

SUSTENTABILIDADE NO PROGRAMA DE POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA, NOS TERMOS DAS NORMAS VIGENTES

SUSTAINABILITY PROGRAM OF NATIONAL POLICY ON URBAN MOBILITY UNDER THE REGULATIONS IN FORCE

Thiago Emmanuel Chaves de Lima¹

Edson Ricardo Saleme²

RESUMO: Sustentabilidade é princípio encontrado em diversas normas e tratados internacionais relacionados ao meio ambiente. A concentração das pessoas nas cidades trouxe problemas expressivos para o meio citadino que reclamaram a criação de normas destinadas à regulamentação de modais capazes de se adaptarem às necessidades atuais. O crescimento econômico deve ser acompanhado do desenvolvimento social e da conservação do meio ambiente. Um dos mais graves problemas da sociedade urbana está relacionado ao número cada vez maior de veículos automotores de uso individual. Com o objetivo de solucionar esses problemas relacionados à mobilidade urbana criou-se a Lei nº 12.587/12, instituidora da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A PNMU incentiva a criação de ciclovias e estacionamentos para bicicletas, como fórmula indispensável à efetivação de seus princípios e especialmente para promoção da mobilidade urbana sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: meio ambiente urbano; sustentável; bicicletas.

ABSTRACT: The sustainability principles are found in various norms and international treaties related to the environment. The concentration of people in cities brought significant problems for the them through demanding the creation of standards for the regulation of transportation forms in order to adapt to the current needs. Economic growth should be accompanied by social development and environmental conservation. One of the most serious problems of urban society is related to the increasing number of motor vehicles for individual use. Aiming to solve these problems related to urban mobility created the Law No. 12.587/12, founding the National Policy on Urban Mobility. The PNMU encourages the creation of bike lanes and parking lots for bicycles as an essential formula for effecting their principles and especially for promoting sustainable urban mobility

KEY-WORDS: urban environment; sustainable; bicycle.

1 INTRODUÇÃO

¹ Mestrando em Direito Ambiental da UNISANTOS

² Professor Doutor em Direito do Estado pela USP, professor do curso de Mestrado e Doutorado da UNISANTOS, Consultor do IBAMA e do MDS, professor da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.

A evolução política, econômica e social da humanidade levou o homem a se concentrar cada vez mais nas cidades, o que trouxe consigo vários problemas diretamente ligados à qualidade de vida da população urbana, especialmente no que se refere ao meio ambiente.

O reconhecimento da importância de um ambiente equilibrado para a boa qualidade de vida da população suscitou discussões acerca das cidades sustentáveis, na qual se busca compatibilizar o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente.

Entre os principais problemas enfrentados atualmente pelas cidades estão os relacionados aos deslocamentos de pessoas e bens em seu território, ligados ao uso excessivo de veículos motorizados, responsáveis em grande parte pelos congestionamentos nas vias públicas, que consomem o tempo das pessoas, além de causarem poluição sonora, do ar e da água.

Com a finalidade de enfrentar esses problemas e buscar promover o desenvolvimento urbano de maneira adequada, contribuindo para acesso universal à cidade, instituiu-se, em 3 de janeiro de 2012, a Lei nº 12.587, que introduz, pela primeira vez na história do País, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

A PNMU é instrumento que regulamentador do inciso XX do art. 21 e parte do art. 182 da Constituição Federal, cujo intuito é a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano.

Entre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana está prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados (art. 6º, II), que deduz estar a bicicleta em papel de destaque no cenário da PNMU, razão pela qual se torna importante a análise dos mecanismos previstos na referida Lei para estimular o uso desse modal.

Este trabalho propõe-se a demonstrar a necessidade de regulação das relações humanas que ocorrem nas cidades com ênfase para a busca de soluções aos problemas relacionados à mobilidade urbana, bem como analisar a disciplina das políticas públicas quanto ao uso do modal bicicleta como instrumento de efetivação da PNMU, necessário à promoção dos seus princípios, entre os quais se inclui a busca por uma cidade sustentável. Considerando ser a norma em comento recente, a bibliografia concernente diretamente ao tema é escassa. Motivo pelo qual as deduções são extraídas de estudos previamente existentes,

sobretudo relacionados a itens que possam provar a eficácia ou não de políticas determinadas em relação ao objeto.

