



PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS DA LEI Nº 12.587/2012: POR UM PACTO SOCIAL EM PROL DA MOBILIDADE URBANA João Alencar Oliveira Júnior¹

Preâmbulo

Comentar a novel lei federal nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, não será tarefa simples. Porque um marco regulatório, em sendo norma abstrata, requer um conjunto de ações que possa lhe dar concreitude e, assim, atender ao sentido do “dever ser” almejado pelo direito. Portanto, comentar a lei sem se conhecer seus efeitos práticos é um exercício prospectivo dos mais difíceis, porquanto apenas se pode interpretar o seu espírito, dotado de potencialidades futuras, do qual se pode antever uma verdadeira revolução na forma pela qual as cidades deverão prover a mobilidade e acessibilidade urbana aos seus munícipes.

Em maio/2009, a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob) recebeu propostas de alteração ao PL nº 1687/2007, que havia voltado a tramitar na Câmara dos Deputados a partir da designação da relatora. As referidas propostas foram encaminhadas por membros do Comitê de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana – CTMU, do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), do Ministério das Cidades, representantes da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP) e da Associação Nacional das Empresas

¹Doutor em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Analista de Infraestrutura (Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MP; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI); Gerente de Projeto (Ministério das Cidades – MCidades; Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob). E-mail: <jalencarjr@yahoo.com>; <joao.alencar@cidadaes.gov.br>.



de Transportes Urbanos (NTU). Fui designado pelo Secretário Nacional para emitir opinião sobre as propostas de alteração e participar de reunião (em 26 de maio de 2009) com os conselheiros nacionais membros do CMTU, do qual participaram membros da SeMob; Vida Brasil, entidade não governamental; Associação Nacional dos Transportes Públicos; Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos; Frente Nacional de Prefeitos (FNP); e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte – CNTT.

Na reunião discutimos não apenas as propostas trazidas pelas entidades supracitadas, mas, também, outras elaboradas pela equipe técnica da SeMob, que teve a prévia anuência do Secretário Nacional. Entendíamos que as alterações eram necessárias, conforme foram comprovadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Comitê de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana – CTMU/ ConCidades, convocadas para esse fim, quando nesse rico debate democrático foram incluídas sugestões de alterações provenientes de técnicos da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e de outros conselheiros nacionais, representantes dos diversos segmentos sociais que compõem o ConCidades. As reuniões do CMTU foram realizadas entre maio e outubro de 2009, culminando com a aprovação da Resolução Recomendada nº 81, de 15 de outubro de 2009, do Plenário do Conselho Nacional das Cidades, constituída literalmente de uma minuta de substitutivo ao PL nº 1687/2007, sendo encaminhada à Comissão Especial da Câmara dos Deputados que discutia o PL nº 1687/2007 (apensado ao PL nº 694/1995).

No cotejo entre a redação da Resolução Recomenda nº 81/2009 e a redação final do Projeto de Lei aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal (renumerado como PLC 166/2010),

julgamos que mais de 90% das alterações sugeridas pelo ConCidades/MCidades foram aproveitadas pela relatora Deputada Ângela Amin. Redação essa que prevaleceu nas várias comissões nas quais tramitou no Senado da República, sofrendo apenas emenda de redação para melhor compreensão do texto, conforme se manifestou a Comissão de Cidadania e Justiça – CCJ, em parecer de relatoria do Senador Renan Calheiros, com texto final aprovado em 15/09/2011, seguindo para sanção e veto da Presidência da República, sendo o texto promulgado na forma da lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, que passamos a discutir.

Marco Regulatório da Mobilidade Urbana

Concluído o relato dos antecedentes da promulgação da lei nº 12.587/2012, não se pretende parafrasear o texto legal. Portanto, sugerimos a consulta à norma promulgada para não apenas conhecê-la, mas também para ter conclusões próprias. Almejamos destacar de forma não exaustiva os temas que merecem atenção quanto às inovações trazidas pelo novel legal, quanto aos princípios, diretrizes e objetivos.

A lei positiva a política de mobilidade urbana, enquanto instrumento de política urbana, e propugna a adoção do planejamento de redes integradas de transportes, com duplo objetivo de melhorar a acessibilidade e a mobilidade de pessoas e cargas em todo o território municipal. Parece simples o dispositivo, mas inova ao afirmar que a política de mobilidade deve ser considerada quando estivermos construindo nossas cidades, reafirmando que tal planejamento não se dê apenas na sede do município, mas sim em todo seu espaço geográfico, uma vez que incorpora a dimensão territorial, ou seja, cabe ao município considerar o planejamento da mobilidade não apenas da área urbana da sede municipal, mas sua inter-relação com suas subunidades territoriais – os distritos – principalmente seus espaços urbanizados.

