



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO**  
**Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP**  
**Escola de Ciências Jurídicas - ECJ**  
**Graduação em Direito**

Augusto César dos Santos Manhães

**O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E O TRANSPORTE PÚBLICO**

Rio de Janeiro  
2024



Augusto César dos Santos Manhães

## **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E O TRANSPORTE PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito, Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Rosângela Maria de Azevedo Gomes

Rio de Janeiro  
2024

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO**  
**Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP**  
**Escola de Ciências Jurídicas - ECJ**  
**Graduação em Direito**

**O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E O TRANSPORTE PÚBLICO**

Augusto César dos Santos Manhães

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito, Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Rosângela Maria de Azevedo Gomes

Aprovado em:

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Rosângela Maria de Azevedo Gomes

---

Prof. Dr. Daniel Queiroz Pereira

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Fernanda Paes Leme Peyneau Rito

“A mente que se abre para uma nova ideia  
jamais voltará ao seu tamanho original.”  
(Albert Einstein)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por crer que todas as dificuldades que enfrentei nessa jornada contribuíram para o meu crescimento como ser humano, me permitindo entender um pouco mais da vastidão do conhecimento. Mesmo diante de todos os desafios e barreiras que enfrentamos todos os dias, pude refletir o quão abençoado sou neste mundo de tantas injustiças e desigualdades.

Sou muito grato a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram positivamente para que eu chegasse até aqui. Não são poucas! Tenho consciência que não conseguirei agradecer e expressar de forma justa todas as contribuições, mas deixo aqui meus melhores esforços.

Agradeço à minha querida e amada mãe, Ana Luiza, que hoje se encontra em nossas lembranças e corações, por todo seu amor e ensinamentos, pelas dificuldades que enfrentou para que eu pudesse conquistar meus objetivos, pelas suas orações e por acreditar em mim nas horas em que o cansaço me fazia desanimar e por tudo mais que eu não consigo expressar nesse texto. Tenho certeza de que ela sonhou com este momento. Muito obrigado mãe!

À minha avó, Marilda, a segunda mãe que Deus me deu, que sempre batalhou muito para que eu estudasse e me tornasse uma pessoa de bem. Agradeço por todo seu carinho e ajuda. A senhora é muito importante para mim.

À minha esposa, Jauane, por toda ajuda, amor e carinho que diariamente me revigoram para enfrentar os desafios da vida.

Aos meus familiares, amigos e colegas que, mesmo sem saberem, colaboraram para minha conquista.

Aos professores, funcionários e todos os integrantes do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da UNIRIO. Agradeço por todos os ensinamentos e conhecimentos que contribuíram imensamente para meu crescimento acadêmico e profissional, e pelo grande acolhimento que recebemos nessa tão importante instituição.

Em especial à professora Rosângela Maria de Azevedo Gomes e ao professor Eduardo Domingues, por toda cooperação, não somente na elaboração deste trabalho, mas em toda jornada durante minha formação. A orientação de vocês foi fundamental para o alcance deste tão grande objetivo. Muito obrigado por toda disponibilidade e compreensão.

A todos vocês, muito obrigado.

## RESUMO

MANHÃES, Augusto César dos Santos. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E O TRANSPORTE PÚBLICO**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Este trabalho aborda a inter-relação entre o direito à moradia adequada e o transporte público, partindo da perspectiva do direito constitucional e seus desdobramentos normativos, destacando alguns instrumentos da política urbana. O estudo investiga como a eficiência do transporte público é fundamental para a concretização do direito à moradia, uma vez que a localização e a acessibilidade são fatores determinantes para a qualidade de vida. A pesquisa revela que a precariedade do transporte em regiões periféricas contribui para a exclusão social e econômica, destacando a necessidade de políticas públicas integradas que considerem a mobilidade urbana como parte essencial do planejamento habitacional. O trabalho destaca a necessidade da construção de planejamentos integrados, demonstrando que uma abordagem intersetorial é crucial para garantir o direito à moradia adequada, enfatizando a importância de uma rede de transporte público inclusiva e sustentável para promover a inclusão social e reduzir disparidades urbanas. O estudo propõe recomendações para políticas mais eficazes, visando uma sinergia entre moradia e transporte como pilares fundamentais para a justiça social.

**PALAVRAS-CHAVE:** princípios constitucionais, infraestrutura urbana, plano diretor, plano de mobilidade urbana.

## ABSTRACT

MANHÃES, Augusto César dos Santos. **THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING AND THE PUBLIC TRANSPORT.** Course Completion Work (Graduation in Law) - Federal University of the State of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

This work addresses the interrelationship between the right to adequate housing and public transportation from the perspective of constitutional law and its normative developments, highlighting some instruments of urban policy. The study investigates how the efficiency of public transportation is fundamental to the realization of the right to housing, given that location and accessibility are determining factors for quality of life. The research reveals that the precariousness of transportation in peripheral regions contributes to social and economic exclusion, highlighting the need for integrated public policies that consider urban mobility as an essential part of housing planning. The work underscores the need for integrated planning, demonstrating that an intersectoral approach is crucial to guaranteeing the right to adequate housing, emphasizing the importance of an inclusive and sustainable public transportation network to promote social inclusion and reduce urban disparities. The study proposes recommendations for more effective policies, aiming at synergy between housing and transportation as fundamental pillars for social justice.

**KEYWORDS:** constitutional principles, urban infrastructure, master plan, urban mobility plan.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BRT	Bus Rapid Transit
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CESCR	<i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i>
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NTU	Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PDTU	Plano diretor de transporte urbano
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMUS	Plano de Mobilidade Urbana Sustentável
RMs	Regiões Metropolitanas
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. O DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1. Cenário Internacional .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2. Cenário Nacional .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3. Programa Minha Casa Minha Vida .....</b>	<b>21</b>
<b>3. O DIREITO AO TRANSPORTE .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1. Desenvolvimento Orientado ao Transporte .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2. Mobilidade Urbana e o Direito à Cidade .....</b>	<b>31</b>
<b>3.3. O Transporte e a Habitação .....</b>	<b>34</b>
<b>4. O ESTATUTO DA CIDADE E SEUS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS</b>	<b>37</b>
<b>4.1. Plano Diretor.....</b>	<b>41</b>
<b>4.2. Plano de Mobilidade Urbana.....</b>	<b>47</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Durante grande parte de sua história a população brasileira foi majoritariamente rural. Contudo, nas últimas seis décadas, observou-se um significativo avanço no desenvolvimento das áreas urbanas.<sup>1</sup> De acordo com as estimativas populacionais do IBGE, dados de 2021, as três maiores regiões metropolitanas do país estão no Sudeste. São Paulo lidera com aproximadamente 22 milhões de residentes, seguida pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que abriga cerca de 13 milhões de habitantes, e a de Belo Horizonte, com uma população estimada em torno de 6 milhões.<sup>2</sup>

Esse cenário de grande adensamento populacional em áreas urbanas, no Brasil, historicamente se consolidou pelo crescimento desordenado, resultado da inércia do poder público e da ausência de planejamento urbano adequado. Essa realidade provocou grandes marcas que podem ser observadas no território e na dinâmica social. Dados do IBGE apontam que as 20 maiores regiões metropolitanas brasileiras concentram aproximadamente 89% dos domicílios caracterizados como favelas e assentamentos irregulares, sendo que quase metade destes estão nas RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Belém.<sup>3</sup>

De fato, o processo de urbanização pode gerar vantagens econômicas, com a especialização de atividades, sinergias e complementaridades que, frequentemente, ampliam as perspectivas de investimentos e empreendimentos. Tais elementos, resultam na geração de empregos e no impulso à produtividade e competitividade de distintos segmentos produtivos. Porém, quando este processo ocorre de forma descontrolada, a cidade torna-se um espaço hostil para grande parte da população, segregando pessoas, limitando oportunidades e tornando o cotidiano extremamente difícil.

Na prática, é possível observar que os problemas urbanísticos atingem a população de modo desigual. Em função de elevados custos para aquisição ou locação da habitação, resta à população mais pobre a concentração em espaços precários, com ausência de infraestrutura

---

<sup>1</sup> ALVES, José Eustáquio Diniz. **Brasil tem 85% da sua população vivendo em grandes centros urbanos**. Projeto Colabora, 2022. Disponível em: <https://projetocolabora.com.br/ods11/brasil-tem-85-da-sua-populacao-vivendo-em-grandes-centros-urbanos/>. Acesso em 25 nov 2023.

<sup>2</sup> AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021**. 2021. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021#:~:text=A%20regi%C3%A3o%20metropolitana%20de%20S%C3%A3o,\(4%2C75%20milh%C3%B5es\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021#:~:text=A%20regi%C3%A3o%20metropolitana%20de%20S%C3%A3o,(4%2C75%20milh%C3%B5es).). Acesso em 30 nov 2023.

<sup>3</sup> ALVES, José Eustáquio Diniz. **Brasil tem 85% da sua população vivendo em grandes centros urbanos**. Projeto Colabora, 2022. Disponível em: <https://projetocolabora.com.br/ods11/brasil-tem-85-da-sua-populacao-vivendo-em-grandes-centros-urbanos/>. Acesso em 25 nov 2023.

adequada, como no caso das favelas. Um segundo caminho seguido, é a migração forçada para regiões periféricas da cidade, sujeitando-se às inúmeras dificuldades de locomoção para acessar oportunidades de trabalho, educação e saúde, por vezes restritos aos espaços centrais das cidades.

Embora considerado um direito humano básico e universal, o acesso a uma habitação adequada não é realidade para grande parte da população brasileira. Contudo, é importante observar que a moradia não se limita a um teto sobre a cabeça ou um abrigo para se proteger das intempéries.<sup>4</sup> Esse direito deve ser visto de forma ampla, incluindo um acesso pleno à cidade e a condições e oportunidades de forma equânime.

Existem inúmeros esforços internacionais e até mesmo no âmbito brasileiro para mudar essa realidade. Porém, medidas adotadas há algumas décadas e ainda nos últimos governos, mantiveram a lógica de reassentamento das populações de baixa renda em regiões periféricas das cidades. Visão que atende muito mais a necessidade do setor imobiliário do que aos interesses do desenvolvimento da cidade. Ignorando alternativas viáveis que de fato favoreçam a população atendida.

Embora não abordado com frequência nos discursos sobre moradia digna, o transporte público é um dos elementos cruciais para a efetivação do direito à cidade, especialmente para a população mais vulnerável. Através do transporte, mais amplamente da mobilidade no meio urbano, é que se torna possível usufruir os diversos serviços e utilidades públicas e privadas, como saúde, educação, lazer e o comércio. Disponibilidades estas que estão intrinsecamente relacionadas ao conceito de moradia digna.

Entende-se que a adoção de uma política urbanística bem integrada com o transporte urbano pode contribuir significativamente para a qualidade das moradias. A utilização de instrumentos urbanísticos alinhados com as políticas de transporte não é apenas uma possibilidade, é uma necessidade para o adequado funcionamento das cidades.

Neste contexto, o Plano Diretor, enquanto instrumento básico do desenvolvimento e expansão urbana, necessita estar integrado com o Plano de Mobilidade Urbana, e consequentemente ao sistema de transporte, para evitar a exclusão da população pobre e das parcelas do território menos favorecidas.

Mesmo em situações em que o poder municipal enfrente dificuldades para implementar planos habitacionais em áreas centrais, a integração com o transporte público de qualidade pode

---

<sup>4</sup> SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da. **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade**. *Psicologia: Ciência e Profissão* v. 40, 2020. p. 6. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 29 nov 2023.

ser a chave para minimizar os impactos negativos. Não se deve simplesmente oferecer um espaço para moradia, é necessário integrar, disponibilizar serviços de qualidade e uma infraestrutura adequada para habitação.

Desta forma, este trabalho tem o objetivo de analisar o direito à moradia adequada e sua relação com o transporte público. Compreendendo o modo que os instrumentos urbanísticos como o Plano Diretor, o Plano de Mobilidade e a legislação urbanística de modo geral, podem contribuir para assegurar melhores condições de vida.

O trabalho inicia com a apresentação do conceito de Moradia Adequada, segundo a concepção Internacional, permitindo contextualizar a construção dessa ideia que ganhou grande destaque no cenário pós Segunda Guerra Mundial. Na sequência, o direito à moradia é analisado de acordo com os desdobramentos na realidade brasileira, estando intimamente vinculado aos princípios fundamentais expressos na Constituição Federal. Concluindo o capítulo, são realizadas considerações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, como principal iniciativa para viabilizar o acesso à habitação própria no Brasil, que, contudo, perpetua interesses do setor imobiliário em prejuízo à população mais carente.

No terceiro capítulo, dividido em três subtópicos, inicialmente é feita uma abordagem sobre o direito ao transporte, enquanto direito social previsto na Constituição Federal, possuindo grande relevâncias, sendo equiparado à educação, saúde, alimentação, trabalho e moradia. A primeira parte retoma a discussão sobre o modelo de desenvolvimento adotado pelas cidades brasileiras, que em sua grande maioria seguiram a lógica de intensa utilização do automóvel. É feito um importante alerta sobre novas formas de planejamento das cidades que visam retomar o uso misto do solo, com maior adensamento em busca de um modelo mais sustentável. Na segunda parte, a mobilidade urbana é vista tanto como causa, como consequência do desenvolvimento econômico, sendo essencial para a efetivação do direito à cidade. Fechando o capítulo, o trabalho discute a relação entre o transporte e a habitação, principalmente aquelas de caráter social. Observa-se que fatores como localização e serviços de transporte compõem o conceito de moradia adequada, e que os programas habitacionais precisam ser analisados sob essa perspectiva.

No quarto capítulo, são tratados elementos do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que regulamenta a Política Urbana prevista na Constituição Federal, disposta nos artigos 182 e 183. É feita uma abordagem sobre as diretrizes gerais da lei e os instrumentos da Política Urbana, com destaque para o planejamento municipal. Mais adiante, em tópicos separados, são apresentados o plano diretor e o plano de mobilidade urbana. Inicialmente é realizada a contextualização, estabelecendo a relação com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e

a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Em seguida, abordam-se as especificidades dos dispositivos, destacando a relação entre eles e a necessidade de convergência para desenvolvimento de políticas públicas adequadas. O texto também trata da importância da participação social na construção de alternativas para transformação do cenário atual.

Por fim, no último capítulo, é realizada a conclusão, analisando as principais abordagens trazidas nesse trabalho e o que precisa ser feito para consolidação desses direitos tão importantes na realidade brasileira.

## 2. O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

A moradia adequada é considerada um dos elementos fundamentais para a condição de dignidade humana. Trata-se de um direito humano essencial reconhecido internacionalmente, ligado à realização de outros direitos básicos,<sup>5</sup> presente em diversos instrumentos legais, tratados e constituições.

