

A MOBILIDADE URBANA COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Paola Andrade Porto¹

Universidade Estácio de Sá – Rio de Janeiro

Ozéas Corrêa Lopes Filho²

Universidade Federal Fluminense

RESUMO

É cada vez mais comum que a mobilidade urbana obtenha atenção acadêmica nas ciências humanas, não somente por representar um direito social, como também um direito de acesso aos demais direitos fundamentais básicos. Os modos de deslocamentos nas cidades se mostraram ineficientes e, no intuito de alterar essa realidade, proporcionando uma mobilidade urbana mais acessível e sustentável, uma série de modificações nas políticas públicas urbanas e viárias foram feitas nas principais cidades do mundo. O Brasil, em 2012, editou o Estatuto da Mobilidade Urbana; todavia, pouco se fez para implementar as diretrizes que este Estatuto prevê, mantendo um cenário de uma mobilidade urbana precária. O objeto central dessa pesquisa é entender as razões da não efetivação das políticas públicas estabelecidas legalmente que buscam viabilizar o direito à mobilidade e o acesso aos direitos fundamentais basilares.

Palavras-chaves: Direitos Fundamentais; Mobilidade Urbana; Cidades Urbanas; Acesso ao Direito.

ABSTRACT

It is increasingly common for urban mobility to obtain academic attention in human science, not only because it represents a social right, but also a right of access to other basic fundamental

¹ Doutora e Mestre em Ciências Jurídicas e Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense- UFF; Graduada em Direito pelo Centro Universitário Plínio Leite - UNIPLI; Coordenadora do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá. Professora de Direito Faculdade Lusófona do Brasil. Correio eletrônico: paolaporto@id.uff.br

² Graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense; Especialização em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá; Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela Universidade Estácio de Sá, Mestrado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense; Doutorado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense; Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino. É professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, campus Niterói. Correio eletrônico: olopes@id.uff.br

rights. Displacement modes in cities proved to be inefficient and, in order to change that reality by providing more accessible and sustainable urban mobility, a number of changes in urban and road public policies were made in the major cities of the world. Brazil in 2012 edited the Urban Mobility Statute, however, little was done to implement the guidelines that this Statute provides, maintaining a scenario of precarious urban mobility. The central objective of this research is to understand the reasons for not implementing legally established public policies that seek to make the right to mobility feasible and access to basic fundamental rights.

Keywords: Fundamental Rights; Urban Mobility; Urban Cities; Access to the Law.

*Se as coisas são inatingíveis – ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos se não fora
A mágica presença das estrelas*
Mário Quintana

1 INTRODUÇÃO

Direito à liberdade, à saúde, à educação, dentre tantos outros direitos fundamentais elencados nos tratados internacionais e internalizados em muitas nações, também se consolidou positivado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituindo o alicerce e base dos Estados contemporâneos, fundados no estado democrático de direito. Mais do que um manifesto político, os direitos fundamentais positivados e garantidos na Carta Magna de cada país devem ter sua eficácia jurídica aplicada à realização efetiva daquilo que o comando normativo orienta. Muito embora seja comumente a discussão doutrinária sobre as extensões ou não das eficácias jurídicas de cada dispositivo constitucional que disciplinam os direitos fundamentais, a proposta desse estudo se restringe a investigar as possibilidades de se efetivarem esses direitos fundamentais por intermédio de políticas públicas voltadas para a mobilidade urbana.

No que se refere ao direito à mobilidade urbana, como o próprio título do trabalho sugere, em que pese estar inserido no rol de direitos fundamentais, além desta conotação finalística, também será entendido como direito a ter acesso aos demais direitos fundamentais constitucionalmente garantidos.

Justifica-se a pesquisa, tendo em vista a relevância dos atuais e dos (já previstos)

futuros problemas que os indivíduos enfrentarão nas cidades por conta de um modelo de mobilidade há muito praticado que se mostrou deficiente, seja pelo mal planejamento, gestão política que priorizou o transporte individual em detrimento do transporte coletivo, seja pelo simples adensamento desordenado nas cidades urbanas, que, desde 2016, já conta com cerca de 4 bilhões de pessoas pelo mundo vivendo em áreas urbanas. Por óbvio, o saturado modelo mobilidade baseado na preponderância de transporte individual motorizado também se mostrou nocivo à própria sustentabilidade ambiental.

Quanto aos problemas de mobilidade urbana que as cidades urbanas já estão enfrentando, o Brasil, seguindo uma tendência mundial, editou uma série de legislações, como a Lei nº 12.587/2012 (Estatuto da Mobilidade Urbana), que traz diretrizes bem distintas daquelas que vinham sendo praticadas, citando-se, como exemplo, a inversão da lógica de investimentos e prioridades nos modos de transportes, colocando, no ponto de partida, o transporte não motorizado sobre o motorizado e, em seguida, quanto ao transporte motorizado, o transporte coletivo como prioridade ao transporte individual. A *mens legis* é que o direito fundamental à mobilidade sustentável ou acesso aos demais direitos por intermédio da mobilidade seja oportunizado a todos. Contudo, em sua aplicabilidade prática, apesar de ter 7 anos de sua edição, poucas ações públicas efetivamente foram implementadas; por outro lado, a própria sociedade ainda se mostra resistente a cumprir tais diretrizes.

A metodologia da pesquisa versará na análise dos conceitos das terminologias cidade urbana, mobilidade, sustentabilidade e de sua relação com alguns dos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, contando também com a discussão a respeito das condições de possibilidade para se efetivarem os direitos fundamentais, seja através das legislações vigente, seja pela consecução das políticas públicas.

