



Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social¹

João Alencar Oliveira Júnior, D.Sc.

Engenheiro Civil (1988), Universidade de Fortaleza (Uniforte); bacharel em Direito (2010), Centro Universitário de Brasília (Uniceub); mestre (1992) e doutor (2005) em Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); professor do Departamento de Engenharia Civil (DEC), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB, de 1996 a 2001); professor do Departamento de Engenharia de Transportes (DET), da Universidade Federal do Ceará (UFC, de 2001 a 2010), analista de Infraestrutura do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, a partir de 2010), gerente de Projeto da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob), Ministério das Cidades (MCidades, a partir de 2007)

E-mails: jalencarjr@yahoo.com

joao.alencar@cidades.gov.br

O objetivo deste artigo é trazer para a agenda política dos países latino-americanos e do Brasil, em particular, a discussão da urgente necessidade de se reconhecer a mobilidade urbana enquanto direito social com status constitucional a ser assegurado aos cidadãos, constituindo-se em mecanismo de equidade social, garantia de cidadania, diminuição de desigualdades sociais e instrumento de mobilidade social.

Os direitos sociais são indissociáveis dos direitos fundamentais e considerados como direitos de 2ª geração pela doutrina jurídica. Quando reconhecidos geram uma obrigação de fazer do Estado e, também, são compreendidos como uma evolução dos direitos de 1ª geração (direitos civis), que implicam na abstenção do Estado de agir arbitrariamente e em desconformidade com a lei. Entendidos por Carvalho (2001, p. 9) como “direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei”, desdobram-se em liberdades como a garantia de ir e vir sem ser obstado de maneira arbitrária, de escolher o tipo de trabalho e profissão, da liberdade de pensamento, dentre outros.

No Brasil, a conquista dos direitos sociais não obedeceu a critérios lógicos e sequenciais como daria a entender a evolução entre os de primeira e de segunda geração, ou seja, assegurados os direitos civis, a con-

1. Artigo apresentado e publicado nos Anais eletrônicos do XVI Congresso Latinoamericano de Transporte Público e Urbano (XVI Clatpu), no período de 6 a 8 de outubro de 2010, na Cidade do México/DF, México.



www.antp.org.br

sequência seria a conquista dos direitos sociais. A história do Brasil é rica em exemplos da dissociação desses direitos. À guisa de exemplo, pode-se citar o período do Estado Novo, quando o presidente Getúlio Vargas concedeu os direitos sociais relativos ao direito ao trabalho e às garantias de proteção ao trabalhador, assim como os direitos sociais relacionados à previdência, embora restritos aos trabalhadores urbanos. Contudo, não se pode afirmar que existia a plenitude dos direitos civis à época do Estado Novo, como bem atestam os fatos históricos. Carvalho (2001, p. 123) afirma que “não se pode negar que o período de 1930 a 1945” pode ser denominado de a “era dos direitos sociais”.

Todavia, o alcance dos benefícios previdenciários ao homem do campo somente chegou noutro período de exceção do governo militar, a partir de meados dos anos 1960. Esta época também inaugurou outro fenômeno brasileiro que foi o rápido processo de urbanização, quando, nos anos 1960, cerca de 45% da população se localizava em cidades, enquanto que, nos anos 2000, o patamar da população urbana situa-se em torno de 81%. A predominância do urbano suscitou a melhoria das condições de vida, o reconhecimento e a consolidação de direitos já assegurados ao longo do tempo, principalmente no tocante aos direitos trabalhistas e previdenciários, mesmo com restrição aos direitos políticos e civis até a promulgação da Carta Magna de 1988.

A sofrida experiência dos períodos de exceção do Estado brasileiro provocou a consciência de que os direitos políticos e civis deviam ser assegurados na nova Constituição. De acordo com Carvalho (2001, p. 199), “a constituinte democrática de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição cidadã”. No entanto, apesar de ter assegurado um conjunto de direitos sociais, sua universalização ainda é uma meta a ser perseguida no sentido de se reduzir e eliminar as desigualdades.