A luta pela moradia adequada está intrinsecamente ligada à promoção da justiça social e à erradicação da pobreza. Uma vez que as condições inadequadas de habitabilidade refletem não apenas as desigualdades existentes, mas também contribuem para a perpetuação de ciclos de exclusão e vulnerabilidade social. Um processo de marginalização que dificulta ainda mais a superação dessas barreiras, impedindo o acesso a outros direitos fundamentais, como saúde, educação e emprego.<sup>6</sup>

No contexto brasileiro, a questão da moradia é particularmente mais complexa devido às profundas desigualdades sociais e econômicas que historicamente marcaram o desenvolvimento do país. O crescimento desordenado das cidades e o abandono do poder público contribuíram para proliferação de favelas e assentamentos informais. Áreas caracterizadas pela precariedade habitacional, falta de saneamento básico e ausência de serviços públicos essenciais. Situação que revela uma contradição entre o reconhecimento formal do direito à moradia e a realidade enfrentada por milhões de brasileiros que vivem em condições inadequadas.

A garantia da moradia digna não é apenas um compromisso legal, é um elemento fundamental para a construção de uma sociedade mais igualitária. Porém, a transformação desse direito teórico em uma realidade prática tem se mostrado um desafio nesse contexto de desigualdades históricas. A concentração de renda e a especulação imobiliária nas áreas urbanas têm levado a um aumento significativo no custo da habitação, tornando-a inacessível para uma grande parcela da população.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. p. 5. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC>. Acesso em 29 nov 2023.

<sup>6</sup> LIMA, Gilberto Júnior Silva; LIMA, Arali dos Santos Almeida. **A criminalização da pobreza como forma de violência estrutural contra jovens na América Latina**. Revista Latina Americana de Criminologia | Volume 3º, nº 1, 2023. p. 17-30. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/relac/article/view/47544/39057>. Acesso em 12 jan 2024.

<sup>7</sup> FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **Estado e Mercado na Produção Contemporânea da Habitação em Aracaju-SE**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Niterói, 2016. p. 47. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/24023/Sarah%20Fran%20c3%a7a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 12 dez 2023.

Muitas famílias, sem condições de arcar com os altos preços dos imóveis ou dos aluguéis, acabam sendo excluídas para as periferias, em espaços de precariedade e serviços públicos insuficientes.<sup>8</sup> Ações que afetam ainda mais os grupos vulneráveis como crianças, idosos e pessoas com deficiência.

É fundamental que a questão da moradia adequada seja reconhecida como uma prioridade política e social. Isso requer um compromisso dos diferentes níveis de governo para implementação e financiamento de políticas habitacionais eficazes. A garantia desse direito não se limita ao bem-estar individual, ela contribui para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do país.

## 2.1. Cenário Internacional

O direito à moradia adequada atualmente é reconhecido em âmbito internacional. Porém, nem sempre foi assim, a construção desse conceito passou por um longo processo histórico. Notadamente, após a Segunda Guerra Mundial, em virtude de todas as mazelas provocadas, a comunidade internacional buscou estabelecer valores universais, com a criação de sistemas globais e regionais de proteção aos Direitos Humanos. Assim, foram firmados importantes pactos entre países para incentivar a consolidação desse direito.

O direito à moradia tem sua previsão em um dos documentos mais simbólicos da história das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Considerada a base de proteção universal dos direitos humanos mundialmente. Em seu artigo 25 é feita a seguinte declaração:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **Estado e Mercado na Produção Contemporânea da Habitação em Aracaju-SE**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Niterói, 2016. p. 57. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/24023/Sarah%20Fran%20c3%a7a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 12 dez 2023.

<sup>9</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos#:~:text=Todo%20ser%20humano%20tem%20direito%20a%20um%20padr%C3%A3o%20de%20vida,casos%20de%20perda%20dos%20meios>. Acesso em 14 dez 2023.

Como documento basilar, entretanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não possui força vinculativa para os Estados, mas os princípios que nortearam sua elaboração foram fundamentais para construção de dois instrumentos internacionais muito importantes para o direito à moradia adequada, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), além de inspirar os artigos de constituições de democracias recentes.

O PIDESC é um acordo multilateral que foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1966. Este pacto estabelece a obrigação dos seus signatários em promover e assegurar os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) para os indivíduos, abrangendo não apenas os direitos laborais e o direito à saúde, mas também o direito à educação e a um nível de vida adequado. Destaca-se que o PIDESC é reconhecido como o documento mais relevante para o estabelecimento do conceito de habitação adequada, sendo o artigo 11, parágrafo 1º, o dispositivo central relacionado a essa temática:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.<sup>10</sup>

Para monitorar a implementação do PIDESC por seus Estados-membros, em 1985, a ONU instituiu o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR, Committee on Economic, Social and Cultural Rights). Em 1991, então, o Comitê elaborou o Comentário Geral Nº 4 que fornece uma fundamental Interpretação para o artigo 11, §1 do PIDESC.<sup>11</sup> Com isso, afirma-se a compreensão de que o direito à habitação envolve mais do que a existência de um teto e quatro paredes, ele deve abranger o acesso de cada indivíduo a um lar e a uma comunidade seguros, promovendo condições propícias para uma vida pacífica, digna e saudável. A partir dessa visão, o texto delinea os elementos que compõem o direito a uma moradia adequada, incluindo uma análise detalhada de sua definição.

O Comentário Nº 4 elaborado pelo Comitê, enfatiza primeiramente que o direito à moradia está intrinsecamente ligado a outros direitos humanos e aos princípios que

---

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. p. 5. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC>. Acesso em 29 nov 2023.

<sup>11</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR). **Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**. Geneva, World Health Organization, 1991. p 1-7.

fundamentam o PIDESC. Portanto, a natureza inerente à pessoa humana, da qual os direitos contidos no Pacto derivam, demanda que o termo "moradia" seja interpretado com uma variedade de outras considerações, sendo a mais crucial a garantia de que o direito à habitação seja assegurado a todas as pessoas, independentemente de sua renda ou acesso a recursos econômicos.<sup>12</sup>

Em segundo lugar, o texto destaca que a referência ao § 1º do artigo 11 deve ser compreendida não apenas como o direito à moradia, mas sim como o direito à habitação adequada. Conforme reconhecido pela Comissão de Assentamentos Humanos e da Estratégia Mundial para a Moradia até o Ano 2000, a habitação adequada significa dispor de um local onde se possa instalar, provido de privacidade adequada, espaço suficiente, segurança apropriada, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada, e uma localização propícia em relação ao trabalho e às facilidades essenciais, tudo a um custo razoável.

A partir dessa análise, destaca-se a importância do conceito de adequação, que possui grande relevância para o direito à moradia, uma vez que serve para enfatizar uma variedade de elementos que devem ser considerados ao avaliar se uma determinada forma de moradia pode ser qualificada ou não como "habitação adequada", de acordo com os objetivos delineados pelo Pacto. Mesmo quando a adequação é influenciada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê sustenta que ainda é possível identificar aspectos específicos desse direito que devem ser levados em consideração para essa finalidade, em qualquer contexto particular.<sup>13</sup> Dentre esses elementos, destacam-se os seguintes:

- **Segurança da Posse:** A adequação da moradia está vinculada à segurança legal da posse, garantindo proteção contra despejos forçados, perseguições e outras ameaças.
- **Disponibilidade de Serviços e Infraestrutura:** A moradia é considerada inadequada quando os ocupantes não têm acesso a serviços essenciais, como água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

---

<sup>12</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR). **Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**. Geneva, World Health Organization, 1991. p 1-5.

<sup>13</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR). **Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**. Geneva, World Health Organization, 1991. p 2-4.

- **Economicidade:** A adequação da moradia é questionada quando o custo da mesma ameaça ou compromete a capacidade dos ocupantes de exercerem outros direitos humanos.
- **Habitabilidade:** A moradia não atende aos critérios de adequação se não proporcionar segurança física e estrutural, incluindo um espaço apropriado, bem como proteção contra condições adversas como frio, umidade, calor, chuva, vento e outras ameaças à saúde.
- **Acessibilidade:** A moradia é considerada inadequada se não leva em consideração as necessidades específicas de grupos desfavorecidos e marginalizados.
- **Localização:** A adequação da moradia é questionada se estiver isolada de oportunidades de emprego, acesso ao transporte, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais. Considerando que tanto em metrópoles urbanas como nos contextos rurais, os ônus temporais e econômicos associados ao deslocamento até o local de emprego impõem uma carga significativa sobre as finanças das famílias de baixa renda. De igual modo, a moradia não deve ser localizada em áreas poluídas ou perigosas, próximas às fontes de poluição.
- **Adequação Cultural:** A moradia não é considerada adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural dos ocupantes.

Além dessas previsões, na atualidade, já existem mais de 12 documentos distintos da Organização das Nações Unidas (ONU) que ratificam o direito à habitação. Contudo, a concretização desse direito permanece como um desafio significativo, sobretudo quando analisado o cenário nacional.<sup>14</sup>

## 2.2. Cenário Nacional

Quando analisado o cenário brasileiro, além dos textos e tratados internacionais, o conceito da moradia adequada está vinculado à princípios fundamentais expressos na Constituição Federal como a dignidade da pessoa humana. Além disso, direito à moradia é garantido de forma expressa no artigo 6º da Constituição quando ela trata dos direitos sociais.

---

<sup>14</sup> FAU-USP. **Direito à Moradia - Fundamentos legais**. Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=975&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=975&lang=pt). Acesso em 12 fev 2024.

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.<sup>15</sup>

Na abordagem sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, a Constituição no artigo 5º, XXIII, prevê a obrigatoriedade da propriedade atender a sua função social. No capítulo específico sobre a política urbana, a Constituição expressa no artigo 182, que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e que a propriedade urbana atende a sua função social quando está em alinhamento com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.<sup>16</sup>

Este instrumento legal apresenta uma série de mecanismos destinados a regular o adequado aproveitamento do solo, influenciando diretamente as políticas de desenvolvimento urbano e, por conseguinte, a qualidade das moradias. No Estatuto, são tratados temas relevantes para o direito à moradia, como a segurança da posse, através do Usucapião Urbano, Concessão do Direito Real de Uso e Zonas Especiais de Interesse Social. Além disso, ele tratou da regularização fundiária em Zonas de Especial Interesse Social (Zeis) e do ordenamento territorial por meio de instrumentos como o plano diretor participativo, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.<sup>17</sup>

Conforme aborda Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, as funções sociais atribuídas à cidade, como circulação, habitação, lazer e trabalho, desempenham papel fundamental na dinâmica urbana, influenciando a interação humana e a própria existência do homem e da cidade.<sup>18</sup> A legislação federal estipula normas de ordem pública e interesse social, organizando a cidade e regulamentando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos.

---

<sup>15</sup> BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 03 mar 2024.

<sup>16</sup> BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 03 mar 2024.

<sup>17</sup> ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As Políticas Públicas de Provisão Habitacional e os Desafios Para Concretização do Direito à Moradia Digna no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2022. p. 60-73.

<sup>18</sup> DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Moradia não é mercadoria**. Revista de Direito da Cidade, v.05, n.01, 2013. p. 211.

Em análise histórica, constata-se que somente a partir da década de 2000 é que uma política nacional de habitação alinhada com os acordos e compromissos internacionais começou a ser efetivamente implementada. Durante esse intervalo, similar ao que ocorreu em outras nações, a problemática habitacional para as camadas menos favorecidas foi tratada com ações higienistas. Isso se manifestou principalmente por meio de projetos de reurbanização que excluíram os mais necessitados, juntamente com propostas voltadas para a construção de habitações populares.<sup>19</sup>

Durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a administração do setor habitacional foi assumida pela Secretaria de Política Urbana, que desempenhou um papel ativo em diversas instâncias, incluindo as discussões preparatórias para a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos e a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001.

Contudo, somente a partir do governo petista liderado por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram observados maiores avanços para a efetiva integração do direito à moradia. O Ministério das Cidades instituído no início do mandato de Lula, em 2003, teve o enfoque principal na inclusão dos setores marginalizados no direito à cidade, considerando que a moradia e o acesso aos serviços básicos são elementos fundamentais para a plena cidadania.<sup>20</sup>

Em 2005, através da Lei nº 11.124, originada por iniciativa popular, foi estabelecido o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), visando facilitar o acesso a áreas urbanizadas e moradias dignas para a população de menor renda. Essa lei prevê o princípio da moradia digna como um vetor essencial para a inclusão social.<sup>21</sup>

É importante observar que esta lei representa a primeira referência à moradia digna no Brasil, embora não contenha uma definição explícita do termo. A partir da previsão da lei, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades liderou a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), uma das ferramentas mais relevantes para a implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH).<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da. **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade**. Psicologia: Ciência e Profissão v. 40, 2020. p. 4-6. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 29 nov 2023.

<sup>20</sup> SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da. **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade**. Psicologia: Ciência e Profissão v. 40, 2020. p. 10-11. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 29 nov 2023.

<sup>21</sup> BRASIL. **Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm).

<sup>22</sup> SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da. **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade**. Psicologia: Ciência e Profissão v. 40, 2020. p. 4-5. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 29 nov 2023.

### 2.3. Programa Minha Casa Minha Vida

Após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), o setor habitacional enfrentou desarticulação e fragmentação institucional, resultando na perda de capacidade decisória e na redução dos recursos disponíveis para investimento. A implementação do Planhab, aliada à criação do FNHIS e do SNHIS, proporcionou uma representação institucional mais robusta na esfera federal desse setor. A questão habitacional passou a ser entendida como uma política de Estado, onde o poder público assume um papel indispensável na regulação urbana, no mercado imobiliário, e na provisão de moradia, bem como na regularização de assentamentos precários.<sup>23</sup>

Como desdobramento do PlanHab, em 2009, próximo ao final do segundo mandato do ex-presidente Lula, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, através de medida provisória, convertida em lei, que representou a principal iniciativa para viabilizar o acesso à habitação própria no Brasil, com o propósito de fomentar a produção e a aquisição de unidades habitacionais. Abrangendo todos os municípios do país, o programa visava atender às necessidades sociais de uma parcela da população caracterizada por baixa renda.<sup>24</sup>

Contudo, a implementação do Programa, na prática, manteve estratégias habitacionais vinculadas aos anseios do setor imobiliário, resultando em processos de especulação e exclusão urbana. Foram refletidos os mesmos padrões de segregação urbanística. Com segmentação dos beneficiários, categorizados de acordo com faixas de renda, reproduzindo as disparidades no acesso ao direito à cidade na formulação da política pública.

