é totalmente ineficaz, nem será plenamente eficaz, se conformando a um sistema inacabado, precário e dinâmico.

O modelo é inacabado, porque ainda falta se realizar o que a norma prevê, ou seja, no caso do Recife, não houve ainda promulgação do Plano de Mobilidade na forma prevista, com a realização das audiências públicas indispensáveis.

Também é precária, porque os modais de transporte em uso, especialmente o transporte individual de carros particulares, é insustentável, por simples impossibilidade de

ocupação do espaço físico da cidade, que não comporta, em suas vias, o número de carros existentes. Dessa forma, é necessária a escolha e a construção de uma cidade em que se dê prioridade às pessoas e ao uso comum do bem público “cidade” em detrimento do uso da cidade enquanto mercadoria.

Por último, o modelo também é dinâmico, pois há um dinamismo da ocupação do solo e do espaço público impossível de ser regulado e controlado plenamente, como bem se observa nos estudos de Souza¹⁷: Em outro ângulo, como pode se entender das inferências de Castells, o mundo está em um processo de transformação estrutural neste primeiro meio século. Essa transformação é multidimensional e está associada à emergência de um novo paradigma tecnológico, o mundo em redes.

3.2 O CONTEXTO METROPOLITANO: o Recife e seu entorno

Os municípios-sede das regiões metropolitanas concentram a maior parcela das atividades urbanas, oferecendo equipamentos estratégicos, como portos e aeroportos (infraestrutura), escolas, universidades e serviços médico-hospitalares (serviços) e atividades culturais, gastronômicas e turísticas (lazer), tornando-se grandes polos de atração de viagens. Nos demais municípios, instalam-se predominantemente áreas residenciais, muitas vezes, cheias de equipamentos, empregos e serviços que atendam às necessidades de sua população.

O Recife, por ser a capital do Estado de Pernambuco e a cidade de maior influência econômica da região, atrai pessoas e veículos dos demais municípios da RMR e até dos estados mais próximos, o que agrava seus problemas de circulação, devido ao considerável aumento do tráfego interno, pela circulação de veículos de cidades vizinhas. Dessa forma, os problemas de trânsito e mobilidade urbana dos municípios-sede de regiões metropolitanas não podem ser tratados com uma abordagem apenas local, mas no seu contexto total de influência, considerando seus fluxos internos, intrarregionais e externos.

A Região Metropolitana do Recife (RMR) atualmente é composta por 14 municípios: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Cabo de Santo Agostinho, Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Ilha de Itamaracá, Itapissuma, Moreno e São Lourenço da Mata. Pelo Censo Demográfico de 2010, a RMR apresentou uma população de 3.668.428 habitantes. Dentre seus integrantes, os maiores municípios considerando o número de habitantes são: Recife (1.536.934), Jaboatão dos Guararapes (644.699), Olinda (375.559) e

¹⁷Id.Ibid., p. 51.

Paulista (300.611). A densidade demográfica da RMR é uma das mais altas do País, correspondendo a 1.332 hab/km². O Grande Recife é ainda a maior metrópole do Nordeste e a 5^a maior do Brasil.

Em 2009, o PIB da RMR foi de aproximadamente 50,56 bilhões de reais, correspondendo a 65% do PIB de Pernambuco, concentrando a maior parcela das atividades econômicas praticadas no estado.

Segundo os dados disponíveis do site do Detran/PE¹⁸, em fevereiro de 2016, a Cidade do Recife possui uma frota de veículos de 698.343 veículos, e a Região Metropolitana do Recife possui uma frota de 1.284.955, composta predominantemente de automóveis de uso individual.

Observa-se que, de 1990 a 2015, a frota da RMR quintuplicou, passando de 252 mil veículos, em 1990, para um pouco mais de 1.200 mil veículos, circulando no mesmo espaço físico.

