

O planmob e a municipalização do trânsito como efetivação do direito à cidade

The planmob and traffic municipalization as a way to ensure the right to the city

El planmob y la municipalización del tráfico como garantía del derecho a la ciudad

Recebido: 26/09/2023 | Revisado: 05/10/2023 | Aceitado: 06/10/2023 | Publicado: 09/10/2023

Anderson Boás Viana

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0839-6015>

Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Email: anderson.boas@mail.uft.edu.br

Lucas Fernandes de Morais Vidovix

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7624-0798>

Universidade Federal do Tocantins, Brasil

E-mail: lucasfermorais@hotmail.com

Lúcio Roner Sousa Baccaro

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5289-5713>

Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Email: lucioroner@hotmail.com

Resumo

O furto ao direito à cidade sob a perspectiva da mobilidade urbana é um tema que merece investigação e reflexão. A princípio se faz necessária uma contextualização acerca dos problemas envolvidos à mobilidade urbana, esta que é um direito garantido constitucionalmente, porém muitas vezes negligenciado pelos gestores públicos. O presente artigo busca fazer uma análise do direito à cidade nesta perspectiva da mobilidade urbana, para tanto destaca-se o Plano de Mobilidade Urbana Municipal e a Municipalização do Trânsito como efetivação do direito à cidade. Entretanto, antes de adentrarmos à análise potencial desses instrumentos, apresenta-se o contexto da mobilidade urbana sem planejamento, descontínua e segregadora. Posteriormente, apresentam-se análises e reflexões sobre as responsabilidades legais definidas constitucionalmente e nas legislações infraconstitucionais que incumbem ao ente Município, a implementação de políticas públicas de mobilidade urbana, acessibilidade e segurança viária, que garantam, principalmente, inclusão social e qualidade de vida à população, a partir de um planejamento adequado ao desenvolvimento urbano, efetivando o direito constitucional de ir e vir em segurança, bem como a garantia de acesso aos espaços e serviços públicos para todos indistintamente. Com base nesses pressupostos é que se discorre todo este artigo, para tanto o estudo teve como metodologia a pesquisa bibliográfica, com análises de referências específicas sobre mobilidade urbana, trânsito e direito à cidade, além de legislações especiais sobre o tema.

Palavras-chave: Direito à cidade; Mobilidade urbana; PlanMob; Municipalização do trânsito.

Abstract

The theft of the right to the city from the perspective of urban mobility is a topic that deserves investigation and reflection. At first, it is necessary to contextualize the problems involved in urban mobility, which is a constitutionally guaranteed right, but often neglected by public managers. This article seeks to analyze the right to the city in this perspective of urban mobility, for which the Municipal Urban Mobility Plan and the Municipalization of Traffic stand out as the realization of the right to the city. However, before entering the potential analysis of these instruments, the context of unplanned, discontinuous and segregating urban mobility is presented. Subsequently, analyzes and reflections are presented on the legal responsibilities defined constitutionally and in the infraconstitutional legislation that incumbent on the Municipality to implement public policies for urban mobility, accessibility and road safety, which guarantee, mainly, social inclusion and quality of life for the population, based on adequate planning for urban development, making effective the constitutional right to come and go safely, as well as guaranteeing access to public spaces and services for all without distinction. Based on these assumptions, this entire article is discussed, for which the study used bibliographical research as a methodology, with analysis of specific references on urban mobility, traffic and the right to the city, in addition to special legislation on the subject.

Keywords: Right to the city; Urban mobility; PlanMob; Municipalization of traffic.

Resumen

El robo del derecho a la ciudad desde la perspectiva de la movilidad urbana es un tema que merece investigación y reflexión. Inicialmente, es necesario contextualizar los problemas que rodean la movilidad urbana, que es un derecho garantizado constitucionalmente, pero muchas veces descuidado por los gestores públicos. Este artículo busca analizar el derecho a la ciudad desde la perspectiva de la movilidad urbana, por lo que se destacan el Plan Municipal de

Movilidad Urbana y la Municipalización del Tráfico como implementadores del derecho a la ciudad. Sin embargo, antes de profundizar en el análisis potencial de estos instrumentos, se presenta el contexto de movilidad urbana no planificada, discontinua y segregadora. Posteriormente, se presentan análisis y reflexiones sobre las responsabilidades jurídicas definidas constitucionalmente y en la legislación infraconstitucional que le corresponden al Municipio para implementar políticas públicas en materia de movilidad urbana, accesibilidad y seguridad vial, que garanticen principalmente la inclusión social y calidad de vida de la población. ., basado en una adecuada planificación del desarrollo urbano, implementando el derecho constitucional a entrar y salir con seguridad, así como garantizar el acceso a los espacios y servicios públicos para todas las personas sin distinción. A partir de estos supuestos se discute todo el presente artículo, para lo cual la metodología del estudio fue la investigación bibliográfica, con análisis de referentes sobre movilidad urbana, tránsito y derecho a la ciudad, además de legislación especial sobre el tema.

Palabras clave: Derecho a la ciudad; Movilidad urbana; PlanMob; Municipalización de tráfico.

1. Introdução

O direito à cidade é um direito a toda a sociedade, “direito a um ambiente urbano que possibilite o acesso democrático e facilitado aos seus diversos espaços, de maneira segura e sustentável” (Carvalho & Brito, 2016, p. 119). Porém, é necessário dizer que esse direito tem sido furtado de muitos cidadãos, especialmente quando se trata da mobilidade urbana e acessibilidade, inserido no contexto do direito à cidade e tema do presente trabalho. Em que pese a mobilidade urbana seja um direito universal, o que se percebe na atualidade, são projetos de mobilidade urbana que segregam parte da sociedade, a mais frágil e que mais necessita, ou seja, a parte periférica, especialmente das grandes cidades, regiões conurbadas e regiões metropolitanas.