2 DA MOBILIDADE URBANA

A urbanização, entendida como processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior a rural, encontra seus antecedentes históricos na segunda fase da evolução humana, denominado de período neolítico, quando o aperfeiçoamento das armas e ferramentas de trabalho possibilitou o início da agricultura e da domesticação de animais. Nesse período os indivíduos passaram a armazenar alimentos e a regular o sustento do grupo, possibilitando a sua fixação e a organização em espaços habitacionais então denominados aldeias (CARDOSO, 2003, p. 128).

Houve, assim, a superação do estágio denominado por Sjoberg de *pré-urbano*, quando o homem, que até então era nômade, diante da descoberta da tecnologia necessária para trabalhar a terra e dela retirar seu sustento, em área territorial limitada, passou a ser sedentário, o que permitiu a formação das cidades, surgindo, de acordo com Sjoberg, a chamada *sociedade pré-industrial* (SILVA, 2012, p. 19).

A partir daí, teve início um longo processo histórico, caracterizado pela crescente organização cultural, política e econômica, que resultou na consolidação das cidades (PALEN *apud* CARDOSO, 2003, p. 128), com grande impulso na época do Império Romano, em razão de um sistema administrativo proporcionado por um governo centralizado e à imposição de atividades militares aos povos conquistados (SILVA, 2012, p. 19).

Após um período de declínio decorrente das invasões bárbaras e da queda do Império Romano, com o feudalismo, as cidades se restringiram ao limites das terras de domínio dos senhores, com a visível divisão entre o meio urbano, limitado pelos muros do castelo do nobre, e o meio rural.

Já no século XI, como fruto das cruzadas para retomada dos territórios de Jerusalém e Palestina pela Igreja Católica, que contou com o apoio da nobreza da época, houve o renascimento das cidades em razão do ressurgimento do comércio e o intercâmbio cultural e intelectual entre Ocidente e Oriente.

Após a crise por que passou a Europa entre os séculos XIV e o XV³, houve o fortalecimento dos comerciantes da época, que formavam a chamada burguesia. A partir do apoio dessa classe burguesa então surgida, ainda mais fortalecida com o descobrimento marítimo de novas terras possuidoras de abundantes recursos naturais, houve, já na Idade Moderna, a formação dos Estados Nacionais absolutistas. O predomínio do capitalismo industrial implementado pela burguesia, bem como o desenvolvimento nas letras, artes e ciências, a reforma religiosa, e de novas tecnologias, levaram à transição da urbanização pré-industrial para a industrial.

A revolução industrial do Século XIX, e o aperfeiçoamento da tecnologia na área de produção agrícola, resultaram na passagem da sociedade rural para a industrial urbana, com profundas mudanças sob aspectos econômicos, culturais e sociais, levando à formação da sociedade urbana como hoje a conhecemos, com a grande concentração de pessoas nas cidades, se utilizando dos recursos e serviços que estas têm a oferecer.

Apenas nesse momento é que, para a doutrina, se pode falar efetivamente da manifestação do fenômeno urbano, razão pela qual constituiria a urbanização um fenômeno moderno (SILVA, 2012, p. 20).

Se por um lado a urbanização resulta do denominado “evolução humana”, por outro esse fenômeno traz consigo graves implicações às cidades relacionados à ocupação desordenada de espaços habitáveis, à falta de planejamento das vias de circulação, à poluição ambiental, à convivência social, entre tantos outros. Isso demanda o estabelecimento de normas jurídicas indicadoras de padrões de planejamento e construção das cidades obrigatórios, como forma a viabilizar a convivência de centenas ou milhares de indivíduos que a integram (HARADA, 2004, p. 3).