Nos últimos anos, foi observado, segundo o Detran, um grande crescimento da frota de veículos comparado ao crescimento acumulado da população: Crescimento Populacional acumulado: 20,9%; Crescimento da Frota acumulado: 205,8 % .

Ainda com base nos dados do DETRAN-PE, a proporção de ônibus em relação ao número de habitantes é baixa - levando em consideração que em um ônibus comum comporta 46 a 50 passageiros sentados -, é visto que para cada carro a 2,3 habitantes, e para 160 carros apenas 1 ônibus.

Nessa configuração, faz-se necessário ter em mente a relação entre o uso do solo com o trânsito e os transportes: os números e a realidade que se vivencia falam por si. A falta de planejamento gerou cidades com hipossuficiência de infraestrutura de circulação adequada. A problemática da cidade do Recife e de sua RMR (não é exclusiva dela) no tocante à mobilidade urbana, ou melhor, a imobilidade urbana gerada pela falta de fluidez no trânsito, fruto direto do número elevado de veículos, exige que seja revista, com brevidade, a infraestrutura condizente com a demanda crescente da frota de veículos. Mais: que sejam revistos os modais de transporte, o uso do solo, a privatização dos espaços públicos, a periferia marginalizada, enfim, que a cidade seja revista.

¹⁸DETRAN/PE: Dados relativos à frota de veículos, atualizados até fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.detran.pe.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=72. Acesso em: 11 março 2016.

Nesse entendimento, verifica-se que a RMR se configura um exemplo clássico de congestionamento no trânsito, perpetuando, nas palavras de Silva¹⁹, o ciclo vicioso da insustentabilidade, como se pode visualizar na Figura 1 a seguir:”

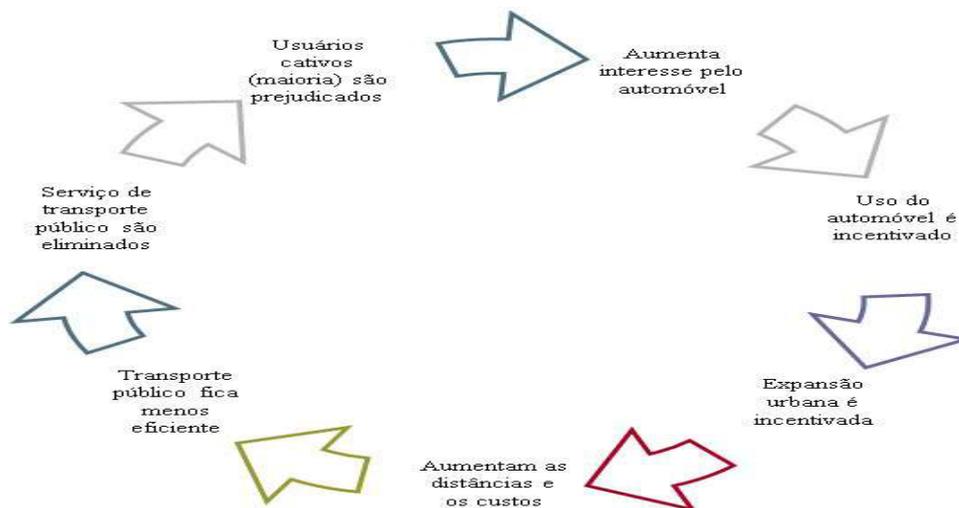


Figura 1: Fluxograma de mobilidade urbana

Fonte: Da autora.

Como se pode verificar no fluxograma de mobilidade urbana (Fig. 1), há um ciclo vicioso em que, à medida que as pessoas são incentivadas a circular em seus automóveis particulares, elas tornam-se vítimas do congestionamento do trânsito.

3.3 O RECIFE: um caso à parte

O Recife é uma cidade com uma população estimada de 1.625.583 habitantes, concentrada numa área de 218.435 Km² com uma densidade demográfica e outros tantos números gigantes (que variam dos números gigantes do carnaval aos primeiros lugares em engarrafamento mundial). Quanto ao Plano de Mobilidade Urbana do Recife, até a presente data, continua sem ser concretizado²⁰.