Desse modo, a segregação surge em contradição com a reunião (sentido mais profundo da prática urbana) como porta de entrada para a compreensão da condição urbana, hoje. Situa-se e explica-se no movimento do processo de produção do espaço urbano como momento da reprodução da vida humana no plano da prática socioespacial – na totalidade da reprodução social dominada pela lógica do capital (Carlos, 2020, p. 415).

A mobilidade urbana é definida como a condição que permite o deslocamento das pessoas em uma cidade. No entanto, o que se percebe em muitas cidades, é que algumas localidades são privilegiadas com projetos de planejamento urbano que garantem maior facilidade de deslocamento e acesso aos mais diversos meios de transporte, além de uma razoável qualidade na infraestrutura ligada ao transporte e acesso aos bens e serviços públicos. Por outro lado, nas periferias se observa descaso com o planejamento urbano, inacessibilidade ou dificuldade de acesso aos bens e serviços públicos, precariedade na oferta de transporte público, problemas graves de infraestrutura urbana, o que se agrava com a inexistência de ciclovias, ciclofaixas e/ou calçadas que permitam um deslocamento seguro como meios saudáveis e alternativos.

O que ajuda a explicar o vácuo no interesse pela resolução desses problemas crônicos das periferias é, em parte, a grande desigualdade social que vivemos, em que a pequena fatia da população, a que possui maior poder aquisitivo e maior poder de influência em direcionar as políticas públicas para seus próprios interesses, como também a falta de representatividade de pessoas periféricas em espaços de poder. Desse modo, a população da periferia é furtada do seu direito à cidade, através de um processo chamado gentrificação, sendo necessárias discussões teórico-práticas sobre este problema público e, principalmente, a implementação de políticas públicas de mobilidade urbana orientadas à acessibilidade de toda a população indistintamente.

Diante deste contexto, as reflexões aqui apresentadas buscam enfatizar a relação entre o direito à cidade, a mobilidade urbana e a municipalização do trânsito e como podem influenciar na qualidade de vida e na inclusão social da população. Nesta perspectiva, Bezerra *et. al* (2022) reforçam que essas temáticas devem ser incluídas na concepção das políticas públicas e nas legislações municipais, para que assim o desenvolvimento urbano garanta acessibilidade, qualidade ambiental e que a cidade seja um espaço harmônico e sustentável, garantindo qualidade de vida aos cidadãos.

Assim, o presente artigo tem como objetivo principal analisar o direito à cidade nesta perspectiva da mobilidade urbana, para tanto destaca-se o Plano de Mobilidade Urbana Municipal e Municipalização do Trânsito como efetivação do direito à cidade.

2. Metodologia

A partir de uma perspectiva exploratória, este artigo é resultado de pesquisa qualitativa, com características descritivas do tipo bibliográfica, sendo uma revisão narrativa com análises de referências específicas sobre mobilidade urbana, trânsito e direito à cidade, além de legislações especiais sobre o tema. A Revisão Narrativa se trata de uma metodologia qualitativa de análise da literatura publicada em livros, artigos científicos, sem critérios rígidos de escolha, diferente da metodologia da Revisão Sistemática de Literatura. Esse tipo de metodologia de revisão narrativa se baseia na interpretação e análise crítica do(s) autor(es) (Ribeiro, 2014).

Embora se trate de uma revisão narrativa sobre o tema em estudo, elegemos alguns vieses de seleção na busca de dados: a busca se deu em periódicos na plataforma Capes e de dissertações na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, utilizando um recorte temporal 2012 a 2022 e os seguintes descritores de busca: plano de mobilidade urbana, municipalização do trânsito e direito à cidade.

Entre os principais instrumentos legais consultados e analisados, destacam-se a Constituição da República Federativa do Brasil, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012) e o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997); já entre os principais autores consultados, existe diálogo teórico entre Ana Fani Carlos, Eduardo Vasconcelos, Andrea Mello, Licínio Portugal, Leandro Macedo, Gleydson Mendes, Claudio Oliveira de Carvalho, Filipe Lima Brito e outros autores necessários para o enriquecimento das discussões.

3. Resultados e Discussão

Diante do contexto apresentado no introito deste estudo, considerando a problemática na mobilidade urbana e o furto ao direito à cidade de muitos cidadãos, se faz necessária uma mudança de paradigma para a implementação de políticas públicas de mobilidade urbana inclusiva, sendo imprescindível pensar o acesso universal, o transporte público digno para toda a sociedade, além da diversificação dos modais de transportes, bem como investimentos e incentivos do transporte não-motorizado, não se limitando aos grandes centros urbanos, mas, especialmente, para os que mais precisam, os periféricos.

Destarte, é possível perceber a complexidade dos problemas envoltos da mobilidade urbana, com ênfase para a importância dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana (PlanMobs). No entanto, para melhor compreensão acerca dos PlanMobs municipais, antes devemos destacar a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei Federal nº 12.587, que se fundamenta nos seguintes princípios e apresenta as seguintes diretrizes:

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo 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.

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. 12578/2012

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: I - acessibilidade universal; II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; III- equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; IV- eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; VI - segurança nos deslocamentos das pessoas; VII - justa distribuição dos benefícios e ônus

decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. (Brasil, 2012).

É a própria PNMU que prevê que municípios com mais de 20 mil habitantes deverão criar um Plano de Mobilidade Urbana próprio, compatível com seus planos diretores. No entanto, é necessário destacar que a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana é muito mais que apenas uma burocracia legal, é uma política que aborda diretamente os direitos constitucionais, que garante à sociedade o seu direito de ir e vir, direito a um sistema de transporte eficiente e seguro, e acessibilidade aos espaços e serviços públicos.