Em 1988, o constituinte originário positivou os seguintes direitos sociais: “educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (art. 6º, CF). Posteriormente, o poder constituinte reformador introduziu, por emenda constitucional (EC), os direitos sociais da moradia (EC nº 26/2000) e da alimentação (EC nº 64/2010). Portanto, como se vê, a conquista de direitos sociais é um processo em construção. Aqueles direitos não pensados e concebidos originalmente pelo constituinte de 1988 vêm aos poucos sendo reconhecidos enquanto parte do processo de amadurecimento e conscientização da sociedade brasileira em reivindicar novos direitos que, para além do reconhecimento formal, se torne possível reclamá-los materialmente em ações afirmativas estatais ou mesmo mediante prestação jurisdicional.

AS FUNÇÕES URBANAS E O DIREITO À MOBILIDADE URBANA

É importante traçar um paralelo entre os direitos sociais e as funções urbanas, principalmente, porque a maioria da população brasileira reside em cidades e para funcionarem adequadamente devem oferecer um conjunto de atributos funcionais. Nos idos de 1930, no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM, 1933), foram reconhecidas quatro funções básicas a serem oferecidas pela cidade à sua população – *trabalho, habitação, lazer e circulação* – passando a ser conhecidas como as funções urbanas da Carta de Atenas.

Em 2003, o Conselho Europeu de Urbanistas introduziu o conceito de “cidades coerentes” quando afirmou que as mesmas deveriam possuir “tanto elementos de coerência visual e material das construções, como mecanismos de coerência entre as diversas funções urbanas e as redes de infraestruturas”. Isto é, não se nega a atualidade daquelas funções, mas, também, se deve reconhecer que as atividades humanas se estenderam e “as redes de transporte e outras infraestruturas construídas para ligar estas atividades dispersas, fragmentam e degradam o espaço” (CEU, 2003, apud Jales e Oliveira Júnior, 2007).

As recomendações da nova Carta de Atenas apontam no sentido do enfrentamento dos problemas de acessibilidade e mobilidade urbana mediante “o uso criativo de novas tecnologias”, o que “permitirá oferecer uma variedade de sistemas de transportes para pessoas e bens”, onde “a tecnologia e a gestão de tráfego serão utilizadas para facilitar a diminuição da utilização dos veículos privados” (CEU, 2003, apud Jales e Oliveira Júnior, 2007).

O direito ao meio ambiente (art. 225, CF), positivado como direito social intergeracional, introduziu, na legislação brasileira, o conceito de sustentabilidade para a presente e futuras gerações. Tal premissa induz à assunção do importante papel de proteção das “cidades contra os excessos de poluição e de degradação, para que as cidades possam conservar a sua utilidade” (CEU, 2003, apud Jales e Oliveira Júnior, 2007). Trata-se de uma importante recomendação a ser posta em prática ao priorizar o transporte público e o não motorizado (mobilidade a pé e por bicicleta) sobre o transporte individual, quando se estabelecem as políticas de mobilidade urbana nos respectivos entes federativos brasileiros (Município, Estado e União).

É mister salientar que, dentre as quatro funções urbanas necessárias à vida nas cidades, três são também reconhecidas como direitos sociais pela Constituição de 1988. Os *direitos ao trabalho e ao lazer* já haviam sido positivados pelo constituinte originário e o *direito à moradia*, equivalente da função urbana da habitação, foi reconhecido no ano de 2000. No entanto, a função circulação, hoje entendida por *mobilidade urbana*, ainda *não teve o reconhecimento formal de direito social*



www.antp.org.br

constitucional, ou seja, de um *direito público subjetivo* a ser assegurado ao cidadão, no entendimento de Nunes Júnior (2009, p. 88).