A orientação da inclusão do espaço geográfico rural já constava no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) ao afirmar que a política urbana deveria almejar o ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, atendendo a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, e visando ao desenvolvimento socioeconômico do território municipal (art. 2º, VII). Tal preceito é reforçado quando da definição do Plano Diretor ao afirmar que esse deve abranger todo o território municipal (art. 40, § 2º). Todavia, é raro encontrar,

nos planos diretores, o planejamento que incorpore todo território municipal, sendo mais comum planejar a sede municipal, bem como, o tema da mobilidade urbana ser devidamente contemplado na complexidade que o tema requer. Outro aspecto-chave da política de mobilidade urbana que se soma à diretriz do Estatuto da Cidade (art. 2º, II, Lei nº 10.257/2001) é o pleno atendimento ao princípio da gestão democrática e do controle social no planejamento da mobilidade urbana (art. 2º, Lei nº 12.587/2012). Esse dispositivo também tem por objetivo assegurar o pleno acesso universal à cidade.

A lei também adota uma lógica sistêmica para a mobilidade urbana ao eleger a concepção do planejamento de redes dotadas de modalidades de transportes que deverão estar organizadas, coordenadas e integradas entre si, assim como os serviços e as infraestruturas dedicadas ao deslocamento de pessoas e cargas no espaço geográfico do município. No âmbito do transporte urbano, os §§ 1º a 3º do artigo 3º apresentam uma classificação sistematizada da tipologia dos modos de transportes, se motorizados ou não, bem como sua classificação, quanto ao objeto, à característica e à natureza jurídica do serviço, elenca, ainda, um conjunto de infraestruturas dedicadas à mobilidade urbana, que se entende não exaustivo, uma vez que, além dessas, os demais entes federativos poderão incluir outras que se entendam necessárias quando da elaboração dos seus marcos regulatórios locais e regionais. O artigo 4º apresenta um elenco de definições, destacando-se aqueles definidores dos conceitos de acessibilidade e mobilidade urbana, que também poderão ser objeto de maiores detalhamentos na legislação local, a exemplo das dimensões macro e micro desses conceitos.

Princípios da Mobilidade Urbana

Por sua vez, os artigos 5º a 7º apresentam os marcos fundamentais da política de mobilidade urbana, por meio do estabelecimento de princípios, diretrizes e objetivos que possuem caráter geral, conforme a competência regulatória da União, mas vinculantes aos demais entes federativos quanto à sua fiel observância, no momento em que estiverem elaborando, desenvolvendo e implantando suas próprias políticas de mobilidade urbana no âmbito de sua circunscrição.

Os princípios regentes da mobilidade urbana abrangem uma infinidade de direitos neles insculpidos, como por exemplo: a) acessibilidade universal; b) desenvolvimento sustentável das cidades; c) equidade social no acesso ao

transporte público coletivo; d) eficiência, eficácia e efetividade no transporte público de passageiros; e) gestão democrática e controle social da política de mobilidade urbana; f) segurança nos deslocamentos das pessoas, o que abrange qualquer tipo de deslocamento, inclusive aqueles não motorizados; g) equidade nos benefícios e ônus na utilização das modalidades de transportes; h) equidade na utilização dos espaços públicos de circulação nas cidades; i) eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana, abrangendo-se os modos motorizados e os não motorizados.

Cada princípio possui dimensões; um artigo não bastaria para exaurir todas as potenciais análises e repercussões da implantação desses princípios e o que impactará na vida das pessoas naquelas cidades que consigam transmutar a realidade atual. Essa transmutação acontecerá por meio da efetiva implantação dos princípios albergados nessa lei, mediante a adoção de programas e ações governamentais. Referimo-nos, em especial, à iniciativa dos poderes executivo e legislativo municipais, com a efetiva participação e pactuação social em cada um dos municípios brasileiros com coragem para ousar no concerto de um novo pacto social visando ao concerto da mobilidade urbana por meio da adoção de prioridades para o transporte público coletivo e ao não motorizado (TNM), elementos centrais da lei nº 12.587/2012. Portanto, a efetividade dos princípios dependerá, em grande parte, da capacidade de repactuação do contrato social para se viver em sociedade e nas cidades, a partir de políticas públicas concebidas e implantadas com base nesse conjunto de princípios positivado na lei nº 12.587/2012. Acredita-se que algumas cidades evoluirão mais ou menos rápido no sentido da reorganização da vida social em prol de uma mobilidade urbana resultante do amplo processo de discussão com o conjunto da sociedade.