¹⁹SILVA, Daniel Leal Gomes, LIMA, Iana Bezerra Lima, MORAES, Felipe Machado de. Desenvolvimento Sustentável e Mobilidade: Alternativas para o desenvolvimento da mobilidade da Região Metropolitana do Recife. In **DESAFIOS**. Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins. V-2 n. 01. Jul/Dez de 2015. p. 127-147, jul/dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20873/ufc.2359-3652.2015v2n1p127>. Acesso em: 27 julho 2016.

²⁰ IBGE: Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=261160>. Acesso em: 20 outubro 2016.

Segundo os dados disponíveis do site do Detran/PE²¹, em fevereiro de 2016, a Cidade do Recife possui uma frota de veículos de 698.343 veículos, e a Região Metropolitana do Recife possui uma frota de 1.284.955, composta predominantemente de automóveis de uso individual. Ainda é uma conta que não para, tendo em vista que cerca de 15 mil veículos novos são emplacados por mês.

No Recife, com sua história política sempre dividida entre direita e esquerda, entre governos populistas e outros conservadores e, ainda, como uma plástica de alteração de lados dos agentes políticos, alguns ora liberais, ora nem tanto, o planejamento urbano, igualmente, oscilou entre propostas desenvolvimentista e proposta populistas.

Souza²², reproduzindo entrevista sua com Jan Bitoun, geógrafo francês há muito radicado no Recife, bem nos define: “a elite local é, ao mesmo tempo, nostálgica de um passado mitificado”, vivendo um “sentimento de perda”, que é definido por Bitoun, como sendo fruto do sentimento dos recifenses, diga-se a elite canavieira, quase como um inconsciente coletivo que pode ser traduzido assim:

A cidade, com seu passado holandês e tudo o mais, já foi maravilhoso, mas foi estragada pelos migrantes do interior e envergonhada da própria população da – a elite – imagina uma outra cidade, totalmente diferente do que é a cidade hoje; ela imagina um outro povo”.

Assim, conclui Souza, que o Recife, à semelhança do Rio de Janeiro, “padecia de um certo derrotismo generalizado”²³.

Nunes, como sugerido no próprio tema de sua tese “Planejamento Urbano no Recife: Futuro do Pretérito” define o sentimento pelo que o Recife já foi, como afirma esta autora:

O atrevimento ao espanto, pelo sujeito, vem do exercício profissional na área de planejamento urbano, em órgão público, há mais de 25 anos, assistindo a planos e programas se sucederem e serem esquecidos, tornando-se apenas planos sem ação, enquanto ações sem plano são executadas²⁴.

Logo, a história do Recife, no tocante à política participativa bem reflete a alternância de poder entre populista e conservador: o que prevalecia, na realidade, era uma participação induzida. Esta história foi interrompida pela gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) nos anos 2000, que, apesar de, no primeiro momento, tender a uma participação mais ativa,

²¹DETRAN/PE: Dados relativos à frota de veículos, atualizados até fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.detran.pe.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=72. Acesso em: 11 março 2016.

²²SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 487.

²³ Id.Ibid., p. 488.

²⁴ NUNES, Sandra Marília Maia. Planejamento urbano no Recife: futuro do pretérito. **Tese** (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. UFPE, 2015, P. 85.

acabou cedendo a uma composição de poder que levou a diminuir a importância da participação popular.

Com base em Nunes²⁵, um ponto importante a se destacar no planejamento e governança urbana do Recife é o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis). As ZEIS têm sua origem nas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), instituídas por decreto em 1980 e transformadas em ZEIS pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei N° 14 511/83), que regulamentou 27 ZEIS. Em 1987, foi sancionada a lei do Prezeis, que prevê um sistema de gestão, coordenado pelo Fórum do Prezeis, composto por membros do poder público e da sociedade civil organizada.