Nesse formato, os empreendimentos localizados nas áreas centrais da cidade, em sua maioria, permanecem acessíveis somente ao segmento de renda mais elevada. Enquanto isso, a

---

<sup>23</sup> ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As Políticas Públicas de Provisão Habitacional e os Desafios Para Concretização do Direito à Moradia Digna no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2022. p. 110-113.

<sup>24</sup> ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As Políticas Públicas de Provisão Habitacional e os Desafios Para Concretização do Direito à Moradia Digna no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2022. p. 110-113.

população de baixa renda, enfrenta grande restrição no uso do espaço urbano. Permanecendo assim, distante da disponibilidade de serviços, infraestrutura e comércio.<sup>25</sup>

A abordagem adotada pelo programa não atendeu às necessidades da população de forma plena, resultando em uma aplicação desigual dos recursos. Em outras palavras, os mais prejudicados foram os indivíduos de renda mais baixa, que necessitam de mais subsídios, enquanto a classe média se beneficiou das ofertas do mercado privado. Isso perpetua o cenário histórico em que a camada de baixa renda consistentemente enfrenta desafios na aquisição de moradia.<sup>26</sup>

Conforme já abordava Maricato, a implementação de parcerias público-privadas frequentemente favorece projetos mais atrativos para empreendedores, ao invés de trazerem benefícios reais para a cidade, relegando a segundo plano o planejamento urbano estratégico, capaz de abordar as necessidades do contexto da cidade de forma ampla e integrada.<sup>27</sup>

Nabil Bonduki, antes dos resultados no PMCMV, apontou o perigo de o programa gerar habitações precárias e com baixa adequação ao perfil do déficit habitacional, concentrado principalmente na faixa de renda 1. Isso se deu pelo afastamento do desenho do programa em relação ao conjunto de estratégias consideradas essenciais pelo Planhab para solucionar a questão habitacional. O autor também expressou preocupação com a localização dos terrenos, que poderia ser inadequada, situando-se em regiões carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos. Essa situação poderia resultar em impactos negativos, como o aumento do preço da terra, à medida que o subsídio fosse direcionado para a especulação imobiliária, comprometendo os objetivos originais do programa.<sup>28</sup>

Caroline Andrade em sua dissertação, traz um compilado de análises de casos em distintos estados e municípios, sinalizando que a localização dos empreendimentos resultou em um novo ciclo de construção de habitações em áreas periféricas, fortalecendo a segregação e

---

<sup>25</sup> MENEZES, Vitor Matheus Oliveira de. **Programa Minha Casa Minha Vida: Universalização ou Focalização?** Revista *Habitus*, v. 12, n. 2, 2014. p. 107-110. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article/view/11440/8390>. Acesso em 14 mar 2024.

<sup>26</sup> ROMAGNOLI, Alexandre José. **O programa “minha casa, minha vida”: continuidades, inovações e retrocessos.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2012. p. 40-51. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1003/4655.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 mar 2024.

<sup>27</sup> MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015. p. 16.

<sup>28</sup> BONDUKI, Nabil George. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** *Arq.urb*, 2009. p. 99-104. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em 12 fev 2024.

exclusão social no ambiente urbano. Reproduzindo, em parte, as falhas observadas nas experiências durante o período do BNH.<sup>29</sup>

De maneira geral, há uma inclinação para direcionar a implantação de empreendimentos da faixa 1 nos limites da área urbanizada, ou seja, em locais mais distantes dos centros de emprego, sistemas de transporte, áreas de lazer, oferta de infraestrutura urbana e serviços públicos. Essa situação contrasta significativamente com a localização dos empreendimentos destinados às faixas voltadas aos segmentos de renda mais elevada.<sup>30</sup>

Apesar do município desempenhar um papel mais ativo na disponibilização de habitações populares e na designação de áreas para esse propósito, o protagonismo das construtoras na concepção de projetos e na escolha de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente. Além disso, a supervisão municipal em relação à implementação dos instrumentos urbanísticos ficou aquém do necessário.<sup>31</sup>

O PMCMV evoluiu para um modelo em que a oferta de habitação se converteu em um negócio rentável para as empresas construtoras, orientado por uma lógica na qual a maximização dos ganhos dessas empresas tornou-se o principal determinante na escolha de terrenos e elaboração de projetos.<sup>32</sup>

Angela Moulin Santos, destaca que, em um passado recente, os grandes conjuntos habitacionais propiciaram a segregação dos indivíduos de baixa renda para áreas periféricas das cidades, resultando na perpetuação de um cenário de pobreza. O Programa Minha Casa Minha Vida gerou uma situação semelhante. A autora esclarece que a distância dos centros urbanos é decorrente da "elevação do preço da terra urbana, dada a restrição de financiamento para a produção por parte dos empreendedores imobiliários, os quais são levados a adquirir terrenos mais acessíveis nas periferias urbanas".<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As Políticas Públicas de Provisão Habitacional e os Desafios Para Concretização do Direito à Moradia Digna no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2022. p. 123-126.

<sup>30</sup> ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As Políticas Públicas de Provisão Habitacional e os Desafios Para Concretização do Direito à Moradia Digna no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2022. p. 123-126.

<sup>31</sup> ROLNIK, Raquel, KLINTOWITZ, Danielle, REIS, Joyce, BISCHOF, Raphael. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p.34-38.

<sup>32</sup> MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015. p. 17-18.

<sup>33</sup> SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Urbanização e polarização espacial: o desafio da regulação urbanística no Brasil**. In: **Política urbana no contexto federativo brasileiro**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017. p. 44.

Portanto, em vez de priorizar instrumentos urbanísticos que fomentariam uma produção imobiliária mais adequada, o PMCMV refletiu a ideologia da posse da casa própria, uma perspectiva consolidada na política do BNH. Esse programa resultou na construção de novas unidades habitacionais e foi implementado "conforme uma política macroeconômica anticíclica".<sup>34</sup>

Em novo ciclo, com a volta ao poder após 12 anos, o presidente Lula através da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, convertida na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, trouxe novamente o PMCMV, tendo agora como público-alvo famílias com renda mensal de até R\$ 8.000,00.<sup>35</sup>

Para as famílias da faixa 1, de áreas urbanas, a renda limite foi atualizada para R\$ 2.640,00 mensais, voltando a serem atendidas através de recursos da União. O governo federal esclareceu que as pessoas que recebem Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou participantes do Bolsa Família, serão isentas de prestações. Para essas famílias, o subsídio será integral.<sup>36</sup>

Nessa nova edição, permanece, contudo, a obrigação do ente público local realizar o cadastro habitacional, dependendo da faixa de renda. Com isso, os entes devem estabelecer os critérios de seleção dos beneficiários, observando os parâmetros apresentados pelo Ministério das Cidades por meio de seus normativos.

Através de mudanças mais recentes no programa, a Instrução Normativa nº 17, de 5 de agosto de 2024 modificou a situação para famílias da Faixa 3, impactando o valor máximo para enquadramento do imóvel usado a ser adquirido. Antes, o limite era de R\$ 350 mil, passando então para o valor máximo de R\$ 270 mil. A instrução também altera significativamente o valor máximo da cota de financiamento para imóveis usados, implicando em alteração do percentual para 70% nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 50% para Sul e Sudeste.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Urbanização e polarização espacial: o desafio da regulação urbanística no Brasil**. In: **Política urbana no contexto federativo brasileiro**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017. p. 43.

<sup>35</sup> AGÊNCIA GOV. **Governo altera condições para financiamento de imóveis usados no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida**. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/ministerio-das-cidades-altera-condicoes-para-financiamento-de-imoveis-usados-no-ambito-do-programa-minha-casa-minha-vida#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%209,financiamento%20foi%20reduzida%20para%2050%25>. Acesso em 10 ago 2024.

<sup>36</sup> AGÊNCIA GOV. **Governo altera condições para financiamento de imóveis usados no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida**. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/ministerio-das-cidades-altera-condicoes-para-financiamento-de-imoveis-usados-no-ambito-do-programa-minha-casa-minha-vida#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%209,financiamento%20foi%20reduzida%20para%2050%25>. Acesso em 10 ago 2024.

<sup>37</sup> AGÊNCIA GOV. **Governo altera condições para financiamento de imóveis usados no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida**. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/ministerio-das-cidades-altera-condicoes-para-financiamento-de-imoveis-usados-no-ambito-do-programa-minha-casa-minha-vida#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%209,financiamento%20foi%20reduzida%20para%2050%25>.

Essas modificações embora apresentem a justificativa de ajuste orçamentário, na realidade, traduzem a manutenção do viés mercadológico do programa. É um claro sinal de que a questão do déficit habitacional e a moradia adequada ainda não são vistas como prioridade. Há um evidente desestímulo à aquisição de imóveis usados, limitando o programa habitacional a ser um mero contribuinte do setor da construção civil.

Para evitar esses descolamentos, é fundamental que as políticas habitacionais passem a ser integradas ao planejamento urbano e a outras políticas, por meio de colaboração intersetorial entre as administrações, considerando diversas estratégias para atender às demandas locais, a diversidade de territórios e as distintas camadas sociais. É imperativo observar as características específicas do território e desenvolver soluções alinhadas com a realidade local, assegurando que a oferta de serviços e infraestrutura seja apropriada para a região. O engajamento da comunidade é vital nesse processo.<sup>38</sup>

---

[vida#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%209,financiamento%20foi%20reduzida%20para%2050%25](#). Acesso em 10 ago 2024.

<sup>38</sup> ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As Políticas Públicas de Provisão Habitacional e os Desafios Para Concretização do Direito à Moradia Digna no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2022. p. 128-131.

### 3. O DIREITO AO TRANSPORTE

A Constituição Federal prevê no artigo 6º o transporte como um dos direitos sociais, ao lado da educação, saúde, alimentação, trabalho e moradia, tamanha é a sua importância. Além disso, a própria União, ficou encarregada de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e os transportes urbanos. Conforme previsão do artigo 30, V, cabe aos municípios a organização e prestação dos serviços de transporte coletivo local.<sup>39</sup>

A partir da previsão constitucional, através da Lei Federal nº 12.587/2012, foi instituída a Política Nacional de Mobilidade Urbana, como marco normativo de contribuição para o acesso universal à cidade e promoção da integração entre os diferentes modos de transporte, buscando gerar maior eficiência, segurança e acessibilidade. Um planejamento urbano adequado deve atender a essas garantias legais e incentivar deslocamentos ambientalmente sustentáveis e seguros.<sup>40</sup>

Além disso, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) cita o direito ao transporte, vinculando-o ao direito à cidade. O Estatuto busca assegurar o desenvolvimento urbano sustentável, o que inclui a criação de sistemas de transporte eficientes e acessíveis. A legislação brasileira, portanto, não só reconhece o direito ao transporte como um direito social, mas também cria mecanismos para sua implementação, visando promover a inclusão social e a qualidade de vida dos cidadãos.<sup>41</sup>

Apesar do reconhecimento formal do direito ao transporte na legislação brasileira, a sua concretização enfrenta inúmeros desafios. Um dos principais obstáculos é a desigualdade regional. Enquanto grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro possuem sistemas de transporte relativamente desenvolvidos, muitas regiões rurais e cidades menores carecem de infraestrutura adequada. Essa disparidade cria barreiras significativas para o acesso a serviços essenciais e oportunidades econômicas.

A qualidade e a segurança no transporte público também são elementos que impactam diretamente os usuários. A realidade brasileira é de sistemas marcados pela superlotação, falta

---

<sup>39</sup> BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 03 mar 2024.

<sup>40</sup> BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em 04 mar 2024.

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 04 mar 2024.

de manutenção das frotas e atrasos frequentes. Problemas recorrentes que afetam milhões de pessoas diariamente. Além disso, relatos de violência e abusos no transporte público desestimulam ainda mais o uso desse serviço, especialmente para mulheres e pessoas idosas.

O direito ao transporte passa também pela questão da acessibilidade. A falta de veículos e estações adaptadas para pessoas com deficiência ainda é uma realidade em muitas cidades brasileiras. Mesmo com a legislação que garante a acessibilidade, como o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), a implementação prática dessas normas ainda não é de fato observada. A ausência de rampas, elevadores e veículos adaptados limita a mobilidade de uma parcela significativa da população, comprometendo a efetivação do direito. Para enfrentar esses desafios, é fundamental investir em políticas públicas que melhorem a infraestrutura, aumentem a segurança e promovam a qualidade do serviço.<sup>42</sup>

### 3.1. Desenvolvimento Orientado ao Transporte

No Brasil, a lógica de intensa utilização do automóvel está intimamente relacionada à forma como o país se desenvolveu ao longo dos anos. Os primeiros caminhos de ligação entre as regiões do país eram feitos através de estruturas rústicas para a passagem de pessoas e tropas de animais. Um exemplo dessas construções são as estradas reais. Em segundo momento, para essas interligações foram construídas ferrovias, ainda que incipientes. Até que por fim, com o estímulo governamental, esse processo de ligação espacial resultou na construção da grande malha rodoviária brasileira.<sup>43</sup>

Essa expansão rodoviária ocorreu paralelamente às transformações urbanas e, neste processo, o automóvel foi o principal beneficiado. O modelo rodoviário começou a ser implantado no princípio do século XX, porém a sua hegemonia se concretizou a partir dos anos 50. A cidade de São Paulo tipifica bem a transformação do meio urbano pelo automóvel, Caio Silva Ferraz exemplifica que muitos rios da região foram retificados e aterrados para implantação de novas rodovias.<sup>44</sup>

No Brasil, o transporte rodoviário evoluiu rapidamente. De acordo com Olímpio Galvão, de 1945 a 1952, o número de caminhões e ônibus em circulação no país aumentou de

---

<sup>42</sup> ANDRADE, Victor; LINKE, Clarisse Cunha. **A caminhabilidade no Brasil e no mundo**. Babilonia Cultura Editorial, 2017. p. 124-127. ISBN 978-85-66317-18-3.

<sup>43</sup> RODRIGUES, Marcelo da Silveira. **Civilização do automóvel: a BR 319 e a opção rodoviária brasileira**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amazonas – UFAM, 2011. p. 16-19.

<sup>44</sup> FERRAZ, Caio Silva. **Entre Rios**. DVD (25min), 2009. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Fwh-cZfWNIc>. Acesso em 19 mar 2024.

