

ARTIGOS

POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA (PNMU) – LEI Nº 12587/2012: ASPECTOS JURÍDICOS E URBANÍSTICOS PARA O ACESSO À CIDADE*Rodrigo Almeida Alves*

Bacharel em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), especialista em Geotecnologias pela Escola de Engenharia e Eletromecânica da Bahia (EEEMBA) e em Direito Ambiental e Urbanístico pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP). Analista Técnico do Ministério Público do Estado da Bahia.

rodrigo.alves@mpba.mp.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6301741696451216>

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar a Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU, tal como concebida pela Lei nº 12587/2012, situando-a no ordenamento do direito urbanístico brasileiro, bem como esmiuçar qual a concepção de mobilidade urbana que a PNMU apresenta e busca implementar no Brasil. Trata-se de um trabalho de pesquisa de natureza aplicada, exploratória, qualitativa, cuja elaboração foi fruto de revisão da literatura sobre o tema, notadamente na literatura urbanística produzida na década de 2010, por meio dos órgãos governamentais, como o Ministério das Cidades, ou pelo terceiro setor, como a World Resources Institute Brasil (WRI Brasil) ou o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil). Os resultados do presente trabalho defendem que a PNMU, em seu aspecto normativo, é uma política moderna e adequada ao conceito contemporâneo de mobilidade urbana, entretanto, sua aplicação, mesmo após 11 anos de promulgada, ainda é incipiente, com poucos resultados palpáveis.

Palavras-chave: mobilidade urbana; Lei nº 12587/2012; direito urbanístico; desenvolvimento urbano; PLANMOB.

Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar la Política Nacional de Movilidad Urbana - PNMU, tal como lo concibe la ley federal brasileña nº 12587/2012, ubicándola en el derecho urbanístico brasileño, así como escudriñar la concepción de movilidad urbana que la PNMU presenta y busca implementar en Brasil. Se trata de un trabajo de investigación de carácter aplicado, exploratorio y cualitativo, cuya elaboración fue resultado de una revisión de la literatura acerca del tema, en particular de la

literatura producida en la década de 2010, a través de organismos gubernamentales, como el Ministerio de las Ciudades de Brasil, o por el tercer sector, como el World Resources Institute Brasil (WRI Brasil) o el Instituto de Políticas de Transporte y Desarrollo (ITDP Brasil). Los resultados del presente trabajo sostienen que el PNMU, en su aspecto normativo, es una política moderna y adecuada al concepto contemporáneo de movilidad urbana, sin embargo, su aplicación, aún después de 11 años de promulgada, es incipiente, con pocos resultados tangibles.

Palabras-Clave: movilidad urbana; Ley nº 12587/2012; derecho urbanístico; desarrollo urbano; PLANMOB.

1 Introdução

O direito urbanístico é, ao mesmo tempo, o reflexo no mundo jurídico e sua resposta aos desafios e problemas derivados do processo de urbanização que a era moderna em seus diversos estágios produziu. Em cada sociedade especificamente, os instrumentos urbanísticos foram sendo produzidos como resposta as peculiaridades de seu processo de urbanização. E no caso brasileiro, o surgimento paulatino de soluções e mecanismos que não se encaixavam propriamente na sistemática do direito civil nem do direito administrativo, foi o ponto de partida. Mas o direito urbanístico vai muito além de um campo residual desses dois campos. De acordo com Fernandes e Alfonsin (2010, p. 5), o direito urbanístico brasileiro cumpre todos os critérios exigidos para a autonomia de um ramo do direito, com objeto, princípios, institutos e leis próprios:

Uma forma usual de expressar o objeto próprio do Direito Urbanístico é “o controle jurídico dos processos de desenvolvimento urbano”, isto é, dos vários processos de uso, ocupação, parcelamento, construção, preservação e gestão do solo nas cidades. Aprofundando a reflexão, todavia, constatamos que após a promulgação do Estatuto da Cidade, também o objeto do Direito Urbanístico foi alterado, acompanhando a ruptura paradigmática representada pela edição da nova lei. Pode-se dizer que na nova ordem jurídico-urbanística brasileira o Direito Urbanístico desloca seu objeto disciplinar para a tutela do direito à cidade sustentável. É que se observa aqui um deslocamento teórico, axiológico e jurídico, e o novo Direito Urbanístico Brasileiro assume a tutela de um direito difuso como objeto central da disciplina. Esse deslocamento demonstra que o Direito Urbanístico se deixou influenciar fortemente pelas lutas dos movimentos sociais, e sobretudo, soube ser interpenetrado por saberes derivados de outras disciplinas.