DIREITO À MOBILIDADE URBANA: FORMAL E MATERIAL

A doutrina jurídica entende os direitos sociais não apenas como direitos fundamentais do homem, mas também como direitos de prestação positiva, que requerem ações afirmativas do Estado, sobretudo quando se busca construir um Estado social de direito. Principalmente por objetivar, dentre outras coisas, a melhoria das condições de vida da população, em particular daqueles de menor renda. Identifica-se, ainda, que tais direitos sociais, para serem fruídos, exigem condições de acesso em múltiplas dimensões. Desde a existência de uma simples calçada com passeio numa via pública, que permita um caminhar seguro para todos, sejam estes idosos, crianças, pessoas com deficiência ou restrição de mobilidade, até a disponibilidade de infraestrutura cicloviária e de transportes públicos de passageiros, acessíveis não apenas na dimensão físico-operacional, mas igualmente por aqueles usuários de menor renda mediante o pagamento de uma tarifa módica, justa e inclusiva.

Advoga-se que o conceito de “circulação” introduzido na Carta de Atenas (1933) seja o mesmo de “redes de infraestruturas” de transportes (motorizados ou não) propugnado pela nova Carta de Atenas (2003), assim como possui a mesma conceituação de mobilidade urbana, se compreendida como a condição para acessar toda a cidade, de usufruir das suas funções urbanas e gozar dos direitos sociais positivados (por exemplo: educação, saúde, trabalho, lazer, moradia), pela utilização da infraestrutura e modalidades de transportes disponíveis ao conjunto da população.

Positivar o direito à mobilidade urbana possibilitará obter uma segunda dimensão do conceito de ir e vir, para além dos aspectos dos direitos civis de abster o Estado de impedir pela força o deslocamento, entrada e permanência do indivíduo no território nacional.

Nesta outra dimensão de 2ª geração, o Estado seria instado a não obstar o deslocamento das pessoas na cidade devido à omissão de dever, em razão da falta de infraestrutura adequada à mobilidade urbana, assim como pelo não atendimento ao mínimo vital para determinado conjunto de pessoas excluídas dos benefícios de se viver em sociedade ou negando ao cidadão a garantia constitucional da dignidade da pessoa humana e o acesso e fruição aos seus direitos sociais, em particular, pelo estabelecimento de tarifa pública acessível aos cidadãos de menor nível de renda.

Entretanto, como tornar efetivo aqueles direitos sociais do art. 6º, da CF, se o “direito-meio” (mobilidade urbana) para atingir os objetivos constitucionalmente consagrados do Estado brasileiro (art. 1º, III, art. 3º, III, CF) não é assegurado enquanto direito social?

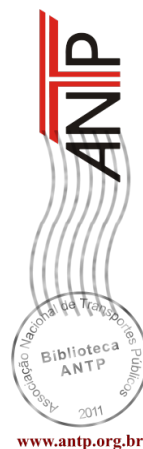
A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS E O DIREITO À MOBILIDADE URBANA: LIMITAÇÕES FORMAIS E MATERIAIS

Quanto à previsão constitucional do art. 30, V, da CF estabelecendo a competência do município para “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”, indaga-se se é possível emprestar a este dispositivo o reconhecimento de que a mobilidade urbana já seria reconhecida como direito social? De que tal serviço público seja um dever do Estado e direito público subjetivo do cidadão? Responde-se negativamente tal interpretação extensiva do dispositivo constitucional pelas seguintes razões.

A conceituação de serviço público parte da premissa de que se trata de uma atividade onde é assegurada a sua realização, sendo esta regulada e controlada pelo Estado, basicamente devido ao caráter de essencialidade, de bem-estar e do desenvolvimento da sociedade. Embora o Estado deva controlar a atividade, não necessariamente deve explorá-la. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Estado não deve ter um papel de executor das atividades econômicas, somente em casos específicos de interesse coletivo e de segurança nacional (art. 173, CF). Desta forma, a Constituição orientou que as atividades econômicas fossem preferencialmente exploradas pela iniciativa privada (arts. 174 e 175, CF), sendo inclusive um dos princípios constitucionais (art. 1º, IV, CF). Nos referidos artigos, pode-se identificar a matriz constitucional que possibilita a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, mediante a obrigatoriedade de licitação para sua exploração (arts. 37, XXI e 175, CF).

