

EXTRAFISCALIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE URBANA SOB A PERSPECTIVA DO RECONHECIMENTO

BRENO DIAS DE PAULA

Advogado

brenodp@hotmail.com

Doutor no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Professor de Direito Tributário na Universidade Federal de Rondônia.

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo identificar os conflitos decorrentes de questões relacionadas à identidade e à diferença, sobretudo, no que trata o reconhecimento e os principais pontos concernentes à teoria de Axel Honneth sobre o tema. Nessa linha as questões referentes ao reconhecimento (e à distribuição) recaem sobre os fenômenos sociais que, atualmente, são identificados para efetivar o direito e a dignidade dos cidadãos atingidos pela falta de política pública de mobilidade urbana. Para o enfoque dos estudos pauta-se no direito à cidade, consciência e participação, reforma urbana e desenvolvimento sustentável, tais como previstas no objetivo do planejamento da mobilidade urbana. Nesta linha defende a extrafiscalidade como política pública para enfrentamento dos problemas acerca da mobilidade urbana sob a perspectiva do reconhecimento.

PALAVRAS-CHAVES: Teoria do Reconhecimento. Mobilidade Urbana. Função Social. Cidade. Extrafiscalidade tributária

INTRODUÇÃO

O objetivo geral do presente artigo é analisar a relação entre os fenômenos sociais e os conflitos decorrentes à identidade e à diferença no que trata o reconhecimento, recaindo sobre os fenômenos sociais atrelados à mobilidade urbana, apresentando a extrafiscalidade como mecanismo de intervenção do homem no ambiente sustentável.

Dividido em quatro partes, o atual estudo intenta inicialmente em apresentar a teoria do reconhecimento, de Axel Honneth, e a sua relação com o direito das cidades, passando, secundamente, a apresentar o problema da mobilidade urbana nas cidades e a urbanização, questão que desagua também na terceira e quarta parte do artigo, onde apresenta-se, a extrafiscalidade em seu conceito e também como mecanismo de intervenção.

Nesse contexto que se revela a relevância social e científica desta pesquisa como modo de analisar os conceitos apresentados e a sua interrelação para um melhor desenvolvimento da sociedade através do mecanismo da solidariedade, ao

mesmo tempo em que se reconhece a individualidade do ser humano e a atuação do Estado como propulsor destas. A metodologia utilizada foi o método indutivo, com as técnicas da pesquisa bibliográfica realizada.

1. TEORIA DO RECONHECIMENTO E O DIREITO DA CIDADE

Pela teoria crítica da sociedade em Axel Honneth, a sociedade deve estar preocupada em interpretar seu papel dentro das exigências sociais para o estabelecimento do bem da coletividade, isto é, a categoria do reconhecimento visa dar condições à sociedade de ser independente, reconhecer-se no processo de independência e agir em prol da liberdade de todos. Importante para a proposta do presente artigo é a ideia de que a sociedade não deve esperar somente pelo Estado para a concretização dos seus direitos e garantias, o que não significa dizer que o Estado esteja, a partir daí, forjado a não prestar contas dos seus compromissos do bem-estar social, porém, em conjunto com a sociedade que deixa de ser passiva e passa a se comprometer com as causas sociais, porque se “reconhece” participe desse processo, por meio da solidariedade.

Sabe-se que não é fácil atingir tal nível de compreensão, haja vista ser a sociedade formada por diferentes classes sociais, com níveis de educação díspares, com vontades e/ou desejos os mais diversos. No entanto, o que não pode ser negado é que o discurso vigente prega que o desenvolvimento, dito social, seja promovido por todos, indistintamente de classe, etnia, gênero, etc. Quando se diz sobre bem coletivo não há dúvidas, os termos são explícitos e claros à interpretação, o que nos dizeres de Honneth seria incluir todos, via reconhecimento, nos procedimentos de responsabilidade social.

Do pensamento filosófico hegeliano, o termo reconhecimento, em Honneth, ressurge no âmbito político e jurídico como forma de atenuar os conflitos decorrentes de questões relacionadas à identidade e à diferença. No entanto, a proposta se volta ao entendimento de como essa relação de identidade e de diferença é concretizada na cidade, mais especificamente, nos grandes centros urbanos, haja vista os problemas inerentes à sociedade moderna, dentre eles, o individualismo, a apatia política, a falta de se reconhecer como cidadão de direitos e de deveres. Lamentavelmente, esses elementos trouxeram graves danos ao convívio social,

manifestados de modo mais incisivo nos fins do século XX e início do século XXI, cujo ideal de vida não é voltado ao princípio da solidariedade.

De acordo com Abbagnano, solidariedade significa:

Termo de origem jurídica que, na linguagem comum e na filosófica, significa: 1º inter-relação ou interdependência; 2º assistência recíproca entre os membros de um mesmo grupo (p.ex.: solidariedade familiar, solidariedade humana, etc.). Neste sentido, fala-se de solidarismo para indicar a doutrina moral e jurídica fundamentada na solidariedade. (ABBAGNANO, 2000)

A partir do conceito de solidariedade é importante mencionar a sua relevância e a associação ao direito para a efetiva inclusão e superação do *déficit* de reconhecimento enquanto cidadão. Verifica-se daí a oposição à leitura do modelo liberal individualista do direito e da própria sociedade, haja vista que o modelo liberal individualista de ambos não são suficientes para atender ao intento relevante que recai sobre a solidariedade.

Nesse sentido carece identificar um meio que possa estabelecer o vínculo entre direito e solidariedade e que supere a compreensão dogmático-normativista vigente das ciências jurídicas. Em virtude disso, busca se valer da hermenêutica constitucional como vetor para que possa ser promovida a interpretação, compreensão e aplicação das garantias do cidadão, no caso em específico àqueles que se utilizam do serviço público de transporte, na tentativa de estabelecer uma ponte entre o direito e a solidariedade, objetivados enquanto meios de superação, ao menos preambularmente, sobre a crise de reconhecimento que está estabelecida na atual sociedade.

Introduz-se, assim, a questão a ser enfrentada, que tange dois aspectos, de um lado o reconhecimento do *déficit* de mobilidade urbana e a intermitente luta do usuário de serviço público de transporte em busca de seu reconhecimento, doutro, das garantias formalmente previstas pelo direito, afinal, pode-se, segundo se propõe, estabelecer uma relação entre o direito e a solidariedade, como etapas dessa luta por reconhecimento. Busca-se, assim, discutir as contribuições da teoria do reconhecimento a partir de dois pontos centrais do debate: i) a (re) distribuição e, ii) a ausência do político.

O debate ganha ainda mais relevo quando se verifica, na Constituição Federal, os instrumentos sociais considerados como regras e princípios e, dentre esses

últimos, vale assinalar o princípio do mínimo existencial, instrumento de aplicação na forma de interpretação de normas constitucionais.

Conceitua-se mínimo existencial, segundo Rawls, um modelo de justiça em que os homens estabelecem entre si um contrato social; aqui, cada um desconhece qual será sua posição na sociedade (véu da ignorância), com a determinação de princípios básicos de funcionamento da sociedade e de distribuição de bens.

Para Rawls é preciso entender os dois princípios básicos imanentes nesse processo: i) todas as pessoas possuem o mesmo sistema de direitos e liberdade; ii) somente é possível alterar o esquema de liberdades para beneficiar os mais desfavorecidos. Esse princípio é denominado de princípio da diferença.

