

POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

NATIONAL URBAN MOBILITY POLICY

Édis Milaré¹

RESUMO:

A Lei n. 12,587, de 03.01.2012, instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, uma ferramenta de política de desenvolvimento urbano ampla projetada para melhorar as formas de integração entre os diferentes modos de transporte bem como a acessibilidade e a mobilidade das pessoas e mercadorias dentro dos municípios. Este artigo analisa a medida legal considerando eventos nacionais recentes, como a Copa do Mundo, as manifestações sociais de Junho de 2013, e a responsabilidade dos municípios neste contexto.

PALAVRAS-CHAVE: *Mobilidade urbana. Meio Ambiente. Responsabilidade municipal.*

ABSTRACT:

The Law n. 12.587, of 03.01.2012, established the National Urban Mobility Policy, a broad urban development policy tool designed to improve forms of integration between different modes of transportation and improve the accessibility and mobility of people and cargo within municipalities. This article analyzes the legal measure considering recent national events, such as the World Cup and social demonstrations of June 2013, and the responsibility of municipalities in this context.

KEYWORDS: *Urban mobility. Environment. municipal responsibility.*

¹ Procurador de Justiça aposentado do Estado de São Paulo, foi o primeiro coordenador das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Secretário do Meio Ambiente, professor de Direito Ambiental, advogado e consultor jurídico ambiental. Email: milare@milare.adv.br

1 ESTADO DA QUESTÃO

O tema da mobilidade urbana vem de longe, embora seu tratamento seja recente. É como se estivesse permanecido latente na consciência da sociedade nacional e do Estado até que pudesse explicitar-se. Mesmo prescindindo da era do automóvel (cujo aparecimento tem pouco mais de 120 anos), o deslocamento de pessoas, coisas e cargas já apresentava problemas e excogitava soluções desde milhares de anos, ao longo das civilizações; desafiava a criatividade humana na superação das múltiplas dificuldades que surgiam com o “andar da carruagem” e na adoção de modelos de transporte e trânsito adequados às situações e condições de cada época.

Ainda hoje, e com aceleração, esboçam-se e se constroem novos engenhos para deslocamento e transporte de pessoas e coisas por terra, mar e ar. O frenesi tecnológico e o uso aventureiro dos novos meios e instrumentos não podem ser detidos – como se constata em revistas e outras publicações especializadas no gênero. É o homem cumprindo sua parte em pesquisar e inovar, embora nem sempre com a necessária racionalidade.

Ao mesmo tempo, crescem as taxas de urbanização, à medida que os muitos bilhões de seres humanos se acumulam em centros urbanos que se multiplicam e crescem precariamente, em particular nos países do assim chamado “Terceiro Mundo”, sem que se possa omitir pequenas localidades e periferias de cidades de países adiantados, como bem se sabe. Basta constatar que mais de um bilhão e cem milhões de pessoas vivem em favelas mundo afora.² Essa constatação sumária nos permite dizer que há impressionantes índices de *urbanização* (aspecto quantitativo) e baixos índices de *urbanismo* (aspecto qualitativo).

O Brasil, sabidamente, teve mais índole rural do que urbana, por força da colonização que lhe foi imposta. A cidade surgia tão somente para o exercício do poder colonial: Cidade de São Salvador da Bahia de Todos os Santos, Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, Villa Rica de Ouro Preto [...]. As demais povoações eram o que eram. No que concerne à mobilidade, pelo “sistema viário” transitavam pedestres, liteiras, carroças, coches e carruagens eventuais, até que trilhos de aço permitissem o deslizamento de

² É ver de Mike Davis, em *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. Segundo o autor, à época a população urbana favelada no Brasil era de 51,7 milhões de indivíduos, correspondendo a 36,6% da população urbana.

bondes puxados a burros e, posteriormente, movidos por eletricidade. Fotos pitorescas ilustram esse período das nossas mais importantes capitais.

Assim, devido à pouca consciência de mobilidade e das suas diferentes práticas, os deslocamentos nas cidades, povoações e fora delas quase sempre foram sofríveis, ao contrário do que se verificava na Europa Ocidental, por exemplo. Em última análise, a mobilidade – particularmente a urbana – obedecia (e continua a obedecer) precariamente a normas técnicas e racionais.

Eis que aparece a Política Nacional de Mobilidade Urbana, editada com a Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Essa Lei não teve, no Brasil, repercussão imediata, embora o País estivesse às vésperas da Copa do Mundo de Futebol, ocasião propícia para testar a implementação do novo ordenamento nas cidades que sediariam os jogos. Por falta de conhecimento e preparação, foi essa uma excelente oportunidade perdida.