2. O DIREITO À CIDADE E À MOBILIDADE

O Estado moderno assim compreendido como um Estado prestador de serviços,

garantidor de direitos fundamentais se diferencia dos modelos de Estado que o antecederam em uma série de características que, ao longo dos séculos, foram se moldando aos reclamos das sociedades. Nesse contexto, as necessidades também se alteraram na medida que as configurações físicas, espaciais em que os indivíduos se encontravam também se modificaram. O incremento da tecnologia, do motor, da indústria e outros elementos contribuíram para esse desencaixe da sociedade (Giddens, 1991), alterando não somente suas concepções sociológicas, como também estruturas físicas no espaço onde se fixam.

O êxodo populacional e a transformação das áreas rurais para as áreas urbanas redefiniram o conceito de cidade e, para essa investigação, será atribuído como algo além da junção de povo mais território, limitada numa linha imaginária gerida por uma administração política. As cidades que aqui se referem, dizem respeito às pessoas, às vidas, aos indivíduos que fazem coisas, que se movimentam, que possuem direitos, inclusive, o direito a ter acesso aos demais direitos, indivíduos que, juntos, formam a sociedade (Porto, 2018).

- Cidade – Conjunto de redes físicas, paisagem produzida, processo de valorização em função da paisagem e do imaginário concreto. Acumulação decorre do concreto e do visível.

- Urbano – Complexo significativo. Não concordo com o nome Ministério das Cidades, porque cidade pressupõe acumulação de capitais. Cidade é o mundo da forma, da materialidade. O urbano é o complexo significativo da expressão territorial do modo de produção, é abstrato, mundo das funcionalidades – é a expressão da dominação, mas pode ser também da libertação (Silva *et al*, 2006, p. 36).

As pessoas que vivem nessas cidades, trabalham, se alimentam, adoecem, criam expectativas, buscam direitos, se organizam espacialmente e se movimentam, assim como o geógrafo brasileiro Milton Santos o define:

(...) a cidade constituiu uma forma particular de organização do espaço, uma paisagem e, por outro lado, presidente das relações de um espaço maior, em seu derredor, que é a sua zona de influência; (...) a cidade é,

antes de tudo, definida por suas funções e por um gênero de vida, ou, mais simplesmente, por uma certa paisagem, vida e os elementos menos visíveis, mas inseparáveis da noção de “cidade” (Santos, 1959, p. 7).

O direito a esse movimento, à mobilidade e ao ir e vir positivado como direito social na Constituição de 1988, através da inserção da palavra “transporte” pela Emenda nº. 90 em 2015, consagrou-se como direito finalístico, que, por si só, já autoriza reclamação de sua eficácia quando se apresenta ineficaz. E, nesse ponto, vale conceituar o termo eficácia ao que se pretende contextualizar como “um atributo associado aos enunciados normativos e consiste naquilo que se pode exigir, judicialmente se necessário, com fundamento em cada um deles” (Barcellos, 2001, p. 75).

Sobre a mobilidade urbana, conceitua-se como o deslocamento de pessoas, animais e bens, isto é, o direito de ir e vir, assim como também o direito de ter acesso aos demais direitos, de receber a encomenda (bens, carga) em condições salubres e dentro do prazo de validade, no direito de conseguir caminhar pela calçada em segurança e confortavelmente, sem obstáculos e perigos de chegar aos estabelecimentos públicos e privados e deles conseguir sair. Inclusive, alguns autores utilizam a expressão *acessibilidade*, alegando que esta palavra englobaria o conceito de mobilidade. Desta forma, o termo *mobilidade* estaria adstrito a questões viárias ou de transporte propriamente dito e a palavra *acessibilidade* seria mais abrangente, significando todas as questões conexas ao direito de ir e vir. Todavia, neste trabalho, as palavras mobilidade e acessibilidade serão consideradas como sinônimas ao que se pretende discutir.

Sobre as questões conexas mencionadas, a mobilidade se apresenta como um direito, meio, um instrumento com o fito de se atingirem os demais direitos garantidos constitucionalmente, assim como o direito à liberdade, à saúde, ao meio ambiente sustentável etc. Nesse diapasão, justifica-se inclusive o próprio título desse trabalho – a mobilidade urbana, além de ser um direito fundamental, deve ser entendida como um instrumento viabilizador dos demais direitos fundamentais. O problema se apresenta quando esse movimento cessa ou simplesmente torna-se precário, colocando-se como

limitador prático para obtenção dos demais direitos.

Mais do que uma noção de senso comum, quando individualmente percebemos que esta ou aquela cidade possui problemas de mobilidade no simples ato de se deslocar, para se definir se há uma boa ou má mobilidade urbana normalmente se realiza uma análise do conjunto de modalidades de transportes disponíveis para uma determinada população e a partir da avaliação de vários índices, tais como: o tempo de deslocamento, as condições de salubridade, o risco ambiental, a qualidade, a quantidade de oferta, o conforto e a segurança, dentre outros, com os quais se determinará se há condições favoráveis ou não, e quais os graus de dificuldade desse deslocar. Nesse ponto, estudos nesse sentido não faltam, sejam no âmbito interno ou internacional. O fato é que o Brasil está sempre presente nos rankings das localidades com as mais precárias mobilidades urbanas.

3 O CENÁRIO QUE SE APRESENTA: A MOBILIDADE NAS CIDADES URBANAS

Três capitais brasileiras aparecem na lista de 10 cidades do mundo que mais sofrem com trânsito. (...) Por ano, os motoristas do Rio gastam 165 horas da vida em congestionamentos - 66 horas a mais na comparação com 2014 -, o que equivale a ficar mais de seis dias inteiros no trânsito. Na segunda colocada do ranking de cidades brasileiras, Salvador, cada motorista gasta 160 horas extras nos trajetos - 67 horas a mais em relação a 2014 (Diógenes, 2016, n.p.).