Nessa linha John Rawls explica:

Observese que existe, ademais, outra importante distincion entre los principios de justicia que especifican los derechos y las libertades básicas em pie de igualdad y los principios que regulan los asuntos basicos de la justicia distributiva, tales como la libertad de desplazamiento y la igualdad de oportunidades, las desigualdades sociales y económicas y bases sociales del respeto a si mismo. Un principio que especifique los derechos y libertades basicas abarca la Segunda clase de los elementos constitucionales esenciales. Pero aunque algun principio de igualdad de oportunidades forma parte seguramente de tales elementos esenciales, por ejemplo, un principio que exija por lo menos la libertad de desplazamiento, la eleccion libre de la ocupacion y la igualdad de oportunidades (como la he especificado) va mas alla de eso, y no sera un elemento constitucional. De manera semejante, si bien un minimo social que provea para las necesidades basicas de todos los ciudadanos es tambien un elemento esencial, lo que he llamado el “principio de diferencia” exige mas, y no es un elemento constitucional esencial. (RAWLS, 1995.)

Na direção de Rawls significa dizer que na ordem principiológica é possível o asseguramento das condições mínimas de existência digna. De acordo com Simone de Sá Portela:

O mínimo existencial não possui dicção constitucional própria, devendo-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa, nos direitos humanos, nas imunidades e privilégios do cidadão. Carece de conteúdo específico, podendo abranger qualquer direito, ainda que não seja fundamental, como o direito à saúde, à alimentação, etc, considerado em sua dimensão essencial e inalienável. (PORTELA, 2015)

Ainda merece considerar o seguinte:

A proteção do mínimo existencial se dá com o Estado de Polícia. Alivia-se a tributação dos pobres e transfere-se para o Estado a proteção dos mesmos. Há a crítica da proporcionalidade, e se inicia com o cameralismo a defesa da progressividade tributária, com limite no mínimo existencial, com a retirada da incidência tributária sobre as pessoas que não possuem riqueza mínima para o seu sustento. (PORTELA, 2015)

Nas palavras de Ricardo Lobos Torres, o mínimo existencial é como “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”. Nessa direção, não é novidade dizer que o cidadão residente nas grandes cidades necessita do mínimo existencial, porque está alijado do meio social não só em virtude de suas condições econômicas, mas, sobretudo, por uma postura egoísta da sociedade. Esse mecanismo de segregação se alastrou pelos países, não diferentemente, também pelo Brasil, pois, esse fato, infelizmente, vem atingindo todo o mundo devido o modelo de sociedade eleito por ela.

Necessário à existência digna, o mínimo existencial passa a ser direito fundamental vinculado aos princípios constitucionais, sendo importante a lei para sua garantia. Nesse contexto, está ligado à ideia de liberdade, como a de ir e vir, uma vez que, se os direitos socioeconômicos estão vinculados à justiça, as normas que conferem o direito à mobilidade urbana, também passam a se classificar como normas programáticas a fim de garantir o mínimo existencial.

A doutrina do mínimo existencial foi bem desenvolvida por Ricardo Lobo Torres para quem “a pessoa humana é quem tem o direito inalienável de viver em meio ambiente sadio e de ver respeitada a natureza que a cerca”.

Francisco Caballero assim leciona sobre o mínimo existencial, admitindo:

Admito, com a doutrina alemã, que o direito fundamental só garante um “mínimo” prestacional, por exemplo, o “mínimo existencial”. E resulta também que o meio ambiente adequado é tão somente uma pequena parte de alguns direitos fundamentais (direito à vida e integridade física e moral, direito à intimidade domiciliar, direito de propriedade). Pois bem, resulta difícil identificar supostos no que o “mínimo meio ambiental” de alguns direitos fundamentais forme também parte do “mínimo prestacional”, derivado destes mesmos direitos. E, para esses casos, o legislador e a Administração normalmente tem disposto uma proteção mais além dos mínimos: nestes casos, em particular já não exigirá uma proteção individualizada “*ex constitutione*”, se não “*ex lege*”. (CABALLERO, 2006, p. 183)

O mínimo existencial é, portanto, uma garantia constitucional da efetividade dos direitos fundamentais, exigido por parte do Estado, tendo um *status negativus libertatis* e um *status positivus libertatis*.

A implicação desta garantia na efetividade do direito ambiental pode ser definida como *status negativus ambientis* e *status positivus ambientis*. A face omissiva do mínimo existencial (*status negativus libertatis*) define-se na condição de que o Poder Público não poderá atuar dentro de um limite mínimo da vida humana, que possa impedir, dificultar ou retirar objeto tutelado pelo direito fundamental.

Além da face negativa do mínimo existencial, não se pode abstrair o outro lado desta mesma garantia, qual seja, a face positiva ou comissiva (*status positivus ambientis*). A face comissiva do mínimo existencial impõe ao Poder Público a obrigatoriedade de medidas administrativas e mesmo normativas, a fim de que o Estado assegure materialmente os requisitos mínimos para a efetividade do meio ambiente, essencial à qualidade de vida e à funcionalidade da cidade.

A partir da consideração do direito à funcionalidade da cidade como um direito materialmente fundamental tratar-se-á então da garantia constitucional do mínimo existencial para as questões de origem urbanística. Por isso, nessa lógica se insere a Política Nacional de Mobilidade Urbana, porque tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Daí a relevância de que a inclusão passa pela necessidade de garantias e de uma leitura solidarista. Não é a natureza que limita o cidadão usuário do precário serviço público de transporte, mas o culto da normalidade que faz com que esse sujeito seja um ser estranho à funcionalidade da cidade, na exata ausência de seu reconhecimento, daí a necessidade de serem otimizadas medidas que superem estes problemas. Assim, em termos políticos, tem-se que um dos meios de inclusão e, portanto, de reconhecimento desse cidadão é a promoção de medidas efetivas que atentem para a mobilidade urbana. Através dessas políticas inclusivas poder-se-á estabelecer a primeira e indispensável garantia ao cidadão: a sua capacidade de locomoção e, portanto, independência e autonomia.

Contudo, apesar das políticas de mobilidade urbana serem fundamentais e meios basilares para inserir o cidadão num contexto social e comunitário, há um imenso *déficit* prestacional, tanto público como privado, na sua promoção.

São incontáveis as notícias veiculadas nos mais variados meios de comunicação refletindo o *déficit* prestacional da mobilidade urbana no Brasil e, portanto, a ausência de preocupação na solução de tais questões, quer sejam nos ambientes públicos, como até mesmo em ambientes privados, mas que possuam, naturalmente, espaços de acessos públicos e comuns a todos, indistintamente.

Sobre as questões deficitárias de mobilidade urbana, observam-se no Brasil os casos que ocorrem de pessoas caindo em buracos nas vias públicas, outras com dificuldades para exercerem seu direito (e dever) de voto; algumas se veem com problemas de acesso aos meios de transportes públicos, e algumas com deficiências físicas impedidas de terem acessos a sua própria residência, sobretudo, nos prédios residenciais. Contudo, a prestação da política pública de mobilidade urbana não depende, tão somente, de previsão normativa; não é o direito, apenas que irá solucionar, em si mesmo, o problema apontado. São necessárias outras investigações sobre as questões que devem se associar ao direito enquanto meios de promoção do reconhecimento da vítima e/ou os afetados pela falta de mobilidade urbana.