103 mil para 265 mil, um crescimento de mais de 157 %, em apenas sete anos. Além disso, na década de 60, grande parte do transporte de cargas ferroviário e marítimo migrou para as rodovias. Os modos de transporte não rodoviários em 1946 foram responsáveis pelo movimento de 92,4% das cargas no país. Já em 1970, foi possível observar a reversão desse índice, aproximadamente 73% do transporte de cargas do país passou a ser feito por estradas de rodagem.<sup>45</sup>

Outro ponto relevante, é que a hegemonia do modo de transporte rodoviário no Brasil está relacionada a questão econômica, primordial para a prevalência sobre outras opções de locomoção e escoamento de produtos. A busca por financiamento externo para a industrialização foi uma das marcas do governo do presidente Juscelino Kubitschek. Uma transformação que dependeu de forte intervenção estatal, sendo uma extensão da política de substituição de importações.

O surgimento da indústria automotiva transformou o perfil da economia brasileira. Foi uma das principais vias eleitas pelo governo para apoiar a industrialização do país. Desde meados do século XX, então, o Brasil passou a ser fortemente dependente da economia automotiva.<sup>46</sup>

Em função dessa escolha do automóvel como via de desenvolvimento, as cidades foram construídas e adaptadas em um modelo de priorização do transporte individual. Contudo, ao longo dos anos, essa receita mostrou-se insustentável. Somado a isso, a grande dispersão territorial das cidades influencia no tempo e distância dos deslocamentos diários, aumentando ainda mais a dependência da população em relação ao transporte motorizado.

Os problemas de deslocamento ao longo do território geram grandes impactos no funcionamento das cidades. Observa-se que por fatores econômicos as populações de baixa e média renda mensal são as mais dependentes dos sistemas de transporte coletivo, necessitando realizar longas viagens, tanto pela maior distância entre casa e trabalho, como pelas maiores limitações na escolha do modo de transporte.

Conforme levantamento da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU, no Brasil, 85,7% das viagens de transporte coletivo são realizadas por ônibus.<sup>47</sup> A título

---

<sup>45</sup> GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. **Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: Uma perspectiva histórica.** Revista Planejamento e Políticas Públicas. Nº 13, 2022. p. 195-198. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/137>. Acesso em 19 mar 2024.

<sup>46</sup> RODRIGUES, Marcelo da Silveira. **Civilização do automóvel: a BR 319 e a opção rodoviária brasileira.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amazonas – UFAM, 2011. p. 16-19.

<sup>47</sup> NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Grandes números do setor de transporte urbano.** 12ª edição, 2023. Disponível em: [https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Grandes%20n%c3%bameros%20do%20setor%20v12\\_3.pdf](https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Grandes%20n%c3%bameros%20do%20setor%20v12_3.pdf). Acesso em 07 dez 2023.

de exemplo, o Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, destaca o ônibus como principal modo de transporte, mesmo contabilizando os deslocamentos a pé e via bicicleta. Porém, devido à baixa qualidade do transporte público, muitos usuários são forçados a migrar para o transporte individual motorizado, sobrecarregando ainda mais o sistema viário e produzindo maior poluição no meio urbano.<sup>48</sup>

Parte da solução desses problemas passa pela retomada de priorização do transporte público e dos modos não motorizados. Com a adoção de um sistema de transporte público de qualidade, é possível reduzir a ocupação das vias e a emissão de gases nocivos à saúde, aumentar a fluidez do trânsito e a qualidade de vida, principalmente da população que reside em áreas perimetrais das cidades.

Além disso, os governos locais podem fazer uso de soluções capazes de potencializar as especificidades de cada região, como, por exemplo, implementando hidrovias e ciclovias, adaptadas aos perfis da população, em locais que possuem as condições geográficas adequadas. Medidas essas que são capazes de aumentar a inclusão social, preservar o meio ambiente, expandir a economia e criar empregos e renda.

Embora o ônibus seja o principal modo de transporte nas grandes cidades, observa-se que, nos deslocamentos de menores distâncias, muitas vezes a tarifa paga pelo usuário tende a ser proporcionalmente mais elevada do que o custo do deslocamento com uso de automóvel particular. Esse cenário de desequilíbrio decorre de decisões políticas de concessão de benefícios e isenções para utilização do automóvel, em detrimento de investimentos em transporte coletivo. Além disso, essa lógica é resultado dos incentivos oferecidos pelos governos à indústria automobilística.<sup>49</sup>

Ao mesmo tempo em que a mobilidade nas cidades é influenciada pelo desenvolvimento urbano, ela é também um dos elementos responsáveis por direcionar organização do território. Desta forma, é possível afirmar que grande parte dos problemas de transporte público precisam ser resolvidos através do alinhamento entre o planejamento urbano e os planos de mobilidade. Através desta integração, e de uma distribuição equilibrada de atividades ao longo do território, é possível reduzir a quantidade de uso do transporte motorizado e ampliar o aproveitamento das regiões já consolidadas, promovendo um maior adensamento e incentivando o uso do transporte público e de deslocamentos a pé.

---

<sup>48</sup> PDTU-RJ. **Plano Diretor de Transportes Urbanos- RJ**. SETRANS, 2015. Disponível em: [https://setrerj.org.br/wp-content/uploads/2017/07/pdtu2015\\_alerj.pdf](https://setrerj.org.br/wp-content/uploads/2017/07/pdtu2015_alerj.pdf). Acesso em 19 mar 2024.

<sup>49</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 132-134. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

Foi em resposta a esses entraves que surgiu o conceito de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS), advindo do termo original em inglês *Transit Oriented Development* (TOD), que representa um conjunto de diretrizes para promover uma mobilidade urbana mais sustentável. Neste modelo é proposto uma ocupação mais compacta, uso misto do solo, adensamento no entorno dos transportes de média e alta capacidade (pelo menos 1 km de distância) e medidas de desestímulo ao uso do carro. Com essas soluções, é possível encurtar as distâncias e promover um ambiente mais propício e seguro para pedestres, ciclistas e usuários do transporte público.<sup>50</sup>

Um dos principais disseminadores do conceito DOTS (Cervero por meio do livro *The Transit Metropolis: A Global Inquiry* em 1998), no entanto, relata que o conceito de DOTS não é uma novidade, antes do uso do automóvel em larga escala, as cidades eram mais compactas, adotavam o uso misto do solo e eram orientadas ao transporte público, que na época era a principal opção de mobilidade. Assim, é possível afirmar que, em muitas questões, o DOTS se assemelha ao resgate de um urbanismo tradicional, mais voltado à escala humana.<sup>51</sup>

Em uma busca de sintetizar as diretrizes utilizadas no DOTS, o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil) elencou oito princípios que devem ser observados no planejamento urbano: Caminhar - criar vizinhanças que estimulem os moradores a andar a pé; Pedalar - priorizar o uso da bicicleta; Conectar - criar redes densas de vias e caminhos; Usar transporte público - oferecer sistemas de transporte rápidos, frequentes, confiáveis e de alta capacidade; Misturar - estimular o uso misto do solo; Adensar - aumentar a densidade no entorno das estações de transporte público de alta capacidade; Compactar - reorganizar regiões para encurtar viagens casa-trabalho-casa; Mudar - promover mudanças para incentivar o uso de transporte público caminhar ou pedalar.<sup>52</sup>

Para promover o DOTS, uma das ações necessárias é a adequação dos parâmetros de ordenamento territorial nos eixos de maior tráfego nas cidades. Projetos de DOTS devem ter como um de seus principais objetivos a promoção de diversidade social e minimização de potenciais processos de gentrificação.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY (ITDP). **Padrão de Qualidade DOTS 3.0**. 3a ed. Nova York: ITDP, 2017. p. 9-13.

<sup>51</sup> INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY (ITDP). **ITDP Brasil avalia empreendimentos brasileiros de acordo com os critérios do Padrão de Qualidade TOD**. ITDP Notícias, 2015. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/avaliacao-empreendimentos-dots/>. Acesso em 10 mar 2024.

<sup>52</sup> INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY (ITDP). **Padrão de Qualidade DOTS 3.0**. 3a ed. Nova York: ITDP, 2017. p. 18-19.

<sup>53</sup> INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY (ITDP). **Guia de Implementação de Políticas e Projetos de DOTS**. Versão 1.0, 2017. p. 45-53. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-BR-DU-GUIADOTS-V2.2-1.pdf>. Acesso em 10 mar 2024.

Danielle Hoppe, mestre em Planejamento Urbano pela McGill University afirma que: “Em sua origem, a rua não era apenas uma área de circulação, mas também um espaço para se estar, passar o tempo, interagir com outras pessoas”. Ela destaca que são as pessoas que caminham e precisam acessar o transporte público. É necessário pensar em como desenhar as cidades para garantir a qualidade de vida da população da forma mais igualitária possível.<sup>54</sup>

### 3.2. Mobilidade Urbana e o Direito à Cidade

A mobilidade urbana é tanto causa quanto consequência do desenvolvimento econômico e social, influenciando a distribuição espacial de atividades e a localização de empregos e domicílios. Investimentos em infraestrutura de transporte são capazes de interferir na atratividade de áreas urbanas, devendo ser acompanhados por políticas de uso e ocupação do solo que promovam o adensamento em regiões com infraestrutura ociosa para evitar a expansão desordenada.<sup>55</sup>

Com a maior parte dos investimentos em mobilidade urbana centrados no transporte individual, grande parte das metrópoles brasileiras realizou a expansão do sistema viário através da construção de obras de alto custo, como pontes, túneis e viadutos. O intuito era ampliar o fluxo e o alcance de automóveis, vencendo as barreiras naturais e artificiais do território.

Essas soluções, de caráter imediatista e segmentado, visavam resolver problemas pontuais, negligenciando a sustentabilidade e a inclusão social. Somente de forma mais recente é que a aplicação de recursos voltou-se para o transporte público coletivo e a infraestrutura para o transporte não motorizado, como resposta à crise de mobilidade presente em muitas cidades brasileiras.<sup>56</sup>

A política de mobilidade adotada, ao invés de melhorar a qualidade de vida urbana, contribuiu para sua deterioração. A urbanização intensa gerou uma interdependência acentuada entre cidades, tornando os limites municipais meras formalidades frente às relações econômicas, sociais e culturais.

---

<sup>54</sup> INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY (ITDP). **ITDP Brasil avalia empreendimentos brasileiros de acordo com os critérios do Padrão de Qualidade TOD**. ITDP Notícias, 2015. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/avaliacao-empreendimentos-dots/>. Acesso em 10 mar 2024.

<sup>55</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 105-108. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

<sup>56</sup> VASCONCELOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. Annablume. São Paulo, 2000. p. 50-61.

Embora a Constituição estabeleça o transporte público e os serviços de trânsito como temas de interesse local, sob responsabilidade das administrações municipais, com a conurbação torna-se necessária a provisão de infraestrutura e serviços de transporte, que as prefeituras sozinhas não conseguem atender, demandando novos arranjos institucionais na gestão dos serviços públicos.<sup>57</sup>

Garantir o acesso da população a um sistema de mobilidade urbana adequado, especialmente para aqueles com mobilidade reduzida, é uma medida imprescindível para a efetivação do direito à cidade. O que inclui tanto os usuários de transporte público quanto aqueles que se deslocam a pé, necessitando de passeios, calçadas e travessias seguras e acessíveis. Medidas simples, se adotadas pelo poder público municipal, podem reduzir os acidentes e promover uma maior utilização da cidade pela população.<sup>58</sup>

Formas de locomoção ativas, como caminhada e pedalada, permitem uma maior interação com o espaço urbano, além de reduzir a emissão de gases poluentes e serem mais econômicas para os usuários e para a sociedade. O incentivo a esses modos de transporte também pode diminuir os custos com saúde pública e melhorar a qualidade de vida urbana.<sup>59</sup>

Contudo, a mobilidade urbana sustentável requer mudanças estruturais de longo prazo, com planejamento que considere o sistema de forma integral e envolva todos os segmentos da sociedade e esferas de governo.<sup>60</sup> Adotar uma política de mobilidade urbana que coordene esforços, planos, ações e investimentos, é essencial para garantir à sociedade brasileira o direito à cidade, com equidade social, eficiência administrativa, ampliação da cidadania e sustentabilidade ambiental.

Existe uma forte interdependência entre as condições sociais da população e suas necessidades de deslocamento. Fatores como renda, idade e gênero influenciam a mobilidade, incluindo ou excluindo indivíduos do acesso a oportunidades de trabalho, educação, serviços e lazer. A condição econômica é determinante na mobilidade motorizada, seja por transporte

---

<sup>57</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 120. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

<sup>58</sup> ANDRADE, Victor; LINKE, Clarisse Cunha. **A caminhabilidade no Brasil e no mundo**. Babilonia Cultura Editorial, 2017. p. 88-95. ISBN 978-85-66317-18-3.

<sup>59</sup> INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY (ITDP). **Padrão de Qualidade DOTS 3.0**. 3a ed. Nova York: ITDP, 2017. p. 20-22.

<sup>60</sup> MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015. p. 13.

público ou individual. Pesquisas mostram que a mobilidade cresce com a renda, e a escolha modal varia conforme a capacidade de pagamento.<sup>61</sup>

Transformações socioeconômicas nas últimas décadas alteraram as necessidades e os hábitos de deslocamento, refletindo em mudanças nos fluxos de mercadorias e na localização dos empregos. O emprego industrial nas áreas centrais, que gerava viagens pendulares, está sendo substituído gradualmente pelo crescimento do setor terciário e pela descentralização das unidades de trabalho. Isso resulta em viagens mais dispersas no espaço e no tempo.

A lógica de uso e ocupação do solo predominante resulta na expulsão dos grupos de baixa renda para as periferias, forçando-os a realizar viagens longas e dispendiosas. Essa mobilidade restrita pela falta de recursos financeiros, limita ainda mais o acesso a oportunidades, exacerbando as desigualdades sociais. Embora uma parcela dos trabalhadores utilize o vale-transporte, um importante instrumento de compensação financeira, muitos desempregados e subempregados não têm esse acesso.<sup>62</sup>

Apesar da Constituição no artigo 230, §2º, garantir aos maiores de sessenta e cinco anos a gratuidade nos transportes coletivos urbanos, é preciso destacar a existência de severos problemas de acessibilidade nas cidades. As barreiras físicas nas calçadas e nos veículos dificultam o acesso dessa população a serviços essenciais como o de saúde, por exemplo. É importante refletir que o direito à cidade deve ter abrangência universal, incluindo idosos, crianças e pessoas com deficiência. A gestão da mobilidade passa inclusive por ações de padronização da frota de transporte coletivo, formação de condutores e conservação de passeios.<sup>63</sup>

Os desafios no planejamento da mobilidade urbana incluem democratizar o acesso ao transporte público, priorizar e ampliar seus serviços e gerenciar a circulação do transporte individual. É necessário fortalecer políticas nacionais de redução tarifária, associadas a ações estaduais e municipais de integração de planejamento urbano com as redes de transportes.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 157-158. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

<sup>62</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 125-126. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

<sup>63</sup> ANDRADE, Victor; LINKE, Clarisse Cunha. **A caminhabilidade no Brasil e no mundo**. Babilonia Cultura Editorial, 2017. p. 161-164. ISBN 978-85-66317-18-3.