Dessa forma, cada vez mais se evidenciou a necessidade de se estabelecerem normas jurídicas destinadas ao disciplinamento da vida nas cidades. Dessa maneira esses instrumentos jurídicos seriam capazes de atuar no domínio público e privado, com o objetivo de ordenar a realidade no interesse da coletividade, o que levou ao surgimento do direito urbanístico.

Apesar de as normas de direito urbanístico não estarem sistematizadas em um código elas compreendem “todas as que tenham por *objeto* disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanificações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais) a ordenação

³ A Peste Negra, epidemia que se espalhou de 1347 a 1350, matou um terço da população da Europa e levou a uma profunda crise econômica.

urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística” (BONIZZATO, 2010, p. 22).

Nesse sentido essas normas têm por finalidade precípua a regulação do desenvolvimento urbano, considerado positivo quando corresponde aos anseios gerais da população, atendendo aos valores tradicionais de bem-estar social e qualidade de vida. Por outro lado, o direito urbanístico também se apresenta como instrumento para sanar os problemas ligados ao desenvolvimento urbano negativo, que é aquele que se dá com desrespeito a direitos sociais e liberdades fundamentais (BONIZZATO, 2010, p. 23).

Em razão disso evidenciam-se como verdadeiros instrumentos de política urbana, sendo utilizadas tanto para fomentar o desenvolvimento urbano quanto para reduzir ou eliminar uma externalidade negativa.

Portanto, a função social da cidade, como desdobramento natural do princípio da função social da propriedade efetiva-se pelas normas urbanísticas saindo da esfera eminentemente individual para impor uma preocupação de natureza mais abrangente, voltada ao atendimento das necessidades coletivas (SALEME).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 abriu capítulo específico para tratar da Política Urbana em seu artigo 182. Nele insculpiu-se a função social da cidade como meta a ser perseguida pelas municipalidades e a sugestão da criação de instrumentos capazes de impor uma ocupação racional da propriedade.

O Estatuto da Cidade, Lei n. 12.257, de 2001, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

.3 DA NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO PÚBLICA

De acordo com a ONU, até 2015, mais de 70% da população mundial viverá em cidades⁴. Pelos dados, já em 2010, 84% dos brasileiros viviam nas áreas urbanas⁵.

A falta de planejamento, somada ao crescimento desordenado da população urbana, levou a uma profunda crise das cidades, com a degradação do meio ambiente urbano que é tão

⁴ Artigo publicado na página oficial da ONU no Brasil: <http://www.onu.org.br/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/>. Acesso em 27 de novembro de 2013.

⁵De acordo com dados do Censo 2010. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/tabelas_pdf/tab1.pdf. Acesso em 12/11/2013.

preocupante quanto a poluição de qualquer recurso esgotável, por influenciar diretamente no bem-estar da população (SALEME).

Entre os problemas que levaram a essa crise estão aqueles diretamente ligados ao uso dos meios de transporte, notadamente os veículos automotores que, além da poluição sonora, do ar e da água, são os grandes responsáveis, especialmente os individuais, pelos congestionamentos que atormentam as pessoas nos seus deslocamentos nos grandes centros urbanos.

Em razão das consequências negativas ao meio ambiente urbano das cidades que estão diretamente ligados aos meios de transporte, afetando diretamente a saúde da população, é que não se pode mais falar em uma cidade sustentável sem se preocupar com todos os aspectos relacionados a mobilidade urbana, que tem como principal gerador de problemas o crescimento da utilização individual de veículos automotores.

Por conta disso, Meirelles entende ser a mobilidade como uma das funções sociais da cidade, que compreendem, além dela, a habitação, o trabalho, e a recreação nas horas livres (*apud* DINIZ, 2008).

José Afonso da Silva, por sua vez, apesar de não utilizar a palavra mobilidade, traz como uma das funções da atividade urbanística do Poder Público criar condições à circulação, sendo o chamado sistema viário “o meio pelo qual se realiza o *direito à circulação*, que é a manifestação mais característica do *direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar* (estacionar, parar), assegurado na Constituição Federal (2012, p. 179).