Afinal, o exercício da cidadania é uma das formas fundamentais para o reconhecimento da pessoa humana, porém, essa luta precisa que novos modelos sejam sempre (re)inventados para que a participação e o gozo desse direito (cidadania) mantenham-se fieis aos seus propósitos jurídicos.

Entretanto, é imprescindível reconhecer-se, antes de tudo, que o reconhecimento pressupõe um complexo conjunto de relações intersubjetivas. O reconhecimento do sujeito passa por uma dimensão, primeiro, individual e, em seguida, avança para a intersubjetividade a ser estabelecida com demais indivíduos, ou seja, com o outro.

Nesse aspecto, primeiro o sujeito compreende-se a si, para depois, estabelecer a relação com o outro, buscando a compreensão dele (intersubjetividade), sendo a partir dessa intersubjetividade que se promoverá o reconhecimento, que depende, portanto, de uma integração social. Axel Honneth afirma que:

[...] a reprodução da vida social se efetua sob o imperativo de um reconhecimento recíproco porque os sujeitos só podem chegar a uma autorrelação prática quanto aprendem a se conceber, da perspectiva normativa de seus parceiros de interação, como seus destinatários sociais. (HONNETH, 2011, p. 155)

Honneth estabelece que existam padrões e etapas do reconhecimento dentro dessa perspectiva de intersubjetividade. Os padrões de reconhecimento intersubjetivo ocorrem em três etapas: a) primeiramente, na esfera das relações primárias, a forma de reconhecimento relaciona-se ao amor e à amizade; b) na segunda, na dimensão das relações jurídicas, o reconhecimento se identifica com o direito; e, por fim, c) na comunidade valorativa, a maneira de reconhecimento é a solidariedade.

Assim, essa relação intersubjetiva, que exalta o reconhecimento se dá desde a forma de relacionamento mais tenra que é o amor. O amor dos pais com seus filhos, a amizade e outros sentimentos correlatos.

Com esse aporte teórico, primeiro, o presente artigo abordará as duas etapas subsequentes como meios de promoção do reconhecimento sob a ótica das políticas públicas de mobilidade urbana. Na segunda etapa, pelo direito se verifica o meio de se promover o reconhecimento a partir do momento em que são concedidas garantias de proteção do cidadão nas suas relações, sob a perspectiva jurídica.

Assim, a forma do reconhecimento do direito corresponde à forma de desrespeito intitulada privação de direitos e nesta esfera do reconhecimento o componente da personalidade que é ameaçado é aquele da integridade social.

O direito, então, como etapa do reconhecimento se dá na medida em que existam garantias normativas para que o ator social possa postular e exigir o seu reconhecimento. O sujeito precisa perceber-se, a si mesmo, como detentor de direitos que o possibilite a participação na vida pública. Isto porque, a esfera social se constrói a partir de relações jurídicas.

No reconhecimento, a partir do direito, são estabelecidas bases para as relações (conflitos) sociais, na medida em que cada sujeito respeita, e tem consciência, de que as pretensões dos outros sujeitos podem ser legitimamente exercidas e vice versa. É um ambiente em que vigora uma tensão de pretensões intersubjetivas.

No entanto, a previsão normativa para o exercício e a legitimidade de tais pretensões, no caso do direito a mobilidade urbana, já são bem estabelecidas tanto

no âmbito do direito internacional como no direito interno, mormente no que tange ao prestígio a mobilidade urbana como meio de seu reconhecimento.

Nessa perspectiva, atenta-se ao direito da mobilidade urbana que tem início desde os fundamentos da República Federativa do Brasil, isto é, desde que se atenta ao exercício da cidadania (art. 1, II da CF/88). Isto porque, a partir daí, já se prevê que não deve haver restrição aos direitos políticos de qualquer cidadão, o que, via reflexa, corresponde a um meio de promoção da dignidade humana e garantia de uma vida em sociedade.

No decorrer da Constituição Federal são diversas as previsões que garantem plena funcionalidade da cidade. Em seu artigo 182 dispõe que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Há, por sua vez, lei federal ordinária - Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, que na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Há, portanto, na dogmática jurídica, previsão constitucional e infraconstitucional, mais que suficientes, estabelecendo meios para que sejam promovidas políticas de mobilidade urbana. Ou seja, o direito prevê de forma contundente os meios legítimos de exigibilidade de políticas públicas de mobilidade urbana. Mas será, que isso, por si só, revela-se no reconhecimento do sujeito usuário do serviço público?

Como se demonstrou, os *déficits* prestacionais em desfavor da política pública de mobilidade urbana são inúmeros. Assim, a etapa do direito, ainda que estabeleça a tensão dessas pretensões intersubjetivas, é incipiente para o reconhecimento.

Isto porque, em que pese a privação de direitos (*Entrechtung*), não há suficiência do direito, em si, na solução de tal questão. Isso leva a reconhecer que a necessidade de se avançar para a terceira etapa do reconhecimento para que se possa verificar toda a sua importância nesse processo: a solidariedade.

Giovani Agostini Saavedra afirma que:

[...] o indivíduo está sempre vinculado em uma complexa rede de relações intersubjetivas e que conseqüentemente ele é dependente estruturalmente do reconhecimento dos outros indivíduos. A experiência do desrespeito, então, deve ser tal que forneça a base motivacional da luta por reconhecimento, porque essa tensão afetiva só pode ser superada quando o ator social estiver em condições de voltar ter uma participação ativa e sadia na sociedade. (SOBOTTKA, 2015)

É o retorno do cidadão à participação social motivando, portanto, a luta pelo reconhecimento. Contudo, a viabilidade desse retorno, como visto, não basta a partir da etapa do direito, necessário o estabelecimento da postura solidária, rompendo-se com o atual contexto de baixa compreensão de solidariedade (solidarismo).

O solidarismo é a compreensão de que os prestígios às políticas de mobilidade urbana importam numa postura comunitária em favor do usuário de precário serviço público de transporte encontram barreiras no modelo da modernidade pautado no capitalismo-individualista. O solidarismo por sua vez, ultrapassa essa dualidade e, como afirma Bolzan:

[...] o cerne do direito deixa de ser o direito individual-egoístico e passa a ser predominantemente coletivo – e difuso – onde a socialização e a coletivização tem papel fundamental. (BOLZAN, 1996, p. 125)

Axel Honneth, por sua vez, comenta em sua obra que:

[...] só com o desacoplamento entre as pretensões jurídicas individuais e as atribuições sociais ligadas ao status se origina o princípio de igualdade universal, que daí em diante vai submeter toda ordem jurídica ao postulado de não admitir mais, em princípio, exceções e privilégios. Uma vez que essa exigência se refere ao papel que o indivíduo detém como cidadão, com ela a ideia de igualdade assume ao mesmo tempo o significado de ser membro “com igual valor” de uma coletividade política: independentemente das diferenças no grau de disposição econômica, cabem a todo membro da sociedade todos os direitos que facultam o exercício igual de seus interesses políticos. (HONNETH, 2011, p. 190)

Em virtude disso, para o reconhecimento se estabelecer a partir dessa etapa deve haver uma aceitação recíproca das virtudes pessoais dos sujeitos, dentro desse complexo de intersubjetividade.

A partir dessa aceitação gerar-se-á a aceitação e a confiabilidade para o reconhecimento do sujeito enquanto membro da comunidade. É um conjunto de valores sociais (e solidários) que dentro dessa estrutura intersubjetiva promovem, pois, o reconhecimento mútuo.