Não é privilégio do Brasil ter problemas com a mobilidade urbana; na verdade, quase todas as grandes cidades do mundo possuem suas deficiências. Afinal, atualmente, o planeta terra apresenta uma população mundial de cerca de 7,6 bilhões de habitantes, com uma projeção futura próxima de cerca de 10 anos, para o acréscimo de mais 1 bilhão de pessoas (United Nation, 2019). População esta que irá disputar espaços, se deslocar entre residência, trabalho e lazer. O desafio que se apresenta é encontrar soluções para uma mobilidade urbana acessível e sustentável para esta e futuras gerações.

Outra questão que se coloca é que a maioria dessa população está concentrada

em áreas urbanas, conforme mencionado, em torno de 4 bilhões de pessoas se adensam em pequenas áreas. No que se refere ao Brasil, dos 209,3 milhões de habitantes (dados de 2017), cerca de 85% vivem em áreas urbanas (Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019).

Todavia, ao contrário das principais cidades, especialmente aquelas situadas em países considerados como de primeiro mundo, as cidades brasileiras mais adensadas não possuem um sistema de transporte coletivo que contemple toda a sua população de maneira eficaz. Com um sistema de transporte estruturado principalmente no transporte rodoviário, onde poucas cidades contam com as demais modalidades de transporte como o ferroviário, metroviário e aquaviário ou, quando as possuem, apresentam-se de maneira insuficiente sua capacidade para atender a população. Assim, o cenário que se apresenta é uma verdadeira disputa pelo espaço urbano para o deslocamento diário. Situação que se agravou nos últimos 70 anos com o incremento de uma quantidade estrondosa de veículos particulares nas vias públicas, que se deu a partir de uma série de políticas públicas de incentivo a essa modalidade de transporte.

Essas políticas públicas que prestigiam determinada modalidade de transporte em detrimento de outras podem ser representadas por várias vertentes: i) forma como a cidade é planejada e construída; ii) os incentivos fiscais na indústria de determinados produtos; iii) a oferta em quantidade e qualidade das diferentes modalidades de transporte; iv) o preço do transporte; dentre outros.

O fato é que o panorama atual da mobilidade urbana do Brasil é resultado de práticas políticas e pensamento cultural de um passado. Propagava-se a ideia de que o progresso estaria adstrito ao avanço da indústria rodoviária; mais à frente, essa massiva propaganda voltou-se especificamente para a indústria automotiva. Assim, as cidades foram planejadas e construídas para receber os veículos automotores com o alargamento das vias, as construções de viadutos, as grandes estradas e todo investimento que os governos poderiam propiciar a esse setor. Cidades enriqueceram com as indústrias siderúrgicas, rodoviária (notadamente automotiva) e petrolíferas. Se, por um lado,

muito se investia em um determinado setor; por outro, era nítido o sucateamento das demais modalidades de transporte, chegando ao ponto de sua completa extinção, como foi o caso dos bondes no Rio de Janeiro e muitas linhas férreas pelas mais diversas cidades do país.

As cidades mais populosas do Brasil, atualmente, contam com pouca oferta de transporte de massa (Porto, 2018), quer dizer, modalidade de transporte que requer magnitude de investimentos iniciais bem custosos; todavia, possibilita uma oferta elevada de concentração de passageiros a serem movidos por suas rotas segregadas ou “corredores”, a exemplo dos transportes ferroviário e o metroviário, com a vantagem ainda, por ser segregado, não disputam o mesmo espaço urbano com os demais modais de transporte. Contudo, a modalidade de transporte responsável pelo transporte de maior número de passageiros é o rodoviário por ônibus que, diferentemente do transporte de massa referido, não requer grandes investimentos iniciais para sua implementação, mas que, por outro lado, possuem baixa capacidade de absorção de usuários e ainda disputam o mesmo espaço urbano com todas as demais modalidades, contribuindo para os congestionamentos.

Por fim, não por isso menos importante, o transporte rodoviário por ônibus é uma modalidade altamente poluente. Para ser mais exato, o transporte rodoviário no Brasil, seja o individual ou coletivo, é responsável por aproximadamente 47,6% do consumo de derivados do petróleo, de modo que se apresenta como bastante lesivo ao meio ambiente devido às altas taxas de emissão de gases poluentes na atmosfera.

Para agravar esse cenário, a partir da década de 1990, o governo central passou a incentivar a produção massiva de motocicletas; a ideia era, além de movimentar o setor industrial, fazer com que essa modalidade de transporte se tornasse uma alternativa ao transporte público. Todavia, tal solução se mostrou altamente contraproducente, pois, além de ser extremamente nocivo ao meio ambiente, motocicletas poluem até quatro vezes a mais que os automóveis. A utilização dessa modalidade de transporte tem se mostrado como o grande vilão em número de mortes por acidente no trânsito, uma

verdadeira tragédia social.

O número de óbitos de motociclistas em acidentes de trânsito, na cidade de São Paulo, ultrapassou, pela primeira vez desde 1979, a quantidade de pedestres que morreram atropelados. Foram 366 vítimas fatais que estavam em motos, ante 349 pessoas a pé. Os dados se referem a 2018 e são do Relatório Anual de Acidentes de Trânsito, divulgados pela CET nesta quarta-feira, 23. O ano de 1979 foi quando a Companhia de Engenharia do Tráfego (CET) começou a divulgar o relatório anual de acidentes de trânsito em São Paulo (Estadão [online], 2019, n.p.).