Embora já se tenha regulamentações, planos urbanísticos, zoneamentos e outros instrumentos jurídico-urbanísticos para a regulação do uso do solo urbano desde o período colonial, o direito urbanístico surge materialmente a partir do direito administrativo, por volta da década de 1970 e, de uma perspectiva coletiva, do ponto de vista processual, vai se conectar com o direito ambiental. A partir de 1988, ocorre a constitucionalização do direito urbanístico e, em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade e o estabelecimento de normas gerais de urbanismo brasileiro, tem-se a emancipação do direito urbanístico, no campo processual, do direito

ambiental, e no campo normativo, do direito administrativo.

Nos anos seguintes, uma sucessão de leis de cunho urbanístico será promulgada no Brasil, tendo como exemplos, em nível federal, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005, posteriormente alterada pelas Leis nº 11.481/2007, 11.578/2007, 11.977/2009 e 13.465/2017), as diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei nº 11.445/2007), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2014). Nesse contexto, em janeiro de 2012, é sancionada a Lei nº 12587/2012, estabelecendo a Política Nacional de Mobilidade Urbana – a PNMU.

Para além do momento histórico, do surgimento de diversas legislações que visavam ao desenvolvimento de uma política nacional de desenvolvimento urbano, é possível observar o sancionamento da PNMU dentro de um cenário onde a mobilidade urbana torna-se pauta cada vez mais sensível à sociedade brasileira, com a crescente quantidade de pessoas protestando contra o perene estado de precarização do transporte público. De alguns movimentos pontuais, organizados principalmente por estudantes, na década de 2000, a sociedade brasileira assistiu a eclosão das manifestações de junho de 2013, cujo estopim foi o aumento da tarifa de ônibus do município de São Paulo. Ganhou destaque nacional naquele momento os movimentos pelo passe livre e pela substituição do modelo de financiamento do transporte público de modo a abolir ou, pelo menos, subsidiar as tarifas. E esses movimentos mostraram sua força em dezenas de cidades brasileiras.

Subsequentemente foram anunciadas ações institucionais dando publicidade à PNMU e cobrando a aplicação desta, com destaque às ações do Ministério das Cidades, com a promoção de assessoria técnica, do Ministério Público com o Projeto Nacional Ministério Público e Mobilidade Urbana, elaborado em julho de 2013, pelo Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça (CNPJ) e pelo Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), do Senado Federal com o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros (REITUP – Projeto de Lei da Câmara nº 310/2009), o vale-transporte social (Projeto de Lei nº 2.965/2011) e Passe livre estudantil (Projeto de Lei do Senado nº 248/2013), dentre outras ações nos níveis estaduais e municipais.

Onze anos se passaram desde então e, embora a questão da mobilidade urbana continue sendo crucial para a melhoria da qualidade de vida urbana nas cidades brasileiras, os problemas também permanecem. Pouco tempo após o contexto de 2012 e 2013, o país mergulha em uma forte crise econômica e política, na qual a implementação da PNMU sofreu restrições. Nesse contexto, cabe perguntar quantos Planos Municipais de Mobilidades Urbana (PLANMOB) foram elaborados e quantos estão sendo implementados, além de quais as ações dos governos municipais, estaduais e federal para a retomada da implementação da PNMU. Concomitantemente é necessário perceber qual o conhecimento que os operadores do direito urbanístico no Brasil possuem sobre essa política, bem sobre a temática da mobilidade urbana de uma forma geral, visto a escassez de

publicações no Brasil sobre o tema.

Diante desse contexto o objetivo deste trabalho é apresentar a PNMU, tal como concebida pela Lei nº 12587/2012, situando-a no ordenamento do direito urbanístico brasileiro, bem como esmiuçar qual a concepção de mobilidade urbana que a PNMU apresenta e busca implementar no Brasil.

Trata-se de um trabalho de pesquisa de natureza aplicada, exploratória, qualitativa, cuja elaboração foi fruto de revisão da literatura sobre o tema, notadamente na literatura urbanística produzida entre 2010 e 2020, por meio dos órgãos governamentais, como o Ministério das Cidades, ou pelo terceiro setor, como a World Resources Institute Brasil (WRI Brasil) ou o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil). A expectativa é de que este trabalho possa ajudar a fomentar outros trabalhos sobre o tema, notadamente no campo do direito urbanístico.