É a valoração ao debate social e comunitário para que as barreiras que impedem reconhecimento sejam ultrapassadas. Em uma leitura sobre o comunitarismo e a solidariedade como categoria jurídica, Nabais afirma que: “A concepção de homem que subjaz às actuais constituições [...] não é um mero indivíduo isolado ou solitário, mas sim uma pessoa solidária em termos sociais”.

O ser humano precisa ter consciência de que a convivência em sociedade demanda uma compreensão da solidariedade, rompendo com o modelo capitalista individualista vigente.

Vale dizer que mesmo a consciência tem que ser analisada, porque há tipo de consciência que nem sempre leva ao coletivo. Sobre esse aspecto de consciência Abbagnano considera,

A consciência, portanto, é correlativa à de esfera de *interioridade*, como um campo específico no qual seja possível realizar indagações ou buscas que digam respeito à realidade última do homem e, com muita frequência, ao que nela se revela, ou seja, Deus mesmo ou um princípio divino. Portanto, o termo consciência, nesse sentido, significa não a qualidade de estar ciente de seus próprios conteúdos psíquicos (percepções externas ou atos autônomos do espírito), mas a atitude de “retorno para si mesmo”, de indagação voltada para a esfera de interioridade. O uso filosófico da noção de consciência supõe o reconhecimento da realidade dessa esfera e da sua natureza privilegiada. É só por existir uma esfera de interioridade, que é uma realidade privilegiada, de natureza superior ou, de qualquer forma, acessível ou mais indubitável para o homem, que a consciência constitui um instrumento importante de conhecimento e de orientação prática. (ABBAGNANO, p. 186)

Segundo Suzana Guerra Albornoz referindo-se à consciência na tese de Axel Honneth, inicia o texto comentando a ideia de Hegel que deu embasamento Honneth. Para Albornoz:

Em sua linguagem enigmática particular, o mestre de Jena disserta sobre a necessidade do reconhecimento recíproco das “totalidades singulares de consciência”. Para introduzir a compreensão da dialética das consciências, usa a família como metáfora, como explicação para a trajetória que leva ao surgimento da consciência, como “totalidade singular” envolvida no necessário reconhecimento recíproco. “Ideal” e “real” se movimentam na relação dos pais com a criança, na qual suspende-se a consciência dos pais, sendo a própria criança uma consciência suspensa, enquanto se forma e torna culta às expensas da consciência dos pais. (ALBORNOZ, 2011, p. 130)

Atende Honneth, para a formulação da sua proposta de consciência trazida à introdução do tema, o pensamento de Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831). Aduz Hegel:

Assim se produz a consciência para si mesma como identidade do interior e do exterior. Na família, a totalidade de consciência é um ente em devir para si mesmo, em que o indivíduo se percebe a si mesmo no outro. É absolutamente necessário que a totalidade a que chegou a consciência na família possa reconhecer-se como si mesma em uma outra totalidade de consciência como tal. (...) Neste reconhecer, cada um se põe na consciência do outro, suspende a singularidade do outro; ou cada um põe em sua consciência o outro como uma absoluta singularidade da consciência (Hegel, 1970, pp. 320-321). (ALBORNOZ, 2011, p. 130)

Tem-se, conseqüentemente, que a sociedade somente se faz livre a partir de uma alta compreensão da solidariedade, compreendendo-se aí, a liberdade, como resultado de um processo de inclusão e garantia à sua cidadania.

Axel Honneth diz: “a experiência de privação de direitos se mede não somente pelo grau de universalização, mas também pelo alcance material dos direitos institucionalmente garantidos.” (HONNETH, 2011, p.217)

Esse conflito se estabelece em virtude do modelo social individualista que é ancorado numa compreensão de Estado e de sociedade valorada na pessoa, enquanto indivíduo, e não somente a partir de uma ótica comunitária, contudo, também humanitária e coletiva.

Impõe-se materializar essas “intenções normativas” do direito, o que pressupõe a necessidade de uma compreensão do solidarismo com a correção de distorções do sistema de transporte brasileiro, com medidas como a restrição e a taxaço do uso de equipamentos públicos. Receitas geradas por essas taxas seriam aplicadas no transporte público coletivo, em infraestrutura e subsídio à tarifa.

Nessa direção, busca-se um instrumento de tributação redistributiva, em que se poderia tributar o transporte individual motorizado para subsidiar o transporte coletivo e não motorizado, com a redução de incentivos à compra de carros e motocicletas (que provocam congestionamentos, poluição, acidentes e impactos na saúde pública), favorecendo o transporte coletivo.

Tendo como paradigma as cidades de Londres e Estocolmo, em que os recursos cobrados pela utilização da infraestrutura pública por automóveis particulares — cujos usuários são, em geral, de maior renda — subsidiam a oferta de transporte público para quem não pode pagar, efetivando, desta forma, o solidarismo de Honneth.

Na verdade, o transporte público no Brasil quase não recebe subsídio extratarifário. Com poucas exceções, como o sistema da região metropolitana de São

Paulo, a operação do transporte público é financiada por recursos arrecadados com as passagens.

A lógica da concessão de subsídio é a de que o transporte público é um serviço que proporciona benefícios indiretos a quem dele não se utiliza efetivamente. É o caso das empresas que precisam do transporte público para que seus funcionários e clientes acessem seus serviços e produtos.

Por esse viés, o solidarismo almeja a participação desses beneficiários indiretos no financiamento da operação do transporte público. Nesta linha, não se pode perder de vista a distorção do atual mecanismo sobre as gratuidades. O custo do passe livre é rateado apenas entre os pagantes, ou seja, a passagem tem custo mais alto para compensar os que não pagam, como policiais militares, carteiros, estudantes e idosos.

Observa-se nesse sentido que a maior distorção desse tipo de subsídio cruzado é que os usuários que pagam a tarifa integral são, em sua maioria, pessoas de baixa renda. Se houvesse uma fonte externa para financiar os não-pagantes, essa distorção poderia ser corrigida.

Assim, a teoria do reconhecimento visualiza as desigualdades no sistema de transporte brasileiro e oferece instrumentos para compensá-las, com ampliação de investimentos para melhorar a qualidade dos serviços públicos de transporte, com engajamento dos atores sociais e a capacitação do poder público, sobretudo, o municipal. Eis que surge um desafio: tornar os munícipes que atualmente são vítimas da desorganização social da cidade, especificamente no que se refere à mobilidade urbana, verdadeiros partícipes via reconhecimento, de acordo com a teoria de Honneth.

Desse modo, a partir da interpretação e aplicação de princípios constitucionais como guia do intérprete para formulação jurídica ideal ao caso concreto, propõe-se demonstrar – sob a perspectiva filosófica da igualdade como reconhecimento - que o sistema constitucional tributário brasileiro, notadamente por intermédio dos tributos extrafiscais, é uma efetiva ferramenta para o acesso universal à cidade, por meio do planejamento e da gestão democrática. Portanto, os entes federativos devem utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, a aplicação de tributos sobre os modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados



modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado.

Busca-se demonstrar, ainda, que a aplicação dos tributos se mostra como eficaz política pública a ser implementada sem prejuízo do dever de obediência ao princípio da livre iniciativa econômica.