Ainda quanto ao cenário de mobilidade no Brasil, segundo relatório do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), órgão do governo federal ligado ao Ministério da Infraestrutura, em 2017, de todos os veículos registrados no Brasil, 54% eram automóveis particulares, 27% motocicletas, 14% caminhões, 4% outros e apenas 1% ônibus. No estado do Rio de Janeiro, essa divisão fica ainda mais acentuada; 67% dos veículos nas ruas eram de automóveis particulares, 17% motocicletas, 12% caminhões, 3% outros e, também, 1% de ônibus. Nessa relação, não se leva em consideração a quantidade das demais modalidades de transporte como trem, metrô e barcas, porque não são transportes rodoviários e, ainda, essas modalidades não se medem em quantidade de veículos, e sim na quantidade de passageiros transportados.

Quanto aos automóveis particulares, em que pese esses números serem alarmantes, liderado em quantidade na relação com aos demais veículos, essa modalidade de transporte possui baixa capacidade de transportar passageiros, na região metropolitana do Rio de Janeiro; por exemplo, apenas 19% das pessoas são transportadas por esse modal.

Como já mencionado, o transporte rodoviário de passageiros feito por ônibus é a modalidade responsável por transportar o maior número de pessoas, mesmo sendo em menor número em quantidade de veículos rodoviários nas vias públicas. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, com relação aos transportes coletivos de passageiros (rodoviário ou não), o ano de 2014 teve os seguintes números em milhões de passageiros, em ordem

crescente: *i*) barcas: 28,4; *ii*) trens: 164,0; *iii*) metrô: 227,8 e, *iv*) ônibus: 676,5 (Rio de Janeiro. Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro, 2019).

Diante desses dados, o que se pode concluir é que o espaço urbano está a cada dia mais disputado: excesso de veículos particulares e todos os demais veículos que circulam nas vias públicas acabam provocando congestionamentos diariamente nos horários de pico. As pessoas ficam horas presas nos congestionamentos nas principais cidades do país, causando enormes prejuízos para economia, para a saúde pública e para o meio ambiente.

Nos casos de Rio de Janeiro e São Paulo, o aumento do congestionamento veicular representa 506 milhões de horas gastas a mais por ano pelos usuários de transporte coletivo, 258 milhões de litros de combustível gastos a mais por ano e uma poluição ambiental de 123 mil toneladas de monóxido de carbono e 11 mil toneladas de hidrocarbonetos expelidos na atmosfera (IPEA e ANTP, 1998) (Vasconcellos, 2002, p. 106).

4 MUDANÇAS LEGISLATIVAS PARA VIABILIZAR DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ao explanar sobre o tema mobilidade e legislação no Brasil, a primeira lei em que se pode pensar é o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei federal nº. 9.503, publicada em 23 de setembro de 1997. Para ser mais exato, a terminologia utilizada era simplesmente “trânsito”. Dos 341 artigos e ainda um anexo, essa legislação não menciona, uma única vez, a palavra “mobilidade”.

Apesar de esta lei ter sido um divisor de águas em matéria de regulação e benefícios para os usuários do trânsito, naquela época, não se tinha a ideia de criar uma legislação que regulasse a forma como as políticas públicas de transportes deveriam ser planejadas e realizadas, de como as modalidades de transportes deveriam ser distribuídas; a necessidade mais urgente era realmente uma norma que regulasse as normas gerais de circulação e conduta dos usuários do trânsito, e, nesse ponto, o Código

de Trânsito Brasileiro cumpriu bem o que se propôs.

A Lei nº. 9.503 de 1997 não foi a primeira norma de trânsito no Brasil, outras a antecederam; na verdade, desde de 1910, através do Decreto nº. 8.324, que a regulação da circulação de bens e pessoas tem sido objeto de preocupação do estado. Todavia, norma de trânsito tratada como código houve apenas duas; o Decreto-Lei nº. 3.651, de 25 de setembro de 1941 e a Lei nº. 5.108, de 21 de setembro de 1966.

Tanto nas edições passadas, quando nesta que está em vigor, sua *mens legis* principal sempre foi em torno da proteção a vida. As normas de circulação e conduta no trânsito eram necessárias para a preservação da vida, assim entendidas como direito fundamental e, para isso, todo aparato anexo a essa premissa foi construído, desde um complexo sistema nacional de trânsito composto por conselhos federais e estaduais, câmaras temáticas a regras de habilitação, até as regras dos processos administrativos etc.

Dentre as novidades trazidas pelo Código de Trânsito vigente e, ao que se pretende abordar, chama-se atenção ao capítulo dedicado à educação para o trânsito, a lei coloca-o como um direito de todos e dever prioritário do Sistema Nacional de Trânsito. Isso porque, dentre tantas mudanças, as novas regras que estavam sendo estabelecidas através de uma série de condutas obrigatórias que deveriam ser cumpridas pelos condutores de veículos e pedestres, o legislador entendeu que não bastava simplesmente trazer essa norma cogente de observância imperativa e, caso não fosse cumprida, o sujeito iria incorrer em infração de trânsito e seria multado³. Era necessário educar, explicar o porquê dessas regras, através da verificação de reiteradas práticas nocivas no trânsito que estavam causando acidentes e mortes. Daí sua importância de observar e cumprir os comandos legais.