2 Contextualização do histórico da questão da mobilidade urbana

A questão da mobilidade urbana não surge como uma das primeiras problemáticas envolvendo o processo de urbanização, nem no mundo, nem no Brasil. As questões envolvendo o saneamento básico e a qualidade das habitações e edificações urbanas emergem desde os primeiros anos do fenômeno de urbanização próprio da era moderna, especialmente onde esse fenômeno veio conjugado com a industrialização. É fruto dos primeiros anos desse fenômeno de urbanização a luta por outros direitos sociais atrelados ao espaço urbano, como o direito às áreas verdes e de lazer, concomitantemente aos equipamentos públicos e comunitários, tais como os equipamentos de educação, assistência à saúde e àqueles próprios do sistema de segurança e proteção social (orfanatos, abrigos de idosos etc.), além do direito ao saneamento e à moradia.

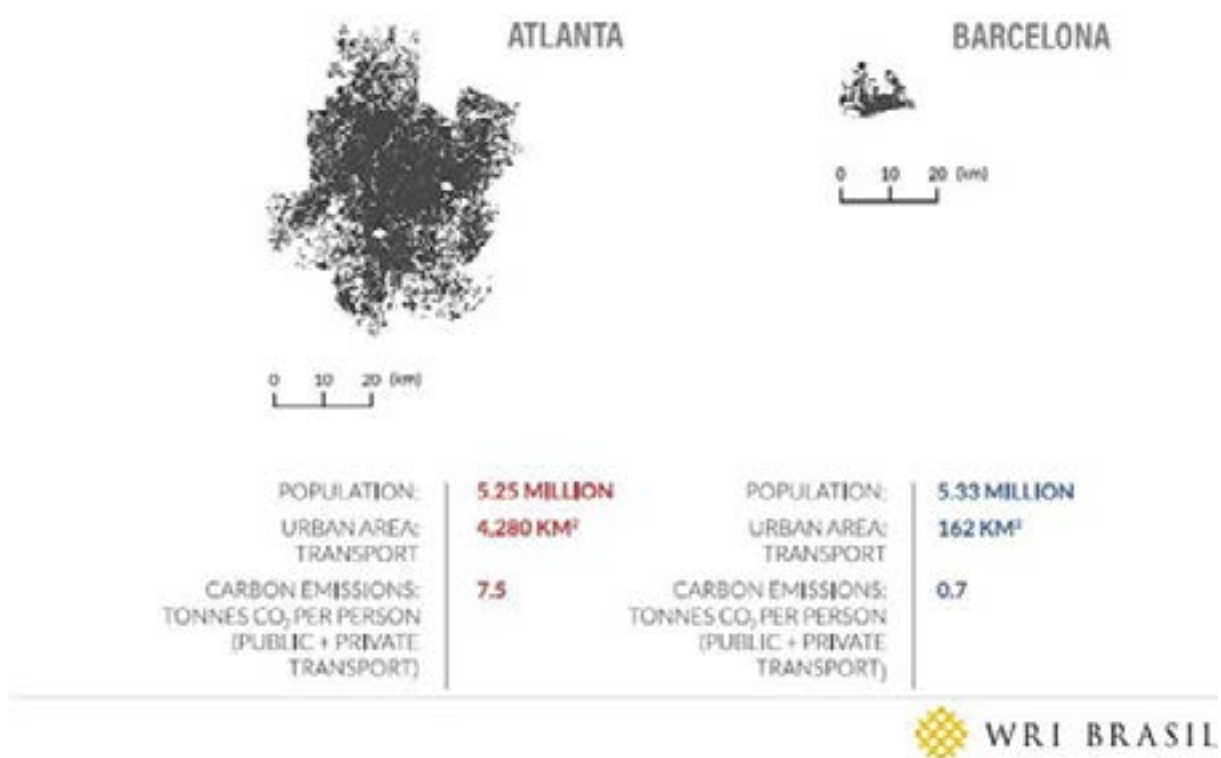
Mesmo com o advento do automóvel, sua popularização e toda a construção de uma cultura do consumo focada na mobilidade individual, veloz, mecanizada, movida a combustíveis fósseis e rodoviária, a questão da mobilidade urbana não emergirá de imediato. Esta só começa a ganhar força anos após a constatação do impacto dessa cultura nas cidades, no tecido urbano, o que só ocorrerá na segunda metade do século XX.