Na atualidade o orçamento participativo não mais figura como bandeira política prioritária, Ou melhor, no sentido atribuído por Neves²⁶ à legislação simbólica, a participação popular, perde força como bandeira catalizadora de confirmar valores sociais, demonstrar a capacidade do Estado de prover soluções eficazes e ainda de adiar a solução de conflitos através de ajustes nos interesse de grupos sócios, como no caso, a imobilidade social gerado pela política concentrada no transporte individual de pessoas via automóvel.

No entanto, no *site* da Prefeitura da Cidade do Recife – no mandato de seu atual prefeito Geraldo Júlio – pode-se encontrar o caminho para a participação efetiva, inclusive via rede, nas deliberações orçamentárias.²⁷

O Plano de Mobilidade do Recife que foi originalmente preparado, em 2008, pelo Instituto da Cidade Engenheiro Pelópidas Silveira, foi desenvolvido a partir das informações disponíveis à época de sua preparação. Esse plano, em sua versão original, foca no diagnóstico da ocupação urbana e na caracterização dessa ocupação. O documento define também, em linhas gerais, a necessidade de estruturação complementar dos sistemas de transporte de massa, do sistema de transporte não motorizado e dos sistemas de transportes especiais ao Sistema Estrutural Integrado (SEI).

Os órgãos de trânsito e transporte do Recife são geridos por dois Entes independente, a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife (CTTU) e o Consórcio Grande Recife.

Conforme registra a CTTU, a participação da sociedade nas decisões do Conselho Municipal de Trânsito (CMTT) é garantida. A composição do CMTT é distribuída em 14 membros, sendo esses: representantes dos governos estaduais e municipais, usuários dos transportes da cidade, estudantes, sindicalistas e empresários.

²⁵Idem.

²⁶ NEVES, Marcelo. **A Constituição Simbólica**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p 33

²⁷ PREFEITURA DO RECIFE. Disponível em: www.recife.pe.gov.br. Acesso em 2 out 2016.

O Consórcio Grande Recife (Consórcio) nasceu em 2008, sobre os escombros da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife). Sendo ela a primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o País. Sua principal atividade é o planejamento e gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STTP/RMR), onde seja assegurada a todos a qualidade e a universalidade dos serviços.²⁸

É de responsabilidade do Consórcio, a gestão do sistema operacionalizado que compõe a RMR. Os dados do em 2016 são: 13 empresas de ônibus, que 26 mil viagens por dia com cerca de 2 milhões de passageiros diários. Em um total de 3 mil ônibus em 394 linhas.

Pela quantidade normativa pode-se chegar à conclusão de que o Recife tem um “fetiche” por legislar, nos termos apontados por Gaio²⁹. Segundo ele, a produção normativa validava anseios sociais apenas na teoria, ou melhor, no “ponto de vista “jurídico” (...) o deslocamento da política para o jurídico é interessante para o sistema, fato este percebido pelo movimento social de reforma urbana, que historicamente resiste em aderir à institucionalidade”

Mais uma vez, observa-se que o Recife é dotado de estrutura legal e estrutura administrativa, apta para tornar a mobilidade, de fato, um direito fundamental social e efetivado.

3.3 ENQUANTO O PLANO DE MOBILIDADE URBANA NÃO VEM: O Recife dorme

O novo “Mobilidade RECIFE” pretendia incorporar, atualizar ou rever, quando necessário, o planejamento estabelecido para o município dentro dos outros planos existentes, como Plano Diretor de Desenvolvimento do Município (2008), o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade do Recife (2011) e o Plano Diretor Ciclovitário da Região Metropolitana do Recife (2014). Dentro do programa proposto para o “Mobilidade RECIFE”, seriam realizados diálogos com grupos e organizações sociais interessados e estudos que complementariam o seu desenvolvimento. . Todo o aparato técnico e de pessoal deveria estar concluído até agosto de 2015, visando à apresentação do plano à população em seu formato definitivo em maio de 2016.

