



Argumentos para defesa da proposta de emenda constitucional do direito social à mobilidade urbana

João Alencar Oliveira Júnior, D.Sc.

Engenheiro civil e doutor em Engenharia de Transportes, Analista de infraestrutura, superintendente no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, Diretoria de Infraestrutura de Mobilidade, Tânsito e Tráfego – Dimob, Autoridade Pública Olímpica – APO
E-mail: joao.alencar@apo.gov.br; adv.jalencarjr@yahoo.com; jalencarjr@yahoo.com

A necessidade de reconhecimento da mobilidade urbana enquanto direito social, por meio de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), foi apresentada no artigo *Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social*, apresentado e publicado no XVI Congresso Latinoamericano de Transporte Público e Urbano – XVI CLATPU, em outubro/2010, na Cidade do México/DF, republicado na *Revista dos Transportes Públicos* nº 27, 2011. (Oliveira Júnior, 2010 e 2011).

Ideia precursora sobre um tema que somente agora chega às ruas, na pauta das reivindicações sociais. Todavia, aqueles que engrossam as multidões nas ruas ainda não compreenderam que a mobilidade urbana não pode ser entendida apenas como transporte público e, muito menos, ser reduzida à discussão da tarifa. Nas cidades, entre uma manifestação e outra, depredações e vandalismos, sequer foi citada esta lei federal da mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2012), embora traga um convite ao estabelecimento de *pactos sociais pela mobilidade urbana*, ou seja, um mapa do caminho para que a sociedade civil refaça o contrato social de se viver em cidades.

Nessa lei, a questão do financiamento não foi olvidada. O que está esquecida é a capacidade proativa dos gestores municipais de apresentarem uma pauta balizada, que dê início à discussão do financiamento de uma *mobilidade urbana que seja de todos, para todos e financiada por todos*, não apenas na construção de sua infraestrutura, mas, principalmente, no financiamento de um sistema de mobilidade urbana operado por diversas modalidades de transportes, integrado física, operacional e institucionalmente, em



www.antp.org.br

quantidade e qualidade, com tarifa módica em se tratando do transporte público (inclusive a bicicleta) e gratuito no uso da infraestrutura disponível aos pedestres e aos ciclistas (passeios, calçadas, ciclofaixas e ciclovias etc.).

Portanto, argumentar mais uma vez em sua defesa não é apenas um dever, mas, sim, uma obrigação, pois visa consolidar a importância da mobilidade urbana na agenda política e de Estado do país, especialmente na reforma da Carta Magna, porquanto na Constituição cidadã deveria estar presente o direito social à mobilidade urbana, porque aqueles direitos sociais que guardam relação com as funções urbanas já o foram, por exemplo, a moradia, o trabalho e o lazer (Oliveira Júnior, 2010 e 2011). Sem falar de outros como a saúde e a educação, pois se não existir um eficiente e equânime sistema de mobilidade urbana, dificilmente serão devidamente exercidos pelos cidadãos.

INTERPRETANDO A LEI DE MOBILIDADE URBANA

Em 2012, temos a promulgação da Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587), que estabeleceu um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos, que deverá nortear a ação dos entes federativos (União, Estado e Município) nessa temática. Em Oliveira Júnior (2013), estão comentados aqueles marcos no artigo Princípios, diretrizes e objetivos da Lei nº 12.587/2012: por um pacto social em prol da mobilidade urbana, publicado no nº 12 da *Revista UFG*, da Universidade Federal de Goiás. Dessa forma, tornou-se evidente e impositivo que a ação estatal em mobilidade urbana, por quaisquer dos níveis de governo, necessitará estar em consonância com a lei federal, ou seja, por ela balizada. Implica dizer que a prioridade no uso dos recursos públicos deverá ser obrigatoriamente no transporte não motorizado e no transporte público. Basta um pouco de exercício interpretativo para compreender que *as modalidades de transporte individual por automóvel e por motocicleta não devam ser as prioridades nos investimentos em mobilidade urbana realizados com recursos públicos federais, estaduais e municipais*.

Convém esclarecer que, embora não sejam prioridades, aquelas modalidades não podem ser ignoradas e as políticas públicas a serem implantadas deverão redimensionar o papel do uso do automóvel e da motocicleta em nossas cidades. Objetivando a redução gradativa da importância daqueles modos de transportes na matriz modal de viagens, por meio de políticas de desestímulo e de mudança na matriz modal, migrando viagens individuais para

aquelas realizadas por transporte público de passageiros e por transporte não motorizado. Tornando-os modos alimentadores e complementares ao deslocamento por transporte público, enquanto principal modalidade de transporte motorizado a ser usada pela população, depois das viagens não motorizadas, quando se totalizam as viagens a pé e por bicicleta.