Dessa maneira, a atividade de transporte de passageiros entendida como serviço público, dada a sua característica de essencialidade, deve preferencialmente ser explorada por pessoas físicas e/ou empresas privadas, submetidas ao processo de licitação pública regulado pela autoridade competente, na forma da lei. A prestação direta de serviço público pelo Estado deve obedecer ao imperativo do interesse público devidamente fundamentado. Primeiramente, nesta lógica constitucional de prioridade à regulação e não à prestação de serviço público pelo poder público, como assegurar que a mobilidade urbana por transporte público seja acessível a todos e não apenas aqueles que possam pagar pela tarifa?

Segundo, como garantir que os deslocamentos não motorizados serão devidamente assegurados, se as nossas cidades foram construídas sem se preocupar com as pessoas, mas, sim, com a circulação de automóveis privados, gerando assim um enorme passivo de infraestrutura urbana adequada aos deslocamentos a pé e por bicicleta e acessíveis às pessoas com deficiência? Portanto, na exegese do art. 30, V, da CF,



www.antp.org.br

como afirmar que se trata de um direito social, se apenas diz respeito ao transporte público de passageiros, que sequer atende a todos, mas sim apenas aqueles com renda suficiente para pagar pelo serviço, uma vez que inexistente política governamental voltada para o subsídio público àqueles que por insuficiência de renda se encontram excluídos do sistema de transporte público e, por consequência, vivenciam maiores dificuldades para fruir seus direitos sociais constitucionais?

Instituir direitos tem por objetivo principal exigir uma ação do Estado em favor do cidadão, mesmo considerando os limites impostos pelo princípio da reserva do possível. Na prática, quando se afirma a existência de uma prestação positiva pelo Estado, tal ação há de ser limitada pela disponibilidade de recursos públicos que, sem dúvida, são escassos e devem atender àqueles mais necessitados pelo critério de aplicação do princípio da igualdade e não pelo princípio da isonomia, garantindo-se assim o atendimento ao mínimo vital. A compreensão da reserva do possível implica no estabelecimento de limites comissivos da parte do Estado, pois embora tal princípio seja importante para evitar abusos e excessos da função estatal, outro aspecto também o compõe no que tange à necessidade de se evitar a proteção insuficiente e o não exercício dos direitos sociais fundamentais do indivíduo.

O reconhecimento do *direito à mobilidade urbana* como direito de segunda geração possibilitará prever no orçamento dos diferentes entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) os recursos necessários à mobilidade urbana, assim como a solidariedade social no provimento de fundos (tributos, receitas extra-tarifárias e subsídios) capazes de *universalizar a mobilidade urbana* por transporte público e por transporte não motorizado nas cidades brasileiras. Garante-se, assim, a todos, o *princípio constitucional da igualdade* em sua essência, ou seja, *tratamento desigual aos desiguais*.

DIREITO À MOBILIDADE URBANA: UMA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Pelas razões elencadas, propõe-se a alteração da Constituição Federal por meio de projeto de emenda constitucional (PEC) do art. 6º no sentido de se reconhecer a mobilidade urbana como direito social. Sua inclusão neste rol de direitos constitucionais significará um avanço na inclusão social, considerada como requisito necessário para se alcançar a cidadania social e a consolidação da democracia plena, bem como concordar com a assertiva de “que o *direito à mobilidade urbana é indissociável do direito à mobilidade social*”, conforme manifestou o presidente Lula em discurso proferido na convenção “Mobilidade sustentável na renovação urbana”, na cidade do Rio de Janeiro em 25/11/2009.

Assim, pode-se dar um passo no sentido de dissociar a mobilidade urbana de uma visão puramente de mercado e contribuir para percepção de que se trata de um *direito para todos, custeado por todos* e não apenas pelos usuários dos transportes públicos, mas sim por todos aqueles que usufruem da cidade, seja se deslocando a pé, de bicicleta, de cadeiras de rodas ou mesmo de veículo individual motorizado, ou seja, um direito da coletividade.