3.1 Plano de Mobilidade Urbana

Ao tratar de Mobilidade no Brasil é necessário primeiro contextualizar a atual situação com as raízes históricas que fizeram com que chegássemos a esta configuração. Martins (2012), aponta, em sua obra, a grande influência que o crescimento desordenado do país, intensificado a partir da década de 1950, teve como fator propulsor do êxodo rural e ocupação desordenada das cidades.

Nas décadas seguintes, a industrialização, o desenvolvimento da atividade da construção civil e o modelo de desenvolvimento centrado na indústria automotiva, influenciaram diretamente a atual configuração dos núcleos urbanos, modificando a vida das pessoas que habitam as cidades e despertando a necessidade de políticas públicas voltadas ao planejamento urbano (Boás, 2020). No entanto, nesse contexto de crescimento desordenado das cidades, muitas delas foram e continuam sendo projetadas e planejadas para proporcionar as melhores condições possíveis para a circulação de veículos particulares, voltando as discussões sobre mobilidade para a resolução dos problemas de engarrafamentos, numa perspectiva carrocêntrica.

Dito isso, diante da urbanização acelerada e levando em conta os direitos constitucionais sobre a mobilidade urbana, que englobam o direito ao transporte, à segurança, e à locomoção, alguns instrumentos legislativos foram evidenciados como essenciais para o desenvolvimento de uma política pública segura e ao mesmo tempo eficaz. Faz parte desses instrumentos legislativos a, já citada, Política Nacional de Mobilidade Urbana, e com ela, mais especificamente no art. 24, a necessidade de que os municípios com mais de 20 mil habitantes criem seu Plano de Mobilidade Urbana próprio, em consonância com seu plano diretor (Boás, 2020). A seguir pode-se verificar na íntegra o trazido no art. 24:

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; 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.

§ 1º Em Municípios com mais de vinte mil habitantes e em todos aqueles que integrem regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a um milhão de habitantes, deverá ser elaborado e aprovado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os seus planos diretores e, quando couber, com os planos de desenvolvimento urbano integrado e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana.

§ 2º Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente.

§ 4º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser elaborado e aprovado até 12 de abril de 2021.

§ 8º Encerrado o prazo estabelecido no § 4º, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana ficarão impedidos de receber recursos do Orçamento Geral da União consignados à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional até que seja cumprida a exigência prevista nesta Lei, ressalvada a hipótese de instrumentos de repasse já celebrados. (Brasil, 2012).

De acordo com a definição utilizada pela Secretaria de Mobilidade (SEMOB), órgão vinculado aos Ministérios das Cidades e Infraestrutura, o PlanMob é a reunião de políticas de circulação e transporte que, ao serem integradas com a política de desenvolvimento urbano, tem a capacidade de proporcionar o acesso de forma ampla e democrática aos espaços urbanos. Além disso, os planos de mobilidade priorizam os meios de transporte coletivos e não-motorizados, promovendo assim, o transporte seguro e ao mesmo tempo sustentável.

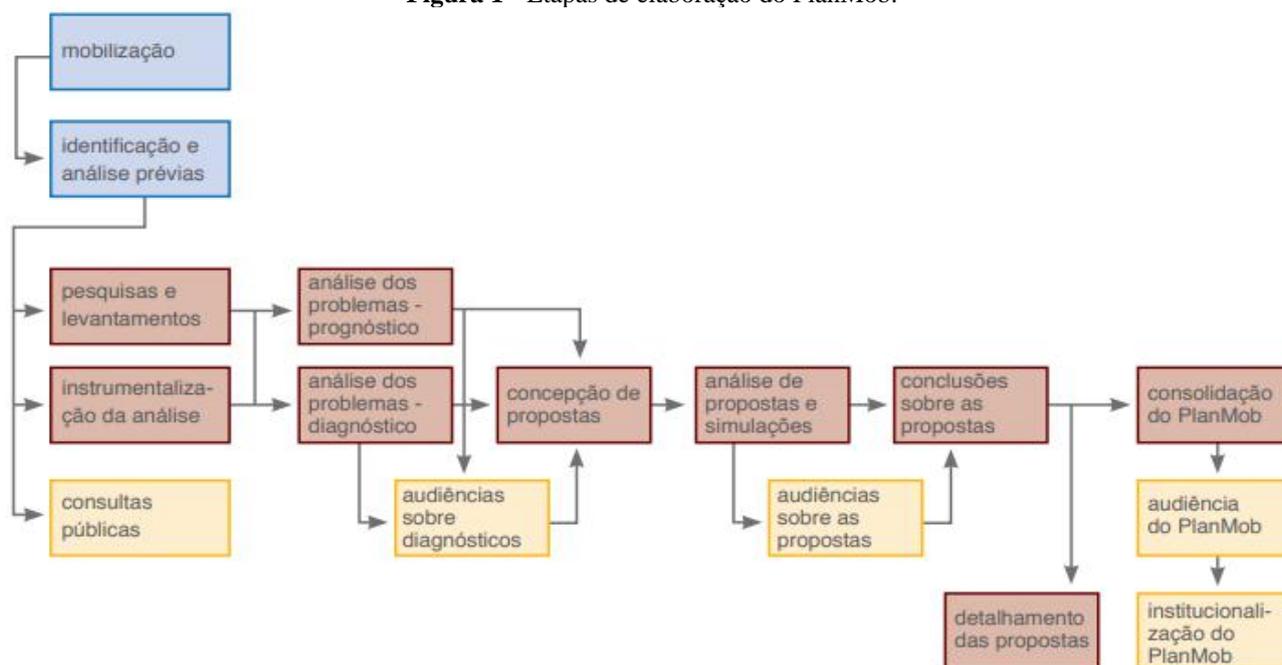
A importância da formulação de um Plano de Mobilidade vai muito além do conforto dos moradores de um determinado centro urbano, impactando diretamente outros fatores externos como emissões de poluentes, custos de deslocamento e os custos relacionados à acidentes de trajeto. Para se ter uma ideia sobre os custos envolvidos, a Associação Nacional de Transporte Público estima que por ano são gastos mais de 143 bilhões de reais com os impactos causados pelos transportes, o que engloba os custos de poluição atmosférica, acidentes de trânsito e poluição sonora (SIMOB/ANTP, 2018).