A partir da emergência do urbanismo modernista, cujo marco de influência pode ser apontado com a Carta de Atenas de 1933, a cultura do automóvel se imporá como condicionante da modernização, do desenvolvimento econômico, da emergência da classe média. Será, portanto, parte do *ethos* do homem liberal moderno e, também da cidade funcional, eficiente, racional, voltada para o futuro. Após 50 anos se expandindo e se moldando sobre essas diretrizes, a maior parte das cidades do mundo amargava problemas de poluição atmosférica geradas

pelos veículos movidos a gasolina e diesel, engarrafamentos crônicos, enormes distâncias para conseguir acessar os serviços mais básicos do dia a dia e a completa dependência do automóvel para viver.

As cidades, encontravam-se, portanto, distantes, dispersas e desconectadas. Distantes porque as distâncias percorridas para se acessar os serviços mais básicos das cidades tornavam-se proibitivas para serem acessadas a pé ou por um modal de transporte não motorizado. Dispersas, pois a expansão da mancha urbana em virtude dessas diretrizes, passaram, não raro, a ocupar extensões de dezenas de quilômetros, diminuindo sobremaneira o solo dedicado a atividades agrícolas ou de áreas de natureza preservada. Desconectadas, pois esse modelo de expansão urbana inviabiliza que as partes da cidade que não sejam as centralidades integrem-se, permutando mão de obra, serviços, espaços públicos, atividades ao ar livre, cultura, arte.

Figura 1 - Comparação entre áreas urbanas de Atlanta, EUA, e Barcelona, Espanha, no tocante à população, tamanho da área ocupada e emissões de gás carbônico



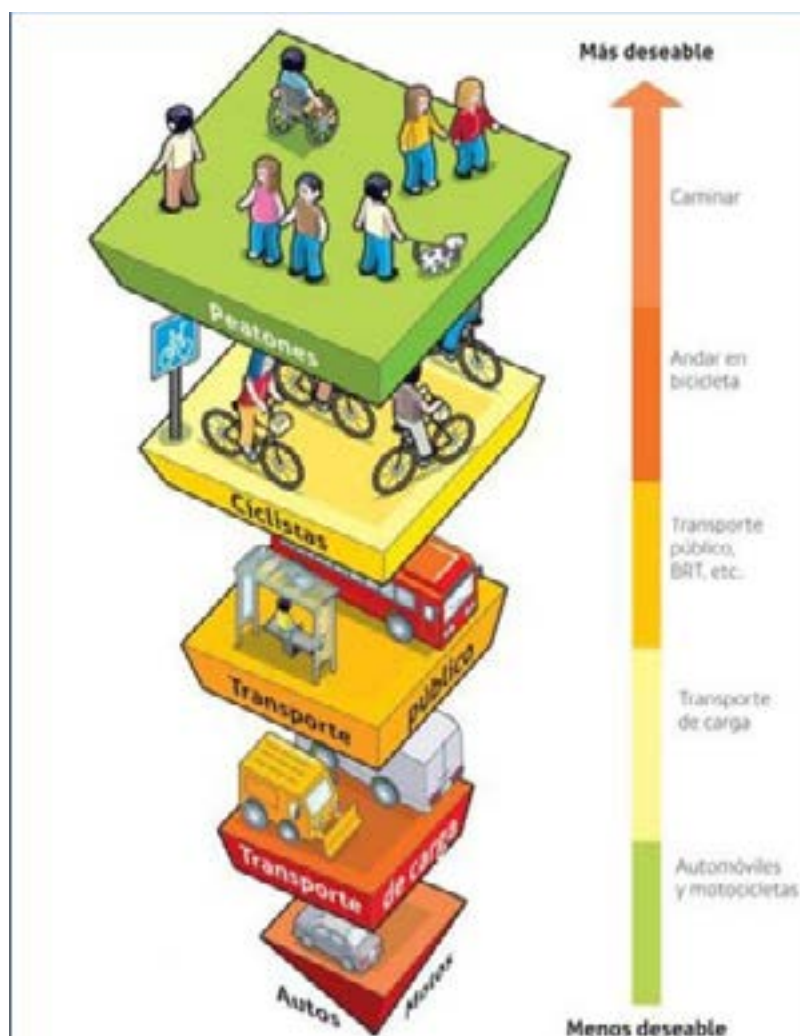
Fonte: EMBARQ Brasil (2015)

A Figura 1 compara as áreas urbanas de Atlanta, nos Estados Unidos, e Barcelona, na Espanha. Cidades de população equivalente, mas com enormes discrepâncias de área urbana ocupada e de emissões de gás carbônico. Pois enquanto Atlanta é uma típica cidade da “cultura do automóvel” nos moldes anteriormente descritos, Barcelona é uma cidade cuja expansão foi anterior a essa cultura, tornando-a uma cidade ancorada na mobilidade a pé e nos transportes

coletivos.