Igualmente, almeja-se trazer para o financiamento da mobilidade urbana os beneficiários indiretos em razão da existência de uma infraestrutura urbana dedicada à mobilidade urbana inclusiva e sustentada, pois somente o reconhecimento deste direito provocará a mudança cultural requerida para uma maior solidariedade social e a colocação definitiva do tema da mobilidade urbana na agenda política do país, nesta e nas futuras gerações. Portanto, sugere-se que o art. 6º da Constituição Federal brasileira passe a ter a seguinte redação:

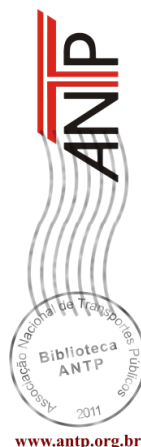
Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a *mobilidade urbana*, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A inclusão do direito à mobilidade urbana no rol dos direitos sociais constitucionais produzirá efeitos no médio e longo prazos, pois mesmo geograficamente posicionado numa norma programática de eficácia limitada, que requer para sua efetivação a elaboração de normas infraconstitucionais e de programas governamentais, possibilitará o estabelecimento de princípios a serem observados pelos poderes Legislativo e Executivo quando da criação de leis e das políticas públicas visando à implementação de tais direitos.

Reconhecido formalmente implicará na materialização de tais direitos subjetivos, inclusive torna-se impossível retroagir em razão do “princípio da proibição do retrocesso em matéria de direitos sociais”, pois na opinião de Nunes Júnior (2009, p. 117, 118), mesmo uma norma programática de eficácia limitada, que embora exija a elaboração de lei para sua efetivação, uma vez promulgada e implementado o direito, uma posterior revogação vulnera e ofende o princípio que veda a irretroatividade de direitos sociais.

Direito à mobilidade urbana: a construção de um pacto social

De acordo com Nunes Júnior (2009), os constituintes originários utilizaram diversas estratégias na instituição de direitos sociais na Constituição Federal de 1988. Desde a norma programática de eficácia limitada, com alto grau de abstração e discricionariedade a disposição do legislador infraconstitucional e do administrador público na efetivação de tais direitos, até a opção de redução da discricionarie-



www.antp.org.br

dade em razão do maior detalhamento na aplicação, mediante sua positivação na própria Constituição, a exemplo do direito à saúde e à educação, que, embora constem do rol do art. 6º, encontram-se detalhados em outros dispositivos constitucionais distribuídos nos artigos relacionados aos referidos direitos.

A complexa realidade das cidades brasileiras, com diferentes escalas geográficas e populacionais, bem como a competência local definida pela Constituição Federal e por dispositivos infraconstitucionais (Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503/1997; Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257/2001), no que tange a responsabilidade pela provisão da infraestrutura dedicada à mobilidade urbana (transportes públicos de passageiros, de infraestrutura viária e da gestão do trânsito) e, em sendo indispensável à cidade faz com que a proposição de um novo direito social se dê no mais alto grau de abstração. Até porque a própria Constituição prevê que tanto o município quanto o estado-membro podem legislar em assuntos de interesse local e regional (transporte metropolitano e o intermunicipal), respectivamente, frente à inexistência de marco legal nacional de caráter geral que verse sobre o assunto, devendo-se adequar tais normas ao dispositivo federal quando promulgado, naquilo que o contraditar.

Na tabela 1, observa-se a distribuição da população nos municípios brasileiros, o que possibilita vislumbrar o quão complexo será assegurar o direito à mobilidade urbana em razão da escala municipal, pois, em regra, os menores municípios em população também o são em termos de tamanho físico de cidade, assim como são desprovidos de transporte público por ônibus, embora em 53% destes exista o serviço de transporte individual público de passageiros por motocicleta – o serviço de mototáxi (vide Oliveira Júnior, 2009).

Tabela 1
Distribuição da população por porte do município

Classe de tamanho da população dos municípios	Número de municípios		Distribuição do municípios por população (%)	
	Ano de 2005	Ano de 2007	Ano de 2005	Ano de 2007
Até 5.000	1.362	1.267	24,5	22,8
De 5.001 a 10.000	1.310	1.290	23,5	23,3
De 10.001 a 20.000	1.298	1.385	23,3	24,9
De 20.001 a 50.000	1.026	1.037	18,4	18,6
De 50.001 a 100.000	313	319	5,6	5,7
De 100.001 a 500.000	220	229	4,0	4,1
Mais de 500.000	35	37	0,6	0,7
Brasil	5.564	5.564	100,0	100,0

Fonte: Oliveira Júnior (2009), elaboração com base em IBGE, 2006 e 2008.

