

# Transporte como caminho para os demais direitos

Nova emenda constitucional faz do transporte público um direito social, tal como já são consideradas saúde e educação, garantindo mais cidadania e respondendo a uma demanda que deu início às manifestações de rua que surpreenderam o país há dois anos

Guilherme Oliveira

EM JUNHO DE 2013, parte significativa da população brasileira, especialmente jovens de classe média, tomou as ruas das principais cidades do país. Apesar de terem abrigado cada vez mais demandas à medida que se multiplicavam, os protestos tiveram como gatilho um fato específico: o aumento das tarifas de ônibus e a qualidade dos serviços de transporte no Brasil.

Desde então, iniciativas políticas têm tentado abordar esses problemas para corrigir defeitos pontuais ou para tornar o sistema mais eficiente. Um exemplo desse segundo tipo de ação aconteceu dia 15 no Plenário do Senado: o Congresso promulgou a Emenda Constitucional 90, que faz do transporte um direito social. Ela é fruto da PEC 74/2013, da deputada Luiza Erundina (PSB-SP). A nova emenda coloca o transporte na companhia de outros direitos já reconhecidos constitucionalmente como essenciais ao bem-estar social, como educação, saúde, segurança, moradia e previdência.

O relator da PEC no Senado foi Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP). Para ele, a institucionalização do transporte como direito social é um passo correto porque todos os demais direitos dependem de um bom sistema público de locomoção.

— Como ocorre em toda sociedade industrial, a geografia brasileira se caracteriza pela especialização dos usos do solo. Por isso, sem transporte, não há educação, saúde, trabalho, alimentação ou lazer, salvo aqueles eventualmente

produzidos nas próprias residências e que a sociedade não pode tomar por base — justificou.

A PEC foi aprovada no dia 9. Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), ao anunciar voto favorável, disse enxergar uma relação inescapável de dependência entre o transporte de qualidade e o usufruto dos demais direitos assegurados pela Constituição. Ela, que é membro da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), citou especificamente o caso da educação.

— Às vezes falamos em evasão escolar e pensamos só na escola, não em como as crianças se deslocam das suas casas para ela. O transporte coletivo, hoje, passa a adquirir um papel fundamental na vida das pessoas — afirmou a senadora.

## Primeiro passo

O presidente do Senado, Renan Calheiros, usou argumento semelhante na sessão de promulgação da nova emenda. Para ele, não reconhecer o transporte como uma garantia pode criar uma “bola de neve” de efeitos negativos.

— Transporte ruim leva o brasileiro a passar longos períodos em deslocamento até o trabalho, o que acaba comprometendo a sua própria produtividade. É ruim para o trabalhador, para a empresa e para a sociedade — disse.

Renan também afirmou que não basta a intenção de elevar o transporte à categoria das prioridades sociais — é preciso criar os meios para efetivar essa postura.

— Assegurar o transporte como direito social é um primeiro passo de um longo caminho. Precisamos de políticas públi-



População de Brasília participa, em 2013, dos protestos nacionais que começaram como reivindicações por melhorias no transporte público e contra altas tarifas

cas, de ação governamental efetiva, para garantir um transporte de qualidade a todos os brasileiros.

De fato, a simples inclusão de um tema no artigo 6º da Constituição, que enumera os direitos sociais, não garante que a sociedade ganhe imediatamente mais acesso a ele. O consultor legislativo João Trindade, especialista em direito constitucional, explica que, a partir de agora, será necessária a ação dos parlamentares.

— O efeito imediato é muito pequeno, mas não dá para dizer que é inócuo. Cria um direito fundamental, então cria também a obrigação do legislador de regulamentá-lo, ou seja, vai depender de regulamentação para poder produzir efeitos práticos — explicou.

Em outras palavras, é possível dizer que a nova emenda constitucional cria um “vazio legislativo”, que precisa, agora, ser preenchido. O professor Paulo César Marques, da Universidade de Brasília (UnB), especialista em mobilidade urbana, afirma que esse reconhecimento

aponta numa boa direção.

— Não há alteração imediata, mas dá respaldo para o Estado ser responsável por políticas públicas de abrangência universal — disse.

A norma já abre a possibilidade de que os cidadãos cobrem do poder público a criação dos mecanismos legais que façam jus ao novo status do transporte.

— Provavelmente será cabível que, se o legislador não regulamentar e o Executivo não melhorar as condições, [o cidadão] entre com mandados de injunção para reconhecer a chamada “mora”, a demora para se reconhecer e efetivar um direito — explicou João Trindade.