Aliás, pouco antes, em junho de 2013, o País conheceu uma significativa manifestação de massa que, desencadeada em São Paulo, logo alastrou-se por todo o Brasil, principalmente nos Estados do Sudeste, do Sul, do Centro-Oeste e também do Nordeste. Mais do que os protestos contra os vinte centavos de aumento em passagens de metrô e ônibus, a grita foi pela qualidade dos meios de transporte urbano e pela própria mobilidade nos centros maiores. A Lei da Mobilidade Urbana havia aparecido um ano e meio antes. Por “mobilidade” entendiam-se: onde, por onde, em quanto tempo, por quais meios, com que custo etc.

O movimento, porém, transbordou do transporte urbano para a inércia do Poder Público, ecoando fortemente em Brasília. O Executivo e o Legislativo tremeram em suas bases. Privilégios e mordomias sentiram-se ameaçados. Mas, passou-se algum tempo, com pedidos e promessas de plebiscito, referendo, reforma política, sem qualquer decisão ou ação concreta. O movimento popular extrapolou o objetivo “Transporte” para a “Saúde” e a “Educação”, colocando a nu a precária situação do País nessas áreas sociais.

A mobilização aos poucos aquietou, embora os problemas e mazelas ainda persistam, à espera de uma verdadeira reforma política. No entanto, os males que afetam a mobilidade urbana permanecem em sua essência, ainda que ensaios tímidos e graduais se verifiquem em algumas metrópoles brasileiras, privilegiando o transporte coletivo e conscientizando os

pedestres. Na verdade, a mobilidade urbana é um requisito e um fruto da cidadania, virtude cívica que ainda deve se fortalecer.

2 CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA MOBILIDADE URBANA

É sabido que a concentração populacional em centros urbanos, notadamente nos países do Terceiro Mundo, aponta uma taxa elevada de urbanização (aumento quantitativo), sem que a isso se acrescente um urbanismo efetivo (aumento qualitativo). A vida nessas cidades torna-se fatigante por muitas razões, especialmente pela problemática dos deslocamentos exigidos por necessidades de trabalho, estudo, procura de serviços especializados, inclusive lazer. Já não se duvida da carga negativa exercida pelos transportes coletivos (e de massa), particularmente nas metrópoles maiores que já perderam o controle sobre o seu próprio crescimento.

A questão dos deslocamentos é aguda, cresce a olhos vistos; e, sob os aspectos técnico, político e econômico, nem se fale. A tomada de consciência por parte das populações, particularmente das camadas mais modestas e sofridas, é contagiante. A manifestação dessa consciência já se tornou mais do que evidente em demonstrações públicas que, por sua vez, englobam reivindicações por melhor educação e melhor política de saúde.

A Lei 12.587, de 03.01.2012, instituiu a “Política Nacional de Mobilidade Urbana”, um instrumento da política maior de desenvolvimento urbano. O assunto é posto pelo inc. XX do art. 21 e pelo art. 182 da CF/1988. O foco dessa Política Nacional está na integração entre os diferentes modos de transporte e na melhor acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Note-se que essa Política deve atender expressamente ao disposto no inc. VII do art. 2.º, assim como no art. 40 da Lei 10.257, de 10.07.2001, o conhecido “Estatuto da Cidade”.

A solução dessa problemática não enfrentará tão somente o aspecto quantitativo dos transportes (linhas, veículos, equipamentos). Deverá levar em conta um sistema viário integrado, demanda e oferta, qualidade do equipamento, racionalidade de linhas e percursos, integração na paisagem urbana e outros requisitos ambientais. Os horizontes preconizados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana são longínquos; contudo, não são inacessíveis. Aliás, como em outras políticas, em outras faces da convivência huma-

na em sociedade, serão exigidos esforços de educação ambiental e o cultivo dos valores sociais de solidariedade e participação. O cidadão, mais do que beneficiário dessa Política Nacional, deverá ser um agente colaborador.

O Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, produziu um estudo elucidativo sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana logo após sua sanção.³ E o Ministério das Cidades, organismo do Governo Federal particularmente preocupado, já tem a sua Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – Semob. É desejável que as regiões metropolitanas e as cidades maiores e mais populosas repliquem a organização federal para, assim, facilitar o fluxo de programas e projetos, tecnologias e recursos financeiros destinados à consolidação da Política Nacional.