Dessa forma, como o principal objetivo da Política Nacional de Mobilidade Urbana é o aumento da participação do transporte sustentável na matriz de deslocamentos da população, o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento pelo qual essa política possa ser efetivada.

Além disso, de acordo com o Ministério das Cidades em seu caderno de referência para a elaboração dos Planos de Mobilidade, alguns princípios básicos devem nortear a elaboração do plano, sendo estes: 1) O PlanMob é um instrumento que vai guiar as políticas públicas relacionadas à mobilidade de um centro urbano; 2) Deve estar vinculado ao Plano diretor Urbano; 3) Deve analisar e propor diretrizes e projetos na infraestrutura, na funcionalidade da circulação e também na organização e funcionamento dos serviços de transporte público e 4) Deve proporcionar o acesso às oportunidades de universalidade da população por meio da melhora na mobilidade da população, englobando aí o conceito de acessibilidade (Brasil, 2007).

Com todos os requisitos e princípios expostos, o Plano de Mobilidade possui, de acordo com o Ministério das Cidades, a seguinte estrutura do diagrama a seguir (Figura 1), devendo esta, ser adaptada a depender do porte do município para o qual está sendo elaborado:

Figura 1 - Etapas de elaboração do PlanMob.



Fonte: Brasil (2007).

A etapa de *Mobilização* compreende preparar os recursos necessários para o trabalho, organizando as equipes dos municípios e as equipes externas, além de detalhar o planejamento das atividades. Já a *Identificação e Análise* prévia compreendem a formulação de um pré-diagnóstico das características e dos problemas já existentes no município, ou seja, essa etapa caracteriza as expectativas do PlanMob e organiza as fontes de informação e consulta.

Dando sequência, parte-se para a fase de *Pesquisas e Levantamentos*, na qual são coletados os dados de fontes primárias, pesquisa de campo, e secundárias, que são obtidos através da coleta, leitura e sistematização dos documentos existentes no município, o que envolverá a análise de Leis, decretos e todos os outros tipos de informações documentais. Na etapa seguinte, de *Instrumentalização e Análise*, analisam-se as informações prévias, geralmente com a utilização de softwares georreferenciados ou de modelagem de transporte, o que irá incluir o lançamento de dados sobre a base viária, lançamento de dados sobre infraestrutura, rede de transporte coletivo e outros dados que possam ser reproduzidos espacialmente.

A Etapa seguinte é a primeira *Consulta Pública* do processo, ou seja, em conjunto com a sociedade, objetiva-se debater as questões envolvidas e avaliar as expectativas e percepções dos problemas existentes.

Por sua vez, a etapa do *Diagnóstico* utiliza os dados quantitativos levantados nas etapas anteriores, bem como os dados qualitativos da consulta pública realizada, mesclando os dados levantados com a percepção da sociedade. Posteriormente, o *Prognóstico*, é a etapa que prevê cenários futuros, levando em consideração a expansão urbana, utilizando-se de simulações e projeções do impacto dos transportes para a mobilidade urbana. Finaliza-se esta etapa com mais audiências públicas, desta vez apresentando dados de diagnóstico e prognóstico, assim como podendo antever possíveis soluções para os dados apresentados.

Dando sequência, parte-se para a etapa de *Concepção de Propostas*, em que é concebido um conjunto de medidas partindo-se da situação atual e do prognóstico anterior, tendo como resultado soluções, propostas, ações e diretrizes para enfrentamento dos problemas. Cabe ressaltar que nessa etapa as soluções apresentadas não necessariamente precisam ser as soluções finais, podendo inclusive serem apresentadas mais de uma solução para cada problema, o que será resolvido nas etapas posteriores.

A próxima etapa é fruto direto da etapa anterior, sendo a *Análise das propostas e Simulações*, avaliando as propostas apresentadas do ponto de vista técnico-científico, e utilizando-se de simulações e projeções computacionais para se chegar à solução mais otimizada para cada situação. Nesta etapa, é comum o estudo das redes de transporte coletivo e o dimensionamento de futuras obras viárias. Após essa etapa, parte-se mais uma vez para *Consulta Pública* com o intuito de apresentar os indicadores e dados quantificáveis à sociedade, assim como verificar os apontamentos sobre as alternativas destacadas.

A etapa seguinte é a *Conclusão sobre as propostas e Escolhas*, etapa na qual, conclui-se o processo de análise dos problemas e de orientação das soluções aplicáveis. Ou seja, a administração pública reúne os dados apresentados, assim como as impressões da sociedade demonstradas nas audiências públicas, e escolhe as propostas que deverão ser incorporadas ao PlanMob.

Escolhidas as propostas pelo poder público, parte-se para a fase de *Detalhamento das Propostas*, o que pode demandar um detalhamento adicional das propostas formuladas, como a expansão de um pré-dimensionamento realizado, ou detalhamento de um traçado básico. É comum, inclusive, essa fase de detalhamento assumir a configuração de grupos de trabalho.

Com isso, parte-se para a fase de *Consolidação do PlanMob*, fase esta que inclui a produção final dos textos e elementos gráficos oriundos da coleta de dados, organizando o acervo técnico através do registro documental. Após a geração desse documento final, realiza-se uma nova *Audiência Pública* afim de apresentar para a sociedade o produto final do PlanMob.