Em caso de recursos públicos flagrantemente utilizados apenas para facilitar e estimular o uso de veículos individuais (automóveis e motocicletas), mediante o aumento da oferta de capacidade viária, sem que se respeitem os ditames da lei – prioridade aos pedestres, ciclistas e os usuários de transportes públicos –, caberá atuação incisiva e tempestiva do Ministério Público, enquanto fiscal da lei.

O Brasil é um país curioso, pois conforme demonstrado em Oliveira Júnior (2010 e 2011), a evolução dos direitos sociais no país não seguiu uma trajetória retilínea, pois direitos sociais foram criados em regimes de exceção que, por sua vez, restringiam os direitos políticos. Parece-me patente que, mais uma vez, invertemos a lógica do reconhecimento dos direitos sociais, pois mesmo antes de assim ser reconhecido o direito à mobilidade urbana, já se encontra balizada a atuação do Estado nessa temática por meio da aplicação da Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).

É mister frisar que o reconhecimento de um direito social, geograficamente situado no artigo 6º da Constituição Federal, ou mesmo posicionado em outro artigo, possui eficácia limitada. Por tal razão, a doutrina jurídica o classifica como norma programática. Para ter concretude e o alcance a que se propõe, é necessária uma ação positiva do Estado, mediante políticas, programas e ações governamentais, somente tangíveis caso existam recursos financeiros suficientes no tempo e no espaço. Possibilitando, assim, estabelecer metas para equacionar o passivo da mobilidade urbana, que vai desde a falta de calçadas, passeios e infraestrutura cicloviária até a construção e operação de redes multimodais de transportes públicos, operando de forma eficiente e eficaz e a preços módicos, cabendo ao Estado aplicar o *princípio da equidade* no atendimento daqueles que, em razão de insuficiência de renda, não utilizam os transportes públicos. Não é social e economicamente justificável a aplicação equivocada do *princípio da igualdade*, sendo esse o princípio por trás da defesa do transporte gratuito, inclusive beneficiando a quem não necessita, pois a justiça e a equidade social necessariamente implicam no tratamento desigual e diferenciado àqueles que são desiguais.



www.antp.org.br

Ouso provocar os demais com a assertiva de que triste é o país no qual os legisladores e técnicos não conseguem pensar fora da “caixa” ou do “quadrado”, ou mesmo compreender o que existe dentro dela. Quando me refiro a “caixa” estou me referindo ao conteúdo da Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Será que não compreendem que quando defendo a PEC da Mobilidade Urbana estou de fato a favor do transporte público e do não motorizado, porquanto acredito que o uso do automóvel e da motocicleta nas cidades deverá ser reestruturado e fortemente limitado, conforme sinaliza e impõe a lei? Até parece que o Parlamento aprovou uma lei e agora não sabe o seu significado e alcance! Assim como os técnicos quanto a sua aplicação. Mas e a população, será que sabe da força dada pela lei à sociedade civil?

Nas palestras que ministro pelo país sobre a Lei de Mobilidade Urbana costumo iniciar com uma simples pergunta. Quem da plateia ouviu falar na existência dessa lei? Em média, não passam de 10% dos presentes aqueles que já ouviram falar da lei! No entanto, faço uma segunda pergunta. Daqueles que responderam saber da lei, quantos a leram? Cai pela metade o total de braços levantados. Não me atrevo a perguntar àqueles que a conhecem e a leram, quantos entenderam e compreenderam sua abrangência e alcance. Ouso formular mais uma questão: você a leu e a analisou? A qual dos grupos você pertence, aos 5% a 10% ou aos 90% que a desconhecem? Em qual dos grupos estão nossos gestores públicos responsáveis para dar-lhe efetividade? Como anda a leitura e o seu debate nas nossas municipalidades? Será que os secretários, prefeitos e vereadores já se apropriaram do que diz e exige a norma, no sentido de prover uma ação afirmativa do Estado (poderes Legislativo e Executivo dos municípios), por meio da destinação de orçamento municipal para revolucionar a mobilidade urbana em suas cidades? O que estão fazendo as demais autoridades estaduais quanto à mobilidade urbana metropolitana? O que estão providenciando nossos parlamentares municipais, estaduais e federais quanto à garantia de recursos públicos para mobilidade urbana nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e nos Planos Plurianuais (PPAs)?

O que está fazendo a sociedade civil quanto ao seu empoderamento (*empowerment*) e apropriação dos conteúdos, abrangência e alcance dessa lei? O que você está fazendo nesse sentido? Implica perguntar o que o cidadão dotado de consciência social sobre seus direitos sociais, participante de espaços privilegiados de decisão, está fazendo enquanto ação coletiva para superar uma dada realidade? Será por meio de quebra-quebra e vandalismo?

Ou será que tal empoderamento ainda não está sendo efetivo e viabilizado pelo Estado devido a não aplicação da Lei de Mobilidade Urbana?

ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO DIREITO SOCIAL AO TRANSPORTE – PEC 90/2011

Creio que se você faz parte daqueles 5% que conhecem e leram a Lei de Mobilidade Urbana, compreendeu que essa é mais do que transporte público e não se limita à questão da tarifa ou gratuidade. Certamente irá entender as limitações da abrangência da PEC 90/2011 conforme passarei a abordar em alguns aspectos.

Em 29 de setembro de 2011, por iniciativa da deputada federal Luiza Erundina, foi proposta emenda constitucional no sentido de reconhecer como direito social o “transporte”, com a inclusão desse vocábulo no *caput* do artigo 6º, da Constituição Federal. No texto apresentado na “justificação” que fundamenta a proposta, não está claro a que tipo de transporte o direito visa assegurar. No entanto, sendo generoso na interpretação do dispositivo, parece-me que busca associá-lo apenas ao direito ao transporte público, pelo seguinte argumento utilizado:

[...] o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção. Portanto, a evidente importância do transporte para o dinamismo da sociedade qualifica sua aposição na relação dos direitos sociais expressos no art. 6º da Constituição (PEC 90/2011).

Será que aqueles que possuem seus próprios meios (automóvel e motocicleta) não poderiam ser também beneficiados, pois de fato também são modos de transportes? Isso sem citar a questão da escala geográfica, pois pode ser tanto o urbano como o interurbano de longa distância, não está dito de que se trata de transporte urbano, *nenhum adjetivo qualifica o dispositivo*.

Desta forma, na falta de definição mais precisa, caberá a uma norma infraconstitucional (diga-se lei federal) interpretar o desejo do constituinte reformador quanto ao que na prática significará direito social ao “transporte”, para quando o Estado desenhar as políticas, programas e ações e reservar recursos públicos para que sua ação positiva materialize o exercício desse direito.

Ora, pois! Já temos uma norma balizando os limites do que seria o direito à mobilidade urbana em nossas cidades (nos aspectos urba-

no e, inclusive, metropolitano), de maneira não abstrata e mais incisiva ao afirmar que a prioridade da mobilidade urbana em nossas cidades, dada pela Lei nº 12.587/2012, deverá ser dos transportes públicos e daqueles não motorizados, ou seja, a mobilidade urbana possui um menor grau de abstração do que o termo “transporte” proposto na PEC 90/2011, sem nenhum adjetivo que o classifique e imponha limites geográficos para o seu provimento.

A proposição da PEC 90/2011 retrocede até setembro de 2011, ou seja, antes da promulgação da Lei nº 12.587/2012 e da veiculação do artigo que propunha o direito à mobilidade urbana. Entendo que a atitude técnica e política mais correta nesse momento histórico de chamamento da sociedade à construção de pactos sociais seria readequar a proposição ao espírito da Lei de Mobilidade Urbana e não apenas atender ao clamor e rumores das ruas, quando o tema do custo da tarifa dos transportes públicos passou a ser o estopim dos movimentos sociais em junho/julho/2013. A partir daí, a PEC 90/2011 voltou a ser destaque e a tramitar a passos largos na Câmara Federal, sem que se fizesse um contraponto aos avanços experimentados na Política Nacional de Mobilidade Urbana verificados nos últimos anos, inclusive com a positivação da política, que abordou o tema não apenas pela dimensão do transporte público, mas, também, na integralidade que exige o enfrentamento da problemática da mobilidade urbana em nosso país, quando, além disso, tornou prioritário o transporte não motorizado – a pé e bicicleta.

Em setembro de 2013, coincidentemente, estava em Brasília e participei, na qualidade de ouvinte e cidadão, da 1ª Audiência Pública para discutir a PEC 90/2011, promovida por Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Durante a audiência ficou patente a falta de entendimento de que a simples aprovação da PEC 90/2011 não tornará gratuita a tarifa do transporte público nas cidades brasileiras, muito menos que tal custo de gratuidade não poderá ser coberto pelo Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), conforme defende e argumenta a proponente da PEC 90/2011, exatamente a mesma proposta feita nos anos 1990 em São Paulo. Vejamos alguns destes argumentos que, se não tivermos cuidado, poderão causar frustrações se aprovada a PEC 90/2011 com a redação atual. Embora possua mérito quanto à discussão, ainda falta a atualização do conceito de “transporte” para “mobilidade urbana”, ocorrido nas últimas décadas por alguns técnicos, tomadores de decisão e políticos, que não incorporaram os avanços do conceito.



www.antp.org.br

Alguns argumentam que, com a aprovação da PEC 90/2011, poder-se-ia ter transporte gratuito nas cidades brasileiras, conforme defendem os representantes dos movimentos sociais ao proporem que não se pague tarifa no transporte público, sendo esse ônus repassado integralmente ao erário, inclusive com a prestação do serviço feita exclusivamente por operadores públicos, sem participação de operadores privados, o que em si contraria dispositivos constitucionais relacionados à ordem econômica. Complementarmente, afirmam ser possível cobrir tal custo com recursos provenientes da cobrança de taxa adicional ao IPTU. Trata-se de uma discussão ideológica, descontextualizada da realidade do país, quanto à capacidade do Estado (União, Estados e Municípios) de suprir as necessidades sociais da população em sua integralidade, sem a participação do mercado e sem a participação da própria sociedade pagando por parte da prestação dos serviços. Desta maneira, vamos dissecar, camada por camada, esse jogo retórico de palavras, do que é e para que serve um direito ser reconhecido como social.