3 A LEI 12.587/2012 NO CONTEXTO BRASILEIRO

3.1 Perfil da lei

A Lei da Mobilidade Urbana passou por longa tramitação no Congresso Nacional, tendo sofrido muitas interferências. Não se pode negar que é um documento predominantemente técnico, tanto pelo seu conteúdo quanto por sua redação. Ela se radica tanto no Direito Administrativo quanto no Direito Urbanístico. Seu caráter é de essencialidade, vez que se relaciona ao direito à mobilidade (ir e vir).

Seu tema é árido, tecnicamente complexo, voltado a interesses e necessidades da coletividade urbana, incluindo na mobilidade itens como infraestrutura e acessibilidade, dentre outros. Aborda o modelo e modal rodoviário, corredores de ônibus, fiscalização dos serviços de ônibus, máfias do transporte coletivo. Acentua que prestação de serviço público é de natureza social, não é negócio. Não obstante o interesse que desperta é grande, até porque se trata de assunto que põe em jogo o conforto cotidiano das pessoas e predispõe os espíritos para acolher propostas inovadoras.

No tratamento da mobilidade em si, torna-se desnecessário o que se refere mais diretamente ao transporte coletivo, embora algumas exigências de quantidade e de qualidade pudessem ser apontadas. Enfim, cabe adver-

³ Ipea. A nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Comunicados do Ipea**. n. 128. Brasília, DF, 06.01.2012.

tir que o objetivo da lei diz respeito fundamentalmente à gestão municipal e às implicações urbanísticas.

3.2 A lei e a cidade

A Lei da Política Nacional da Mobilidade Urbana tem um nexos claro com o conhecido “Estatuto da Cidade” – Lei 10.257/2001, que faz as vezes de uma Política Nacional Urbana. Essa Lei, nascida para regulamentar os arts. constitucionais 182 e 183, tem suas raízes na Ordem Econômica da Constituição Federal de 1988, artigos que focalizam principalmente o acesso à propriedade urbana. Não obstante, o Estatuto da Cidade avança sobre outros temas relativos à gestão urbana, como o fundamental Plano Diretor. Nessa espécie de interação legislativa, o Estatuto da Cidade antecede ou incorpora reflexos de outras Políticas Nacionais, por exemplo, a Mudança do Clima, os Resíduos Sólidos, a Proteção e a Defesa Civil e a própria Política Nacional de Mobilidade Urbana – embora sejam elas anteriores à Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Por tratar-se de um fenômeno tipicamente urbano, assunto inerente a uma das funções da cidade, o Ministério das Cidades é o principal ator na implementação da Lei, o que evidentemente requer o concurso de outras áreas governamentais. Note-se que se tem em vista as três esferas de governo: a federal, a estadual e a municipal. O Ministério das Cidades já conta com a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – Semob, cuja missão é assim descrita:

Formular e implementar a política de mobilidade urbana, de forma integrada com a política de desenvolvimento urbano, e proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável.(BRASIL, 2004).

Aliás, a mobilidade urbana constitui uma das clássicas funções da cidade, conforme a Carta de Atenas: *deslocar-se* para trabalhar, recrear-se e voltar para a casa onde se mora. Por sua vez, a Semob expõe os seus princípios na execução da Lei; entre eles:

- » Acessibilidade universal para os cidadãos usuários;
- » Equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- » Eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

- » Segurança nos deslocamentos das pessoas;
- » Equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;
- » Eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

4 RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NA MOBILIDADE URBANA

Visto que o campo operacional da Política Nacional de Mobilidade Urbana se encontra basicamente no Município, cabe a esse ente federativo assumir a parte que lhe toca na Política Nacional em pauta. Assim: o Município deve adaptar a Política Nacional à sua escala e às peculiaridades locais. Uma vez que *todos* os Municípios são obrigados aos respectivos Planos Diretores, o Plano de Mobilidade Urbana deve ser integrado e compatível com o respectivo Plano Diretor ou, até mesmo, nele inserido, prática que pode ser adotada pelos Municípios menores. Sabe-se, pelo Estatuto da Cidade, que a negligência em relação à existência do Plano Diretor pode acarretar pesadas consequências para o prefeito local.

Qual é o alcance dessa obrigação, a saber, a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana? Ela incide sobre todos os Municípios com população acima de vinte mil habitantes, ao passo que a elaboração do Plano Diretor obriga todos e cada um dos Municípios da Federação Brasileira. Quanto maior ou mais extenso o Município, tanto mais ele se debruça sobre a mobilidade urbana do seu território, porquanto essa mobilidade tem muitas facetas entrelaçadas: a urbanística, a econômica e a social.

5 CONCLUSÃO

A mobilidade urbana desperta, sempre mais, reflexões e temores em várias camadas e segmentos da população urbana no Brasil. Mesmo sem a plena consciência das pessoas, o simples subconsciente toca o alarme de qualquer perigo iminente e generalizado, sentido principalmente em centros urbanos mais populosos.