Realizadas todas as etapas anteriores, parte-se para a última fase, a de *Institucionalização do PlanMob*, etapa em que é produzida a minuta de projeto de lei sobre as diretrizes da mobilidade do município. Além disso, divide-se nesta fase os aspectos que serão de competência do poder legislativo, a exemplo de normas, e também aqueles que são exclusivos do poder executivo, como o desenvolvimento de projetos.

Dito isto, pode-se perceber que os PlanMobs possuem em sua formulação um desafio, ao mesmo tempo, conceitual e prático, motivo pelo qual apenas uma parte das cidades brasileiras possui o referido plano. Mello e Portugal (2017) apontam em sua obra que a falta de uma rede estruturante que cubra todo o território de uma maneira mais equitativa, assim como a deficiência na alimentação das redes de transportes urbanos nas regiões mais remotas, aumenta a desigualdade existente, tanto no acesso às necessidades básicas, como oportunidades de empregos, quanto restringe também o acesso às atividades de lazer.

A cidade de Palmas no Tocantins, por exemplo, a mais nova capital do Brasil, mesmo tendo sido planejada, somente no ano de 2019 deu início ao desenvolvimento do seu Plano de Mobilidade Urbana. Atualmente, o PlanMob da cidade está na fase de Prognósticos, em que já foram levantados os dados quantitativos sobre a mobilidade da cidade e inclusive já aconteceram duas consultas públicas sobre o assunto, partindo-se agora para as projeções e prognósticos das situações a serem enfrentadas futuramente.

De acordo com dados da Câmara dos Deputados, após um levantamento do governo federal no ano de 2018, verificou-se que apenas 5% dos municípios brasileiros possuíam Planos de Mobilidade. Com base nesse dado, no ano de 2020 foi sancionada a Lei nº 14.000/20, instituindo uma prorrogação nos prazos existentes para a implementação dos Planos de Mobilidade Urbana no Brasil, tendo o novo prazo de elaboração até 12 de abril de 2022 para os municípios com mais de 250 mil habitantes, e até 12 de abril de 2023 para cidades com até 250 mil habitantes.

A necessidade de implantação dos Planos de Mobilidade Urbana no Brasil é algo de extrema importância e somente nos últimos anos, começou a ser tratada de forma mais séria. Anteriormente havia a possibilidade de cortes de verbas para os municípios que não apresentassem os planos no prazo legal, o que com a nova lei, e diante da inércia de muitos gestores municipais, instituiu-se a possibilidade de corte total das verbas para a mobilidade urbana para os municípios que não

implantarem os Planos, sendo possível receber somente as verbas destinadas à mobilidade no que tangem à elaboração do PlanMob.

Além do PlanMob como efetivação do direito à cidade, oportuniza-se neste estudo uma aproximação com o tema “municipalização do trânsito”, pois embora sejam conceitos que estão diretamente relacionados, se faz necessário apresentar uma distinção teórica acerca dos temas, evitando uma confusão conceitual. Enquanto a Mobilidade Urbana é um conceito mais amplo que está ligado diretamente ao deslocamento nos espaços públicos e à garantia de acessibilidade a esses espaços e aos serviços públicos; municipalizar o trânsito é quando o Poder Executivo Municipal assume a gestão do trânsito local, conforme determinação legal prevista no Código de Trânsito Brasileiro.

3.2 Municipalização do Trânsito

Sobre a temática municipalização do trânsito, inicialmente se faz necessária contextualização histórica acerca do município como ente federado, concebido pelo pacto federativo nos termos do art. 18 da Constituição Federal. Este pacto inclui a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Brasil, 1988).

Com a Constituição de 1988, o Estado brasileiro adotou a descentralização na Administração Pública, resultando em várias responsabilidades para os municípios. Quanto às responsabilidades do governo local, considerando cada especificidade, passou a ser atribuição do município: cobrar tributos, planejar e executar as políticas de desenvolvimento urbano e socioeconômico, assim como o desenvolvimento político e cultural em âmbito local.

É importante ressaltar que a própria Constituição incluiu essa previsão de autonomia relativa aos assuntos locais aos municípios, com poderes executivos e legislativos próprios; devendo ser regido por Lei orgânica própria. A Lei orgânica garante sua autonomia política, respeitando a Constituição Estadual, sem ferir os parâmetros já definidos pela CF.

Segundo Uga (1991 apud Silva, 2007, p. 07), a “municipalização em sentido amplo implica novas relações de poder, em forma de gestão do Poder Público, com a participação do povo na formulação de políticas e no controle das ações dessas políticas”. Refletindo o papel do município como ente federado, é possível depreender que se trata do ente mais próximo do povo.

Portanto, é perceptível que o advento da nossa Constituição cidadã, possibilitou a municipalização das políticas públicas, o que resulta em mudanças significativas em várias áreas, concebendo maior autonomia local, demarcando uma série de transformações.

No que tange ao tema trânsito e município, a princípio é interessante continuarmos analisando a nossa própria Constituição Federal, que além de falar do pacto federativo, estabelece as competências de cada ente federado. E, embora o art. 22 verse que compete privativamente à União, legislar sobre trânsito e transporte, no art. 23, ela diz que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito”.

Por conseguinte, o artigo 30 da CF elenca as competências dos municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e, IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (Brasil, 1988, art. 30).