Diretrizes da Mobilidade Urbana

As diretrizes, a exemplo dos princípios, devem ser observadas pelos demais entes federativos na implantação de suas políticas de mobilidade urbana. Estas apontam no sentido de integrar políticas que historicamente foram, e ainda são, idealizadas isoladamente, mas que possuem grande potencial de resposta para fazer frente aos grandes problemas urbanos, se concebida de forma integrada, como, por exemplo, a integração da política de mobilidade urbana com aquelas de desenvolvimento urbano, em especial, com a política de habitação; saneamento básico; planejamento e gestão do uso do solo; porque constituem macropolíticas conformadoras da tipologia urbana das nossas cidades.

A lei nº 12.587/2012 reafirma a norma contida no Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9503/1997) – quando positiva a primazia do transporte não motorizado, em particular, os modos a pé e por bicicleta, sobre os transportes motorizados. Acrescenta que, dentre esses, existe a preferência do transporte público coletivo sobre o individual por automóvel. Não se trata apenas dum atendimento às regras de circulação de trânsito, mas agora com a lei da mobilidade urbana a prioridade significa que os recursos orçamentários e de financiamentos devem ser destinados ao transporte público coletivo e ao não motorizado (TNM).

Introduz o conceito de mitigação dos custos negativos proporcionados ou produzidos pela mobilidade urbana, não se podendo olvidar que o principal contribuinte para a emissão de gases de efeito local (GELs) e estufa (GEEs) por fonte móvel é o automóvel, pois uma vez apropriados não podem deixar de atender ao *Princípio da Equidade* aplicado à mobilidade urbana, ou seja, a mitigação de ordem ambiental ou, na dimensão socioeconômica, deve aplicar o *Princípio da Igualdade*, que na conceituação da equidade significa tratar os desiguais de forma desigual; sobre tais princípios *vide* Oliveira Júnior, J. A. (2010 e 2011). Inova ao propor o incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico, bem como ao uso de energias renováveis e menos poluentes, sem esquecer que o aumento na tarifa decorrente das inovações deve ser compatibilizado com os princípios da equidade e da igualdade. Propugna que o transporte público deve assumir o papel, não apenas do atendimento à necessidade de deslocamento da população, mas também, assumir a função de elemento estruturador do território e do desenvolvimento urbano integrado. Implica afirmar que a função circulação (mobilidade urbana) precisa estar alinhada com as demais funções urbanas, tais como a habitação (direito a moradia), trabalho e lazer, bem como os demais direitos inscritos na ordem

jurídica, atendidos, conectados e interligados por uma rede de transportes multimodais que operem em consonância com os princípios, diretrizes e objetivos da mobilidade urbana positivados na lei nº 12.587/2012.

Objetivos da Mobilidade Urbana

Os objetivos salientam sua característica de norma programática, pois para ser efetiva requererá a concepção e implantação de programas e ações governamentais, principalmente na abrangência local e regional. Entende-se que a promoção da redução da desigualdade de renda e do aumento de oportunidades por meio de uma política de mobilidade urbana deverá inaugurar ampla discussão com a sociedade em cada ente federativo, em especial, nos municípios a que cabe efetivar as políticas de transportes públicos e o custeio da mobilidade e acessibilidade urbana. A discussão deverá também estar centrada nos mecanismos de financiamento da mobilidade, particularmente pelo fato da existência de outros beneficiários de um sistema de mobilidade urbana, e não apenas aqueles usuários diretos do transporte público. Portanto, como incluir outros beneficiários de um Sistema de Mobilidade Urbana no custeio de sua construção, manutenção e operação?

Não se pode esperar que a melhoria da acessibilidade e da mobilidade urbana (art. 7º, III, lei nº 12.587/2012) nas cidades brasileiras deva ser custeada apenas pelos seus usuários diretos. Cabe ao conjunto da sociedade apontar as soluções para a mobilidade urbana em cada localidade, que sejam compatíveis com as características locais, respeitando-se o exercício da participação e controle social na discussão da Política Municipal de Mobilidade Urbana – PMU, quando os cidadãos serão chamados a pactuar uma mobilidade urbana de todos e para todos e não a predominância do interesse individual, que busca resolver individualmente sua mobilidade

pela adoção do transporte individual motorizado, que já se mostrou insustentável no médio e longo prazo. Apenas a partir desse pacto social será possível assegurar que a mobilidade urbana seja instrumento de promoção ao acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais, conforme estabelece o artigo 7º, II, da lei nº 12.587/2012, bem como a fruição dos direitos sociais já positivados no artigo 6º da Constituição Federal, ainda ausente, o direito à mobilidade urbana.