Lembrem-se do que disse sobre a geografia do artigo 6º da Constituição Federal, que reconhece e cria os direitos sociais. Uma de suas características é o fato de ser tida como norma programática e de eficácia limitada. O que vem a ser isso? Significa que o Estado reconhece o direito social e que, a partir disso, o cidadão pode dispor desse direito subjetivo e cobrar a sua prestação perante o Estado, inclusive por via judicial. Por sua vez, o Estado deve entendê-lo como um direito-dever.

Para ser efetivo o direito social, ou seja, suprir sua eficácia limitada, o Estado deverá criar e implantar programas e ações governamentais, obviamente com dotação orçamentária que traduza na prática como o cidadão vai receber essa contraprestação do Estado. Inclusive, mediante a aplicação dos limites impostos pelos *princípios do mínimo vital* e o da *reserva do possível* que também podem ser aplicados ao tema da mobilidade urbana, principalmente, em razão do custeio do serviço pelo erário público, contraposto às múltiplas demandas sociais a serem atendidas pelo Estado, implicando em limites para sua prestação, sendo ponderado ou temperado pela aplicação do *princípio da equidade*, pois é aquele que mais se adequa à prática da justiça social e da redução da inequidade. Será que alguém já parou para pensar o que seja mínimo vital e a reserva do possível em mobilidade urbana, num país tão diversificado e cheio de contrastes quanto o nosso, com escalas urbana e de renda tão distintas? Seria um bom exercício àqueles que defendem a gratuidade plena nos transportes públicos pensar um pouco sobre isso, não



www.antp.org.br

apenas nas médias e grandes cidades e capitais de Estado, mas também naquelas que não possuem transporte público.

Em tese, um direito social deveria compreender o conjunto da população brasileira, isto é, quanto maior sua abrangência, maior o número de pessoas que poderiam ser beneficiadas ou mesmo capazes de judicializar sua demanda. Portanto, como ficaria a abrangência desse direito social se restrito ao transporte, em particular ao transporte público nas cidades brasileiras?

Quando trabalhava na Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (Semob) no Ministério das Cidades (MCidades), coordenei por dois anos a equipe técnica responsável pelo levantamento de informações sobre a utilização do vale-transporte, a partir de questionário enviado para os municípios com população acima de 50 mil habitantes e preenchimento em formulário eletrônico, complementadas com informações disponíveis no Portal da Mobilidade Urbana, da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) e de anuários da Confederação Nacional de Transportes (NTU). A tabela 1, a seguir, nos dá uma imagem aproximada do total de municípios brasileiros que possuem sistema de transporte público por ônibus. Isto quando se tem como atributos e características a existência de frota com linhas regulares na sede do município, com frequência, horários, regularidade, itinerários, cobrança de tarifa, operado por empresas públicas e/ou privadas, mediante delegação do serviço público. Não utilizávamos a Pesquisa de informações básicas municipais – Munic/IBGE, pelo simples fato dela contabilizar linhas entre a sede do município e seus distritos na área rural, mesmo inexistindo linha regular operando na sede do município. Isto é, a característica dessa linha era rural e não de transporte público urbano operado por ônibus, conforme entendemos.

Tabela 1
Total de municípios brasileiros e aqueles com transporte público por ônibus

Região	Municípios com ônibus		Número de municípios	Municípios com ônibus		
	Total	%		Total	% com ônibus	< 100 mil habitantes
Norte	28	7,09	449	6,24	9	19
Centro-Oeste	19	4,81	466	4,08	3	16
Nordeste	68	17,22	1.794	3,79	15	53
Sudeste	192	48,61	1.668	11,51	57	135
Sul	88	22,28	1.188	7,41	41	47
Total	395	100,00	5.565	7,10	125	270

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados na pesquisa de vale-transporte do MCidades, em maio/2012.

Embora números absolutos não sejam desagregados o suficiente para analisar individualmente cada município, considerando-se o quanto representam em termos de população urbana e desses quantos utilizam o transporte público na sede municipal, fica patente que uma minoria dos municípios brasileiros possui sistemas de transportes públicos operados por modo ônibus (em média, 7,10%). Aqueles nos quais o serviço existe aumentam nas regiões mais ricas do país – o Sul e o Sudeste – pelo efeito renda e população urbana. Então, como fica o exercício de um direito que será para alguns e não para todos, caso a PEC seja aprovada, sopesando, ainda, que pretenda tratar de “transporte público”?