O sistema viário, como meio de circulação de pessoas, de riquezas e até como meio de comunicação, pode ser examinado sob dois aspectos distintos: o aspecto estático, que se refere à infraestrutura viária, abrangendo as “*redes* correspondentes às modalidades de transporte considerado e suas instalações”; além do aspecto dinâmico, que diz respeito “à *estrutura operacional*, que abrange o conjunto de meios e atividades estatais, exercidos em cada modalidade de transporte, necessários e suficientes ao uso adequado da infra estrutura viária”(SILVA, 2012, 178).

De fato, o uso os meios de transporte depende, necessariamente, da disponibilização de vias sobre as quais estes se deslocam, bem como de local para sua guarda e estacionamento, especialmente dos veículos a motor, o que o representa uma significativa parcela do uso do solo urbano. Assim, não se pode falar em uso adequado do solo urbano sem se levar em conta o sistema de transporte.

Convém ressaltar, por oportuno, que, apesar de estar diretamente relacionado aos transportes urbanos, o conceito de mobilidade urbana é mais amplo, sendo este um “atributo associado às pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas”⁶.

Como se observa, os diversos aspectos que envolvem a mobilidade urbana e sua importância para o desenvolvimento econômico, o bem estar social e os seus impactos sobre o meio ambiente, impõe a necessidade de se buscar a chamada mobilidade sustentável, por meio de ações que resultem num desenvolvimento ambientalmente equilibrado, economicamente viável e socialmente justo (CAMPOS).

A busca da mobilidade sustentável ocorre por meio de ações conectadas a aspectos socioeconômicos da área urbana, que compreendem aquelas referentes ao uso e ocupação do solo e sobre a gestão dos transportes, com o objetivo de proporcionar acesso aos bens e serviços de uma forma eficiente para todos os habitantes, de modo a proporcionar melhor qualidade de vida à poluição atual, sem se descuidar da preocupação com as gerações futuras (CAMPOS).

Além disso, a mobilidade sustentável conecta-se indubitavelmente ao aspecto ambiental, em que se destaca a questão das tecnologias de transporte como elemento crucial na redução do impacto ao meio ambiente, estando associado aos fatores ambientais já mencionados, com o consumo de energia, a qualidade do ar e a poluição sonora, visual e a acessibilidade a áreas verdes (CAMPOS).

4 A MOBILIDADE URBANA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 trata da mobilidade urbana em seu art. 21. Estabelece como competência da União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Já no capítulo específico da política urbana, a Constituição Federal estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano deva ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput).

⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. 2004. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: Princípios e Diretrizes*. Brasília.

Observam-se delineamentos da Constituição relacionados à mobilidade urbana, outorgando à União competência para estabelecer as diretrizes gerais, e para os municípios a responsabilidade por executar a política de desenvolvimento urbano, que inclui, necessariamente, a Política de Mobilidade Urbana.

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001, o Estatuto da Cidade, apesar de editada com o objetivo de estabelecer as diretrizes gerais e os instrumentos da política Urbana, não dispôs especificamente sobre a mobilidade urbana, apenas trouxe alguns dispositivos que tratam do direito ao transporte, colocando-o como um dos elementos necessários à garantia da cidade sustentável (art. 2º, I). Nesse sentido, Fiorillo (2007, p. 295) afirma que:

O direito ao transporte, garantido no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, propicia a brasileiros e estrangeiros residentes no País *os meios necessários destinados a sua livre locomoção*, em face da necessidade de utilização das vias nas cidades adaptadas não só à circulação da pessoa humana como de operação de carga ou descarga fundamentais para as relações econômicas/de consumo, bem como para as necessidades fundamentais vinculadas à dignidade da pessoa humana.

O Estatuto prescreve a obrigatoriedade da existência de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes (parágrafo 2º do art. 41 da Lei nº 10.257/2001).

Em razão dessa omissão, após 17 anos de tramitação no Congresso Nacional, publicou-se, em 3 de janeiro de 2012, a Lei nº 12.587, estabelecendo as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a qual objetiva a interação entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município (art. 1º).