Desta feita, a existência de diferentes grupos desperta questões atinentes ao reconhecimento que acabam por manifestar repercussões sobre os usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente, a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização, a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental.

Logo, dentre os pontos caóticos vividos pelas cidades, encontra-se a mobilidade urbana, e como referência à inclusão social é condição *sine qua non* para o exercício da liberdade, pois, como direito fundamental previsto na Constituição Federal, é também posto no dispositivo que regulamenta o Art. 182 da CF/88, na Lei 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade, *in verbis*:

CAPÍTULO I DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob

sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

Conseqüentemente, a mobilidade sustentável no contexto socioeconômico da área urbana deve ser vista através de ações sobre o uso e ocupação do solo e sobre a gestão dos transportes, visando proporcionar acesso aos bens e serviços de forma eficiente para todos os habitantes, e assim, mantendo ou melhorando a qualidade de vida da população atual sem prejudicar a geração futura. Nessa direção, o debate ganha ainda mais relevo quando se verifica, na Constituição Federal, os instrumentos sociais considerados como regras e princípios e, dentre esses últimos, vale analisar o princípio do mínimo existencial, instrumento de aplicação na forma de interpretação de normas constitucionais.

Como mencionado acima e com o objetivo de referendar sobre o princípio do mínimo existencial atrelado à questão da mobilidade urbana, Torres cita:

Carece o mínimo existencial de conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não fundamental (direito à saúde, à alimentação etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. Não é mensurável, por envolver mais os aspectos de qualidade que de quantidade, o que torna difícil estimá-lo, em sua região periférica, do máximo de utilidade (*maximum welfare*, *Nutzenmaximierung*), que é princípio ligado à ideia de justiça e de redistribuição da riqueza social. (TORRES, 2005, p. 29)

Ou seja, ter acesso ao transporte, a fim de ter qualidade de vida, é dizer que o direito ao transporte, enquanto dimensão social está relacionada à ideia de justiça, e para que todos possam ter da melhor forma possível, é preciso o empreendimento na redistribuição da riqueza social para sua efetivação. Nesta esteira, todo o conteúdo normativo que traz a garantia de que a inclusão é um direito fundamental, valorando-se, no presente trabalho, as previsões garantistas e expressas de mobilidade urbana como meio de promoção desse reconhecimento são importantes aos estudos do Direito.

Contudo, o direito, enquanto etapa do reconhecimento, não é suficiente para satisfazer tais garantias deste cidadão, devendo, portanto, a área jurídica e/ou aqueles que lidam com o Direito associarem-se à ideia da solidariedade, ambas estudadas pela teoria do reconhecimento de Axel Honneth. Nesse caso, as garantias do direito,

sob uma ótica solidarista, podem ser os meios para a plena aplicação do direito, e não, meramente dispositivos à constatação do *déficit* de medidas e/ou de políticas públicas de mobilidade urbana no Brasil. Afinal, sabe-se que muitos cidadãos dependem do precário serviço de transporte público e sofrem com as barreiras e as limitações para o próprio exercício de sua cidadania; daí também sabe-se que não estão sendo atendidos nos direitos sociais; logo, passam a ser feridos no próprio exercício político, porque às vezes, são impedidos de irem ao trabalho, terem acesso aos pontos culturais da cidade, acesso até mesmo à saúde quando necessita de transportes públicos, ou ainda à educação. Sobre isso não há originalidade nos estudos, por isso, a proposta de, além da exteriorização dos conflitos ora conhecidos os quais ferem o exercício da cidadania, buscar na teoria do reconhecimento e da solidariedade os instrumentos filosóficos que possam fundamentar e/ou subsidiar os estudos sobre esses aspectos.

Na linha de Axel Honneth tem-se o que ele primeiro defende de autoconfiança, isto é, transferindo do seu arcabouço teórico acerca da confiança do bebê para com sua mãe, o cidadão em relação ao Estado, propõe: da posse dessa capacidade de autoconfiança, porque o Estado em um primeiro momento lhe subsidiou para que assim puder crer, o cidadão terá condições de dar os próximos passos. Afinal, o que está previsto nessa relação segundo Honneth é: “este tipo de reconhecimento é responsável não só pelo desenvolvimento do auto-respeito (*Selbstachtung*), mas também pela base de autonomia necessária para a participação na vida pública”. (HONNETH, 2008, p. 9)

Ainda:

Duas perguntas guiam a análise honnethiana da segunda esfera do reconhecimento: (1) Qual é o tipo de auto-relação que caracteriza a forma de reconhecimento do direito? (2) Como é possível que uma pessoa desenvolva a consciência de ser sujeito de direito? A estratégia utilizada por Honneth consiste em apresentar o surgimento do direito moderno de tal forma que, neste fenômeno histórico, também seja possível encontrar uma nova forma de reconhecimento. Honneth pretende, portanto, demonstrar que o tipo de reconhecimento característico das sociedades tradicionais é aquele ancorado na concepção de status: em sociedades desse tipo, um sujeito só consegue obter reconhecimento jurídico quando ele é reconhecido como membro ativo da comunidade e apenas em função da posição que ele ocupa nesta sociedade. (SAAVEDRA; SOBOTKKA; 2008, p. 10)

A partir dessa reflexão, como exigir participação do cidadão na política, se muitas vezes ele não é reconhecido como cidadão nos seus direitos? Passar mais de

quatro horas para chegar ao trabalho, desenvolver suas atividades laborais mais de dez horas, voltar para casa utilizando mais quatro horas da sua vida, somam dezoito horas, no universo diário de vinte e quatro horas. Como, então, ele se ver reconhecido nesse processo, como cidadão, para exercer seus direitos políticos que lhe cobram? Como não tem acesso aos mais variados espaços públicos, como tratar esse indivíduo como cidadão? Como esse cidadão pode se sentir parte da cidade se a ele é negado o lazer, a cultura, isto é, o que define as funções sociais plena da cidade? Sem o meio de transporte adequado, com condições de qualidade de vida, ou pela ausência de meios para sua acessibilidade, como se reconhecer cidadão?

E como se insere a extrafiscalidade nesse contexto? Os estudos voltados ao Direito Urbanístico acerca do papel do Estado e os possíveis limites de atuação, talvez como mecanismo de intervenção, do homem no ambiente sustentável, aqui, do meio ambiente artificial – ou comumente conhecido como – cidade. Dito de outra forma, o trabalho ora apresentado intenta (re) discutir a extrafiscalidade, bem como lhe consagra como ferramenta hábil à proteção do meio ambiente.

A tributação extrafiscal está presente na história das finanças estatais desde os primórdios da civilização, sempre representada como corolário do caráter político da atividade financeira. Sendo assim, a extrafiscalidade, aliada ao caráter político que permeia as finanças estatais na atualidade, é importante instrumento para a aplicabilidade dos fins públicos, estes sempre variáveis conforme os períodos históricos distintos. Hoje surge a extrafiscalidade socioambiental, manifestação que decorre dos atuais debates sobre a sustentabilidade sistêmica ou desenvolvimento sustentável. (MARINS, 2010, p. 106)

Aqui a extrafiscalidade tem o sentido de fazer valer, por meio do tributo de atividade financeira, de caráter político, a regulação do transporte coletivo, a acessibilidade, a fim de adotar uma visão sistêmica sobre toda a movimentação de pessoas no espaço urbano, envolvendo os modos e os elementos que produzem as necessidades destes deslocamentos.