Tendo por referência o ano-base de 2007, verifica-se que um total de 71% dos municípios possui população inferior a 20 mil habitantes, e cerca de 90% possuem menos de 50 mil habitantes. No Brasil, do total de 219 municípios com população acima de 60 mil e inferior a 100 mil habitantes, apenas 45 deles possuem sistema de transporte público por ônibus e localizam-se nas regiões sul e sudeste do país, aquelas com maior nível de renda. Naqueles com população superior a 100 mil habitantes, todos os 260 municípios possuem sistema de transporte público por ônibus. Isto representa apenas um total de 305 municípios brasileiros (5,5% do total de municípios do país) que ofertam transportes públicos de passageiros à população.

Neste sentido não seria absurdo propor que nestas cidades pequenas em termos de população e área urbana, bem como desprovidas de transporte público por ônibus, as prioridades das políticas públicas devessem estar focadas nos transportes não motorizados. Em particular, no provimento de infraestrutura urbana voltada à construção de calçadas e passeios acessíveis aos idosos, crianças e pessoas com deficiência, assim como na infraestrutura cicloviária voltada à segurança e ao estímulo do uso da bicicleta. Não menos importante, nas cidades de porte médio e grande também se deve dar prioridade ao transporte não motorizado.

Tal tipo de inferência nos leva à indagação de qual seria o mínimo vital no âmbito da mobilidade urbana nestes mais de 90% dos municípios brasileiros com população inferior a 50 mil habitantes e desprovidos de transporte público por ônibus? Como dimensionar as necessidades mínimas da população nas suas mais diversas realidades socioeconômicas, idiosincrasias locais e regionais, quando se discute a mobilidade urbana enquanto condição de empreender viagens no tecido urbano, quiçá no território municipal (inclusive o acesso às áreas rurais), para exercer os demais direitos sociais e as funções urbanas?

Será possível desenhar um padrão nacional, estadual ou municipal que garanta o mínimo vital quando se tem municípios com e sem transporte público de passageiros? Qual a participação de cada um dos entes federativos no arranjo financeiro que possa subsidiar usuários de menor renda para o atendimento ao mínimo vital? Qual será o papel dos beneficiários indiretos da mobilidade urbana no financiamento da mobilidade urbana da população mais carente?

Tais questionamentos indicam a necessidade de construção de um pacto social pela mobilidade urbana, desde o âmbito municipal e metropolitano até o nível federal, obedecendo às necessidades existentes em cada um dos municípios brasileiros em razão da sua escala, da complexidade das modalidades de transportes e da infraestrutura viária dedicada à mobilidade urbana. Certamente, a construção de tal pacto



www.antp.org.br

suscitará a discussão sobre qual será o mínimo vital da mobilidade urbana a ser adotado no município e assumido pela comunidade local. Neste momento, haverá o confronto entre tal patamar mínimo e o orçamento público, quando novamente surge o princípio da reserva do possível. Compete à sociedade local, a definição do mínimo vital e a pactuação em prol da mobilidade urbana em cada um dos 5.564 municípios brasileiros, embora se possa ter políticas e marcos legais federais estabelecendo padrões mínimos a serem atendidos.

Segundo Nunes Júnior (2009), a fonte doutrinária e jurisprudencial da reserva do possível é o direito alemão, quando em discussão posta à apreciação do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha sobre a universalização do ensino superior ser reconhecido como direito subjetivo do cidadão. Contudo, a decisão foi contrária ao requerente em razão do ensino superior estar além do mínimo vital, pois se reconhecia por patamar mínimo apenas o ensino básico a todos os cidadãos alemães.