²⁸ PREFEITURA DO RECIFE: Disponível: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/servicospublicos/cttu/>. Acesso em 2 out 2016.

²⁹ GAIO, Daniel. **O Fetiche da Lei e a Reforma Urbana no Brasil**. p.291. Disponível em: https://www.academia.edu/12909852/O_fetiche_da_Lei_a_reforma_urbana?auto=download. Acesso em: 10 fev 2017.

Ocorre que, até o momento, pouco ou nada foi feito: da previsão inicial de realizar seminários e Workshops, teve-se a efetivação de apenas dois seminários técnicos.³⁰

Nos dias 13 e 14 de junho de 2016, foi realizada a 6ª Conferência Municipal do Recife. Ela é composta de integrantes da sociedade civil e da Administração Pública, que esse ano definiu como temas centrais para serem abordados na Conferência recifense: “A função social da cidade e da propriedade” e “Cidades inclusivas, participativas e socialmente justas”.

A 6ª Conferência do Recife, como as demais que ocorrem em outras cidades, são preparatórias para a Conferência Nacional das Cidades que ocorrerá nos dias 5 e 6 de junho de 2017 e terá como tema, “Função Social da Cidade e da Propriedade”, que expressa a importância do interesse coletivo.

A falta de concretude das PMU, não é privilégio do Recife. Conforme informado pelo MC (já comentado) após a data fatídica de 30 de abril de 2015, somente 171 municípios, correspondentes a 23% da população brasileira, declararam possuir PMU já elaborado, equivalente a, 5% dos 3.341 municípios obrigados a ter planos de mobilidade.

Diante dessa realidade que corrobora com o fetiche legislativo e sua função dilatária, meramente simbólica o governo federal editou, no dia 13 de outubro do ano em curso, a Medida Provisória (MP) 748/16, que amplia para sete anos o prazo para os municípios elaborarem os Planos de Mobilidade Urbana (PMU). Assim, o Recife e mais 95% dos municípios brasileiros obrigados a realizar o PMU beneficiam-se da dilatação do prazo de conclusão do plano até 2019, reforçando a simbolismo da legislação e sua função meramente formal. Fica-se com a impressão que a intenção dilatária é preponderante sobre a questão de efetiva as políticas públicas voltadas para a concretização do Plano de Mobilidade Urbana, com efetiva participação popular.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

*(...)Num dia de sol, recife acordou
Com a mesma fedentina do dia anterior.
Chico Science*

Diante dos entraves encontrados para a concretização da política pública de mobilização urbana, um temor acompanhou a trajetória da pesquisa para a construção da Dissertação que a mera inclusão dos transportes no rol dos direitos fundamentais não cria as condições para um trânsito com mobilidade e uma cidade com inclusão social, pois não tem o

³⁰INSTITUTO PELOPIDAS SILVEIRA. Disponível em:<http://www2.recife.pe.gov.br/servico/instituto-pelopidas-silveira-0>. Acesso em: 16 maio 2016.

condão de transformar velhos problemas de imobilidade urbana, desigualdade social e ausência de participação cidadã a partir da criação de um novo direito fundante.

Considerou-se como definição de Mobilidade Urbana Sustentável a postulada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana segundo a qual MUS seria o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável, trazendo como prioridades e objetivos o direito à cidade, a consolidação da democracia, a promoção da cidadania e da inclusão social.

Ao confirmar a existência de normatividade para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, mas que não parecia eficaz quanto à concretização de direitos fundamentais básicos, respondeu-se à inquietação inicial que deu origem à pesquisa para este estudo, em que somente será possível assegurar eficácia social do direito fundamental à mobilidade urbana, mediante efetiva participação da sociedade civil, atrelada a políticas públicas consistentes em uma gestão voltada para a democracia participativa.