O objetivo da PNMU é, exatamente, contribuir para 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.

Na Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana estabeleceu-se os princípios— da acessibilidade universal, do desenvolvimento sustentável, da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo, da eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços

de transporte urbano; da gestão democrática e controle social, da segurança nos deslocamentos das pessoas, entre outros de grande relevância.

Entre os princípios que merecem destaque estão o da acessibilidade universal, que denota a facilidade a ser disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados; o do desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais que corresponde, exatamente, à compatibilização do crescimento econômico das cidades com o desenvolvimento social e a conservação do meio ambiente. Com efeito, para a European Environmental Agency- EEA (1995), uma cidade para ser considerada sustentável deve minimizar o consumo de espaço e recursos naturais; racionalizar e gerenciar eficientemente os fluxos urbanos; proteger a saúde a população urbana; assegurar igualdade de acesso a recursos e serviços; e manter a diversidade social e cultural (CAMPOS).

O princípio da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo corresponde à necessidade de se levar em conta as diferenças entre os indivíduos, seja sob os aspectos econômicos ou físicos, de maneira extinguir ou minorar barreiras que dificultem o acesso das pessoas ao transporte público coletivo, como, por exemplo, o oferecimento de veículos adaptados para portadores de necessidade especiais, a diferenciação de tarifas ou a própria isenção para determinadas pessoas, como já ocorre com os idosos e os estudantes; o princípio da eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano, por sua vez, impõe a preocupação que se deve ter com a qualidade do serviço prestado, de modo a atender da melhor forma possível às pessoas que, usuárias ou não dos transportes urbanos, podem ser consideradas como consumidores⁷

Esses princípios estabelecem as bases mínimas que os legisladores devem levar em consideração ao elaborarem a política de viação interna da municipalidade e seus desdobramentos com as vias federais, estaduais e de outros municípios. Além disso, se a cidade pertencer a uma região metropolitana, deverá atender a necessidade daquela reunião de municípios, de acordo com a agência formada para essa organização.

5 OBRIGATORIEDADE DO INVESTIMENTO EM CICLOVIAS E ESTACIONAMENTOS NA PNMU

⁷ Lei n. 8.078/90: Art. 2º. Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

O uso predominante dos meios de transporte individuais motorizados é, certamente, o principal fator responsável pelos problemas a que está sujeito o meio ambiente urbano, impactando de forma negativa a busca pelo crescimento econômico e desenvolvimento social nas cidades.

José Afonso da Silva (2012, p. 229), ao tratar da relação dos transportes urbanos com o direito urbanístico, conceituou o sistema de transporte urbano como “o conjunto de meios e atividades destinados a conduzir pessoas e coisas de um ponto a outro dentro do perímetro urbano ou metropolitano e sua extensão suburbana”.

O sistema de transporte urbano constitui, portanto, o lado dinâmico do sistema viário urbano que, no seu conceito urbanístico, compreende também as paradas e estacionamentos, uma vez que o conceito jurídico de circulação “também envolve o movimento e a inércia, que correspondem: deslocamento e o estacionamento” (2012, p. 229).

Nesse sentido, a Lei n. 12.587/12, ao disciplinar o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, estabeleceu que o SNMU corresponde ao 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.

Como visto acima, entre os princípios que fundamentam a PNMU encontram-se os princípios da acessibilidade universal, desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais, equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Dessa forma, verifica-se a preocupação do legislador no implemento de uma PNMU voltada à mobilidade sustentável, a ser alcançada pela adequação da oferta de transporte ao contexto socioeconômico, com medidas que associam o transporte ao desenvolvimento urbano e a equidade social em relação aos deslocamentos, bem como por medidas relacionadas à qualidade ambiental, as quais compreendem a tecnologia e o modo de transporte a ser utilizado, que podem ser motorizados e não motorizados⁸.