Entretanto, Nunes Júnior (2009) não considera adequada a simples transferência de tal doutrina para a realidade constitucional brasileira em razão da previsão dos direitos sociais no próprio corpo da Carta Magna, enquanto que a Constituição alemã não positivou os direitos sociais no seu texto. Nunes Júnior (2009, p. 176) afirma “que a teoria da reserva do possível não foi concebida para mitigar obrigações mínimas do Estado para com as obrigações sociais essenciais que, caudatárias da dignidade humana, não encontram possibilidade de restrição válida”.

Dessa forma, a modulação dos efeitos da aplicação da reserva do possível frente aos limites orçamentários somente seria admissível se, e somente se, o direito em questão estivesse acima do patamar entendido como mínimo vital. Por conseguinte, qual deverá ser o patamar do mínimo vital para a mobilidade urbana na diversificada realidade dos municípios brasileiros e latino-americanos?

Os aumentos no padrão de vida e no nível de bem-estar da sociedade brasileira em virtude da melhor distribuição de renda e do acesso aos direitos sociais, em particular de educação e saúde, pressionarão os gestores públicos no sentido de aumentar o portfólio de opções dos benefícios inerentes à vida em sociedade, dentre os quais a melhoria da mobilidade urbana mediante a sua elevação ao status de direito social constitucional, o que provocará a necessidade de ajustes no orçamento público dos entes federativos.

Portanto, a alteração da lei orçamentária em atendimento às demandas sociais crescentes deverá levar em conta os limites orçamentários e a reserva do possível nos seguintes contornos, segundo Nunes Júnior (2009, p. 176): a) “observância, intransigente e incondicional, do mínimo

vital” e b) a “realização de outros direitos sociais condicionada às possibilidades do orçamento, desde que comprovado o esforço proporcional do Estado em dar resposta à respectiva demanda social”.

Embora a legislação orçamentária brasileira tenha certa rigidez, acredita-se que seja perfeitamente factível o remanejamento do orçamento de áreas menos essenciais para atender àquelas relacionadas aos direitos sociais. Isso permite concluir que a aplicação do princípio da reserva do possível não é absoluta, porque não se pode deixar de atender ao mínimo vital em razão de limites orçamentários. A relativização de tal princípio deve ser observada pelo gestor público, inclusive com a necessária alteração do orçamento público para o atendimento dos direitos sociais. A dificuldade maior será a definição do que a sociedade brasileira entende por mínimo vital aplicado à mobilidade urbana, em especial na esfera local, quando da discussão dos orçamentos municipais e da elaboração de leis em prol da mobilidade urbana.

Consequentemente, a estratégia de inclusão do direito à mobilidade urbana na Constituição Federal na forma de norma programática possibilitará maior “liberdade de conformação legislativa e administrativa para sua concretização” (Nunes Júnior, 2009, p. 206), o que tornará factível à sociedade local a constituição do pacto social pela mobilidade urbana a partir de um mínimo vital em razão da realidade municipal, estadual (metropolitano) ou mesmo federal em se tratando de políticas inclusivas de mobilidade. No entanto, segundo o mesmo autor, não se poderá deixar de atender a duas premissas básicas relacionadas ao patamar do mínimo vital e à força heterônoma da norma positivada:

A força normativa da constituição traduz-se na vinculação, como direito superior, de todos os órgãos e titulares dos poderes públicos (Canotilho, 1994 apud Nunes Júnior, 2009, p. 206);

Toda norma programática, se não respalda um dever direto, certo e imediato de agir do Estado, veicula, quando menos, uma proibição de omissão, o que sempre lhe confere justiciabilidade, quando menos, para proibir que políticas públicas e direitos que materializam venham a retroceder (Nunes Júnior, 2009, p. 206).