Confirmou-se assim a hipótese de que se a mobilidade urbana é um Direito Fundamental, e, portanto, dotada de força vinculante e aplicabilidade imediata, então, as decisões sobre seu destino competirão à sociedade civil, cabendo ao Estado concretizar, por meio de marcos regulatórios e políticas públicas de gestão integradas, as decisões sobre os caminhos da mobilidade urbana enquanto parte do direito à cidade.

Com isso, atendeu-se ao objetivo do estudo ao analisar a efetividade da mobilidade urbana, além de ser uma possível contribuição para a melhoria do uso do espaço social amplo e democrático, e a partir das reflexões suscitadas possa instigar outras pesquisas em prol de impedir a possibilidade de desaguar na velha encruzilhada de uma constituição simbólica.

O estudo deixou claro que o uso do automóvel individual como transporte não podia atender a uma população urbana movimentada como os grandes centros urbanos, como o Recife.

Outra observação a ser pontuada foi quanto à Lei nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, cujo objetivo fora inverter esse paradigma “carrocentrista”, priorizando o modo não motorizado e o transporte público no planejamento do sistema de mobilidade das cidades, integrado com o planejamento de uso do solo.

A mobilidade urbana, como parte da agenda do direito à cidade, está garantida há tempos pela legislação brasileira, ressaltando essa Lei de Mobilidade Urbana, que fixa diretriz e dota os municípios de instrumentos para melhorar as condições de mobilidade nas cidades

brasileiras. O ano de 2015, precisamente dia 30 de abril, deveria ser um marco, prazo fatal para que os municípios brasileiros (acima de 20.000 habitantes e os demais estabelecidos em lei) concluíssem seus planos de mobilidade urbana, sob pena de não mais receberem verbas federais destinadas à política de mobilidade urbana, no entanto, tal não ocorreu. Pouco mais de 5% dos municípios concluíram seus planos, ficando o Recife no vasto rol dos inconclusos. Diante disso pôde-se concluir que o Direito instituído e salvaguardado na Constituição não foi efetivamente garantido, ou seja, embora haja legislação, verifica-se pouca efetividade.

A despeito da vasta legislação, da punição de não receber recursos, o Recife não conseguiu até então um plano de Mobilidade Urbana. Outra inferência, ao longo da pesquisa, foi que a “Veneza Brasileira” passa a ser considerada a “Istambul Brasileira”, afinal o Recife é a terceira cidade brasileira com pior trânsito do país e a oitava no *ranking* mundial, segundo pesquisa de medição de congestionamento da companhia holandesa TomTom Traffic Index, divulgada em abril de 2015.

Não ocorreram ainda, nem mesmo as audiências populares, *conditio sine qua non* para a criação do almejado Plano conforme estabelece o art. 24, § 1^a da Lei 12.587/12. A legislação tem assim uma força simbólica, contudo carece de uma penetração normativa, ou seja: tudo o que a norma jurídica aponte seja aquilo que a sociedade viva.

A legislação, somente atenderá a função de ser transformadora da sociedade quando deixar de ser uma profusão de criação legislativa e ser concretizada no mundo real. A falta de concretude do Plano de Mobilidade Urbana do Recife, em atenção ao PNMU, é um belo exemplo desse quadro revelador de “incompletude”. No entendimento do simbólico como uma dimensão funcional, este estudo se encerra em uma construção simbólica, considerando a necessidade de ampliar essas discussões em um estudo maior, por ocasião de um doutoramento, em que se poderá pleitear um possível fechamento.

Assim, chegou-se à conclusão da Dissertação considerando que a despeito do vasto arcabouço jurídico, um projeto de mobilidade urbana com a efetiva participação popular, propulsora de justiça social que ainda não se fez presente.

REFERÊNCIAS

BAUMAN. Zygmunt. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BORJA, Jordi. Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio. Disponível em: http://campus-oei.org/tres_espacios/icoloquio12.htm. Acesso: em 28 julho, 2016.