<sup>64</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 125-128. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

### 3.3. O Transporte e a Habitação

Nas regiões metropolitanas brasileiras, o transporte público geralmente apresenta problemas sistêmicos. A principal dificuldade identificada está relacionada à baixa eficiência das operações. O ITDP Brasil, aponta que ampliar o acesso e a oferta de transporte público de qualidade é também uma forma de ampliar o direito à cidade, sendo uma das maneiras mais efetivas para reduzir a desigualdade social.<sup>65</sup>

Conforme Comentário Geral n. 4 do CESCRR, uma residência adequada deve garantir a disponibilidade de serviços essenciais para a preservação da saúde, segurança, conforto e nutrição de seus residentes. Todos os beneficiários do direito à moradia apropriada devem ter acesso sustentável a recursos naturais e compartilhados, como água potável, energia para cocção, serviços de aquecimento e iluminação, saneamento, limpeza, meios de armazenamento de alimentos, disposição adequada de resíduos, drenagem local e serviços de emergência.<sup>66</sup>

Ao passo que o conceito de habitabilidade se centraliza na estrutura interna da residência, a noção de disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura refere-se ao entorno habitacional, à escala do bairro e à região da cidade em que está situada.<sup>67</sup> Para além dos recursos que conectam as residências, é imperativo que estejam acessíveis serviços locais como o transporte público, limpeza, gestão de resíduos, e outros serviços essenciais oferecidos localmente.<sup>68</sup>

Além disso, o Comentário Geral n. 4 do CESCRR considera que a residência adequada deve estar situada em um local propício para o pleno desenvolvimento das pessoas e famílias em diversas esferas de suas vidas. Isso engloba o acesso a oportunidades de trabalho e fontes

---

<sup>65</sup> INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY (ITDP). **Papel do BRT TransCarioca na redução da desigualdade social e acesso à cidade do Rio de Janeiro**. ITDP Notícias, 2016. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/pesquisabrt/#:~:text=O%20ITDP%20Brasil%20acredita%20que,t%C3%A3o%20presente%20nas%20cidades%20brasileiras>. Acesso em 25 mar 2024.

<sup>66</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR). **Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**. Geneva, World Health Organization, 1991. p 1-7.

<sup>67</sup> ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As Políticas Públicas de Provisão Habitacional e os Desafios Para Concretização do Direito à Moradia Digna no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2022. p. 50-52.

<sup>68</sup> VANNUCHI, Luanda Villas Boas; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos; MOREIRA, Fernanda Accioly Moreira. **Inserção urbana no MCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo**. In: XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015. p. 6-8.

de renda, bem como a presença de serviços sociais e instalações públicas essenciais no cotidiano, como escolas, creches, postos de saúde, entre outros.<sup>69</sup>

É crucial considerar o tempo e o custo associados ao deslocamento para ter acesso a esses serviços, além de ponderar a proximidade da construção a áreas contaminadas que representem uma ameaça ao direito à vida dos moradores. A habitação apropriada deve estar estrategicamente localizada para possibilitar o acesso a oportunidades de emprego, transporte, serviços de saúde, instituições educacionais, creches e outros recursos sociais.

Na avaliação da inserção urbana de construções do PMCMV, o LabCidade elencou critérios objetivos para a avaliação de uma localização adequada dos empreendimentos, se desdobrando em três dimensões principais: transporte; disponibilidade de equipamentos, comércio e serviços; desenho e integração urbana. Nesse contexto, a opção de transporte é um indicador fundamental que avalia a qualidade dos serviços de deslocamento, considerando a diversidade de opções disponíveis e a amplitude de itinerários próximos à residência. Isso possibilita que os habitantes tenham acesso a diversos equipamentos sociais e destinos urbanos.<sup>70</sup>

Portanto, mesmo que a moradia não esteja estrategicamente localizada em uma área central, a qualidade da inserção urbana é potencializada pela variedade de destinos acessíveis por meio das opções de transporte disponíveis. A avaliação da qualidade dos serviços de transporte leva em conta a proximidade dos pontos de ônibus ou estações em relação à residência (até 1 km a pé), a diversidade de linhas e opções de transporte, bem como a variedade de itinerários (com uma distância mínima de 2 km entre eles em qualquer segmento de seus trajetos).<sup>71</sup>

A frequência do transporte também desempenha um papel crucial, sendo importante que as linhas nas proximidades da residência tenham uma frequência regular e tempos de espera aceitáveis. Outro aspecto relevante é a acessibilidade a equipamentos públicos de uso obrigatório, como creches públicas, escolas de ensino infantil, áreas de recreação, mercados, feiras e hortifrutis. A medida aceitável para a acessibilidade desses serviços é de no máximo quinze minutos de caminhada a pé.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR). **Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**. Geneva, World Health Organization, 1991.

<sup>70</sup> LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE (LabCidade). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. Ford Foundation, 2014.p. 53-55.

<sup>71</sup> LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE (LabCidade). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. Ford Foundation, 2014.p. 53-55.

<sup>72</sup> LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE (LabCidade). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. Ford Foundation, 2014.p. 53-55.

Ou seja, o acesso ao transporte não é apenas um facilitador, mas um elemento que compõe a moradia digna. A integração entre o planejamento de transporte e a política de desenvolvimento e expansão urbana, é fundamental para superar as limitações geográficas, permitindo o acesso a uma moradia de qualidade, sem limitar o acesso à cidade e suas oportunidades. Os benefícios são extensivos à coletividade, com inúmeras externalidades positivas.

O problema da habitação não pode ser encarado somente pela lógica do mercado imobiliário, é necessário que o poder público considere soluções integradas, adotando políticas habitacionais que não se limitem a ampliar o acesso à casa própria, mas que essa nova moradia seja integrada à cidade de forma ampla, inclusive através de um sistema de transporte público de qualidade.

#### 4. O ESTATUTO DA CIDADE E SEUS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

O Estatuto da Cidade, denominação da Lei 10.257/2001, representa um marco legislativo, que estabelece as diretrizes para a política urbana brasileira, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Este estatuto tem como objetivo principal assegurar o direito à cidade como um direito fundamental, promovendo o acesso equitativo às oportunidades oferecidas pela vida urbana. Além disso, essa lei visa garantir o direito a cidades sustentáveis, definido como o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer, tanto para as atuais quanto para as futuras gerações.<sup>73</sup>

A Constituição Federal, através do artigo 182, delega a competência aos municípios para a execução da política de desenvolvimento urbano. Com isso, o Estatuto da Cidade, enquanto dispositivo legal regulamentador, prevê os recursos necessários para alcançar os objetivos de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. Assim, temas cruciais para o direito à moradia, como habitação, regularização fundiária, mobilidade urbana e saneamento ambiental, encontram respaldo legal nesse estatuto, que fornece os instrumentos necessários para a atuação dos municípios em seus planos setoriais.<sup>74</sup>

A lei é fruto de mais de três décadas de reivindicações de diversos setores da sociedade, especialmente dos movimentos sociais, que lutaram pela inclusão de mecanismos que garantissem uma urbanização justa e sustentável. O Estatuto da Cidade, é reconhecido como uma legislação inovadora, ao estabelecer uma abordagem abrangente para a política urbana, determinando que esta deve ser resultado de um planejamento extensivo e integrado, incluindo diversas escalas de governança.

O texto legal indica que o planejamento urbano deve ser articulado entre os diferentes níveis governamentais, se por um lado cabe a União legislar sobre as normas gerais de direito urbanístico e a cooperação entre os entes federativos, é atribuição dos municípios e gestores

---

<sup>73</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 04 mar 2024.

<sup>74</sup> ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As Políticas Públicas de Provisão Habitacional e os Desafios Para Concretização do Direito à Moradia Digna no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2022. p. 61-65.

metropolitanos, definidos em lei estadual, conduzir o planejamento e a gestão urbana e metropolitana.

Quando trata dos instrumentos urbanísticos, o Estatuto menciona os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, assim como o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, buscando a complementaridade nas ações e diretrizes adotadas. Porém, é no âmbito municipal que a lei centraliza a maior parte das disposições. O Estatuto detalha a necessidade de uma visão multidisciplinar, considerando a necessidade de ir além do planejamento urbano tradicional, integrando dimensões ambientais, orçamentárias, setoriais e de desenvolvimento econômico e social.<sup>75</sup>

Conforme estabelecido no artigo quarto, quando trata dos instrumentos da política urbana em geral, no inciso III, a lei especifica o planejamento municipal, considerando o plano diretor como principal componente, trazendo também outros como a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental e a gestão orçamentária participativa. O Estatuto também menciona outros instrumentos gerais como institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos, o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).<sup>76</sup>

Na prática, a construção das cidades é predominantemente realizada pela iniciativa privada. Cabendo ao poder público, entretanto, garantir a gestão do desenvolvimento urbano para que sejam atendidos os interesses da sociedade como um todo. Neste gerenciamento, é necessário aplicar os instrumentos urbanísticos adequados e específicos para evitar os processos de degradação urbana, a fim de alcançar um crescimento urbano sustentável e a garantia da função social da propriedade estabelecida no texto constitucional.

No artigo 41, o Estatuto da Cidade define quais cidades são obrigadas a elaborar o plano diretor, elencando condicionantes não somente vinculadas ao tamanho da população, mas também às características específicas da localidade. Este plano não deve ser limitado ao perímetro urbano municipal, é importante a contemplação da totalidade do território, o que

---

<sup>75</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 18-19. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

<sup>76</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 04 mar 2024.

compreende as áreas rurais, áreas de preservação ambiental, florestas, recursos hídricos, comunidades tradicionais, ou seja, todo o município.<sup>77</sup>

Os planos diretores variam conforme o município e de acordo com as características da região de localização. Fatores como o bioma, a extensão do território e da área urbanizada, a aglomeração urbana da qual o município eventualmente faz parte, o tamanho da população, os padrões de urbanização e a economia, também impactam no planejamento.<sup>78</sup>

É importante que a legislação local crie incentivos para utilizações mais flexíveis do espaço, promovendo miscigenação e interação entre atividades não nocivas, como, por exemplo uso residencial com comércio, serviços e pequenas indústrias verdes. Essas ações em conjunto são capazes de reduzir a deterioração das áreas urbanizadas, permitindo uma melhor utilização da infraestrutura instalada.

Deve-se buscar o melhor aproveitamento do solo, promovendo maior adensamento de regiões consolidadas, de forma a evitar o espraiamento para áreas inapropriadas. Esse controle pode ser realizado através de mecanismos de regulação das edificações e índices construtivos que possibilitem um uso mais eficiente do espaço urbano. Em paralelo, de forma ainda mais ativa, o poder público deve coordenar a disponibilização de serviços, equipamentos e utilidades, com acessibilidade e sustentabilidade ambiental. As políticas territoriais devem promover a ocupação dos vazios urbanos provocados pela especulação imobiliária.<sup>79</sup>

O gerenciamento da expansão deve ser realizado de modo que os novos empreendimentos e os parcelamentos de solo, principalmente nas regiões perimetrais, levem em consideração a infraestrutura disponível das áreas impactadas, incluindo o sistema de transporte e os demais serviços públicos. Esse controle é fundamental para orientar o crescimento ordenado, garantindo a população residente das novas áreas uma mobilidade adequada.

Por outro lado, esse mesmo planejamento precisa tratar de forma específica as atividades poluidoras e outras que geram impactos adversos na vizinhança. O controle de usos nocivos passa pela determinação da localização dessas atividades em áreas isoladas. Por esse motivo, é necessário garantir tanto uma estrutura viária adequada para escoamento da produção, evitando

---

<sup>77</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 04 mar 2024.

<sup>78</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 04 mar 2024.

<sup>79</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 108. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

impactos negativos nas áreas urbanas densamente povoadas, como uma infraestrutura de transporte coletivo que permita fácil acesso aos trabalhadores.

Embora o direito ao transporte esteja elencado nas diretrizes da política urbana previstas no Estatuto, o texto não adentra nos aspectos relativos à mobilidade. Ao tratar sobre o plano diretor, porém, no artigo 41, a lei estabelece que para cidades com mais de 500 mil habitantes, deve ser feito um plano de transporte urbano integrado compatível com o plano diretor, podendo estar inclusive nele inserido.<sup>80</sup>

Além dos instrumentos gerais, como forma de garantir a função social da propriedade, o Estatuto da Cidade permite que, através de lei municipal, áreas não edificadas e subutilizadas passem pelo processo de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Conforme o artigo 7º, nos casos em que o proprietário vier a descumprir as determinações, o município poderá proceder com a aplicação de IPTU progressivo no tempo, majorando as alíquotas de cobrança pelo prazo de cinco anos consecutivos. Se ainda assim não for cumprida a obrigação de parcelamento, decorrido o prazo, o município poderá desapropriar o imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.<sup>81</sup>

De igual forma, o Estatuto prevê instrumentos de estímulo para o adensamento urbano, capazes inclusive de gerar receita para os cofres públicos. É o caso da Outorga Onerosa e transferência do direito de construir. Na outorga onerosa, o município através do plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, estabelecendo contrapartidas ao beneficiário. Já na transferência do direito de construir, por lei municipal, pode ser autorizado que o proprietário afetado por restrições ou intervenções do poder público no seu imóvel, aliene ou exerça esse potencial construtivo em outro local.<sup>82</sup>

Existem algumas motivações para proposição desses instrumentos. Acredita-se que com a outorga onerosa é possível estabelecer uma distribuição mais justa dos benefícios e responsabilidades decorrentes do processo de urbanização. Além disso, pelo viés da

---

<sup>80</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 04 mar 2024.

<sup>81</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 12 mar 2024.

<sup>82</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 12 mar 2024.

administração pública, atende-se a necessidade de aumento das fontes de recursos municipais para financiar o desenvolvimento urbano.<sup>83</sup>

O Estatuto também prevê as operações urbanas consorciadas, que representam o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, que conta com a participação de proprietários e investidores privados, com o objetivo de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em determinada área.<sup>84</sup>

Para financiamento dessas operações, a lei prevê a possibilidade de o Município emitir certificados de potencial adicional de construção (CEPACs), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias da operação.