Tal força constitucional impulsionará a discussão no âmbito das municipalidades sobre qual a mobilidade urbana que a sociedade local deseja ter, assim como a definição de qual é o patamar do mínimo vital a ser confrontado com a reserva do possível em razão da limitação dos direitos sociais frente aos limites orçamentários. A elevação da mobilidade urbana ao status de direito social constitucional proporcionará, no médio e longo prazo, a repactuação social em prol de um direito coletivo (direito da comunidade), objetivando a melhoria das condições de mobilidade urbana nas cidades, assim como no fortalecimento da coe-



www.antp.org.br

são social em razão da maior solidariedade entre os membros da comunidade. Uma vez pactuado na forma de lei municipal, estadual ou mesmo federal que materialize e subjetive o direito social aos seus destinatários, tutela-se, por meio do sistema jurídico, a norma programática, o direito material infraconstitucional e os programas governamentais, assegurando-se a possibilidade de ação civil pública na defesa de tais direitos, se atacados ou retroagidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emenda constitucional que introduziu o direito à alimentação (EC nº 64/2010) no rol dos direitos sociais do art. 6º da CF foi proposta em 2007 e promulgada em 2010. O interstício de três anos entre a propositura e a promulgação pode até ser considerado curto em se tratando do rígido rito processual de alteração do texto constitucional brasileiro, uma vez que o procedimento envolve a realização de audiências públicas e pareceres das comissões temáticas do Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Também requer maioria qualificada de 3/5 dos votos dos respectivos parlamentares em cada uma das casas legislativas para aprovação (art. 60, § 2º, CF).

Além desses requisitos para aprovação, a iniciativa da propositura de projeto de emenda constitucional também é limitada, sendo possível apenas por:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do presidente da República;
- III - de mais da metade das assembleias legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (art. 60, I a III, CF).

Como pode-se observar, trata-se de um processo longo e demorado. Portanto, urge iniciar a discussão sobre tal reconhecimento e o convencimento dos agentes políticos para que se inclua na agenda política nacional este tema dotado de alta densidade para garantia dos direitos sociais a amplo espectro da sociedade brasileira e repercussão na vida da comunidade. Sem dúvida, tal tema também devesse ser objeto de discussão nos demais países latino-americanos em razão de sua envergadura e importância social. Urge que as pessoas políticas legalmente capacitadas para propor projeto de emenda constitucional o façam com o objetivo de reconhecer a mobilidade urbana como direito social com foro constitucional.

Acredita-se que a melhoria da mobilidade urbana em nossa realidade latino-americana requeira a urgência necessária por tal reconheci-

mento, assim como o estabelecimento de um pacto social pela mobilidade urbana que signifique maior coesão e solidariedade para com pessoas mais carentes. Também possibilite maior equidade social, garantia de cidadania, diminuição de desigualdades sociais, inclusão social e sirva como instrumento de mobilidade social. Dessa maneira, afirmamos e concluímos que o *direito à mobilidade urbana* está extremamente colimado aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil expressos no art. 3º, I, III e IV, da CF, pois visa construir uma *sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais*, bem como *promover o bem de todos*. Razões mais do que suficientes para reconhecer a constitucionalidade da proposta de emenda constitucional ao art. 6º, da CF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a emenda constitucional nº 64. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a convenção Mobilidade sustentável na renovação urbana. Cerimônia de lançamento do Challenge Bibendum 2010. Secretaria de Imprensa, Presidência da República. Rio de Janeiro-RJ, 25 de novembro de 2009.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2009, 236 p.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2006.
- JALES, A. W. L. e OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. O marco regulatório dos transportes e da mobilidade urbana em áreas de preservação histórica. In: XIV Congresso Latinoamericano de Transporte Público e Urbano – XIV Clatpu. *Anais eletrônicos*. 18 a 23 de novembro de 2007. Rio de Janeiro, RJ, 2007.
- NUNES JÚNIOR, V. S. *A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. São Paulo: Ed. Verbatim, 2009, 236 p.
- OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. *A responsabilidade civil no serviço de mototáxi*. Monografia. Bacharelado em Direito, Centro Universitário de Brasília, não publicado, Brasília, 2009.
- OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. A decisão de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal - STF e as implicações no serviço de transporte individual público de passageiros por motocicleta - mototáxi. In: 14º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. *Anais eletrônicos* (CD-ROM), v.1, Vitória, 2003.
- SILVA, F. D. L. L. da. *Princípio constitucional da igualdade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2003, 143 p.



www.antp.org.br