Em países em desenvolvimento, marcados pela desigualdade social, como o Brasil, esse movimento possui incontáveis agravantes. Pois nos países desenvolvidos, o percentual da população inserido na classe média, no mercado de trabalho formal e com acesso ao mercado de consumo regular é alto. Nas periferias do capitalismo, porém, as cidades também foram organizadas em função do automóvel, mas com a maioria da população impossibilitada economicamente de possuí-lo. O resultado é uma segregação espacial aguda, onde a parte empobrecida da população não consegue acessar o centro da cidade sem se submeter a jornadas longas de deslocamento em transportes coletivos sucateados e perigosos. O pobre, em última análise, está excluído da cidade.

A partir da década de 1970 começa a emergir uma crítica cada vez mais forte a esse modelo de organização do espaço urbano pautado no automóvel. Essa crítica é inicialmente ecoada pela emergência do movimento ambientalista contemporâneo, no tocante à dependência de meios de transporte poluentes e consumidores de combustíveis fósseis. A partir dos anos 1980 e 1990, ela se aprofunda buscando



a reversão do modelo rodoviarista, priorizando a construção de um espaço urbano pautado no pedestre e nos modais de transporte que dispensam o uso dos motores de combustão, valorizando espaços públicos e demonstrando que o valor do uso do solo aumenta com a diversificação das atividades urbanas em espaços antes destinados à autopistas e estacionamentos. A Figura 2 sintetiza a emergência dessa nova concepção de mobilidade urbana:

Figura 2 - A pirâmide da hierarquia da mobilidade urbana que emerge nas críticas ao modelo rodoviarista adotado durante a maior parte do século XX.

Fonte: ITDP México.

Fonte: EMBARQ Brasil (2015)

Com base nessa revisão de prioridades, os projetos de transporte e projetos urbanísticos passaram a priorizar os modos de transporte ativos, o transporte coletivo e a valorização de espaços públicos nas áreas urbanas dos países onde a cultura do automóvel iniciou, qual seja, os países centrais do capitalismo.

Nascidades brasileiras, por suave vez, existe um componente socioeconômico marcante que é a desigualdade. O uso do transporte coletivo é, a princípio, diretamente associado às classes sociais de renda mais baixa. A proposta de produzir mecanismos que associem o desenvolvimento urbano ao transporte coletivo constitui parte significativa do movimento de inclusão social. Balbim, Krause e Linke (2016, p. 16-17) destacam também que:

Levar qualidade ao sistema de transporte, acessível e universal, é convidar as demais classes sociais a fazerem uso sistemático de um sistema que passa assim a ser mais eficiente, ao servir a todos de forma equitativa. Logo, tratar do sistema de transporte coletivo como parte da política de desenvolvimento urbano é também tratar de outras formas de mobilidade, sobretudo sociais e simbólicas. É reconhecidamente comum que se trate da questão da mobilidade cotidiana, aquela do dia a dia, por meio da análise dos sistemas de transporte, de suas características, seu uso e sua regulação, bem como da relação deste com o espaço urbano tratado. Essa maneira clássica de tratar de mobilidade, modos e meios, além de acessos e acessibilidade, é de fundamental importância para a descrição e a análise da configuração urbana, de condições e possibilidades presentes no espaço urbano para a realização dos movimentos de pessoas, objetos e ações.

Dentro desse contexto, a aprovação de uma política que priorizasse as diretrizes do transporte ativo e do transporte público no Brasil representa uma conquista para a população que mais precisa da ação do Estado, além de firmar uma nova referência para os formuladores de políticas públicas, conferindo respaldo e obrigação legal para diretrizes de mobilidade que promovam uma cidade mais justa e de maior inclusão social.

Além disso, a aprovação de uma política nesses moldes em nível federal faz cumprir o papel da União, tal como expresso no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001), em seu artigo 3º, inciso IV:

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

[...]