Exemplo típico dessa preocupação com a educação para o trânsito que se pode

³ Até para não dar a conotação de que o estado estava preocupado somente com a arrecadação de multas de trânsito, popularmente denominado como “indústria da multa”.

citar foi a obrigatoriedade de uso de cinto de segurança de 3 pontos⁴; à época da promulgação do Código até a entrada em vigor da lei, cento e vinte dias após a sua publicação, todos os veículos de comunicação transmitiam reiteradamente reportagens, explicando a importância de seu uso correto, o número de mortes e traumas permanentes em razão da ausência de cinto de segurança nos acidentes de trânsito, entrevista com especialistas e simulações de acidentes. Ali, viu-se que não bastava trazer as normas de condutas e suas sanções caso não fossem respeitadas; foi necessário educar, ensinar, explicar o porquê. O que estava em jogo era uma necessidade de mudança de hábitos há anos praticadas; inclusive, era importante demonstrar objetivamente essa preocupação. Através do artigo 320 do CTB, ficou estabelecido que a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito deve ser aplicada *exclusivamente* em sinalização de trânsito, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, sendo destinado o percentual de 5% arrecado com as cobranças das multas de trânsito para depósito mensal na conta de fundo de âmbito nacional, destinado à segurança e educação de trânsito.

Mesmo com toda propaganda da mídia, do governo federal e demais entidades de proteção à vida e prevenção de acidentes no trânsito envolvidas em projetos de educação para o trânsito, ainda assim foi bastante lento e deficitário o processo de mudança de hábitos por parte dos condutores de veículos. Era preciso que os interessados, os que efetivamente utilizassem o sistema de trânsito estivessem a par de toda aquela mudança.

Ainda quanto ao tema legislação, nessa seara, outro marco na história foi a edição da Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana ou simplesmente denominada como Estatuto da Mobilidade Urbana. Ao contrário do CTB, esta norma trata efetivamente de políticas públicas para a mobilidade urbana e as considera como instrumentos para o desenvolvimento urbano assim estabelecidos nos artigos 21, inciso XX e 182, da

⁴ O cinto de segurança de 2 pontos já era obrigatório em todo território nacional desde 1994, somente em 1997 com o CTB que o cinto de segurança de 3 pontos passou a ser obrigatório.

Constituição Federal.

Seguindo uma tendência mundial, o Estatuto da Mobilidade Urbana trouxe uma série de novos princípios, diretrizes e objetivos, sobretudo, visando a modernizar o marco regulatório dos serviços de transporte coletivo, defender o interesse dos usuários de tais serviços e, ainda, estabelecer a atuação da União para contribuição efetiva de uma política urbana integrada para o desenvolvimento das cidades brasileiras (Brasil. Câmara dos Deputados, 1995). Louváveis pretensões normativas, ao menos era o que estava descrito na exposição de motivos do projeto de lei originário e que acabou efetivamente se tornando lei. O problema que se coloca é que, passados 7 anos da sua entrada em vigor, pouco (para não dizer ínfimo) do que está previsto foi efetivamente implantado, proporcionando um descrédito, uma ineficiência da lei fora do (ou talvez bastante) comum.

A questão é tão séria que se exemplifica com um ponto específico: o §1º, do artigo 24 deste Estatuto estabelece que os municípios que possuam mais de 20 mil habitantes são obrigados a elaborar um Plano de Mobilidade Urbana, seguindo os princípios, diretrizes e objetivo do Estatuto, integrando e de modo compatível com os seus respectivos planos diretores⁵, dando um prazo máximo de 3 anos para sua elaboração a contar da data da vigência da lei. Caso contrário, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência da lei. A adesão por parte dos municípios foi baixíssima, foi necessário adiar duas vezes esse prazo máximo através de medidas provisórias que foram convertidas em lei⁶ para tentar adequar essa realidade. Em 2016, a exposição de motivos da primeira proposta de medida provisória para alterar esse prazo trouxe alguns dados alarmantes: dos 5.570 municípios brasileiros, 3.341 mais o Distrito Federal deveriam elaborar esse plano, caso almejassem angariar recursos federais para melhoria na mobilidade urbana. Somente 171 municípios declararam possuir o Plano de Mobilidade já

⁵ Plano Diretor é um instrumento de política urbana instituído pela Lei Federal nº. 10.527 de 2001 (Estatuto da Cidade) que obriga os municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborá-lo.

⁶ Atualmente o prazo máximo é de 7 anos.

elaborado. O mais agravante, nesse caso, é que o Ministério das Cidades possuía uma carteira empreendimentos voltados à mobilidade urbana em todo o país com a importância de R\$ 119.325.046.715,53, em valores totais de investimentos, sendo que, desse montante, R\$ 35.395.510.245,99 referiam-se às obras que contavam com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), com cerca de R\$ 9.492.091.461,99 em empreendimento com contratos vigentes. Quer dizer, caso não fosse estendido o prazo, os municípios que não elaborassem o Plano de Mobilidade e tivessem contrato com o governo federal não poderiam mais receber os recursos.

Ora, foi necessária intervenção normativa federal para impedir a instauração de um caos nas finanças municipais porque simplesmente os municípios não aderiram ao que foi estabelecido no Estatuto da Mobilidade, que era elaborar um plano de mobilidade, e aqui não se menciona o cumprimento de suas diretrizes, que justamente vão de encontro a tudo que se vem praticando ao longo dos anos em matéria de mobilidade urbana; o que se exigia era somente a elaboração do plano e não o seu cumprimento. Nem a ameaça de cortes de recursos foi capaz de convencer os municípios a tornar a elaboração desse plano meta prioritária de governo, que dirá o seu cumprimento.

Quanto ao seu cumprimento, o plano de mobilidade a ser elaborado pelos municípios deve estabelecer os princípios e diretrizes do Estatuto, que de maneira resumida, pode ser definido por um estabelecimento de políticas públicas que priorizem as modalidades de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (art. 6º, II, Lei nº. 12.587, de 2012), para, assim, tentar dar eficácia ao comando constitucional do direito fundamental ao transporte.