Claro que, se cruzarmos essas informações com aquelas relativas à população urbana que utiliza o transporte público por ônibus, certamente estaremos tratando dessa escala em milhões de pessoas, mas poderia ser mais, se considerássemos o conceito de mobilidade urbana, no qual seriam atingidas todas as cidades brasileiras, pois nascemos pedestres e aqueles com um pouco mais de habilidade poderão ser ciclistas, pois a prioridade da Lei nº 12.587/2012, igualmente, contempla o transporte não motorizado. Até mesmo para atender outra previsão legal do marco regulatório da pessoa com deficiência, pois a população também se desloca a pé e por cadeiras de rodas nos passeios pelas ruas das cidades e não apenas por transporte público motorizado. A infraestrutura de passeios para pedestres, calçadas, ciclofaixas e ciclovias para ciclistas é um passivo urbano que demorará décadas para ser solvido. É mister destacar que, embora exista obrigatoriedade de elaboração de planos de mobilidade urbana apenas para municípios acima de 20 mil habitantes, nada impede que municípios menores, facultativamente, possam se planejar seguindo os princípios, diretrizes e objetivos daquela lei federal.

A Constituição Federal optou pela divisão geograficamente distribuída de forma federativa, atribuindo-se deveres e obrigações e, também, competências privativas para cada ente federativo. Nessa partição, coube ao município regular, prestar ou delegar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, CF), como o transporte público de passageiros (art. 30, V, CF). Portanto, é de *competência exclusiva* do município definir o que seja serviço de transporte público, bem como, definir regras para sua prestação direta ou indireta, por operadores privados, mediante certame licitatório. A aprovação da PEC 90/2011 não terá o condão de torná-lo gratuito nas cidades que operam tais serviços públicos, pois cabe apenas ao município, mediante iniciativa do Poder Executivo, a propositura de lei municipal estabelecendo tal gratuidade, assim como, definin-



do a fonte de custeio extratarifário desse benefício. A competência do município não será derogada pela aprovação da PEC 90/2011. Cabe esclarecer que a gratuidade no transporte público já é possível hoje e pode ser implantada imediatamente, basta que se defina a fonte de custeio, aplicando-se, em especial, o artigo 9º da Lei de Mobilidade Urbana.

Um segundo argumento equivocado é a fonte de custeio da almejada gratuidade no transporte público ser coberta pelo IPTU. Acredita-se que seja um mero discurso retórico essa proposição, uma vez que existe vedação constitucional que proíbe tal tipo de uso, *vide* art. 167, IV, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

Dessa forma, caso não se tenha outra PEC para mudar esse dispositivo, é impossível ter imposto como fonte de custeio de transporte ou da mobilidade urbana. A essa espécie de tributo não se pode dar tal destinação, por mais meritória que possa ser tal intenção.

Existem outros problemas de ordem técnica e de financiamento público, com implicações nos princípios do mínimo vital, da reserva do possível e da responsabilidade fiscal, quando se defende a gratuidade no transporte público, assunto vasto que, para ser devidamente tratado, cabe outro artigo. Fiquemos apenas com a menção da demanda artificial criada pelo fato de ser de “graça”, pois o aumento da demanda de viagens no transporte público que poderiam ser realizadas a pé e por bicicleta poderá ocorrer, na medida em que inexistente onerosidade para quem utiliza. De “graça”, por que não embarcar no ônibus para se deslocar alguns quarteirões? Neste caso, aquele que precisa desse veículo para se deslocar alguns quilômetros não encontrará lugar disponível! Como se resolve esse excesso artificial de demanda? Aumentando-se a frequência e a frota, produzindo mais quilometragem rodada, mais consumo de combustível e mais emissão de gases de efeito local (GELs) e estufa (GEEs), impactando nos custos socioambientais e elevando as despesas para o erário público, pela aquisição de frota para atender uma demanda desnecessária em razão da não onerosidade. Ou seja, aumenta-se a ineficiência na operação do serviço de transporte público.

Isto sem falar no custo do vale-transporte, equacionado a mais de 25 anos, responsável por 30% a 40% da demanda do transporte público, devido à população economicamente ativa possuir carteira de trabalho assinada, sendo o empregador responsável majoritariamente pelos custos de transporte do seu funcionário, que somente comprometeria até 6% do seu salário com o custo do transporte público. Inclusive tramita projeto de lei (PLS 242/2013) ampliando o benefício para 100% custeado pelo empregador. Quanto custa financiar integralmente o transporte público para toda a população? Não seria mais justo e racional tê-lo em quantidade e qualidade, com bons níveis de serviço e cobrada uma tarifa a preços módicos, mesmo que não cubra integralmente os custos reais para operá-lo, cabendo ao Estado e à sociedade a cobertura do déficit quando se pratica um preço de tarifa diferente daquela que remunera os custos efetivos na sua prestação? Aplicando-se corretamente o princípio da equidade para beneficiar quem menos pode, em termos de renda, para usufruir do benefício e ter seu custo de transporte público financiado em parte ou integralmente pela própria sociedade, por meio do Estado, viabilizando uma *mobilidade urbana de todos, para todos e financiada por todos*. Tal iniciativa já pode ser imediatamente adotada pela utilização da Lei de Mobilidade Urbana.