Portanto, a Constituição Federal previu a municipalização do trânsito e quase 10 anos depois foi criado um novo Código de Trânsito Brasileiro. Com 341 artigos, divididos em 20 capítulos, o CTB (Lei nº 9503/97 oriunda do projeto de lei 3710/1993) é um documento legal que define atribuições e competências das diversas autoridades e órgãos ligados ao trânsito do Brasil, fornecendo diretrizes para a engenharia de tráfego e estabelecendo normas de circulação, infrações de conduta e administrativas ligadas ao trânsito, além das medidas administrativas e penalidades para os diversos usuários desse complexo sistema. O CTB atual entrou em vigor no dia 22 de janeiro de 1998, sendo o quarto código de trânsito em nossa legislação nacional, já que tivemos os dois primeiros em 1941 e o terceiro em 1966. Porém, é importante destacar o decreto 8.324 do ano 1910¹ que é considerado a nossa primeira legislação de trânsito no Brasil (DENATRAN, 2010).

Para início de análise do Código de Trânsito Brasileiro é importante destacar uma questão inicial e primordial para qualquer estudo que envolva essa temática: O que é trânsito? Às vezes uma palavra tão simples, mas de significado tão complexo que fica difícil simplificá-lo em poucas palavras. Mas, em síntese, numa fria análise de letra de lei, é o espaço onde acontece o deslocamento de pessoas, veículos e animais. Porém, não se trata de um simples espaço, são vias terrestres do território nacional, abertas à circulação (ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, praias abertas à circulação pública, as vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas e as vias e áreas de estacionamento de estabelecimentos privados de uso coletivo – aqui estão incluídos os shoppings centers). Sendo via um “bem público de uso comum de todos” (Macedo; Mendes, 2019, p. 07). Portanto, um espaço amplo e democrático, o trânsito é um espaço de convivência social, sendo este compulsório; e, se trata de um fenômeno, complexo, com diversos atores e múltiplas relações, de variada normatização legislativa e em constante transformação.

O trânsito é feito por pessoas, dentro de uma dada sociedade, com grandes diferenças sociais e políticas. Assim, a disputa pelo espaço, pelo tempo, pelo acesso aos equipamentos urbanos e pela participação nas decisões de planejamento, tem uma base ideológica e política, dependendo do poder de cada grupo na sociedade. Isso pressupõe a análise das relações de poder na sociedade e a influência de pessoas e grupos tanto nas decisões das políticas de transporte e trânsito, como nas maneiras que as pessoas se apropriam das ruas e dos meios de transporte (Vasconcelos, 2022, p. 22).

Para este complexo sistema, existe uma variada normatização legislativa, sendo a principal, como supramencionado, a própria lei nº 9503/1997 que instituiu o CTB. É o próprio Código que institui a obrigatoriedade de integração de todos os municípios ao Sistema Nacional de Trânsito – SNT.

Para melhor compreensão deste estudo, é oportuno aprofundar a definição do SNT e as especificidades da sua estrutura e composição. De acordo com o art. 5º do CTB, o Sistema Nacional de Trânsito – SNT:

Conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades (Brasil, 1997).

Trata-se de um sistema político, que estabelece diretrizes para política nacional de trânsito e que busca uniformizar e padronizar os procedimentos, garantindo uma gestão holística e coesa do trânsito, definindo as competências de cada ente federado e dos órgãos/entidades ligados ao trânsito.

A seguir, em quadro didático, apresentamos os órgãos que compõem o SNT nos âmbitos federal, estadual e municipal:

¹ Decreto n 8324 de 27 de outubro de 1910 que aprovou o regulamento para o serviço subvencionado de transportes por automóveis. Aprovado pelo então Presidente da República Nilo Procópio Peçanha.

Quadro 1 - Composição do Sistema Nacional de Trânsito.

Instância	Órgãos Normativos e Consultivos	Órgãos Executivos		Agentes de Fiscalização	Órgão Recursal
		Trânsito	Rodoviário		
FEDERAL	CONTRAN	SENATRAN	DNIT	PRF/DNIT	JARI
ESTADUAL	CETRAN/ CONTRANDIFE	Órgão Executivo de Trânsito dos Estados. Ex: DETRAN	Órgão Executivo Rodoviário dos Estados. (Ex: DER/AGETO)	Agentes do Órgão Estadual e/ou Polícia Militar (convênio)	JARI
MUNICIPAL	-	Órgão ou entidade Municipal		Agentes do Órgão Municipal; Guarda Municipal (convênio); e/ou Polícia Militar (convênio).	JARI

Fonte: Adaptado de Macedo & Mendes, (2019).

O quadro acima é uma sistematização do que está disposto no art. 7º do CTB, o qual estabelece a composição do Sistema Nacional de Trânsito. Com essa estrutura multifacetada, o SNT visa a proteção da vida e a defesa da saúde pública em decorrência da violência viária, com base nos seguintes princípios: “segurança viária, fluidez do trânsito, conforto no trânsito, defesa ambiental e educação para o trânsito” (Macedo & Mendes, 2019, p. 09).

Após análise dessas questões iniciais acerca do SNT, seguindo a leitura do CTB, buscamos elencar as principais competências dos órgãos/entidades executivos de trânsito dos municípios, no âmbito de sua circunscrição. São atribuições do município definidas pelo CTB: artigo 1º, § 2º: assegurar o direito ao trânsito em condições seguras; artigo 8º: organizar e criar órgão ou entidade municipal de trânsito; artigo 16: criar a JARI; artigos 21, 23 e 24: municipalizar o trânsito, fiscalizar, planejar, organizar e operar o trânsito no âmbito da sua competência; artigo 74: criar área de educação; artigo 75: participar de programas nacionais de educação para o trânsito; artigos 93, 94 e 95: aprovação do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via quando da modificação das condições do trânsito; artigo 25: firmar convênios (Brasil, 1997).

Necessário ainda fazer um destaque ao artigo 1º, § 3º do CTB, quando traz expressamente que os órgãos/entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro (Brasil, 1997).

No entanto, para que o município possa gerenciar as competências que lhe são incumbidas legalmente e implementar políticas públicas na área de trânsito, é necessária a integração do município ao SNT. Esse processo é chamado de municipalização do trânsito e ele necessita de um rol de requisitos definidos legalmente.