IV - Instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Brasil, 2001).

Por fim, a aprovação de uma política nesses moldes fortalece a própria perspectiva do direito à cidade. Posto que nenhuma política pública é neutra, pois elas sempre beneficiarão agentes sociais determinados, a

política de mobilidade urbana calcada no direito à cidade amplia o acesso da população que mais precisa da ação do poder público e que não podem pagar pelos meios privados, ao espaço urbanizado e suas oportunidades.

3 Contexto e conteúdo da política nacional de mobilidade urbana

Em 3 de janeiro de 2012, foi sancionada a lei que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana no Brasil, a PNMU, após 17 anos de tramitação no Congresso nacional. Essa lei, assim como o Estatuto da Cidade e os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, também é fruto parcial das discussões no âmbito do movimento de Reforma Urbana, existente no Brasil desde a década de 1960 e retomado com a redemocratização.

Ela se propõe a preencher uma lacuna sobre a temática da mobilidade urbana que não possuía precedentes no Brasil. Até 2012 não havia no ordenamento jurídico brasileiro algo nessa direção. De acordo com o Comunicado nº 128, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado 3 dias após a promulgação da PNMU:

O primeiro projeto de lei relativo à questão (PL nº 694/1995, de autoria do deputado Alberto Goldman) dispunha apenas sobre as diretrizes para o transporte coletivo. Foi o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo em 2007 (PL nº 1.687/2007) que ampliou o objeto da lei aprovada, vinculando-a à política de desenvolvimento urbano, conforme o art. 182 da Carta Magna.

O Estatuto da Cidade não dispôs sobre a mobilidade urbana, apenas sobre a obrigatoriedade da existência de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes (§ 2º do art. 41 da Lei nº 10.257/2001). Assim, o Executivo entendeu que o conceito de mobilidade urbana, por ser mais amplo que o de transportes urbanos, continha elementos específicos e suficientemente desenvolvidos para justificar um título autônomo (IPEA, 2012, p. 3).

Dentro de uma perspectiva de priorização dos modos de transporte não motorizados e coletivos, nos seus artigos, 1º e 2º, a lei estabelece como seus objetivos a integração entre os diferentes modos de transporte, a melhoria da acessibilidade e da mobilidade de pessoas e cargas no território do município, o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Posteriormente, em seu artigo 3º, a lei informará que tal Sistema é “[...] o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do município” (Brasil, 2012).

A real adequação da PNMU com as atuais diretrizes de mobilidade urbana contemporâneas pode ser percebida nas suas diretrizes, explícitas no artigo 6º:

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

I – integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

II – prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III – integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

IV – mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

V – incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

VI – priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado;

VII – integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional e

VIII – garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço (Brasil, 2012).

Habitualmente, as políticas de mobilidade eram pensadas de maneira dissociadas das políticas de habitação, saneamento, planejamento e gestão do uso do solo. Uma prática muito comum para o planejamento de transportes ao longo do século XX era o chamado planejamento de quatro etapas, que consistia, basicamente, de compreender quais os fluxos da geração de viagens, como elas eram distribuídas pelo sistema existente, qual sua distribuição pelos modais de transporte e, por fim, realizar a alocação de tráfego, por meio de infraestrutura viária ou de terminais. Não havia maiores preocupações com outras políticas setoriais. Nesse sentido, a partir do inciso primeiro do artigo 6º, a lei promove um avanço ao vincular a política de mobilidade às demais políticas setoriais.

Além disso, a expressa priorização dos modais não motorizados e dos serviços de transporte público, bem como a integração entre os modais e serviços de transporte urbano e a priorização de projetos de transporte público coletivo como estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano, conforme exposto nos incisos II, III e VI promovem a superação da antiga mentalidade de política de transportes para uma efetiva política de mobilidade, considerando todo o espaço urbano e todos os deslocamentos

realizados na cidade como mobilidade.

No tocante às diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo, a lei estabelece as diretrizes para a política tarifária, expressa no seu artigo 8º incisos V a VII, que tal política deve ser de simples compreensão, transparência para o usuário, sua revisão deve ser publicizada e deve prever a integração entre os diferentes modais utilizados no município. Não obstante, deve ser módica, o que levanta uma série de debates sobre outras formas de financiamento do sistema que não sejam, tão somente, a tarifa.