Salvo pouquíssimas exceções, não há cidades brasileiras com estruturas viárias preparadas para implementar tais diretrizes. Por outro lado, mesmo que houvesse, também seria inócuo, pois a população que, desde outrora, fora acostumada com determinados modos de se deslocar, também não estaria preparada para implementar as

diretrizes do Estatuto, cita-se o exemplo das ciclovias de São Paulo, o quanto de resistência por parte da população na sua construção, implementação e utilização, chegando à situação de alguns pontos já em funcionamento serem desfeitos, retornando ao *status quo*, quer dizer, para dar lugar ao transporte motorizado individual.

Assim como houve com o Código de Trânsito Brasileiro e sua necessidade de se discutir com a população, levar ao seu conhecimento os benefícios e malefícios de cada norma, de cada regra de conduta através da educação de trânsito, ainda que não se tenha atingido, ao nível de eficiência satisfatório, o número de mortes por acidentes de trânsito sempre crescente confirmam essa triste constatação⁷. O Estatuto da Mobilidade Urbana veio a reboque de discussões mundiais para melhorar mobilidade urbana, invertendo a lógica de investimentos, há anos, praticada, todavia, os principais interessados não foram comunicados de maneira adequada, que dirá participaram das discussões pela sua implementação.

5 CONDIÇÕES OBJETIVAS E SUBJETIVAS PARA CONSECUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Tomando como ponto de partida uma citação de José Afonso da Silva (2005), ao iniciar o capítulo da teoria dos direitos fundamentais, o autor levanta o seguinte questionamento: se os direitos fundamentais teriam origem em inspiração dos direitos naturais e, a partir daí, foram positivados nas subsequentes declarações ou se haviam outras fontes que os fundamentassem. Tão logo sugere, em seguida o refuta, visto que tal teoria, fundada na concepção das liberdades públicas não explicaria a existência dos direitos sociais que posteriormente foram inseridos no rol dos direitos fundamentais. Para o autor, não desmerecendo a primeira inspiração *jusnaturalista*, o que se deve é ampliar as fontes de inspirações das declarações de direitos fundamentais, a partir de um conjunto de análises dos fatos históricos, que serviram como condição de possibilidade para que esses direitos fossem reconhecidos e positivados, naquilo que ele denomina

⁷ O Brasil é o 4º país no mundo em mortes por acidente de trânsito.

como condições objetivas e subjetivas.

Pelo que se vê, não há propriamente uma inspiração de direitos. Houve reivindicações e lutas para conquistar os direitos nelas consubstanciados. E, quando a condições materiais da sociedade propiciaram, elas surgiram, conjugando-se, pois, condições objetivas e subjetivas para sua formulação (Silva, 2005, p. 173).

Usando como pano de fundo essa premissa e buscando conectar ao tema central deste artigo, as condições materiais podem ser entendidas como as condições objetivas que a sociedade proporciona para os diversos avanços, sejam políticos, culturais ou tecnológicos. Exemplifica-se: uma série de legislações foram produzidas no Brasil a partir da Constituição de 1988 com o intuito de criar instrumentos e viabilizar a participação popular nas decisões das políticas públicas urbanas. Tal fato se consolidou devido ao processo de redemocratização do Estado brasileiro e, a partir desse evento, sucessivos governos seguiram nessa mesma política, sem essa condição objetiva, quer dizer, um governo de cunho social e democrático, não haveria condições objetivas desse avanço no movimento legislativo. Portanto, essas condições materiais são aquelas que o possibilitam objetivamente.

Quanto às condições subjetivas ou ideais ou lógicas, em que pese o citado autor atribuir como “precisamente fontes de inspirações filosóficas”, aqui sua conceituação será mais simplória, de modo a significar a própria sociedade, seu pensamento e seu modo de agir. Condição subjetiva que vem de sujeito ou do conjunto de sujeitos, naquilo que se traduz por suas aspirações, suas necessidades e expectativas, sempre contextualizadas ao tempo e lugar.

Apresentadas as conceituações, o que se pretende desenvolver é uma discussão em torno dessas condições como fio condutor para a consecução dos direitos fundamentais, tendo como eixo central a mobilidade urbana – instrumento viabilizador dos demais direitos fundamentais.

6 CONTRADIÇÕES PERFORMATIVAS PARA VIABILIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Conforme anteriormente mencionado e aqui exposto, em forma de exemplo, para que um indivíduo tenha o direito efetivo de ir à escola, por óbvio, além de toda política pública na área de educação seja implementada, numa questão prática, o indivíduo precisa chegar a essa escola, e esse chegar também se traduz de forma acessível, sustentável, segura e digna. O mesmo exemplo pode ser substituído para a consecução dos demais direitos fundamentais, quer dizer, ter direito de acesso, de chegar ao hospital, ao trabalho etc. Direito fundamental ao transporte (mobilidade) para acessar aos demais direitos descritos constitucionalmente.

Então, sob condições objetivas, atualmente, os mais basilares direitos fundamentais estão amparados nas legislações vigentes e implementados nas políticas públicas e, inclusive, o próprio direito a mobilidade urbana sustentável também se encontra positivado. Todavia, quanto às condições subjetivas, especialmente no que se refere à mobilidade urbana, o atual cenário brasileiro ainda é bastante precário, seja por questões históricas de um modelo de mobilidade que foi implantado, privilegiando determinados modos de transportes em detrimento de outros, que, atualmente, se mostrou ineficiente, seja na dificuldade de se alterar essa realidade pela resistência da própria sociedade que ainda reluta em seguir os preceitos inseridos na legislação de mobilidade, ou seja, há precípua dificuldade em discutir o tema de maneira racional ou individualmente; quiçá almejar que essas premissas sejam implementadas. As pessoas não se veem inseridas no problema como parte dele, nas cidades urbanas.