Segundo a Instrução 401/2003 da CVM – Comissão de Valores Mobiliários, nenhum CEPAC poderá ser ofertado no mercado sem prévio registro na CVM, uma vez que são considerados valores mobiliários, sujeitos ao regime da Lei nº 6.385/76. No artigo 33, § 2º, o Estatuto estabelece que o CEPAC será utilizado no pagamento da área de construção que exceder os índices vigentes, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada, devendo ser apresentado no pedido de licença para construir.<sup>85</sup>

#### 4.1. Plano Diretor

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade conferem ao plano diretor uma posição central na condução da política urbana. Sendo o instrumento básico para orientar a expansão, crescimento e o desenvolvimento urbano, abrangendo diversas áreas, desde meio ambiente até serviços públicos, com o intuito de melhorar a qualidade de vida, reduzir desigualdades socioeconômicas e promover cidades mais inclusivas, justas e ambientalmente equilibradas.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. p. 9-10.

<sup>84</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 04 mar 2024.

<sup>85</sup> BRASIL. **Instrução Normativa 401 da Comissão de Valores Mobiliários, de 29 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/400/inst401consolid.pdf>. Acesso em 02 abr 2024.

<sup>86</sup> BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 03 mar 2024.

De acordo com a disposição do artigo 21, XX, da Constituição Federal, compete à União, a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo temas como habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Conforme o artigo 24, I, o tema de direito urbanístico é de competência concorrente entre os entes federados. Ao passo que, no artigo 30, I, a Constituição define que os municípios possuem a competência legislativa para assuntos de interesse local, assim como, no inciso II, estabelece a sua competência para complementar a legislação federal no que couber.<sup>87</sup>

Ao definir as competências administrativas municipais, a Constituição dispôs que os municípios devem promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Mais adiante, no artigo 182, o texto constitucional deixa claro que a política de desenvolvimento urbano, faz parte das atribuições do poder público municipal. Cabe ao ente, seguir as diretrizes gerais fixadas em lei, tendo como objetivo a ordenação das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

No parágrafo 1º do artigo 182, a própria Constituição já estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes. Destacando que este é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Já no segundo parágrafo, define-se que a função social da propriedade urbana é cumprida quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.<sup>88</sup>

A partir dessas previsões, o Estatuto da Cidade, regulamentando a política urbana, em seu artigo 41, corrobora esse entendimento, complementando que deve ser assegurado o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes da própria lei.<sup>89</sup>

Quanto a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor, o Estatuto da Cidade, amplia a determinação constitucional, incluindo, além das cidades com mais de vinte mil habitantes, aquelas que são integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que querem implementar instrumentos de estímulo ao parcelamento ou edificação compulsórios, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de atividades com

---

<sup>87</sup> BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 03 mar 2024.

<sup>88</sup> BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 03 mar 2024.

<sup>89</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 04 mar 2024.

significativo impacto ambiental ou que estejam no cadastro nacional de municípios com risco de desastres.<sup>90</sup>

A partir da interpretação da legislação vigente, é possível afirmar que os municípios têm grande responsabilidade no desenvolvimento das principais funções urbanas, passando por áreas como habitação, trabalho, transporte e aspectos ambientais. Integra também o rol de suas funções, o estabelecimento de um ordenamento territorial que maximize o acesso à cidade e às oportunidades.

Através do Plano diretor, a população pode identificar as orientações do poder público para uso e ocupação do solo, o zoneamento municipal, os índices urbanísticos e outras definições, como as áreas de interesse especial. É uma tradução dos objetivos de desenvolvimento espacial, listando áreas onde a construção será encorajada, mais ou menos adensadas, altura das edificações, regiões de incentivo aos serviços, comércio e habitação, assim como estabelecendo áreas em que o maior interesse é o de preservação.

É fundamental que o plano diretor faça a integração das políticas de urbanização e de mobilidade urbana. Definindo inclusive as regiões de priorização do transporte público. A falta de alinhamento desses planos pode influenciar negativamente na qualidade de vida da população, trazendo altos custos econômicos e prejudicando o funcionamento das cidades.

No Brasil, grande parte dos planos diretores trabalham com uma alta taxa de setorização. Essa característica impacta diretamente na segregação espacial, forçando principalmente a população de menor renda a realizar grandes deslocamentos entre as regiões residenciais e as de concentração de comércio e serviços.<sup>91</sup>

Pela ótica social, observa-se que esse afastamento é ainda mais grave, pois tradicionalmente as regiões periféricas acabam por receber menor atenção do poder público, resultando em maior carência de infraestrutura e disponibilidade de serviços. Na prática, essas longas distâncias reduzem inclusive as oportunidades de emprego, devido ao alto dispêndio de tempo e recursos financeiros para o deslocamento.

Esse desequilíbrio nos zoneamentos, sobrecarrega os sistemas de locomoção das cidades, provocando a intensificação do uso do transporte motorizado, além de outros serviços urbanos. Isso demanda altos investimentos que, na maioria das vezes, somente consegue

---

<sup>90</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 04 mar 2024.

<sup>91</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 105-108. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

atenuar o caos urbano. Por outro lado, observa-se que o estímulo ao adensamento nas regiões de fácil acesso e com infraestrutura adequada, pode promover maior racionalização de custos, pois atende-se a uma maior parcela da população.

Contudo, altas densidades em áreas desprovidas de infraestrutura também representam um grave problema, prejudicando a qualidade de vida da população. Por esse motivo, é necessário buscar o equilíbrio entre a disponibilidade de infraestrutura e os índices de adensamento. Através das ações de licenciamento e fiscalização, o município pode controlar essas alterações e orientar o crescimento conforme os parâmetros estabelecidos no plano diretor.

O Ministério das Cidades alerta que o fenômeno da periurbanização, caracterizado pelo crescimento de áreas periféricas, geralmente em regiões que cercam os grandes centros urbanos, muitas vezes é incentivado e tolerado pelo próprio poder público. A própria administração municipal aprova novos loteamentos e licencia empreendimentos em áreas sem infraestrutura básica. Essas novas áreas, acabam por atrair a população mais pobre devido ao preço mais acessível da terra, ocasionando a formação de novos núcleos habitacionais. Enquanto isso, grandes vazios em regiões intermediárias permanecem reservados para especulação imobiliária.<sup>92</sup>

Tal formato de urbanização, de forma geral, amplia a oferta de lotes baratos nas regiões periféricas, aumentando a migração da população pobre para zonas afastadas dos polos de comércio e serviços. Paralelamente, o setor imobiliário que atende ao público de renda mais elevada, fomenta a criação de empreendimentos residenciais com terrenos de grande dimensão em localidades afastadas. Criando verdadeiras “ilhas” urbanas de acesso restrito. Esses dois movimentos produzem efeitos negativos para a cidade. Se por um lado, para atendimento da parcela de menor renda é preciso estender o transporte público, por outro, o grupo de renda mais elevada contribui para o aumento de viagens por transporte individual, carregando ainda mais as vias.

É de suma importância que as políticas urbanas incentivem o adensamento do uso do solo, inclusive o residencial, em áreas atendidas por sistemas de transporte adequados, de acordo com a capacidade instalada e com potencial de ampliação. A atuação do poder público passa pela restrição do crescimento de áreas saturadas e sem infraestrutura. Além disso, a

---

<sup>92</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 105-108. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

expansão do transporte não deve produzir incentivos para ocupações em áreas de preservação ou proteção ambiental ou com risco potencial de desastres.

Para corrigir esses problemas, os municípios, através do próprio plano diretor e de outras leis específicas, dispõem de alguns instrumentos, que podem ser classificados em três grupos. O primeiro deles são os atos de zoneamento, através dos quais são estabelecidos os tipos de uso do solo de cada região da cidade. Por exemplo, zona de uso residencial, comercial, misto, industrial e especial.<sup>93</sup>

Um outro grupo, que pode ser denominado como regramento de parcelamento do solo, em suma, define a estrutura fundiária da cidade. Com estes instrumentos, através da legislação local, respeitadas as diretrizes federais, são definidos critérios para atos como fracionamentos, desmembramentos e loteamentos. O terceiro grupo trata de critérios de ocupação física das parcelas, definindo tipos de edificação e a densidade de ocupação. Incluem-se parâmetros como índices de aproveitamento, altura e número de pavimentos máximo, afastamentos, dentre outros.

Somados, esses instrumentos são capazes de condicionar a paisagem urbana local, com características específicas para cada setor da cidade. A partir dessas definições é possível prever os impactos na mobilidade e infraestrutura instalada, possibilitando os projetos de adequação necessários. Um exemplo, seria a definição de novos critérios para tráfego nas regiões afetadas, podendo priorizar o transporte coletivo e o não motorizado.

Um outro ponto trazido pelo Ministério das Cidades, é relativo aos parâmetros construtivos que tratam sobre o número de vagas de estacionamento para automóveis nos prédios comerciais e residenciais. A partir dessas delimitações, o poder público interfere diretamente no fluxo de automóveis, podendo aumentar ou diminuir o congestionamento nas diferentes zonas da cidade.<sup>94</sup>

Para além das diretrizes que regulam a ocupação do solo pelos entes privados, existe a atuação direta do setor público, através da implantação de equipamentos, prestação de serviços e construção de infraestrutura. Conjuntamente, esses mecanismos contribuem para o desenvolvimento do espaço urbano e das atividades sociais e econômicas. A regulação dessa expansão horizontal e vertical torna-se, portanto, determinante para o funcionamento da cidade,

---

<sup>93</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 105-108. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

<sup>94</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 105-108. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

impactando tanto no fluxo de pessoas como em atividades de comércio e serviços, atraindo ou limitando empreendimentos e atividades nas localidades do município.

O uso e ocupação do solo também está profundamente associado com os sistemas de transporte. Por vezes, relaciona-se como causa, outras como efeito, devido à interdependência e interação tanto na oferta quanto na demanda. As atividades desenvolvidas em cada localidade do espaço urbano tendem a direcionar as demandas por transporte, provocando modificações na infraestrutura. Ao mesmo tempo, a disponibilidade de infraestrutura influencia na atratividade para implantação de novos negócios e empreendimentos.<sup>95</sup>

Tradicionalmente, os planos diretores por vezes já trabalham alguns aspectos dos sistemas viários, trazendo informações sobre necessidades de adequações e expansão de determinados serviços. Contudo, a incorporação dos parâmetros de mobilidade urbana nos planos diretores, vai muito além disso. É necessário que as políticas de circulação e transporte sejam voltadas às pessoas e não aos veículos. Isso implica em promover uma ampla acessibilidade democrática aos espaços urbanos, incluindo modos não motorizados de transporte.<sup>96</sup>

A falta de integração entre a mobilidade e planejamento urbano, tem contribuído para cidades cada vez mais insustentáveis, pelo ponto de vista social, ambiental e econômico. O nível de qualidade dos deslocamentos é diretamente influenciado pela maneira como o sistema urbano é planejado. As dificuldades de circulação ocasionadas pelos problemas de infraestrutura e grandes congestionamentos geram significativas perdas de produtividade, aumentando os custos para o setor público e privado. Isso impacta diretamente no desenvolvimento de novos investimentos, prejudicando diretamente a geração de emprego e renda.

Por muito tempo, o poder público tratou as políticas urbanas de maneira setorializada e segmentada. Contudo, o enfrentamento dos principais desafios da gestão do uso e ocupação do solo dependem de uma atuação coordenada, passando por quatro principais ações estruturais. A primeira delas é a consolidação das áreas já ocupadas, principalmente das regiões centrais

---

<sup>95</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 125-134. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 25 mai 2024.

<sup>96</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 105-108. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

subutilizadas, e a regularização de parcelas informais, contribuindo para a melhor utilização da infraestrutura instalada.<sup>97</sup>

A segunda, seria o controle do licenciamento e construção de novos empreendimentos. Nesse quesito, o poder público deve exigir que os próximos projetos contemplem soluções de redução dos impactos urbanos no próprio investimento. A terceira ação, já amplamente discutida, é a priorização do pedestre nos planos e ações de mobilidade, promovendo o acesso aos espaços e serviços oferecidos na cidade. Essa medida, inclui as estratégias de redução de conflito entre veículos e pedestres para oferta de um espaço seguro, devendo-se garantir a acessibilidade inclusive de pessoas com dificuldades de locomoção.

A quarta ação, seria o conjunto de investimentos e intervenções para ampliar a oferta e o uso do transporte coletivo, minimizando a necessidade de uso do automóvel. Para isso, é necessário ofertar sistemas públicos de transporte que sejam confiáveis, integrados, de alta qualidade e com tarifas acessíveis.

#### **4.2. Plano de Mobilidade Urbana**

O tema da mobilidade urbana vai muito além das discussões relativas aos sistemas de transporte das cidades. O assunto envolve questões como desenvolvimento urbano, uso e ocupação do solo, qualidade de vida e a saúde da população. Debates que, em função do elevado grau de urbanização, sofrem influência direta das condições de deslocamento diário vivenciadas nas grandes cidades. Tudo isso, evidencia a necessidade cada vez maior da busca pela sustentabilidade urbana.

De fato, o progresso das condições de mobilidade nas cidades representa um grande desafio institucional, sendo uma das principais demandas da população. Inclusive, as reivindicações por melhoria nos sistemas de transporte público ganharam grande destaque nacional nos protestos de 2013. O que contribuiu muito para desgaste da imagem dos governos, aumentando a instabilidade do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. Em resposta a essas reivindicações, em muitas cidades foram revogados os aumentos nas tarifas e concedidos alguns incentivos fiscais.

---

<sup>97</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 105-108. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

Diante desse quadro, a discussão sobre mobilidade urbana tem cada vez ampliado seu espaço no debate social, impulsionando as iniciativas do governo federal para capacitação das prefeituras. Além disso, esse cenário de insatisfação contribuiu para a criação do Sistema Nacional de Informações de Mobilidade Urbana e outras ações alinhadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana.<sup>98</sup>

Os planos de mobilidade urbana são ferramentas que incorporam as diretrizes, objetivos e princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Seu propósito é traduzir os objetivos de melhoria da mobilidade urbana local em metas, ações estratégicas e alocação de recursos ao longo do tempo, promovendo o desenvolvimento da cidade.<sup>99</sup>

A lei 12.587/2012 estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, enfatizando a importância da integração com a política de desenvolvimento urbano e outras políticas setoriais, como habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo nos diferentes âmbitos federativos.<sup>100</sup>

Através dessa lei, o poder público visa promover a integração entre os diferentes modos de transporte, a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território. Pode-se afirmar que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é, portanto, um instrumento da política de desenvolvimento urbano, que materializa a competência constitucional de instituição de diretrizes pela União, elencadas nos artigos 21, XX e 182, caput da Constituição Federal.

Assim como o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a lei 12.587/2012 estabelece o plano de mobilidade urbana como o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, devendo contemplar os princípios, objetivos e as diretrizes previstas na lei.