O engenheiro e professor Eduardo Fernandez Silva interroga-se: “Mobilidade humana – qual o destino?”. E em seguida pondera:

A mobilidade urbana, ou a movimentação de pessoas e coisas para dentro e para fora e para todos os cantos da cidade [...] raiz de diversos protestos populares no Brasil, é componente básico da qualidade de

vida e impacta forte e negativamente o meio ambiente, gerando benefícios e custos elevados para a sociedade. Mantidas as tendências das últimas décadas, as perspectivas da mobilidade não são favoráveis por pelo menos três razões: primeiro, porque a situação vem-se agravando na maioria das cidades, por exemplo, com o aumento do tempo de deslocamento, apesar dos esforços de diferentes governos; segundo, pela elevação dos custos dos investimentos associados às tentativas de minorar o problema; e, terceiro, por seus fortes impactos ambientais. Estima-se que os veículos em operação no mundo sejam responsáveis por 23% da totalidade de emissão de gases de efeito estufa (GEF) mundialmente, além de causadores de diversos outros impactos negativos, incluindo milhões – e não milhares – de mortes anuais em decorrência da poluição e outros milhares em razão de acidentes.⁴

Esta síntese é alarmante, senão estarrecedora, embora diariamente sejamos advertidos, de uma forma ou de outra, para o que ocorre à nossa própria volta. Não é tão somente o nosso entorno urbano que se vê comprometido: é o nosso ecossistema planetário que acumula impactos sobre si. E assim completa o autor: “As soluções tradicionais – mais vias, viadutos, pontes, metrô, bondes, automóveis e outros meios – não têm resolvido nem o problema da mobilidade nem o da degradação ambiental”.⁵

Alertas semelhantes, em outros tons e palavras, percorrem todos os ambientes, inclusive as ruas. Quando milhares de pessoas desfilam calçadas por corredores e vias públicas é porque se habituaram à carnificina ou não acreditam em soluções. Entretanto, soluções existem, parciais ou totais. Falta a imersão dos responsáveis no estudo da problemática: falta, sobretudo, a vontade política. Tanto a Carta Magna quanto o Direito do Ambiente enfatizam a Educação Ambiental, a responsabilidade e o papel da coletividade, o que é cabível e perfeitamente válido para o exercício da cidadania na mobilidade urbana.

Concluimos do exposto que o tema “mobilidade urbana” deve ser inculcado em todos os espaços possíveis, porquanto cada cidadão que se desloca é sujeito ou agente dos seus deslocamentos, causador de feitos sobre o meio urbano e sobre o meio ambiente mais amplo. Desde os primeiros anos escolares esse tema deve entrar em pauta com o melhor tratamento pedagógico possível.

⁴ Meio ambiente e mobilidade urbana. São Paulo: Senac São Paulo, 2014. v. 22 da Série Meio Ambiente.

⁵ Idem, *ibidem*. p. 2.

A nova legislação para a mobilidade urbana foi fundamentada nos arts. 21, XX e 182 da CF/1988, como claramente definido. A longa tramitação pela Lei incorporou, ainda, contribuições do movimento da Reforma Urbana, que abriu caminho para a política urbana. Foi uma caminhada sempre acrescida de novos participantes que desembocou no Estatuto da Cidade, com a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Embora tardia em relação a outros países desenvolvidos, a legislação pátria caminhou com celeridade crescente e consolidou sua legislação básica sobre a problemática da cidade brasileira ideal.

O modelo atual de mobilidade urbana caminha para a insustentabilidade, devido principalmente às inadequações existentes no contexto das cidades brasileiras, às especulações entre proprietários dos meios de transporte coletivo, à pressão de grupos econômicos que controlam o material rodante ou a prestação de serviços. Assim, a nova lei traz o objetivo de instituir diretrizes e dotar os Municípios de instrumentos para melhorar as condições de mobilidade das pessoas nas cidades brasileiras. Note-se que não se trata apenas de pessoas: é preciso incluir, na devida proporção, também “coisas”.

Sendo assim, apesar dos pesares, o que se espera é que a mobilidade urbana converta-se num poderoso fator de transformação da própria cidade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério das cidades. **Política nacional de mobilidade urbana sustentável**. Brasília: Ministério, 2004.
- DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- IPEA. A nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Comunicados do Ipea**. n. 128. Brasília, DF, 06 jan. 2012.
- MEIO ambiente e mobilidade urbana. São Paulo: Senac, 2014. v. 22.