No que se refere ao modo de transporte a ser utilizado, apesar de estar mais relacionado à qualidade ambiental, dependendo do meio de transporte que o Poder Público opte por direcionar suas políticas públicas de estímulo à utilização, este pode influir significativamente sob o aspecto socioeconômico, considerando os custos econômicos e de

⁸ Art. 3º, incisos I e II, da Lei n. 12.587/12.

qualidade de vida para os usuários, relacionados, neste caso, ao próprio tempo de deslocamento dentro das vias urbanas.

Se por um lado os meios de transporte motorizados têm um papel significativo na geração de problemas relacionados ao uso e ocupação do solo urbano, afetando, portanto, a urbe propriamente dita, além do ambiente natural, como, por exemplo, o esgotamento dos recursos energéticos, à poluição do ar e da água; os modos de transporte não motorizados, entendidos como aqueles que se utilizam do esforço humano ou tração animal⁹, são, efetivamente, os que trazem menos impactos negativos ao meio ambiente urbano.

Em razão disso priorizou-se os modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual (art. 6º, II, da Lei nº 12.578/2012). Assim, tem-se que o uso dos modos de transporte não motorizados é prioridade na PNMU, o que é reforçado pelo inciso IV, do mesmo artigo, ao colocar como diretriz a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade.

Além disso, tendo a PNMU almeja também reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade, além da viabilização do desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades (art. 7º). A priorização aos meios de transporte não motorizados não é uma mera faculdade, mas, sim, uma imposição legal.

Enquanto o uso de modos de transporte não motorizados à tração animal se mostra evidentemente incompatível com o modo de vida dos centros urbanos, isso não ocorre com aqueles que promovem o autodeslocamento, como é o caso das bicicletas, que, cada vez mais indispensável quando se fala em mobilidade sustentável.

De fato, sendo a bicicleta um meio de transporte flexível e econômico que, em jornadas dentro da área urbana, com menos de 5 km, compete em termos de igualdade com o transporte motorizado, requerendo pouco espaço e tendo baixo consumo de energia, podendo, inclusive, ser até 50% mais rápida do que um automóvel em uma cidade congestionada (CÂMARA *apud* GONDIM, 2001, p. 185), não se pode falar em Política Nacional de Mobilidade Urbana sem se levar em conta a importância desse meio de transporte na construção de uma cidade sustentável.

⁹ Art. 4º, inciso V, da Lei n. 12.587/12.

Nesse passo, a Lei a n. 12.587/12, trouxe, além dos dispositivos acima mencionados, várias outras regras que impõem ao Poder Público o implemento de medidas que priorizem a utilização desse meio de transporte.

Para tanto, a lei da PNMU, ao definir a infraestrutura de mobilidade urbana, incluiu as ciclovias e os estacionamentos:

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana 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.

[...]

§ 3º São infraestruturas de mobilidade urbana:

I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e **ciclovias;**

II - estacionamentos;

III - terminais, estações e demais conexões;

IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;

V - sinalização viária e de trânsito;

VI - equipamentos e instalações; e

VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações. (Grifou-se)

Assim, é obrigação do Poder Público o investimento nesses instrumentos, sendo a sua omissão passível de responsabilização, uma vez que é direito dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, ter ambiente seguro e acessível para a sua utilização:

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

[...]

IV - ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, conforme as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Além disso, ao tratar do Plano de Mobilidade Urbana¹⁰, cuja atribuição de elaboração coube aos Municípios, uma vez que estes são os responsáveis por planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano¹¹, a Lei determinou que nos municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não

¹⁰ “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: (...)”

¹¹ Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano.

motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por *bicicleta*, de acordo com a legislação vigente¹².

Quando a Lei estabelece os instrumentos de gestão do sistema de transporte e mobilidade urbana que poderão ser utilizados pelos entes federativos, ao mesmo tempo em que permite a restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporária, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados (art. 23, I), bem como a estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle (art. 23, II), prevê a dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados, o que, neste caso, incluem-se, necessariamente, as bicicletas (art. 23, IV).