Uma das principais inovações da Política Nacional de Mobilidade Urbana em relação ao transporte público é a ênfase nos usuários. Através do artigo 24, a lei 12.587/2012 estabelece que os municípios com mais de 20 mil habitantes e outros determinados por lei devem elaborar seus planos de mobilidade urbana para poderem acessar recursos federais destinados ao setor.

---

<sup>98</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 10. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

<sup>99</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 146-147. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

<sup>100</sup> BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/12587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12587.htm). Acesso em 04 mar 2024.

Em termos práticos, a lei obriga os mesmos municípios que também devem desenvolver os planos diretores.<sup>101</sup>

Ainda no artigo 24, a lei 12.587/2012, traz um rol de conteúdos a serem abordados nos planos de mobilidade urbana, em alinhamento com os princípios, os objetivos e as diretrizes da própria lei. Dentre esses conteúdos estão os serviços de transporte público coletivo, a circulação viária, as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade, a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados, a operação e funcionamento do transporte de carga na infraestrutura viária, os polos geradores de viagens, as áreas de estacionamentos públicos e privados, as áreas e os horários de acesso e circulação restrita ou controlada, os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana e a sistemática de avaliação, revisão e atualização do plano de mobilidade.<sup>102</sup>

Contudo, o rol do artigo 24 não é exaustivo. Os planos de mobilidade urbana também devem contemplar outros requisitos presentes na lei. Como disposições sobre as ferramentas para o planejamento, gestão e avaliação dos sistemas de mobilidade. Além disso, o artigo 21 estabelece que os planos de mobilidade urbana devem incluir a definição clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazos, bem como os recursos financeiros e institucionais necessários para garantir a implementação e execução desses planos.<sup>103</sup>

O dispositivo legal, ao tratar das diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana, também prevê a necessidade de implantar mecanismos de monitoramento e avaliação dos objetivos estabelecidos, assim como exige a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, com monitoramento através de indicadores.

Antes da construção do conteúdo, a elaboração de um plano de mobilidade urbana, ainda requer a realização de procedimentos prévios, como o diagnóstico e prognóstico da mobilidade urbana. Durante o diagnóstico, dados específicos dos sistemas de mobilidade urbana são coletados, sistematizados e analisados juntamente com informações relevantes sobre o contexto e evolução socioeconômica da cidade, dentre outros elementos. Essa análise possibilita a

---

<sup>101</sup> BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em 04 mar 2024.

<sup>102</sup> BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em 04 mar 2024.

<sup>103</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana.** Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 32. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

identificação e compreensão dos principais problemas de mobilidade na cidade. Um diagnóstico bem fundamentado é essencial para a definição de ações regulamentares e sucesso dos projetos de mobilidade.<sup>104</sup>

Na etapa de prognóstico, através de ferramentas de modelagem de transporte, é possível indicar o futuro comportamento dos sistemas de mobilidade, levando em conta a situação atual e possíveis alternativas disponíveis. A partir disso, a administração municipal consegue compreender os principais entraves da mobilidade urbana local e antecipar o que poderá ocorrer na cidade nos próximos dez ou vinte anos se as condições atuais não forem alteradas. Isso é conhecido como cenário tendencial.

Com a análise desse cenário, é possível identificar possíveis soluções para os problemas existentes. O que possibilita a implementação de melhorias na infraestrutura de transporte coletivo e não motorizado. Essas informações também permitem adoção de mecanismos de gestão mais eficientes. Isso contribui para o controle das demandas de viagens, viabilizando ações de limitação do uso de veículos individuais motorizados e gerando incentivo a outros modos mais sustentáveis para deslocamentos da população.

O planejamento da cidade engloba diversos elementos, como as diretrizes de uso e ocupação do solo; a disponibilidade de instalações públicas, o sistema viário e de transporte coletivo, os sistemas de fornecimento de energia e água, o sistema de esgoto, a coleta de resíduos, dentre outros. Porém, na prática, observa-se que os assuntos urbanos e outras atividades correlatas são normalmente geridos pelo poder público dentro de estruturas administrativas fragmentadas.<sup>105</sup>

Os planos de mobilidade urbana precisam ser elaborados a partir de uma compreensão clara do papel desempenhado pelo sistema de mobilidade na configuração e no progresso da cidade, conforme estabelecido no plano diretor. De maneira geral, o plano de mobilidade urbana não tem a capacidade intrínseca de modificar as regulações urbanísticas sobre uso e ocupação do solo. Contudo, esses planos podem contribuir muito na solução dos problemas urbanos.

O planejamento da mobilidade deve ser feito através da definição, implementação e gestão dos seus variados sistemas, meios e infraestruturas. Isso envolve, por exemplo, a administração dos diferentes tipos de transporte, calçadas, mobiliários e equipamentos urbanos.

---

<sup>104</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 146-154. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

<sup>105</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 104-105. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

Devendo serem contemplados os meios de transporte públicos e privados, motorizados e não motorizados, bem como as áreas de estacionamentos, centros de geração de tráfego e as políticas ambientais, de segurança viária e acessibilidade.<sup>106</sup>

Muitas dessas iniciativas são fortemente influenciadas pela configuração física da cidade, distribuição das diferentes zonas e localização das atividades como comércio, serviços e entretenimento. Dessa forma, é essencial considerar a estrutura do ambiente urbano das cidades e sua conexão com os planos de desenvolvimento, como parte essencial na formulação dos planos de mobilidade.

Apesar do plano de mobilidade ser visto como um único instrumento, é possível identificar quatro principais temas de sua abordagem: o planejamento urbano, a gestão da demanda, o planejamento de transportes e o planejamento da circulação. Embora essas áreas de intervenção estejam profundamente interconectadas, a identificação de cada uma delas separadamente pode auxiliar na análise preliminar.

O planejamento urbano é considerado uma esfera de atuação indireta em relação ao plano de mobilidade, uma vez que estabelece, por meio de leis específicas, o modo de ocupação e utilização do espaço para uma variedade de propósitos. O que gera grande impacto nas escolhas de deslocamentos de pessoas, que devem optar pelos diferentes meios de transporte a serem utilizados, adaptando-se de acordo com a origem e destino de suas viagens.<sup>107</sup>

Por sua vez, a gestão de demandas apresenta uma natureza mista no que diz respeito ao poder de intervenção do planejamento da mobilidade, já que inclui ações que demandam o apoio de outras esferas governamentais, como a elevação dos custos de utilizar um veículo particular, e ações que estão sob o controle exclusivo do plano de mobilidade urbana, como a definição dos horários de funcionamento de vias específicas. Ela é caracterizada pelo conjunto de iniciativas que podem influenciar nas escolhas das pessoas em relação ao meio de transporte. Ocorrendo, portanto, antes do início do deslocamento.

Já as ações do planejamento de transportes e da circulação são consideradas como diretas e compreendem decisões abrangentes tanto do ponto de vista legal quanto operacional. O planejamento de transportes é responsável por estabelecer a infraestrutura viária necessária para o deslocamento de pessoas e mercadorias, além de definir os veículos e serviços

---

<sup>106</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 104-105. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

<sup>107</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 104-105. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

disponíveis. A infraestrutura engloba ruas, calçadas, vias férreas, terminais e, no caso do transporte público, inclui os veículos, a configuração das linhas e a frequência das viagens.

Por outro lado, o planejamento da circulação determina como a estrutura viária será utilizada por pessoas e veículos, abrangendo legislação, engenharia de tráfego, educação no trânsito e fiscalização, as quais estabelecem regras, esquemas de circulação, treinamentos para usuários do sistema viário e controle do cumprimento das leis.

O plano de mobilidade urbana deve estar alinhado com outros planos municipais relacionados. Isso inclui o plano diretor, o plano plurianual e o plano habitacional de interesse social, especialmente devido aos crescentes investimentos em programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida. É fundamental o controle e fiscalização dessa crescente onda de empreendimentos residenciais, muitas vezes localizados em áreas de expansão urbana. Ignorar esses aspectos na definição de propostas de mobilidade pode comprometer tanto a infraestrutura, quanto os serviços oferecidos à população.<sup>108</sup>

A compatibilidade entre o planejamento viário e o plano de mobilidade urbana é essencial. Muitas vezes, as políticas e a infraestrutura viária são estabelecidas pelo setor de obras do município, que frequentemente possui uma abordagem mais limitada e específica, focada na construção de vias de acordo com critérios técnicos que privilegiam o uso do automóvel. Isso pode dificultar em muito a gestão do trânsito, que por vezes é limitada pela existência de vias sem o adequado suporte para o transporte público, ciclistas e pedestres.

O mesmo pode ocorrer com relação às calçadas. Em muitas cidades brasileiras, é incumbido ao proprietário do terreno a responsabilidade pela construção e manutenção dos passeios, resultando em um sistema de deslocamento para pedestres precário, fragmentado e de qualidade insatisfatória.<sup>109</sup>

Devido a essa grande relação com o uso do solo, o plano de mobilidade urbana também pode ser impactado e sofrer restrições em função de ocupações que demandam alto volume de viagens, incompatíveis com a capacidade das vias locais. Da mesma forma, a falta de integração entre as esferas de governo pode levar à construção de instalações públicas como escolas, postos de saúde e espaços de lazer, em localizações inadequadas em termos de mobilidade e acesso para os usuários.

---

<sup>108</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 109. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

<sup>109</sup> ANDRADE, Victor; LINKE, Clarisse Cunha. **A caminhabilidade no Brasil e no mundo**. Babilonia Cultura Editorial, 2017. p. 49-50. ISBN 978-85-66317-18-3.

O Ministério das Cidades destaca a importância de cada município possuir o seu próprio plano de mobilidade urbana, mesmo nas situações em que a Região Metropolitana já possua um plano estabelecido. Geralmente, o plano regional abrange questões que tratam das interconexões entre os municípios, mas raramente aborda as peculiaridades de cada um deles. Logicamente, esses planos devem convergir para uma atuação integrada no transporte metropolitano, porém isso não exime a importância de cada município estabelecer as suas especificidades através de seus próprios planos de mobilidade.<sup>110</sup>

Normalmente, as cidades que compõem as regiões metropolitanas possuem diferentes graus de desenvolvimento. Com uma alta concentração de riqueza e uma clara segregação da população de baixa renda, os municípios-sede, na maior parte das vezes, apropriam-se das principais atividades econômicas, tornando-se grandes centros de atração para viagens. Enquanto isso, nas outras áreas, são estabelecidas zonas residenciais para a população de baixa renda. Locais que, em muitas das vezes, são carentes de infraestrutura, equipamentos urbanos empregos e serviços para atendimento das suas necessidades.

Com isso, os desafios e demandas dos municípios em relação à política de mobilidade urbana se apresentam de maneira diversificada. Para as cidades principais, os problemas mais frequentes costumam ser os grandes congestionamentos, a saturação dos sistemas de transporte público, as ineficiências urbanas e as consequências negativas geradas pelo excesso de oferta. Já as cidades das regiões mais periféricas, normalmente sofrem com a falta de infraestrutura adequada, baixa oferta ou até mesmo ausência de redes de transporte público e elevado tempo de deslocamento até as zonas centrais da região metropolitana.

De fato, nos últimos anos, pode ser observado um movimento de descentralização geográfica nas principais regiões metropolitanas do Brasil, com significativo crescimento das periferias. Porém, dentro da matriz origem-destino, ainda existe grande polarização dos deslocamentos regionais provocados pelo movimento pendular casa-trabalho. Alguns municípios, mesmo com alta densidade populacional, por não conseguirem desenvolver e atrair atividades econômicas de grande impacto, tornam-se verdadeiras cidades dormitório, onde predominam os usos residenciais e serviços locais de pequena escala.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 32. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

<sup>111</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 119-122. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

É fundamental o estabelecimento de uma gestão metropolitana eficaz para garantir a mobilidade tanto dentro dos municípios quanto entre eles, por meio de redes de serviços bem estruturadas e coordenadas. Essa gestão, inclusive, necessita do envolvimento do governo estadual e dos diversos municípios integrantes da região, participando do planejamento até a execução e revisão das ações. Nesse contexto, é essencial a construção de redes intermodais integradas tanto operacionalmente quanto em termos tarifários. Através dessa atuação unificada é possível melhorar a condição de vida de grande parte da população pobre que sofre processos históricos de exclusão no ambiente urbano.

Ao gerenciar a mobilidade metropolitana, os municípios e as autoridades estaduais devem administrar diferentes fluxos de pessoas e mercadorias, normalmente divididos em três grupos: os movimentos internos de cada cidade, os deslocamentos entre municípios da região e os fluxos externos que passam pela região, mas têm origem e/ou destino fora da região. Além disso, é preciso estabelecer processos de governança para lidar com as decisões que passam pelas diferentes esferas de poder, cada uma com desafios e quantidade de recursos distintos.<sup>112</sup>

No planejamento da mobilidade metropolitana, é fundamental considerar as necessidades de deslocamento da população que depende dos serviços intermunicipais. Geralmente, essas operações estão fora da abrangência da gestão local. Por isso, os municípios afetados devem intervir no planejamento regional, buscando suprir as carências dos seus habitantes. Internamente, cabe as municipalidades o estímulo ao transporte sustentável e integrado com a rede intermunicipal, tanto sob a perspectiva física como no âmbito tarifário e operacional, melhorando nas condições de mobilidade da população.

De forma mais ampla, é crucial que a administração municipal crie estratégias de desenvolvimento capazes de transformar essa realidade, atraindo investimentos que gerem empregos e ampliem os serviços disponíveis. Com isso, é possível reduzir o volume de deslocamentos regionais longos e dispendiosos. Através do aumento da eficiência do sistema viário e da reestruturação das redes de transporte coletivo, é possível fortalecer os subcentros e núcleos de bairro, dinamizar a economia local e diminuir a necessidade de deslocamentos motorizados. O que contribui muito para as condições de habitação, integrando regiões afastadas e esquecidas pelo poder público, e oferecendo mais oportunidades para os munícipes.

---

<sup>112</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 119-122. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 30 mai 2024.

Conforme preconiza o Ministério das Cidades, para contribuir na orientação do crescimento e adensamento urbano, é importante que o plano de mobilidade urbana considere fatores como:<sup>113</sup>

- distribuição equilibrada das atividades no território, reduzindo a necessidade de deslocamentos motorizados;
- incentivo ao uso de meios de transporte coletivos e não motorizados;
- estímulo ao desenvolvimento urbano concentrado em áreas com infraestrutura de transporte, evitando a expansão horizontal da malha urbana;
- proteção das áreas de fundo de vale e várzea em prol da preservação ambiental e do controle do escoamento urbano, impedindo construções de vias nas marginais em córregos urbanos;
- necessidade de avaliação de impacto urbano para empreendimentos e projetos viários específicos.