São contraditórias as condições subjetivas e essa é a justificativa do interesse acadêmico: buscar entender como se viabilizam direitos fundamentais a partir de uma lógica prática de se chegar até eles – pela mobilidade urbana – e, ao mesmo tempo, como viabilizar essa chegada pelas condições subjetivas da própria sociedade.

A expressão *contradição performativa*⁸, utilizada por Jürgen Habermas e Karl Otto

⁸ Contradição performativa – por Jürgen Habermas e Karl Otto Apel escreveram sobre a ética do discurso a partir da teoria dos jogos de linguagem de Wittgenstein. Quando ao conceito de contradição performativa, pode-se dizer resumidamente que ocorre quando um ator ao falar contradiz o próprio conteúdo daquilo que

Apel, ao escreverem a respeito da ética do discurso sob o viés da teoria dos jogos de linguagem de Wittgenstein. Para os autores, seu conceito se traduz como o ato de falar duas afirmações incompatíveis.

Apel renova o modo de fundamentação transcendental com os meios fornecidos pela pragmática linguística. Ao fazer isto, utiliza o conceito da contradição performativa, que surge quando um ato de fala constativo “Cp” se baseia em pressuposições não-contingentes cujo conteúdo proposicional contradiz o enunciado asserido “p” (...) Para o enunciado (1) Eu não existo (aqui e agora), o falante ergue uma pretensão de verdade; ao mesmo tempo, ao proferi-la, ele faz uma inevitável pressuposição de existência cujo conteúdo proposicional pode ser expresso pelo enunciado: (2) Eu existo (aqui e agora) (Habermas, 1989, p. 102).

Mais do que duas afirmações contraditórias, se invoca aqui o ato de almejar, falar e realizar ações completamente incompatíveis. Deste modo, a sociedade almeja uma mobilidade eficiente, sustentável e acessível, discursa sobre os problemas coletivos da mobilidade, de modo a viabilizar os direitos fundamentais e, ainda, sugere possíveis soluções, mas age individualmente de maneira a contribuir à manutenção do *status quo*, não se dispondo a cumprir ao menos o que está previsto nas leis para mudar essa realidade de mobilidade precária.

A ausência de participação da sociedade nas discussões e elaboração das normas e políticas públicas de mobilidade urbana acaba por interferir na noção de pertencimento, de modo que, individualmente, as pessoas não se veem obrigadas a cumprir as normas ali descritas. Querem mudança, mas permanecem com as mesmas práticas. Até porque não houve uma discussão mais aprofundada que esclarecesse na base da sociedade todas as razões das mudanças realizadas na lei. Mais do que isso, essas mudanças não vieram a partir de pautas reivindicatórias pela própria sociedade,

ele está falando; por isso, é uma contradição de performance, donde vem a palavra performativa, ou seja, de atitude entre o que se fala e o que se faz ao falar. Um bom exemplo que se utiliza para explicar essa situação é quando alguém bate a porta e pergunta: tem alguém aí? E o outro interlocutor responde: “não”. Ora, como não tem ninguém se responderam? É contraditório! HABERMAS, Jürgen. **Teoría de La Acción Comunicativa: complementos y estudios previos**. Madrid, Cátedra, 1989.

produzidas através de procedimentos democráticos; na verdade, foram elaboradas por especialistas com seus saberes peritos (Giddens, 1991), dentro de seus gabinetes chanceladas pelos representantes do povo, dando a roupagem de legitimidade a produção legislativa, quando, na verdade, não se passa de uma pseudodemocracia pela absoluta ausência de participação popular.

Nunca é demais insistir no fato de que esse aumento de direitos é o resultado de lutas, e que, muitas vezes, eles são conquistados nas barricadas, num processo histórico pleno de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e bandeiras de luta antes de serem reconhecidas como direitos. O caminho a ser percorrido será longo e árduo a julgar pelo fato de estarmos longe de ter superado a extrema pobreza que constitui uma negação manifesta dos direitos fundamentais (4), sem falar de outras violações em número crescente a cada dia. Entretanto, num formidável impulso de otimismo e de aposta na perfectibilidade da espécie humana – em ligação com a filosofia do Século das Luzes – Bobbio não hesita em intitular uma de suas obras *A era dos direitos* (5), como se constituísse uma vaga irresistível na longa história da ascensão da humanidade (Sachs, 1998, p. 149).

Por mais expertise que esses profissionais possam ter - e aqui não se pretende desmerecer todas as questões técnicas necessárias para a elaboração das normas, planos e políticas públicas de mobilidade urbana, - elas são efetivamente necessárias. Todavia, de nada adianta se não houver a participação e anuência da sociedade que será a protagonista na execução desses planos. O que se clama como um ideal seria a junção dessa expertise com a sociedade na construção normativa e, numa perspectiva utópica, que tais mudanças viessem por intermédio de iniciativas populares, de postulações, de reclamos e de luta, por conseguinte, como resultado desse processo, a produção da norma representasse a própria conquista de todas as reivindicações.

Nesse ponto, relembra-se o que Henri Lefebvre discorreu sobre a crise mundial da cidade ao conceituar a palavra “nós”, quando afirmou que “cabe a nós resolvermos essa dupla crise, notadamente ao criar com a nova cidade a nova vida na cidade” (Lefebvre, 2016, p. 117-118). Para o autor, “nós” quer dizer os interessados, e esses interessados não podem ficar adstritos ao arquiteto ou ao urbanista que planejam, nem

ao sociólogo, economista ou político; não podem ser criadas por decretos essas novas formas e suas relações. Para ele, apenas a vida social, na sua práxis, na sua capacidade global, poderia ter capacidade de criar essas relações, e, por consequência, criar a cidade.