Dessa forma, constata-se que a Lei n. 12.587/12 atribui à bicicleta, junto com os modos de transporte coletivo, um papel importantíssimo na Política Nacional de Mobilidade Urbana, impondo ao Poder Público, e em especial aos municípios, a obrigação de efetivar as medidas necessárias ao estímulo do uso da bicicleta como modo de transporte sustentável, notadamente através do investimento em ciclovias e estacionamentos públicos para bicicletas.

5 CONCLUSÕES

A crise observada no meio citadino está diretamente relacionada ao aumento do número de pessoas que passaram a nelas habitar, com prejuízo não apenas ao meio ambiente, mas também à qualidade de vida possível em um número reduzido de pessoas. Entre os principais expoentes dos problemas existentes está o da mobilidade urbana.

Esses problemas de mobilidade urbana revelam a falta de planejamento, sobretudo em face do elevado crescimento do número de pessoas que possuem ou se utilizam de modos de transporte automotores individuais. Esses veículos são os principais responsáveis pela demanda de uso do solo urbano, com as vias de acesso e estacionamentos, bem como geradores dos danos ambientais, que afetam diretamente a saúde da população. Isso considerando políticas públicas recentemente adotadas com o intuito de evitar desemprego no setor automobilístico que gerou, em contrapartida, aumento significativo do número de veículos, pela facilidade de financiamento e redução de valores.

¹² Art. 24, §2º.

Por conta disso, sendo a bicicleta, junto com os transportes coletivos, o modo de transporte que gera menor impacto, sob o ponto de vista do uso e ocupação do solo urbano, com a vantagem de apresentar inúmeras vantagens a quem se serve dela, a Lei n. 12.587, de 2012, instituidora da Política Nacional de Mobilidade Urbana impôs ao Poder Público, notadamente aos municípios, a priorização do uso desse meio de transporte, preferindo-o em face dos veículos automotores individuais, com a previsão, na infraestrutura do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, da construção de ciclovias e estacionamentos, além estabelecer que o Plano de Mobilidade Urbana o foco em outras possibilidades de adoção de outros meios de transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por *bicicleta*.

A Lei existe e exige a adoção de providências urgentes na substituição do modal de transporte. Inúmeros municípios já se beneficiaram da política de implantação de ciclovias e fórmulas capazes de reduzir o transporte individual fortalecendo a modificação de hábitos dos brasileiros. Contudo, isso também requer políticas públicas condizentes em uma ação integrada, que não venham a incentivar a indústria automobilística, a exemplo do que se verifica no País. Assim, as municipalidades devem, em conjunto com os demais entes federativos, estabelecer políticas e planos, em médio e longo prazo, para efetivação dessa necessária substituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONIZZATO, Luigi. *A Constituição Urbanística e Elementos para a Elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010

<http://www.onu.org.br/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/>.

Acesso em 27 de novembro de 2013

BRASIL. Ministério das Cidades. 2004. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: Princípios e Diretrizes*. Brasília.

_____. IPEA. Comunicado do IPEA n. 128. *A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. 6 de janeiro de 2011. Disponível em: www.ipea.gov.br

_____. IBGE. Censo 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br

CAMPOS, Vânia Barcellos Gouvêa. *Uma visão da mobilidade sustentável*. Disponível em: <http://aquarius.ime.eb.br/~webde2/prof/vania/pubs/%283%29>. Acesso em 12 nov. 2013.

DINIZ, Luciano dos Santos. O processo de urbanização e a regulamentação da mobilidade urbana no Brasil. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 40, jul./ago. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=54704>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

European Environment Agency - EEA (1995), *Europe's Environments: The Dobris Assesment*. Edited by Stanners David & Bourdeau Philippe. Copenhagen.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007

GONDIM, Mônica Fiuza. *Transporte Não Motorizado na Legislação Urbana no Brasil*. Rio de Janeiro, 2001, 185 p. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte. COPPE/UFRJ, 2001.

HARADA, K.iyoshi. *Direito urbanístico: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: Editora NDJ, 2004.

SALEME, Edson Ricardo. *Parâmetros sobre a função social da cidade*. Publicado nos anais do CONPEDI. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf>

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.