Para cumprimento das ações previstas no plano de mobilidade, o ente responsável precisa implementar estruturas e processos internos de acompanhamento contínuo, realizando as revisões periódicas necessárias. É recomendável determinar previamente um cronograma para uma atualização mais abrangente e organizada, respeitando a periodicidade adequada à visão de futuro e à complexidade das propostas.

Conforme o artigo 24, XI, da lei 12.587/2012, o prazo máximo para essa atualização é de dez anos. É importante reforçar que o planejamento da mobilidade e sua integração com o plano diretor são processos contínuos, não terminam com a conclusão do plano de mobilidade urbana. Trata-se, na verdade, do ponto de partida para alguns municípios e instrumento de continuidade das ações para outros.<sup>114</sup>

A lei 12.587/2012 também reforça a importância da participação social na construção dos planos de mobilidade. É um instrumento que possibilita a colaboração direta dos cidadãos no planejamento, na definição de prioridades, na avaliação e na fiscalização da gestão pública e na implementação das políticas governamentais. A participação social é também um meio

---

<sup>113</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. p. 166-171. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em 12 jun 2024.

<sup>114</sup> BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/12587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12587.htm). Acesso em 04 mar 2024.

democrático de promoção da cidadania participativa que auxilia na redução da ineficiência da administração pública.<sup>115</sup>

Conforme o artigo 14, II, da lei 12.587/2012, constitui como direito dos usuários, a participação no planejamento, fiscalização e avaliação da política local de mobilidade urbana. No artigo 15, a lei prevê que essa participação deverá ser assegurada através dos órgãos colegiados, com participação da sociedade civil, ouvidorias, audiências e consultas públicas.<sup>116</sup>

É de fundamental importância a adoção de procedimentos sistemáticos de comunicação, avaliação da satisfação dos usuários e de prestação de contas públicas. Nenhum diagnóstico revela de maneira mais clara a realidade do que o elaborado pelos setores da sociedade diretamente envolvidos. Com esses processos de descentralização do poder e ampliação da transparência da administração pública, a população pode colaborar de forma mais significativa nas demandas prioritárias da sociedade.

Além da lei que consolida o plano de mobilidade urbana, por vezes, durante o processo de análise e debate com a sociedade, pode ser identificada a necessidade de criação de outros instrumentos normativos mais específicos, como, por exemplo, leis para regulação dos serviços de transporte público e para implantação de novos polos geradores de tráfego. Algumas medidas podem ser postas em prática por meio de ações unilaterais do poder executivo, outras dependem da aprovação das Câmaras Municipais.

Independentemente dessa atuação centralizada das esferas do poder público, é de suma importância a participação da sociedade na identificação de problemas, proposição de alternativas e definição das medidas a serem adotadas. Esse é um dos principais caminhos para provocar as mudanças necessárias e reduzir as resistências às transformações.

---

<sup>115</sup> BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em 15 mar 2024.

<sup>116</sup> BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em 15 mar 2024.

## 5. CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, o Brasil passou por um intenso processo de urbanização, caracterizado por profundas disparidades regionais. No entanto, um traço comum a esse fenômeno foi a tendência à concentração e ao crescimento das grandes cidades, rumo à metropolização. Quanto maiores se tornam as cidades, maior a dependência de seus habitantes em relação às redes de infraestrutura e aos serviços de transporte.

O modelo de urbanização predominante, marcado por baixa densidade e expansão horizontal, influenciado pela especulação imobiliária, acaba segregando a população de baixa renda em áreas cada vez mais distantes e desprovidas, em parte ou totalmente, de infraestrutura e serviços essenciais. Essa realidade prejudica o acesso desses indivíduos a oportunidades, dificulta uma apropriação equitativa do espaço urbano e amplia as disparidades na distribuição da riqueza gerada pela sociedade.

Este panorama se repete tanto em metrópoles como em municípios menores, em diversas áreas do Brasil, com as ocorrências variando apenas em escala. Essa realidade tem suas origens em questões sociais, políticas e econômicas, sendo essencialmente resultado de um inadequado planejamento urbano.

Esse estudo aponta claramente para a íntima relação entre direito à moradia adequada e o transporte público, principalmente quando analisados sob a perspectiva constitucional, sendo fundamentais para garantia de uma vida digna. O direito à moradia, consagrado na Constituição Federal como direito social, é um dos pilares fundamentais para a dignidade humana. No entanto, garantir apenas um teto sobre a cabeça não é o suficiente. A moradia adequada deve englobar diversos fatores, como localização, infraestrutura básica, segurança e, especialmente, acesso a serviços públicos, incluindo o transporte.

Ao longo da análise, foi possível identificar como a falta de um transporte público de qualidade compromete significativamente o exercício pleno do direito à moradia. A distância entre as áreas residenciais e os centros de trabalho, educação e saúde, quando não suprida por um sistema de transporte eficiente, perpetua a exclusão social e econômica das populações mais vulneráveis.

A deficiência no transporte público urbano se revela como um obstáculo crítico ao direito à moradia adequada, criando um ciclo vicioso de desigualdade. Em regiões periféricas, onde o custo da moradia é mais acessível, a precariedade do transporte público frequentemente

impede os moradores de acessarem oportunidades econômicas e serviços básicos, contribuindo para a perpetuação da pobreza e da segregação espacial.

O trabalho demonstrou que um sistema de transporte público eficiente é crucial para a integração urbana, possibilitando que moradores de áreas distantes possam usufruir plenamente de seus direitos e acessar oportunidades. O pleno acesso à cidade passa pelo desenvolvimento de uma rede de transporte público abrangente, acessível e sustentável, atendendo às necessidades da população de maneira equitativa.

Além disso, a análise ressaltou a importância de uma abordagem interdisciplinar na formulação de políticas públicas voltadas para a moradia e o transporte. A segregação urbana e a marginalização das populações periféricas não podem ser combatidas apenas com a construção de novas moradias ou a expansão das linhas de transporte. É essencial que haja uma coordenação entre diferentes setores e níveis de governo para a criação de um planejamento urbano inclusivo e integrado.

Apesar dos desafios significativos, é necessário que os governos, instituições e a sociedade civil estabeleçam esforços para transformação desse direito em realidade. A participação das comunidades na formulação das políticas habitacionais é um aspecto crucial para o sucesso dessas iniciativas. As soluções a serem adotadas precisam considerar as necessidades e os desejos das populações afetadas. Faz-se necessário o estabelecimento de um diálogo constante entre os diversos atores sociais envolvidos.

Até o momento, grande parte dos programas habitacionais foram construídos atendendo aos interesses econômicos do setor imobiliário. Soluções que não integraram de fato as populações menos favorecidas. Na tentativa de colaborar com o melhor ordenamento territorial, muitas políticas adotadas acabaram por afastar a parcela mais pobre dos grandes centros, limitando as oportunidades de emprego e renda. Por isso, é necessário construir soluções onde as comunidades locais tenham voz ativa nas decisões que afetam suas vidas, para garantir que as soluções habitacionais sejam sustentáveis e adaptadas às necessidades reais das pessoas.

Uma das abordagens mais eficazes para enfrentar esses desafios é o desenvolvimento de políticas habitacionais integradas que não apenas forneçam moradias, mas também considerem os fatores subjacentes. Isso inclui projetos de desenvolvimento econômico que criem oportunidades de emprego e aumentem a renda das famílias, políticas educacionais que garantam acesso à educação de qualidade e programas de saúde que melhorem o acesso a serviços médicos e promovam ambientes de vida saudáveis.

Essas ações requerem uma abordagem interdisciplinar, envolvendo não apenas especialistas em habitação, mas também urbanistas, sociólogos, economistas, e profissionais do

direito e da saúde pública. Essa colaboração intersetorial permite a criação de soluções mais eficazes, considerando os diversos aspectos da vida urbana.

É necessário que os programas habitacionais sejam integrados aos projetos de mobilidade urbana, assegurando que novos empreendimentos tenham a infraestrutura necessária para sua plena funcionalidade. Somente por meio de uma abordagem integrada será possível promover a inclusão social, reduzir as desigualdades e assegurar a todos os cidadãos o direito a uma vida digna.

Outro elemento crucial, é a utilização de tecnologias e práticas sustentáveis na construção de habitações. Não apenas para reduzir o impacto ambiental, mas também para minimizar os custos de manutenção para os moradores, tornando a habitação mais econômica a longo prazo. É possível, inclusive, buscar a cooperação internacional para trocas de experiências e boas práticas. Programas de assistência internacional e parcerias com agências como a ONU-Habitat podem fornecer recursos valiosos e expertise para a implementação de projetos habitacionais sustentáveis e inclusivos.

Em suma, a concretização do direito à moradia adequada exige uma abordagem multidimensional e integrada, que em muito depende do transporte público para ser plenamente efetivada. Para isso, o poder público dispõe de diversos instrumentos urbanísticos, tanto de reordenação territorial como de garantia da função social da propriedade. Não basta somente investir em grandes obras, é necessário ouvir as demandas da população menos favorecida e construir soluções capazes de mudar a realidade do país. Um esforço conjunto entre governo, sociedade civil e o setor privado para enfrentar os desafios urbanos de forma eficaz e sustentável.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA GOV. **Governo altera condições para financiamento de imóveis usados no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida.** 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/ministerio-das-cidades-altera-condicoes-para-financiamento-de-imoveis-usados-no-ambito-do-programa-minha-casa-minha-vida#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%209,financiam%20foi%20reduzida%20para%2050%25>.

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021.** 2021. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021#:~:text=A%20regi%C3%A3o%20metropolitana%20de%20S%C3%A3o,\(4%2C75%20milh%C3%B5es\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021#:~:text=A%20regi%C3%A3o%20metropolitana%20de%20S%C3%A3o,(4%2C75%20milh%C3%B5es)).

ALVES, José Eustáquio Diniz. **Brasil tem 85% da sua população vivendo em grandes centros urbanos.** Projeto Colabora, 2022. Disponível em: <https://projctocolabora.com.br/ods11/brasil-tem-85-da-sua-populacao-vivendo-em-grandes-centros-urbanos/>.

ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. **As Políticas Públicas de Provisão Habitacional e os Desafios Para Concretização do Direito à Moradia Digna no Brasil.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Universidade Federal do Estado do Rio De Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2022.

ANDRADE, Victor; LINKE, Clarisse Cunha. **A caminhabilidade no Brasil e no mundo.** Babilonia Cultura Editorial, 2017. ISBN 978-85-66317-18-3.

BONDUKI, Nabil George. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Arq.urb, 2009. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>.

BRASIL. **Constituição, 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa 401 da Comissão de Valores Mobiliários, de 29 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/400/inst401consolid.pdf>.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001.** Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil de 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.587 de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm).

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana.** Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. IBGE. **Censo Demográfico, 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR). **Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**. Geneva, World Health Organization, 1991.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Moradia não é mercadoria**. Revista de Direito da Cidade, v.05, n.01, 2013.

FAU-USP. **Direito à Moradia - Fundamentos legais**. Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=975&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=975&lang=pt).

FERRAZ, Caio Silva. **Entre Rios**. DVD (25min), 2009. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Fwh-cZfWNIc>.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **Estado e Mercado na Produção Contemporânea da Habitação em Aracaju-SE**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Niterói, 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/24023/Sarah%20Fran%c3%a7a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. **Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: Uma perspectiva histórica**. Revista Planejamento e Políticas Públicas. Nº 13, 2022. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/137>.

INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY (ITDP). **Guia de Implementação de Políticas e Projetos de DOTS**. Versão 1.0, 2017. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-BR-DU-GUIADOTS-V2.2-1.pdf>.

\_\_\_\_\_. **ITDP Brasil avalia empreendimentos brasileiros de acordo com os critérios do Padrão de Qualidade TOD**. ITDP Notícias, 2015. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/avaliacao-empreendimentos-dots/>.

\_\_\_\_\_. **Padrão de Qualidade DOTS 3.0**. 3a ed. Nova York: ITDP, 2017.

\_\_\_\_\_. **Papel do BRT TransCarioca na redução da desigualdade social e acesso à cidade do Rio de Janeiro**. ITDP Notícias, 2016. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/pesquisabrt/#:~:text=O%20ITDP%20Brasil%20acredita%20que,t%C3%A3o%20presente%20nas%20cidades%20brasileiras>.

LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE (LabCidade). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. Ford Foundation: [s. l.], 2014.

LIMA, Gilberto Júnior Silva; LIMA, Arali dos Santos Almeida. **A criminalização da pobreza como forma de violência estrutural contra jovens na América Latina**. Revista Latina Americana de Criminologia | Volume 3º, nº 1, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/relac/article/view/47544/39057>.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015.

MENEZES, Vitor Matheus Oliveira de. **Programa Minha Casa Minha Vida: Universalização ou Focalização?** Revista Habitus, v. 12, n. 2, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article/view/11440/8390>.

NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Grandes números do setor de transporte urbano - 12ª edição**. 2023. Disponível em:

[https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Grandes%20n%c3%bameros%20do%20setor%20v12\\_3.pdf](https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Grandes%20n%c3%bameros%20do%20setor%20v12_3.pdf).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos#:~:text=Todo%20ser%20humano%20tem%20direito%20a%20um%20padr%C3%A3o%20de%20vida,casos%20de%20perda%20dos%20meios>.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC>.

PDTU-RJ. **Plano Diretor de Transportes Urbanos- RJ**. SETRANS, 2015. Disponível em: [https://setrerj.org.br/wp-content/uploads/2017/07/pdtu2015\\_alerj.pdf](https://setrerj.org.br/wp-content/uploads/2017/07/pdtu2015_alerj.pdf).

RODRIGUES, Marcelo da Silveira. **Civilização do automóvel: a BR 319 e a opção rodoviária brasileira**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amazonas – UFAM, 2011.

ROLNIK, Raquel, KLINTOWITZ, Danielle, REIS, Joyce, BISCHOF, Raphael. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROMAGNOLI, Alexandre José. **O programa “minha casa, minha vida”: continuidades, inovações e retrocessos**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1003/4655.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Urbanização e polarização espacial: o desafio da regulação urbanística no Brasil**. In: Política urbana no contexto federativo brasileiro. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017

SPINK, Mary Jane Paris. MARTINS, Mário Henrique da Mata. SILVA, Sandra Luzia Assis. SILVA, Simone Borges da Silva. **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade.** Psicologia: Ciência e Profissão, 40, 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>.

VASCONCELOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas.** Annablume. São Paulo, 2000.

VANNUCHI, Luanda Villas Boas. IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. MOREIRA, Fernanda Accioly Moreira. **Inserção urbana no MCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo.** In: XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.