O mandado de injunção é uma ferramenta jurídica que combate a chamada inconstitucionalidade por omissão, que fica configurada quando um direito constitucional não pode ser exercido por falta de regulamentação adequada. Ou seja, caso não sejam estabelecidas leis prevendo as garantias e as formas de exercício do direito ao transporte, será possível contestar judicialmente essa



Relator da proposta, Aloysio Nunes ressalta que tudo depende de um bom sistema de locomoção

omissão e, assim, exigir do Legislativo que desenvolva essas garantias.

O consultor adverte, porém, que o Judiciário não tem a capacidade de determinar a alocação de recursos para a execução de políticas públicas e que demandas individuais referentes a casos particulares — em oposição a uma ação coletiva, por exemplo — podem não ter força suficiente para prevalecer.

## Emenda dá novas forças à implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana

O professor Paulo César Marques lembra que já existe uma boa base legal para concretizar a nova determinação constitucional: a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em vigor desde 2012, mas ainda não implementada na totalidade. Ele acredita que o acréscimo do transporte ao rol dos direitos sociais pode ser o “impulso político” que faltava.

— O novo texto talvez estimule o cumprimento da determinação da lei de que municípios com mais de 20 mil habitantes tenham seus planos de mobilidade discutidos e aprovados por toda a população — disse Marques.

O artigo 30 da Constituição atribui aos municípios a tarefa de organizar e prestar os serviços de transporte coletivo, diretamente ou através de concessões e permissões. Como lembrou Renan durante a promulgação da emenda, isso não significa que os estados e a União devam considerar-se isentos de também

investir no setor, prestando assistência às cidades.

Também pode haver esclarecimento em relação à natureza da atividade de transportes, conforme avalia o professor Marques. Isso pode dirimir resistências sobre a formulação de políticas públicas que destinem benefícios e investimentos para o setor.

— Sempre existiu discussão em relação ao que é o sistema de transporte, se é um serviço público ou item de mercado, que consome quem pode pagar. Muitas pessoas condenam subsídios ao transporte, entendem que é uma forma de remunerar empresários com dinheiro público. A forma como a Constituição agora passa a entender quebra um pouco essa lógica.

Marques tece uma comparação com a saúde pública. Quando o Sistema Único de Saúde (SUS) oferece medicamentos de graça aos pacientes, observa Marques, isso não é apresentado como subsídio a

laboratórios. O mesmo pensamento deve guiar, a partir de agora, a prestação do serviço de transportes.

Opinião semelhante tem Randolfe Rodrigues (PSOL-AP). Na sessão em que o Senado aprovou a nova determinação

constitucional, ele manifestou desgosto com o caráter excessivamente comercial das relações entre os prestadores de serviço de transportes e os usuários.

— O transporte não pode ser prerrogativa de empresas de ônibus que lucram



Com Lídice da Mata e Erundina, Renan promulga a emenda ressaltando responsabilidade de estados e União

## Projetos no Senado buscam ampliar melhorias para o setor, incluindo a redução de tarifas

A regulamentação do direito social ao transporte pode ficar ainda mais completa com algumas propostas que tramitam no Congresso. Elas estabelecem diretrizes para o setor que tornariam mais acessível e mais efetivo o novo direito constitucional.

O projeto que tem tramitação mais avançada é o PLC 310/2009, que se originou na Câmara e já foi aprovado pelas duas Casas. Lindbergh Farias (PT-RJ), relator na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), criou um substitutivo, que foi remetido à Câmara em 2013. É lá que se encontra a proposta hoje.

O PLC 310 cria o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros (Reitup). Trata-se de um sistema de redução de tarifas em troca de desonerações tributárias para as empresas prestadoras de serviços de transporte público. A União, que já promoveu por medidas provisórias e decreto algumas das providências previstas, ampliará esses benefícios. Estados e municípios poderão aderir ao Reitup, desde que desonerem as empresas de impostos de sua competência, como o ICMS e o ISS.

“A redução das tarifas ao usuário final beneficiará, principalmente, a população de baixa renda, marginalizada, que depende mais acerbamente dos meios de transporte coletivos”, observa Lindbergh no relatório.

Para a União, o projeto atribui medidas como a redução a zero do PIS-Pasep e da Cofins na aquisição de óleo diesel para ônibus, de energia elétrica para operação de metrô e de veículos, chassis, carrocerias e pneus. Os estados e municípios se comprometeriam a fazer licitações para conceder os serviços, implantar regime de bilhete único, instalar conselhos de transporte com a participação da sociedade civil e elaborar laudos demonstrando o impacto dos incentivos concedidos e determinando os valores máximos das tarifas.