Um instrumento fundamental para compreensão da municipalização do trânsito é a Política Nacional de Trânsito - PNT, que teve suas diretrizes inicialmente definidas pela Resolução do CONTRAN 166/2014, que foi revogada pela Resolução 514/2014. As diretrizes estabelecidas pela PNT contemplam a segurança viária, a promoção da cidadania, a educação para o trânsito, a mobilidade urbana, a acessibilidade, a inclusão social, o meio ambiente, proporcionando deslocamento com segurança e conforto aos cidadãos. Além de estimular a municipalização do trânsito e as legislações municipais que garantam desenvolvimento urbano sustentável.

Existe um material de fácil visualização, disponível no sítio eletrônico da Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN (antigo DENATRAN) sobre a municipalização do trânsito, instrumento que serve como um guia para o processo de integração. São roteiros teórico-práticos, baseados no CTB e na Resolução do CONTRAN 811/2020, que servem como

orientações para os gestores municipais implantarem o processo de integração ao SNT. Neles encontramos as etapas para o processo de municipalização.

Entretanto, para além de requisitos legais de integração ao Sistema Nacional de Trânsito, é imprescindível que todos os órgãos de trânsito (nas esferas federal, estadual e municipal) estejam integrados e engajados, formando uma rede que priorize a defesa da vida. Exige-se, principalmente, a compreensão da importância de planejar, a compreensão do espaço do trânsito como espaço de convívio social, para isso a gestão do trânsito deve pensar esse espaço de forma atrelada à qualidade de vida, à mobilidade urbana e à satisfação da garantia do direito de ir e vir, planejando e implementando políticas públicas de trânsito com base na Educação para o trânsito, no Esforço legal e na Engenharia de tráfego.

É razoável destacarmos a educação para o trânsito como o principal pilar, embora os pilares devam ser indissociáveis. A educação para o trânsito está prevista no Capítulo VI do CTB, que determina, entre outros aspectos que cada órgão/entidade de trânsito deve, obrigatoriamente, possuir uma coordenação de educação para o trânsito; as campanhas educativas devem acontecer em caráter permanente; e a educação deve ser promovida para o trânsito em todos os níveis de ensino regular (Brasil, 1997).

Portanto, é importante dar ênfase a esse pilar, pois o órgão/entidade municipal deve promover a educação de trânsito para todos, realizando parcerias com os diversos segmentos ligados ao trânsito ou ao ramo educacional, tanto instituições públicas quanto privadas. Além disso, deve-se fazer um trabalho junto à sociedade civil, buscando ouvir e ser ouvido. Os projetos de educação para o trânsito devem alcançar as mídias sociais, como o rádio, TV, redes sociais, etc. O tema deve fazer parte do dia a dia das pessoas. A educação para o trânsito deve buscar a mudança de comportamento, deve ser crítica e reflexiva, portanto, deve ser perene, constante e intermitente, pois conforme disposto no art. 74 do CTB: “A educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário para os componentes do Sistema Nacional de Trânsito” (Brasil, 1997).

Já a Engenharia de Tráfego está ligada diretamente ao planejamento territorial, ao desenvolvimento urbano e à acessibilidade; pensar o trânsito considerando o presente e o futuro a partir de projeções geométricas e obras de infraestrutura sustentáveis, com um município sinalizado e que proporcione harmonia entre os pedestres e os veículos, garantindo um trânsito com segurança e fluidez.

O outro pilar é o Esforço Legal, considerando a necessidade constante de aprimoramento e discussão da legislação de trânsito e sua aplicação, bem como a fiscalização de trânsito como fundamental para fazer cumprir o ordenamento, para o combate da violência no trânsito, para controle e avaliação da política implementada. Convém por ora destacar o poder de polícia dos órgãos/entidades de trânsito, o qual é uma atividade inerente à administração pública; é um poder com base no princípio da legalidade e, segundo o art. 269 do CTB, tem como objetivo “a proteção à vida e à incolumidade física das pessoas”.

E, não poderíamos deixar de mencionar a Lei nº 13.614/2018 que criou o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNATRANS) e incluiu no CTB o art. 326A, estabelecendo o desafio de promover em 10 anos (2019 a 2028) a redução dos números assustadores de mortes no trânsito no Brasil. Se trata de um plano integrado que apresenta as diretrizes a serem implantadas pelos órgãos de trânsito, inclusive a obrigatoriedade da municipalização do trânsito. O plano tem enfoque na educação para o trânsito, coleta de dados estatísticos, engenharia de tráfego e na fiscalização.

Por fim, ao evidenciarmos esses pilares e todo aparato legal em torno do processo de municipalização do trânsito, buscamos refletir sobre a sua importância no sentido de satisfação do direito à cidade. Portanto, municipalizar o trânsito é responsabilidade social e comprometimento com a preservação da vida dos cidadãos, garantindo qualidade de vida, organização do convívio harmônico da sociedade e segurança viária.

Nos dias de hoje, infelizmente, ainda é perceptível o baixo quantitativo de municípios integrados ao SNT em todos os estados da federação. Recentemente o CTB completou 25 anos de vigência, porém os números ainda são muito tímidos de

municípios integrados ao SNT. Fazendo uma breve consulta aos dados da Secretarial Nacional de Trânsito, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1846 se integraram ao Sistema Nacional de Trânsito, o que corresponde a um percentual de 33,1% (Mês de referência: janeiro/2023). Usando como exemplo novamente a realidade do Tocantins, sendo o estado mais novo da federação, são 139 municípios e somente 07 integrados ao SNT (Araguaína, Colinas do Tocantins, Guaraí, Gurupi, Palmas, Paraíso do Tocantins e Porto Nacional), o que corresponde a um percentual de 5%. Essa demora tem angariado uma série de problemas aos cidadãos e aos próprios municípios.