2. O PROBLEMA

Segundo o censo do IBGE de 2010:

Mais de 80% da população brasileira vive em cidades. A Organização das Nações Unidas – ONU prevê ainda que em 2030 a população urbana

brasileira passará para 91%. A taxa de urbanização brasileira é superior à de países mais desenvolvidos. No mundo, este valor recentemente ultrapassou os 50%, segundo o World Factbook 2010 (CIA, 2010). Os demais países integrantes do bloco “BRICS” também possuem percentual de urbanização inferior ao do Brasil. A Rússia possui 73% de sua população em áreas urbanas, a África do Sul, 61%, a China, 47%, e a Índia, apenas 30%. (BRASIL, 2014, p.18)

Com isso, um dos requisitos para se viver com qualidade nesse ambiente está a exigência de locomoção. Contudo,

O modelo de desenvolvimento urbano brasileiro não induz o crescimento com equidade e sustentabilidade. Os locais de trabalho e lazer se concentram nas zonas mais centrais enquanto a maior parte da população reside em áreas distantes. Além disso, há uma valorização maior dos terrenos em áreas mais desenvolvidas, o que obriga a população pobre a ocupar áreas cada vez mais distantes, desprovidas de infraestrutura. (BRASIL, 2014, p. 17)

De acordo com o Ministério das Cidades é preciso um atendimento especial sobre a locomoção nos espaços urbanos, principalmente, em se tratando da dispersão territorial que faz com a quantidade e a distância dos deslocamentos diários sejam elevados, o que torna a população mais carente dependente dos sistemas de transportes públicos.

Os ônibus urbanos são os responsáveis pela maior parte das viagens, mas, sem infraestrutura adequada e prioridade nas vias, dentre outros fatores, ficam sujeitos aos congestionamentos. A falta de qualidade do transporte público coletivo, por sua vez, faz crescer a migração dos usuários para o transporte individual motorizado (automóveis e motos). (BRASIL, 2014, p. 17)

A mobilidade urbana se caracteriza pelo deslocamento das pessoas dentro do perímetro urbano; deve ser provida pela própria cidade, a fim de que seus habitantes possam exercer seu direito de ir e vir livremente, de forma rápida e eficiente. Além da garantia dessa mobilidade, há a necessidade de garantir a segurança viária na realização dos deslocamentos, diminuindo o risco de acidentes e morte no âmbito urbano. Sem a provisão do transporte coletivo o risco de acidentes e mortes no trânsito tem aumentado, consideravelmente, no Brasil.

O modelo de transporte individualista gera diversas externalidades negativas. Os acidentes de trânsito são responsáveis pela morte de 43 mil pessoas por ano, segundo dados do Ministério da Saúde, sendo os motociclistas as principais vítimas. O aumento dos tempos de viagem também é interferência negativa, principalmente nos grandes centros urbanos. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, nos últimos vinte anos o tempo de viagem dos trabalhadores subiu 12%. Estudos do Instituto de

Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA indicam que os deslocamentos casa-trabalho demoram em média 42,8 minutos na cidade de São Paulo. As poluições atmosférica e sonora também são consideradas perniciosas aos sistemas de mobilidade. Investir na eficiência dos sistemas de transporte coletivo permite a redução de emissão de poluentes, ruídos e de impactos ambientais. (BRASIL, 2014, p. 17)

Tal caracterização se justifica pela necessidade de analisar os meios utilizados para a garantia da segurança viária, buscando dar cumprimento ao previsto na recente Emenda Constitucional nº 82/2014, acrescentado ao §10, no art. 144 da Constituição Federal de 1988, incluindo a segurança viária como parte do conceito de segurança pública, de dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. O art. 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece que compete ao poder público municipal executar a política de desenvolvimento urbano, mas também que esta deve ser implementada conforme as diretrizes gerais fixadas em lei. O objetivo é o desenvolvimento das funções sociais da cidade, com mira no bem-estar do habitante da cidade.

Nesse sentido, foi promulgada a Lei n. 12.587/2012, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, dezessete anos após o projeto de lei que lhe deu causa (PL nº 694/1995), dando continuidade na fixação de diretrizes para o desenvolvimento urbano.

Geraldo Spagno Guimarães, quanto à Lei de Mobilidade Urbana, diz:

É norma de ordem pública, que veio ao mundo jurídico como um *conjunto normativa intermediário*. *Conjunto* porque consolida em texto único princípios, diretrizes, objetivos e medidas mitigadoras das externalidades negativas que o uso iníquo da via pública provoca. *Intermediário* porque cumpre comando constitucional e, ao mesmo tempo, impõe regramentos que o complementem conforme a competência do âmbito estatal a prover. (GUIMARÃES, 2012, p. 95)

Considerando os instrumentos disponibilizados pela lei, sua efetivação depende de vontade política, vigilância por parte da sociedade e dos órgãos de controle, que podem ou não se empenhar para sua concretização, e dessa forma, a grande questão será o eficaz alcance da lei.

Neste aporte vale destacar que não bastam programas de mobilidade urbana desvinculado dos reais problemas que recaem sobre o assunto. Por isso, além de direcionar os investimentos às construções de vias para os deslocamentos das pessoas nas cidades, deve-se ainda ter projetos bem elaborados que visam

solucionar os problemas inerentes às vias já construídas, como é o caso da violência no trânsito; afinal, é o Brasil um país que sofre danos irreversíveis causados pelos acidentes no trânsito. Atualmente, os acidentes nas vias urbanas passaram ao tratamento de políticas públicas, na tentativa de reverter esse panorama. Logo tem que se fazer valer o que é previsto em lei, porque são vários os investimentos destinados aos Programas Educativos sobre Acidentes de Trânsito, mas, é somente pelo sentimento de solidariedade para com o outro, pelo amor e o respeito ao próximo que esses programas de educação podem atingir os objetivos. Crê-se que é justamente pela falta de respeito, solidariedade, desrespeito com a vida alheia que muitos acidentes ocorrem ou poderiam deixar de acontecer.

Por isso, a Lei de Mobilidade Urbana prevê em seu artigo 5º, inciso VI, a segurança nos deslocamentos das pessoas como princípio da Política Nacional de Mobilidade Urbana: Art. 5º - A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: (...) VI - segurança nos deslocamentos das pessoas.