O papel da mobilidade urbana enquanto elemento indutor da mobilidade social é um dos objetivos implícitos da política de mobilidade urbana, devendo ser assim compreendida pelos demais entes federativos quando do estabelecimento de programas e ações de governo que deem concretude a tal objetivo, pois somente assim estaríamos concordando com o pronunciamento do Ex-Presidente Lula quando versou sobre o tema, ao defender o papel da mobilidade urbana na promoção da mobilidade social por viabilizar o aumento das oportunidades e da renda; nesse sentido, *vide* Oliveira Júnior, J.A. (2010 e 2011). O chamamento de todos por meio dos instrumentos de consolidação da gestão democrática, preconizado pelo artigo 7º, V, da lei nº 12.587/2012, para a construção de uma mobilidade para todos obrigará a melhoria na infraestrutura e serviços urbanos disponibilizados à população, requalificando-os para o atendimento dos atributos de acessibilidade e mobilidade urbana, até então considerados nas políticas de transportes urbanos, sem a preocupação mais ampla de que a mobilidade urbana não se restringe ao transporte público de passageiros, mas abrange todas as modalidades de transportes, motorizados ou não.

O atendimento ao desenvolvimento sustentável (artigo 7º, IV, da lei nº 12.587/2012) deve não apenas atender ao artigo 225, da Constituição Federal, mas também, estar alinhado com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (lei nº 12.187/2009), que da mesma forma estabelece princípios, objetivos, diretrizes e os instrumentos das políticas públicas e programas governamentais, que deverão estar compatibilizados com os respectivos princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Tal relação de nexo causal entre as duas políticas nacionais (mobilidade urbana e mudança do clima) significará o completo atendimento ao disposto no *caput* do artigo 11 da lei nº 12.187/2009,



quando da elaboração das políticas e planos municipais de mobilidade urbana, que deverão estar orientados pela estratégia de “mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono (...) no transporte público urbano”, conforme exigido no parágrafo único do mesmo artigo 11 da Lei nº 12.187/2009. Salienta-se que não apenas os Planos Municipais de Mobilidade Urbana – PMUs deverão estar colimados a tal estratégia de desenvolvimento nacional, mas também quaisquer programas governamentais delineados no âmbito do Ministério das Cidades ou em qualquer outro ente federativo, devendo estar integralmente colimados com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009).

A guisa de conclusão

Espera-se que, com a ampliação dos recursos destinados à mobilidade urbana, provenientes de recursos orçamentários ou devido ao aumento na base de financiamento pela contribuição dos beneficiários indiretos, seja possível adotar tecnologias ambientalmente amigas do clima. Por serem mais onerosas em termos de aquisição e operação poderão impactar o valor final da tarifa cobrada do usuário direto. Portanto, para se evitar tal iniquidade, e em atendimento aos princípios da equidade e da igualdade, esses aumentos devem ser corretamente apropriados para que a solução ambiental no transporte público não recaia apenas sobre aqueles que menos podem arcar com os custos dos avanços tecnológicos em prol da sustentabilidade e da mitigação das mudanças climáticas. Nesse viés advoga-se que a equalização dos custos da solução ambiental por tecnologias amigas do clima seja também compreendida enquanto medida de

adaptação às mudanças climáticas (abordagem não pacífica no setor ambiental) visando restabelecer o equilíbrio e a equidade social resultante do esforço coletivo para a solução do aquecimento global e das mudanças do clima.

A ampliação da discussão sobre mobilidade nas cidades por meio da maior participação social permitirá seu avanço contínuo e intergeracional, permitindo assim que o tema mobilidade urbana possa ser uma política pública perene abrangendo os três níveis decisórios da República e, quem sabe, possamos assegurar para a mobilidade urbana o *status* de direito social, insculpido na Constituição Federal no seu artigo 6º, conforme se defende em Oliveira Júnior, J.A. (2010 e 2011).

Desta maneira, convoco para conhecer a lei nº 12.587/2012, ao mesmo tempo em que instigo o debate sobre esses temas em sua cidade, para assegurar que, a exemplo do tema das mudanças do clima, a mobilidade urbana não seja moda passageira, e se possa cobrar dos gestores públicos a efetiva implantação dos princípios, diretrizes e objetivos da Política de Mobilidade Urbana em cada um dos recantos do nosso imenso país, que cresce e se transforma em um país desenvolvido e sem miséria, e que, para fazer frente ao desafio de se desenvolver, deve possuir uma mobilidade urbana inclusiva e sustentável em nossas cidades, compatível com o *status* de país rico e sem miseráveis. Em razão da amplitude do tema e da escassez de espaço para abordar todos os pontos relevantes, comprometo-me a discorrer mais sobre a lei nº 12.587/2012 em outra oportunidade.

Referências

OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. Direito à Mobilidade Urbana: a construção de um direito social. *Revista dos Transportes Públicos*, n. 127, p. 63-75, Ano 33, São Paulo. Disponível em: <http://issuu.com/efzy/docs/rtp2011-127/1?mode=a_p>.