Apesar de, em seus artigos 16, 17 e 18 se estabelecerem atribuições para cada um dos entes federativos, a atribuição do município se destaca, como é de se esperar nas políticas urbanas. Os grandes pontos de destaque da lei são o estabelecimento do Sistema de Mobilidade Urbana e a exigência do plano de mobilidade, também chamado de PLANMOB para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, posto que, em 2001, quando o Estatuto da Cidade foi promulgado, este estabelecia a exigência do PLANMOB para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes. Seu artigo 24 estabelece quais os elementos que devem ser destacados no PLANMOB, a saber:

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de transporte público coletivo;

II - a circulação viária;

III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; (redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;

VII - os polos geradores de viagens;

VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;

IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;

X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e

XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos (Brasil, 2012).

O sistema de Mobilidade Urbana, por sua vez, é disciplinado nos artigos 21 a 23, em que, no artigo 23 se estabelece os instrumentos para a gestão do sistema:

Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:

- restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;
- estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;
- aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;
- dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados;
- estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições;
- monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição;
- convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros; e
- convênio para o transporte coletivo urbano internacional nas cidades definidas como cidades gêmeas nas regiões de fronteira do Brasil com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal (Brasil, 2012).

Entretanto, apesar desse conteúdo em conformidade com a perspectiva mais atual de mobilidade urbana, a Lei da PNMU é maculada por uma série de falhas. Muitas de suas normas têm conteúdo meramente classificatório ou explicativo de conceitos gerais, como se vislumbra em matéria de transporte. Marrara (2015, p. 126-127) explicita isso da seguinte forma:

Há várias normas que são inovadoras apenas a uma primeira leitura, pois, quando se recorda da legislação administrativa, chega-se facilmente à conclusão de que muita coisa já existia no ordenamento jurídico brasileiro. Isso pode ser dito, por exemplo, a respeito de normas sobre política tarifária e também das que tratam de direitos dos usuários, os quais já decorriam de diplomas como o Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Concessões. Fora isso, algumas iniciativas que ali se mencionam, como as políticas de circulação restrita de que é exemplo o “rodízio”, também já eram praticadas por diversos municípios com base em suas competências para legislar sobre assuntos de predominate interesse local.

Por esses e outros motivos, não parece exagerado afirmar que grande parte das normas da Lei de Mobilidade detém caráter meramente simbólico. Elas não inovam, não trazem institutos diferenciados, não preveem instrumentos que já não pudessem ser utilizados pelos Municípios com base em suas competências constitucionais. O que a Lei faz é concentrar as normas sobre a

matéria em uma política pública nacional e reiterar, por suas palavras e seu discurso, o papel da Administração Pública de cada ente federativo na criação de condições melhores de mobilidade urbana. Trata-se muito mais de uma lei de exortação do administrador público, de lembrança, de estímulo, do que efetivamente de uma grande novidade normativa. Ressalva seja feita apenas a um aspecto já destacado: a revogação da norma do Estatuto da Cidade por uma determinação de obrigatoriedade de edição de planos de mobilidade por todos os Municípios obrigados a editarem plano diretor!

Além disso, os prazos para a elaboração dos PLANMOBS são persistentemente ignorados. No artigo 24, § 3º, é estabelecido o prazo de sete anos, a partir da promulgação da lei, para a elaboração dos PLANMOB nos municípios com mais de vinte mil habitantes. Portanto, até o início de 2019. Um prazo significativamente longo para um plano setorial. Ainda assim, em agosto de 2022, ainda existiam mais de 30% dos municípios com mais de 250.000 habitantes que ainda não haviam elaborado o PLANMOB, conforme informação disponibilizada pelo portal Mobilize Brasil (Mobilize Brasil, 2022).

4 Considerações finais

De forma geral, em virtude de um cenário macro, como as mudanças climáticas, até uma escala mais local, como a perda da qualidade de vida decorrente dos engarrafamentos e da degradação urbana, há uma tendência mundial de minimizar os efeitos da prioridade concedida durante décadas aos modos de transporte motorizado. No Brasil a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída em 2012, apresenta diretrizes baseadas em princípios de sustentabilidade ambiental, priorização do pedestre e em transportes ativos, e coletivos que estão alinhados a essa tendência mundial. Dessa forma, são essenciais os estudos que verifiquem como a Política vem sendo implementada, já que por meio dela busca-se a minimização das externalidades negativas.