Segundo dados do Ministério das Cidades:

O Brasil apresenta elevados índices de acidentes de trânsito. O número de vítimas fatais decorrentes desses acidentes, no ano de 2012 foi de 14.812, segundo o DATASUS - Ministério da Saúde. Calcula-se que isso represente perdas anuais de R\$ 5,3 bilhões em custos diretos (despesas médico-hospitalares, resgate às vítimas, danos a veículos, sinalização, equipamentos urbanos e propriedade de terceiros, atendimento policial, processos judiciais, custos previdenciários e perda efetiva de produção), custos indiretos (perda potencial de produção e congestionamentos) e custos humanos (sofrimento e perda de qualidade de vida) para o conjunto das aglomerações urbanas brasileiras, não considerados os acidentes rodoviários (IPEA/ANTP, 2003)

Nessa linha, o estudo se justifica no sentido de primeiro apontar a evolução do sistema de transporte urbano, seu papel socioeconômico, de grande importância, pois, democratiza a mobilidade na medida em que facilita a locomoção das pessoas que não possuem outro meio de deslocamento na malha urbana das cidades, porque, infelizmente, são essas pessoas também as mais atingidas pela falta de segurança no trânsito. De acordo com os documentos do Ministério das Cidades, constantes no PlanMob – Plano Nacional de Mobilidade Urbana:

Nas grandes cidades, o maior número de vítimas são pedestres, que, além de serem o elemento mais frágil no trânsito, sofrem em um ambiente urbano



produzido para os automóveis e por uma cultura de desrespeito às regras de circulação e impunidade nos crimes de trânsito, muitos decorrentes de desrespeito à sinalização e abuso da velocidade e do álcool. Os acidentes podem ser a face mais visível da violência no trânsito, mas não são a única; a violação das áreas residenciais e de uso coletivo, com destruição do patrimônio histórico e arquitetônico, a degradação ambiental e a exclusão social também são produtos do modelo de circulação vigente na maioria das cidades brasileiras. (BRASIL, 2014, p.11)

A questão sobre dar condições aos habitantes de uma cidade de se locomoverem surgiu devido ao processo de urbanização, caracterizado pela ocupação das periferias urbanas, desde o movimento da Revolução Industrial.

Segundo Darcy Ribeiro

Na Revolução Urbana, as sociedades urbanizadas, ao contrário, não apenas apresentaram aglomerações humanas de dimensões nunca imaginadas, mas formaram novas relações socioculturais importantes que modificaram progressivamente “a eficácia do trabalho humano, provocando alterações nas instituições, nos modos de relação entre os homens e a produção e nas formas de distribuição dos produtos do trabalho (RIBEIRO, 1975, p. 65)

De acordo com Zuin a vida na periferia teve início desde o processo de industrialização:

Foi assim que começou o desenvolvimento das urbes, em várias partes do mundo, dado que com a saída do homem das zonas rurais, foram esses os locais elegidos para a nova forma de vida cotidiana. Isso significa dizer que desde os primórdios de evolução das cidades nem sempre a ideia se assentou em igualdade de fato e de direito. (ZUIN, 2015, p.22)

Dada a essa observação o movimento em prol da mobilidade urbana demanda vontade política, a fim de superar o processo de descaso que recai sobre a mobilidade urbana, tendo em vista que o problema vem a anos sendo destrutado.

Para alcançar a mobilidade urbana sustentável, minimizar os fatores externos prejudiciais e tornar as cidades socialmente inclusivas, são necessárias mudanças estruturais, de longo prazo, com planejamento e com vistas ao sistema como um todo, envolvendo todos os segmentos da sociedade e todas as esferas de governo. É preciso adotar uma política que oriente e coordene esforços, planos, ações e investimentos, para garantir à sociedade brasileira o direito à cidade, com equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania e sustentabilidade ambiental. (BRASIL, 2014, p. 17)

A necessidade de transporte e a oferta de serviços públicos, os quais frequentemente, não suprem a demanda adequadamente, gera como resultado a

população das periferias urbanas, mais segregadas espacialmente, e limitadas as suas condições de mobilidade.

O conceito de gestão de mobilidade inclui um leque de estratégias e técnicas, com a finalidade de promover a mobilidade das pessoas de uma forma eficiente, tendo sempre em atenção as preocupações de âmbito socioeconômico das populações urbanas.

O conceito de mobilidade urbana sustenta que as políticas públicas de transporte, trânsito e de uso e ocupação do solo devem ser elaboradas de maneira conjunta e harmoniosa. E nessa justificativa é importante ressaltar o mérito da questão, tendo em vista que o referido trabalho traz em seu bojo a proposta da reflexão, do enfrentamento e das possíveis soluções ao melhoramento das degradadas condições que os cidadãos têm no que trata a mobilidade urbana. Afinal, existem exemplos que confirmam nossa propositura, no sentido de amenizar o sofrimento daqueles que dependem do transporte público de modo digno; afinal, dentre mobilidade urbana são:

Ações para a melhoria da infraestrutura do transporte público coletivo, por meio da requalificação e implantação de sistemas estruturantes de transporte público coletivo com ampliação de capacidade, terminais de integração e equipamentos que visam à integração, controle e modernização dos sistemas. Exemplos práticos desses sistemas são os corredores de ônibus, o BRT, o Veículo Leve sobre Pneus – VLP, o Veículo Leve sobre Trilhos – VLT e os sistemas metroferroviários. Além dos sistemas de transporte estruturantes, engloba ações para a elaboração e a implantação de sistemas de transporte não motorizados, como passeios com acessibilidade e ciclovias. (BRASIL, 2014, p.24)

Dentro do conceito da mobilidade urbana existem varias frentes onde é possível atuar para modificar e transformar o espaço urbano. Este espaço (que é público) deve ser pensado para as pessoas, fazendo com que a cidade fique mais humana e menos motorizada. Essa reflexão direcionada aos estudos perpassa pelo papel do Estado, suas relações com a sociedade e, fundamentalmente, pelo entendimento doutrinário acerca da relação entre Estado e Política Pública; observadas as correspondências às questões socioecológicas ou ambientais, como também pelo estatuto da extrafiscalidade dos tributos nesta linha de pensamento.

As Políticas Públicas são um conjunto de decisões, planos, metas e ações governamentais (seja a nível nacional, estadual ou municipal) voltados para a

resolução de problemas de interesse público– que podem ser específicos, como a extrafiscalidade para o implemento da mobilidade urbana, aqui apresentada.

Para a efetividade das políticas públicas tem-se a função do Estado, ou seja, a função do Estado serve para o desempenho favorável, eficiente e eficaz de políticas públicas que tutelem efetivamente a política de mobilidade urbana, mas, sobretudo, que permitam desencadear procedimentos reais para o autêntico desenvolvimento econômico de modo sustentável da cidade. Por isso, o Estado é o responsável pela garantia dos princípios de livre iniciativa econômica previstos no artigo 170, Título VII, da Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Federal; logo seu dever, sempre que necessário, é intervir na economia para induzi-la à proteção do equilíbrio ambiental, conforme cita no item VI: “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Considerando que o Estado é o responsável pela garantia dos princípios do artigo 170 da Constituição, é seu o papel, intervir na economia para induzi-la à proteção ambiental. Dessa forma, deve garantir que o desenvolvimento econômico se dê dentro de níveis aceitáveis de proteção ambiental, em atenção aos ditames estatuídos pelo art. 225 da Constituição Federal. Para tanto, fica demonstrada a necessidade de constante criação e de implementação de políticas públicas preventivas em matéria tributária, com destaque também para a educação ambiental bem como subsídio de projetos e ações que correspondam com tais políticas. Ainda, deve o Estado dispor de políticas públicas mais agressivas em relação aos incentivos com ações restauradoras do meio ambiente. (FREITAS, 2013)

Passa desse modo pela ideia de garantia do pleno desenvolvimento econômico sem o desvinculo com as práticas sociais, ecológicas e de qualidade de vida. Afinal, são os princípios norteadores da ação de respeito aos deveres impostos pelo Capítulo VI, Do Meio Ambiente, art. 225, da Carta Magna que apregoa o direito de todos ao meio ecologicamente equilibrado, assegurando ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes gerações.