DIREITO SOCIAL À MOBILIDADE URBANA: PORQUE O DEFENDO

Argumentos velados estão sendo ditos quando se discute o direito social à mobilidade urbana. Alguns dizem que se trata de um conceito muito abstrato, de difícil materialidade e não bem definido. Outros dizem que quando colocarmos o termo “mobilidade urbana” no artigo 6º da Constituição Federal, também estaríamos defendendo o automóvel. Ora, se você me acompanhou até aqui e tiver lido a Lei de Mobilidade Urbana compreenderá que é exatamente a expressão “mobilidade urbana” que se encontra positivada na Lei nº 12.587/2012. Concordo que exista um pouco de dificuldade para quem não seja da área entender a abrangência dos conceitos que envolvem a complexidade da mobilidade urbana. Com a Lei nº 12.587/2012, a abstração foi bastante reduzida pelo simples fato de estabelecer os parâmetros e limites legais para os entes federativos atuarem nas suas esferas administrativas dentro dessa complexa questão.

Priorizar o automóvel ou a motocicleta (transportes individuais privados) não somente contraria uma lei infraconstitucional, mas, também, passaria a contradizer uma norma constitucional (caso seja aprovado



www.antp.org.br

o direito à mobilidade urbana). A Lei nº 12.587/2012 conformará a materialização da “abstração” da mobilidade urbana enquanto direito social, na qual a “prioridade” do transporte individual (automóvel e motocicleta), embora na última posição, não poderá ser deixada sem controle e regida pelo princípio do *laissez faire* (presença mínima do Estado e liberdade de mercado para atuar), pois nada pior para uma cidade do que a inexistência de sua própria política municipal de mobilidade urbana, assim como, por preconceito, não se delinear políticas para o uso restritivo e limitado que se deverá dar ao transporte individual privado. Afinal de contas, a fera precisa ser domada!

A presença do automóvel em nossas cidades ainda permanecerá por muitas décadas, pois um dos principais problemas atribuídos a ele era a questão ambiental (emissão de GELs e GEEs) decorrente da queima de combustíveis fósseis, limitação resolvida pela melhoria na eficiência de queima ou total substituição por biocombustíveis ou energéticos menos emissores de carbono ou de emissão zero. No entanto, agora temos congestionamentos verdes, que não resolvem o problema da mobilidade urbana. A fera continua a solta!

Se a “abstração” da mobilidade urbana já foi positiva na Lei nº 12.587/2012, por qual razão defendo a PEC da Mobilidade Urbana ao invés da PEC do Transporte? Vamos aos porquês!

Primeiro, porque o artigo 30, V, da Constituição Federal não reconheceu o serviço de transporte público como direito social, assim como, também, é falacioso atribuir o “direito de ir e vir” como se fosse o direito à mobilidade urbana, pois aquele se trata de um direito civil, enquanto esse é direito social de 2ª geração (Oliveira Júnior, 2010 e 2011). Ou seja, no ordenamento jurídico nacional não existe positivado o direito social à mobilidade urbana. Para tanto, necessário se faz a propositura da PEC da Mobilidade Urbana conforme a defendo desde 2010.

Aqueles que há mais tempo trilham a senda da defesa do transporte público e do não motorizado, hoje denominados de mobilidade urbana, testemunham que nunca se destinou tamanho volume de recursos públicos para o investimento em infraestrutura de mobilidade urbana, com bilhões de reais alocados e outros prometidos. No entanto, esquecem que os tantos zeros traduzidos em orçamento dos planos plurianuais (PPAs) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) são programas governamentais e não políticas de Estado, pois não expressam uma agenda estratégica de Estado, que perpassa vários governos, independentemente de quem esteja ocupando o Palácio do Planalto, o Palácio da Abolição (Estado do Ceará) ou o Paço Municipal.

Da mesma forma, quem garante que a lei de mobilidade terá vida longa e que de uma hora para outra não seja revogada e substituída por outra restabelecendo a primazia do transporte individual motorizado? Quem me garante que a expressão “mobilidade urbana” permaneça no nosso ordenamento jurídico pelas próximas gerações, permitindo, assim, atacar o enorme passivo da mobilidade urbana nas cidades? Reconhecendo-a como direito social é possível mantê-la para as futuras gerações.