Os resultados do presente trabalho defendem que a PNMU, em seu aspecto normativo, é uma política moderna e adequada ao conceito contemporâneo de mobilidade urbana, entretanto, sua aplicação, mesmo após 11 anos de promulgada, ainda é incipiente, com poucos resultados palpáveis, posto que um número significativo de municípios sequer elaborou o PLANMOB. Desse modo, o plano setorial de mobilidade urbana pode ter o mesmo fim dos planos diretores, que frequentemente são instrumentos mais utilizados para obtenção de recursos do governo federal do que para a orientação do desenvolvimento urbano dos municípios.

Por fim, pode-se afirmar que, apesar dos seus limites, a PNMU é um instrumento que pode contribuir para a efetivação do direito à cidade com base em uma perspectiva da mobilidade urbana. Contudo, o direito ao transporte e ao sistema de mobilidade urbana vai, portanto, muito além da

Lei nº 12.587, de 2 de janeiro de 2012. Nesse sentido, a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS) e o ITDP propuseram no segundo semestre de 2022 uma agenda para aprofundar as diretrizes propostas pela PNMU. Essa agenda conta com propostas como o cumprimento do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089, de 2015), com o fortalecimento da gestão do poder público, por meio de instâncias que promovam a governança e a integração de políticas em âmbitos metropolitanos e microrregionais bem como a implementação de um marco legal uniforme com a revisão das regulamentações, especialmente os PLANMOB, e a articulação destes com os demais instrumentos de planejamento, tais como os PDDU de cada município, e as políticas setoriais de educação, saúde, habitação, saneamento etc.

Além da consolidação das instâncias metropolitanas e microrregionais e da inovação, também é proposto o planejamento e gestão com base em evidências. Isso significa que a gestão da mobilidade precisa se apropriar de dados que permitam monitorar, fiscalizar e avaliar o transporte público, tais como o posicionamento de veículos via GPS, a demanda do sistema via sistema de bilhetagem eletrônica e o planejamento operacional do sistema por meio de dados no formato Especificação Geral de Feeds de Transporte Público (GTFS). Todos esses dados precisam ser disponibilizados publicamente para que a sociedade civil possa monitorar e fiscalizar o transporte público.

Como ponto crucial, a consolidação e fomento do Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU) e a criação do Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM) para a integração das políticas e mobilidade de todos os entes federativos, com o governo federal na criação e articulação desse sistema. O SUM precisará conter ações estruturantes e estratégias, consonantes com a PNMU e com priorização de investimentos, linhas de financiamento e subsídios para operações e custeios, além da criação de regras para racionalizar os sistemas de mobilidade urbana nas cidades brasileiras. Precisar, também, de canais institucionais de comunicação e de participação social, conforme estabelecido desde o Estatuto da Cidade, no tocante ao controle social das políticas urbanas.

Esses pontos, não exaustivos, além da articulação com a sociedade civil, a iniciativa privada e a academia para a promoção de inovações tecnológicas, o estímulo à mobilidade ativa, protagonizando-a no sistema de transporte e a valorização dos espaços públicos e do planejamento urbano para uma cidade compacta, concatenada, de uso misto do solo e que implemente os instrumentos do Estatuto da Cidade de forma efetiva, combatendo vazios urbanos, são os próximos passos para a luta por uma mobilidade urbana que fortaleça a cidadania e o direito à cidade

Referências

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha. **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: ITDP, 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 149, n. 3, p. 1-3, 4 jan. 2022.

EMBARQ Brasil. **DOTS Cidades**: manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável. Brasília: ITDP, 2015.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. A construção do direito urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.). **Coletânea de legislação urbanística**: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 1-28.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Comunicados do IPEA nº 128**: a nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2012.

ITDP BRASIL. Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento. RAPS – Rede de Ação Política pela Sustentabilidade. **Guia temático mobilidade urbana e o direito às cidades**. Coleção Guias temáticos RAPS 2022 Cidades. Principais Conceitos para entender o ambiente Urbano. Brasília, DF: ITDP, 2022.

MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 120-136, 2015.

MOBILIZE BRASIL. Saiba quais cidades concluíram seus Planos de Mobilidade Urbana. **Mobilize Brasil**, [s. l.], 19 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/13304/saiba-quais-cidades-concluíram-seus-planos-de-mobilidade-urbana.html?print=s>. Acesso em: 26 ago. 2023.