4. Considerações Finais

A partir do exposto, fica perceptível que o furto ao direito à cidade sob a perspectiva da mobilidade urbana é um tema que merece investigação e reflexão. Sabendo que os problemas envolvidos à mobilidade urbana são múltiplos e crescentes, se faz necessária uma análise interdisciplinar e por diferentes óticas, para assim entendermos a complexidade que interliga a mobilidade, a acessibilidade, a inclusão social e o planejamento urbano.

Entende-se que o presente artigo atingiu seu objetivo principal, tecendo uma análise do direito à cidade nesta perspectiva da mobilidade urbana, destacando o Plano de Mobilidade Urbana Municipal e a Municipalização do Trânsito como efetivação do direito à cidade.

Por fim, ao evidenciarmos as especificidades e os desdobramentos acerca dos PlanMobs e do processo de Municipalização do Trânsito, buscamos refletir sobre a importância para efetivação do direito à cidade. Mas, fica o questionamento: é possível depreender que o PlanMob e a Municipalização do trânsito garantem por si só o direito à cidade à população? Não! Não podemos conjecturar que os problemas públicos relacionados à efetivação ao direito à cidade se restrinjam à construção do PlanMob ou à integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito, pois os problemas públicos de mobilidade urbana e macroacessibilidade estão para além dos instrumentos legais [embora perpassem por eles]. Portanto, a construção de um plano de mobilidade urbana realizado com qualidade, considerando todos os usuários das vias, condizente com a realidade local, elaborado seguindo as etapas previstas legalmente, com a participação da sociedade e comprometida com a inclusão social e o bem estar da população, tendo como base a acessibilidade e a sustentabilidade, aliado ao compromisso dos gestores públicos com os pilares da gestão do trânsito local, com eficiência, eficácia e continuidade das políticas públicas de mobilidade urbana, é que alcançaremos a efetividade do direito à cidade.

Referências

- Boás, A. (2020). *Aspectos jurídicos da municipalização do trânsito em Paço do Lumiar e seus impactos socioespaciais*. Trabalho de conclusão de curso (TCC).
- Bezerra, A. L. R., Felipe, A. J. V., Silva, T. B. da., Guedes, L. R., Andrade, S. S. F., & Batista, L. S. (2022). Expansão urbana e mobilidade: estudo de caso em Patos - PB. *Research, Society and Development*, 11(2). <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i2.24448>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.
- Brasil. (1997). *Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503/compilado.htm.
- Brasil. (2007). *PlanMob: Construindo a cidade sustentável*. Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana, Ministério das Cidades. Brasília, DF.
- Brasil. (2012). *Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF.
- Brasil. (2013). *Cartilha da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana*. Ministério das Cidades. Brasília, DF.
- Brasil. (2014). *Resolução no 514, de 18 de dezembro de 2014, do Conselho Nacional de Trânsito*. Dispõe sobre a Política Nacional de Trânsito, seus fins e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Contran.
- Brasil. (2018). *Lei no 13.614, de 11 de janeiro de 2018*. Cria o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans) e acrescenta dispositivo à Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre regime de metas de redução de índice de mortos no trânsito por grupos de habitantes e de índice de mortos no trânsito por grupos de veículos. Brasília, DF.

- Brasil. (2020). *Lei no 14.000, de 19 de maio de 2020*. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios. Brasília, DF.
- Brasil. (2020). *Resolução no 811, de 15 de dezembro de 2020, do Conselho Nacional de Trânsito*. Estabelece procedimentos para integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), por meio dos seus órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários ou diretamente por meio da prefeitura municipal, em cumprimento ao que dispõe o art. 333 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Brasília, DF: Contran.
- Câmara dos Deputados. (2020). *Nova Lei prorroga prazo para municípios elaborarem plano de mobilidade urbana*. <https://www.camara.leg.br/noticias/662860-nova-lei-prorroga-prazo-para-municipios-elaborarem-plano-de-mobilidade-urbana/>
- Carlos, A. F. A. (2020). Segregação socioespacial e o “direito à cidade”. *Geosp – Espaço e Tempo (On-line)*, 24(3), 412-424. <http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/177180>
- Carvalho, C. O., Brito, F. L. (2016). Mobilidade urbana: conflitos e contradições do direito à cidade. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 7(2), 103-132.
- Denatran. (2010). *100 anos de Legislação de Trânsito no Brasil: 1910- 2010*. Brasília: Ministério das Cidades.
- Macedo, L., & Mendes, G. (2019). *Curso de Legislação de Trânsito*. Ed. Juspodivm.
- Martins, K. (2012). *Expansão urbana desordenada e aumento dos riscos ambientais à saúde humana: o caso brasileiro*. Planaltina. DF.
- Mello, A., Portugal, L. (2017). Um procedimento baseado na acessibilidade para concepção de Planos Estratégicos de Mobilidade Urbana: o caso do Brasil. *Revista EURE*, 43(128), 99–125.
- Palmas. (2023) *Resultado das pesquisas*. Consórcio PlanMob Palmas, TO: 2023. <https://planodemobilidade.palmas.to.gov.br/>
- Ribeiro, J. L. P. (2014). Revisão de Investigação e Evidência Científica. *Psicologia, Saúde & Doenças*, 15 (3), 671-682. <https://scielo.pt/pdf/psd/v15n3/v15n3a09.pdf>
- Silva, R. R. T. (2007). *Contribuição à tomada de decisão para a integração dos municípios brasileiros ao sistema nacional de trânsito*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- SIMOB/ANTP. (2020). *Relatório geral*. Associação Nacional de Transportes públicos. 127 p.
- Vasconcelos, E. A. (2022). *Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas*. Annablume.