Tais preocupações são pertinentes, uma vez que recentemente a Lei nº 12.865/2013 mudou o entendimento de que o serviço de transporte individual de passageiros não seja transporte público, isto é, não seja serviço público, pois ao retirar a obrigatoriedade do regime de permissão para delegá-lo a pessoa física, o que requeria licitação pública, não se faz mais necessária. Não satisfeito com isso o art. 12-A, não apenas reinstituíu a autorização administrativa como forma de delegação do serviço de táxi, assim como tornou a vaga de táxi um bem de família passível de inclusão no rol do espólio do *de cuius*. Na prática, tornou um patrimônio público (coisa pública ou *res publica*) em um patrimônio privado. Numa rápida análise desta questão, entendo que os dispositivos estão eivados de vício, pois violam dispositivos constitucionais referentes à capacidade privativa do município em legislar sobre coisa de interesse local (artigo 30, I, da Constituição Federal), bem como desregulamentaram o serviço de transporte individual de passageiros (táxi e mototáxi), violando a prerrogativa do município de regulamentar os serviços de transportes públicos, dentre os quais estão compreendidos os serviços de táxi e de mototáxi. O “coletivo” no art. artigo 30, V, da Constituição Federal não significa quantidade, mas, sim, denota sua natureza pública de acesso de todos ao serviço de transporte público, embora mediante paga. Por se tratar de tema complexo e extenso, não cabe aqui aprofundar essa questão, cito apenas, a guisa de exemplo, de que é possível, sim, mutilar a Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).

No entanto, podemos assegurar perenidade à expressão “mobilidade urbana”, pois quando se insculpe na Constituição Federal o reconhecimento de um direito social, se processa automaticamente a incidência e aplicação do *princípio da irretroatividade dos direitos sociais*. Significa que não se poderá ter uma Proposta de Emenda Constitucional retirando aquele direito anteriormente gravado na Carta Magna, a não ser por meio de uma Constituição originária, conforme foi a de 1988. Assim, perpetuaremos a expressão “mobilidade urbana” no nosso ordenamento jurídico, em sua norma máxima (Oliveira Júnior, 2010 e 2011).



Dessa maneira, quando defendo a PEC da Mobilidade Urbana, estaria vendo muito além da “caixa ou quadrado”, até porque ajudei a construí-la, por acreditar ser possível uma *mobilidade urbana que seja de todos, para todos e financiada por todos*, proporcionando assim a equalização no seu financiamento pela aplicação do *princípio da equidade* e não pela adoção do *princípio da igualdade*.

Vamos avançar nesta discussão de mais recursos para a mobilidade, para além da questão da construção de infraestrutura, possibilitando pactuarmos igualmente em torno do financiamento da operação, permitindo que seja prestado em quantidade e qualidade, e que, andar de transporte público, de bicicleta ou mesmo a pé *não seja rotulado de “coisa de pobre”, mas sim, do exercício de cidadania*, facultando a todos usufruir da cidade, dos serviços públicos e direitos sociais postos à nossa disposição. Seja-nos assegurada a reconquista das ruas para o uso coletivo, que não tenhamos medo de andar nas calçadas, de sermos molestados e ameaçados por assaltantes ou mesmo de torcer o pé ou sofrer acidentes num passeio inadequadamente projetado e construído, que tenhamos prazer de caminhar e olhar a cidade, com vagar, saboreando suas paisagens, sentindo seus aromas, caminhando numa velocidade menos acelerada do que a da fluidez para os carros.

Discutir mobilidade urbana não é somente aquela motorizada e por transporte público, discuti-la é fazer opções presentes para se moldar o futuro das cidades, da qualidade de vida e de como continuaremos morando nelas, para usufruirmos da decisão lógica dos nossos ancestrais, de que havia vantagens para humanidade de nos reunirmos social e coletivamente em espaços geográficos concentrados – as cidades. Não podemos jogar fora esse legado histórico, precisamos, sim, discutir e repactuar o que significa viver coletivamente nas cidades.

Temos um excelente instrumento em nossas mãos, a Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), prematura e formalmente esquecida pelos movimentos sociais, assim como pelos nossos gestores municipais. Na lei encontraremos marcos, parâmetros e balizas que regulam os princípios, diretrizes e objetivos de uma política de mobilidade urbana, sobre os quais deverão assentar os *pactos sociais pela mobilidade urbana*. Contudo, podemos mais, assegurando que os pactos sejam duradouros, além de um governo de quatro ou oito anos de mandato, porquanto a sociedade é permanente, o que mudam são nossos governantes, de tempos em tempos. Mas para evitar retrocessos é necessário que se reconheça a mobilidade urbana enquanto direito social. Conforme as razões elencadas, defendo a PEC da Mobilidade Urbana ao invés da PEC do Transporte.