Além dos benefícios tributários, o projeto propõe desconto mínimo de 75% nas tarifas de energia elétrica consumida pelos metrô, trens metropolitanos e trólebus. A redução da receita das concessionárias de energia elétrica será compensada pela União. O substitutivo incorpora medidas de outro projeto da Câmara: o PLC 50/2013, que torna obrigatória a divulgação das planilhas que embasam reajustes e revisões de tarifa de transporte público coletivo.

A Política Nacional de Mobilidade



Lindbergh defende a criação de um regime especial de incentivos para o transporte urbano

Urbana já estabelece a transparência da estrutura tarifária e a publicidade das revisões de tarifas, mas não determina como isso deve ser alcançado. O PLC 50 dá esses meios. Para o relator do projeto no Senado, Randolfe Rodrigues, essas possibilidades terão o mérito de conscientizar a população sobre os custos e o funcionamento do sistema.

— A sociedade poderá discutir em melhores bases as implicações tarifárias das melhorias no serviço e das demandas das categorias que trabalham no sistema. Essa transparência poderá equalizar de maneira mais justa, ou pelo menos mais transparente, os custos e benefícios dos sistemas de transporte.

Assim como no caso do PLC 310, a isenção tributária é o foco do PLS 268/2012, do senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB), que ainda está sendo analisado pela CAE. O objetivo da isenção, neste caso, é a qualidade da frota à disposição da população.

“O que mais se observa no Brasil é um serviço que se encontra muito aquém do que merece o povo. Entre as principais mazelas, encontramos a idade média da frota utilizada, que acarreta uma miríade de problemas, como quebra em serviço, maior nível de ruído, menor padrão de conforto, entre muitos outros”, explica o senador ao justificar o projeto.

Para facilitar e estimular a renovação da frota, a proposição isenta o PIS-Pasep e da Cofins os automóveis para transporte de dez pessoas ou mais (incluído o motorista). Entretanto, a isenção será anulada nos casos em que os veículos beneficiados forem revendidos com menos de cinco anos de aquisição, não forem utilizados para o transporte coletivo de passageiros ou forem descaracterizados. Os valores não pagos terão que ser devolvidos com seus eventuais acréscimos legais.

## Texto prevê unificação nacional do passe livre para estudantes

Quando se trata de transporte público, a reivindicação mais difundida — e que motivou os protestos de 2013 — é o passe livre estudantil. O PLS 248/2013, de Renan Calheiros (PMDB-AL), garante isso. Ele foi apresentado no final de junho de 2013, poucos dias após as manifestações de maior repercussão daquele ano, e atende o principal pedido dos jovens que foram às ruas.

Hoje muitos estados e municípios adotam cobranças diferenciadas para estudantes, como descontos nas passagens ou cartões recarregáveis. O projeto unificará o sistema e implantará a gratuidade em definitivo. Para ter direito ao benefício, o estudante deverá estar matriculado e com frequência comprovada. A gestão do programa estará a cargo do Executivo federal, que receberá das prefeituras informações sobre os valores referentes ao serviço.

O debate do passe livre pode adquirir nova face com o reconhecimento do transporte como direito social, analisa o professor Marques.

— Elevar a mobilidade a um direito social traz a discussão para outro patamar. Não há garantia automática, mas ganha impulso e agora há respaldo da Constituição para políticas que desonerem o usuário.

Ao discursar na sessão de promulgação da Emenda Constitucional 90, Renan reconheceu a dificuldade de adotar o passe livre, medida que expandiria os gastos públicos num momento de crise econômica e desajuste fiscal. Mas ele ressalta a urgência de abordar a qualidade dos serviços públicos.

— Sabemos da gravidade da atual situação fiscal, o que torna a oferta desses serviços um enorme desafio. A renúncia de direitos, no entanto, não pode ser a resposta fácil. Temos consciência do que isso representa para um país que ainda não superou gargalos fundamentais na oferta de serviços e na eliminação de desigualdade — afirmou o senador.

Argumentando que o benefício aos estudantes é uma medida que pode ser entendida como investimento em educação, o presidente do Senado sugere que a gratuidade seja custeada com recursos provenientes de royalties do petróleo.

## Saiba mais

Emenda Constitucional 90  
<http://bit.ly/Emenda90>

PLC 310/2009  
<http://bit.ly/Projeto310>

PLC 50/2013  
<http://bit.ly/Projeto50>

PLS 248/2013  
<http://bit.ly/Projeto248>

PLS 268/2012  
<http://bit.ly/Projeto268>

Veja todas as edições do Especial Cidadania em [www.senado.leg.br/especialcidadania](http://www.senado.leg.br/especialcidadania)



A baixa qualidade do serviço de metrô no Rio de Janeiro espelha problemas do transporte em todo o país