BORJA, Jordi. Nota sobre ciudad y ciudadanía Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del território. Disponível em: http://campus-oei.org/tres_espacios/coloquio12.htm. acesso em: 20 agosto 2016.

CASTELL, Manuel, **Redes de Indignação e Esperança: Movimento sociais na era da Internet**. Rio de Janeiro: Zahar. 2013.

GAIO, Daniel. **O Fetiche da Lei e a Reforma Urbana no Brasil**. Disponível em: https://www.academia.edu/12909852/O_fetiche_da_Lei_a_reforma_urbana?auto=download. Acesso em 10 fev 2017.

DETRAN/PE: Dados relativos à frota de veículos, atualizados até fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.detran.pe.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=72. Acesso em: 11 março 2016.

HARVEY, David. **Espaço de Esperança**. 7ª ed. São Paulo: Loyola. 2015.

_____. **Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins. Fontes, 2003.

_____. **O Direito à Cidade**. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>. Acesso em: 10 ago 2016.

IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/> Acesso em: 10 março 2016.

INSTITUTO PELOPIDAS SILVEIRA. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/servico/instituto-pelopidas-silveira-0>.

DIARIO DE PERNAMBUCO. Disponível em: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/03/31/interna_vidaurbana,569168/recife-e-a-cidade-com-o-transito-mais-lento-do-pais-e-e-a-sexta-no-ranking-mundial.shtml.

JORNAL DO COMÉRCIO. Disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/veiculos/noticia/2016/05/14/um-dia-para-lembrar-a-trajetoria-do-automovel-235708.php>. Acesso em: 18 maio 2016.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação Científica: A Prática de Fichamento, Resumos, Resenhas**. São Paulo. Atlas. 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**: 5º ed. 3º reimpr. São Paulo: Centauro: 2011.

_____. **A Revolução Urbana**. 1º reimpr. Belo Horizonte: UFMG. 2002.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas** (versão de Le Corbusier: tradução de Rebeca Scherer). São Paulo: Hucitec. USP, 1993.

MARTINS, Antônio Manuel Modelos de democracia. In **Revista Filosófica de Coimbra**, n. 11, 1997

MEDEIROS, João Bosco. **Redação Científica: A Prática de Fichamento, Resumos, Resenhas.** São Paulo. Atlas. 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. PlanMob: Caderno de referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Secretária Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>. Acesso em: 10 março 2016.

NEVES, Marcelo. **A Constituição Simbólica.** 3º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. PlanMob: Caderno de referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Secretária Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>. Acesso em 10 de março de 2016.

_____. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano **ONU-HABITAT** Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/20151007%20A%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Montreal%20sobre%20%C3%81reas%20Metropolitanas.pdf>. Acesso em: 10 março 2016.

NUNES, Sandra Marília Maia. Planejamento urbano no Recife: futuro do pretérito. **Tese** (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. UFPE, 2015.

PREFEITURA DO RECIFE. Disponível em: www.recife.pe.gov.br.

_____: Disponível: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/servicospublicos/cttu/>.

REVISTA GALILEU: Disponível em: <http://revistagalileu.globo.com/Caminhos-para-o-futuro/Desenvolvimento/noticia/2015/12/cop-21-desafios-da-mobilidade-urbana.html>. Acesso em: 10 março 2016.

SILVA, Daniel Leal Gomes, LIMA, Iana Bezerra Lima, MORAES, Felipe Machado de. Desenvolvimento Sustentável e Mobilidade: Alternativas para o desenvolvimento da mobilidade da Região Metropolitana do Recife. In **DESAFIOS**. Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins. V-2 n. 01. Jul/Dez de 2015. p. 127-147, jul/dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20873/uft.2359-3652.2015v2n1p127>.

SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. **A Prisão e a Ágora: Reflexões em Torno da Democracia do Planejamento e da Gestão das Cidades.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