Convido-o a subir na “caixa” e usá-la como apoio para de um ponto mais alto olhar além do horizonte. Não se podem coletar assinaturas para proposta de iniciativa popular no sentido de se propor uma PEC. Todavia, podemos atualizar a conceituação teórica da PEC 90/2011, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional (aprovada na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2013, e enviada ao Senado Federal para tramitação), aperfeiçoar sua redação, mudando-se a palavra “transporte” pela expressão “mobilidade urbana”, tratando-a apenas como emenda de redação, sem mudança no mérito. Não sendo possível, convido os parlamentares das duas casas legislativas a coletarem assinaturas entre seus pares no sentido de propor a PEC da Mobilidade Urbana. O convite está feito, vamos à luta. A causa é justa e inovadora! Quem sabe algum dia tenhamos nas cidades uma *mobilidade urbana que seja de todos, para todos e financiada por todos*, que promova uma verdadeira equidade social na mobilidade urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. Princípios, diretrizes e objetivos da Lei nº 12.587/2012: por um pacto social em prol da mobilidade urbana. *Revista UFG*, Universidade Federal de Goiás (UFG), nº 12, p. 18-27, ano XIV, julho 2012. ISSN 1677-9037, Goiânia/GO, março/2013. Disponível em: http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/julho2012/.

_____. Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social. XVI CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE TRANSPORTE PÚBLICO E URBANO – XVI CLATPU, 6 a 8 de outubro de 2010. *Anais*. México, Cidade do México/DF, 2010.

_____. Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social. *Revista dos Transportes Públicos*, nº 127, ANTP, ano 33, 1º quadrimestre 2011, p. 63-75. ISSN 0102-7212. Disponível em: http://issuu.com/efzy/docs/rtp2011-127/1?mode=a_p ou http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/F7434509-1AFA-478A-9ECD-9D0C9224E3A3.pdf.

_____. Mudança do clima e mobilidade urbana: uma relação biunívoca. *Revista dos Transportes Públicos* nº 129, ANTP, ano 34, 3º quadrimestre 2011, p. 15-30. ISSN 0102-7212. Disponível em: <http://issuu.com/efzy/docs/rtp2011-129/1?mode=embed&layout=http://portal1.antp.net/issuu/whiteMenu/layout.xml>.



www.antp.org.br

Revista dos Transportes Públicos - ANTP

Orientação para os autores de artigos

A Revista dos Transportes Públicos está aberta à publicação de artigos sobre transportes públicos e trânsito, em diversas áreas, a saber:

1. Urbanismo

- *Legislação urbanística e mobilidade*
- *Uso e ocupação do solo e mobilidade*
- *Impacto de projetos de mobilidade no uso e na ocupação do solo*

2. Planejamento de transporte

- *Transporte público sobre trilhos*
- *Transporte público sobre pneus*

3. Economia do transporte

- *Financiamento do sistema de mobilidade*
- *Custos de implantação e operação de sistemas viários e de transporte*
- *Legislação fiscal em transporte*
- *Tarifas e sistemas tarifários*
- *Custo de externalidades (acidentes, poluição, congestionamento)*

4. Tecnologia de transporte e trânsito

- *Veículos públicos e privados*
- *Sistemas de controle e gerenciamento/Equipamentos*

5. Planejamento e gestão do Trânsito

- *Políticas de mobilidade geral*
- *Políticas de mobilidade em meios específicos: caminhada, bicicleta, moto, automóvel*
- *Gestão do Trânsito / Segurança e educação de trânsito*
- *Operação do Trânsito*
- *Fiscalização e policiamento do trânsito*
- *Transporte de carga*

6. Meio ambiente

- *Energia na mobilidade*
- *Emissão de poluentes*

O autor deve indicar qual o tema e subtema a que seu artigo deve ser relacionado. O artigo deve ter, no máximo, 25 laudas digitadas (20 linhas com 70 toques cada uma), acompanhado de um resumo de seu conteúdo, em no máximo 5 linhas de 70 toques. As ilustrações e gráficos já estão contabilizados neste tamanho.

O artigo e o resumo devem ser enviados para o e-mail revista@antp.org.br ou em cd por correio para a ANTP – Rua Marconi, 34, 2º andar, conj. 21 e 22, República, CEP 01047-000, São Paulo, SP. No CD devem ser discriminados o programa, sua versão e os nomes dos arquivos.

O artigo expressa a opinião de seu(s) autor(es), que assumem inteira responsabilidade sobre o texto escrito. Os autores não recebem nenhuma remuneração da ANTP e todos os direitos autorais do(s) artigo(s) são cedidos à ANTP, sem ônus para nenhuma das partes.

A publicação de um artigo fica a critério do Conselho Editorial, podendo ser reproduzidos, bastando, para tanto, mencionar como fonte a *Revista dos Transportes Públicos*, da ANTP.