CONCLUSÃO

As cidades se modificaram, cresceram em tamanho e problemas. Estar inserido em ambientes urbanos, com toda a complexidade inerente e, ao mesmo tempo, fazer valer os direitos fundamentais que, ao longo dos tempos, foram conquistados, faz parte do desafio das sociedades contemporâneas. O direito de ter acesso aos demais direitos fundamentais, notadamente ao direito a mobilidade e a acessibilidade, apesar de contar com um conjunto de normas que estabelecem aplicação dos direitos fundamentais, sua efetividade ainda se mostra deficiente e precária.

Ter direito à cidade e à mobilidade acessível, segura e sustentável, está dentro do conceito do que se espera de viabilização dos direitos fundamentais, são somente o direito ao transporte em si, tal como está positivado na Constituição Federal de 1988, mas todas as consequências conexas, ou seja, o direito de se deslocar que o indivíduo possui. Repete-se o que foi explanado ao longo do texto: a mobilidade urbana possui duas conotações, uma como um direito fundamental finalístico e a segunda como um direito fundamental de meio, como um instrumento para atingir os demais direitos fundamentais, tal como direito à saúde, à educação etc.

No entanto, além de ser um fato notório, diversos estudos comprovam o quão penoso tem sido a mobilidade urbana nas principais cidades brasileiras. O tempo que as pessoas perdem presas nos congestionamentos, a segurança, a quantidade de emissão de gases poluentes das modalidades de transportes mais utilizadas pela população são alguns dos indicadores utilizados para se determinar se mobilidade urbana é eficiente ou precária. Os números não são nada favoráveis; na realidade, o que se tem como cenário é resultado prático de uma série de medidas e políticas públicas praticadas ao longo dos

últimos anos e que se mostrou ineficiente. O modelo de transporte implantado no Brasil, o qual sempre procurou prestigiar a modalidade rodoviária, e mais recentemente: especificamente, a rodoviária individual contribuiu - e muito - para o caos viário.

Para tentar resolver essa celeuma, o Brasil, seguindo movimentos internacionais, buscou adotar uma nova agenda com o incremento de normas que alterassem essa realidade, dentre elas o Estatuto da Mobilidade Urbana, que justamente inverteu a lógica de investimentos e prioridades em relação às modalidades de transportes disponíveis para a população. Todavia, em que pese ter passado 7 anos da edição desta lei, pouco se fez para implementar o que a lei estabelece.

Sem pretender esgotar o tema, o presente artigo pesquisou possíveis causas da falta de adesão ao cumprimento da norma legal, seja por parte dos entes federativos que estariam obrigados, seja pela população em si, até porque são normas que, em princípio, visam a garantir direitos fundamentais. Por qual razão, essa mesma sociedade estaria relutante em dar cumprimento a algo que lhe beneficie? A conclusão a que se chegou foi que a falta de conhecimento e de participação por parte da população, no momento da elaboração das normas e nas escolhas das políticas públicas, seria uma das hipóteses determinantes.

O paradigma utilizado foi a comparação do movimento realizado pela mídia e pelo governo central, no ano de 1997, com a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro, o qual buscou fazer uma conexão com a população através de um massivo trabalho informativo das mudanças trazidas naquela lei; mesmo assim, o resultado não fora como esperado, ainda foi preciso um longo tempo para que as regras ali contidas passassem a ser consideradas normas de condutas benéficas à própria população. Por outro lado, tal situação diametralmente oposta ocorreu com o ingresso do Estatuto da Mobilidade Urbana: a sociedade se manteve à alheia ao processo de elaboração e implantação da norma; por consequência prática, se verificou o não cumprimento da lei pela maioria dos municípios que estariam obrigados a cumprir a exigência, não importando o risco de perda de recursos públicos federais, tampouco a efetivação dos

direitos fundamentais que a norma visa a proteger.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº. 694/95 de autoria do Deputado Alberto Godman, do PSDB/SP**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=490138. Acesso em 04 jun. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 08 jun. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População Rural e Urbana**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em 02 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 12.587 de 03 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 08 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 9.503 de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 08 jun. 2019.

DIÓGENES, Juliana. Três cidades do Brasil estão no top 10 de congestionamentos. *In: Estadão [online]*, 22 mar. 2016 Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,tres-cidades-do-brasil-estao-no-top-10-de-congestionamentos,10000022561>. Acesso em 04 jun. 2019.

ESTADÃO. O nº. de motociclistas mortos no trânsito supera óbitos de pedestres pela 1ª vez. *In: Estadão [online]*, 23 mai. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/23/interna_nacional,1056050/sp-n-de-motociclistas-mortos-no-transito-supera-obitos-de-pedestres.shtml. Acesso em 04 jun. 2019.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de La Acción Comunicativa**: complementos y estudios previos. Madrid, Cátedra, 1989.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Cristina C. Oliveira. Itapevi, São Paulo: Nebli, 2016.

PORTO, Paola de Andrade Porto. **A metrópole em movimento**: uma análise sob a perspectiva democrática da mobilidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) - Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro [AGETRANSP]. Disponível em: <http://www.agetransp.rj.gov.br>. .

SACHS, Ignacy. O Desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, 1998.

SANTOS, Milton. **A cidade como centro de região**: definições de métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1959.

SILVA, Catia Antonia da. *et al.* **Metrópole**: governo, sociedade e território. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (org.). Rio de Janeiro: Faperj, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

UNITED NATIONS. **World Population Prospects**. Estudo das Nações Unidas desenvolvido pelo Departamento de Economia e Negócios Sociais. Disponível em: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf. Acesso em 02 jun. 2019.

VASCONCELLOS, Eduardo A. O transporte urbano no século 21. **Revista dos Transportes Públicos**, a. 24, 2002.