Da leitura deste dispositivo vislumbra-se perfeitamente o elo existente entre a ordem econômica, o sistema tributário nacional e o meio ambiente, na medida em que a atividade econômica deve ser realizada de modo a não ocasionar ou minimizar os impactos ambientais, bem como ser observada de perto pelo Estado através do poder de polícia ou de aspectos tributários. Em outras palavras, toda a demonstração de riqueza externalizada pelo contribuinte será fonte de arrecadação de recursos, através da tributação, com o intuito de atingir os interesses públicos, dentre eles o meio ambiente saudável, através de medidas públicas. (BORGES,2013)

Todavia, é aí que o Poder Público é conclamado a exercer sua função, cujo princípio por sua vez é operar de modo condizente para o estabelecimento dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro. Em outras palavras, hodiernamente, não é possível pensar em um Estado despreocupado com a questão da dignidade humana, com a qualidade de vida dos cidadãos e, conseqüentemente, com o ecossistema, do qual o homem faz parte. Por isso, a preservação do meio ambiente não é um fim em si mesmo. Ela está inserida em um contexto maior relacionado com o desenvolvimento, com a globalização, e, principalmente em sua vertente socioeconômica que, por sua vez, no ordenamento jurídico brasileiro, é instrumento de preocupações de diferentes matrizes, encontrando seu ponto na própria ordem econômica, tal qual a sugerida aqui pela Constituição Federal de 1998.

Sabe-se que o Estado, por meio da Administração Pública, tem por finalidade precípua a realização do bem comum, através de políticas públicas e planos de ação através dos quais possa a máquina estatal funcionar tendo como referência a sociedade. Ocorre que referidas atividades estatais não são auto-sustentáveis.

Surge, daí, a necessidade de o Estado, no exercício de sua soberania, estabelecer e cobrar tributos para o financiamento das políticas públicas, dos programas e ações do governo nas mais diversas áreas, como saúde, previdência, educação, moradia, saneamento, meio ambiente, energia e transporte, entre outras que visem ao bem comum (SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL, 2004).

Esse papel arrecadador do Estado corresponde justamente à noção que vem à tona para a maioria das pessoas, quando se fala em função dos tributos. De fato, como já defendia Hugo de Brito Machado (1997, p. 48), o objetivo do tributo sempre foi o de carrear recursos financeiros para o Estado, ao que denominamos “função fiscal” dos tributos. (SILVA, 2012)

Daí a necessidade de um maior diálogo entre as políticas fiscais e as políticas de mobilidade urbana de forma a conciliar a promoção do pleno emprego, da produção e circulação de riquezas, do desenvolvimento econômico, com a promoção da mobilidade urbana e garantia do desenvolvimento sustentável das cidades, via extrafiscalidade.

3. MOBILIDADE URBANA. FUNCIONALIDADE. EXTRAFISCALIDADE

A Constituição Federal de 1988, no inciso XX do artigo 21, prevê que a União deve instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação,

saneamento básico e transportes urbanos. Estes, no momento da constituinte resumiam a questão dos deslocamentos das pessoas. No artigo 30, a Carta Magna atribui a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, aos municípios, além de 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.

Assim:

O Ministério das Cidades, a partir de 2003, criou orientações para o deslocamento de pessoas e cargas e passou a tratar os transportes urbanos como parte de um Sistema de Mobilidade Urbana, mais completo e mais voltado ao desenvolvimento urbano sustentável. (BRASIL, 2014, p. 27)

Além do aspecto social, a mobilidade urbana também deve ser pensada atendendo ao aspecto econômico e seus correlatos. Nesse sentido, além da qualidade de vida prevista aos cidadãos, atende a economia.

O modelo de circulação de pessoas e cargas dentro do território urbano interfere no desenvolvimento econômico do País, pois dele dependem a logística de distribuição de produtos, a saúde e a produtividade de sua população, dentre outros. (BRASIL, 2014, p. 27)

Outro fator preponderante para a efetivação da mobilidade urbana é a correção de alguns *déficits* inerentes ao modelo de urbanização das cidades. O assunto sobre a urbanização das cidades se deu no início do trabalho, mas merece outro aporte a fim de compreender a formulação do problema, como ainda no sentido de destacar a urgência de pautar de modo mais incisivo o assunto. Para esse fim, emprega os termos de Silva para elaborar um pouco mais o debate sobre esse fenômeno que não está desvinculado dos tratamentos sobre a mobilidade urbana ora em questão.

Para Silva o termo urbanização serve para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural, portanto, não se trata de mero crescimento das cidades, mas, de um fenômeno de concentração urbana. A sociedade em determinado país, prossegue o teórico, reputa-se urbanizada quando a população urbana ultrapassa 50%. Por isso, frisa Silva, um dos índices apontados pelos economistas para definir um país desenvolvido está no seu grau de urbanização.

Observemos como o problema acerca do assunto é tão importante quanto a necessidade de solucioná-lo. Segundo últimos levantamentos do IBGE - dados de 2000- 81,2% da população brasileira vivia em áreas urbanas, enquanto que há poucos 40 anos atrás este percentual era de 40%. (IBGE, 2014) Ainda de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: em 56,5% dos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes existem favelas, o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. (IBGE, 2014) Daí se evidencia o processo de urbanização no Brasil e o que isso acarreta para o bem-estar da população que reside nas cidades.

A migração da zona rural para a urbana gerou em volta dos grandes centros urbanos a favelização. De tal sorte que, em todos os municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes encontramos favelas. E por último um dado estatístico que marca definitivamente o problema da urbanização em nosso país: as favelas são encontradas em 27,6% dos municípios brasileiros, ou seja, em mais de 1.530 municípios. O que isso significa para o presente estudo? Quem são os habitantes das cidades que mais enfrentam problemas referentes ao transporte público? Justamente aqueles que residem nas periferias mais afastadas dos centros, como também em condições de desigualdade social, cita o caso das favelas.

Outro ponto a ser referenciado recai sobre a externalidade negativa. Como a externalidade negativa incide sobre a questão da mobilidade urbana? Essa questão é fácil de ser compreendida, pois, se é a população de baixa renda os mais afetados pela falta de política pública voltada à mobilidade urbana, por outro lado, àqueles que os empregam também sofrem os danos. Suponhamos que uma empresa contrata vários empregados, esses empregados não têm outros meios de locomoção senão os transportes públicos, se os transportes públicos não atendem com eficiência a esses usuários, a empresa que os emprega também perderá, porque os seus empregados chegam tarde ao trabalho, devido a demora chegam cansados para as suas atividades e desestimulados. Se porventura não há transporte público os empregados se arriscam utilizando os meios clandestinos passando, constantemente, a serem vítimas desprotegidas em vários aspectos, como por exemplo, a falta de seguro de vida, de condições dignas de locomoção pelas lotações excessivas, e com isso, involuntariamente, não produz o suficiente; dentre outras consequências. Além disso,

há aqueles que deixam de produzir porque não têm condições de locomoção, acarretando prejuízos a toda uma cadeia econômica.

O Plano Nacional de Mobilidade Urbana dedicou o artigo 14 para descrever os direitos dos usuários do Sistema de Mobilidade Urbana, em particular aos usuários do transporte público.

A Lei menciona como direito receber o serviço adequado. Embora seja relativamente vago o conceito de “adequação”, este pode ter como parâmetro os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, descritos no inciso III do parágrafo único do mesmo artigo. Caso haja dificuldade de interpretação, ainda, quanto a receber ou não o serviço apropriado, com qualidade mínima, em condições de segurança etc., o questionamento ao Poder Público no mínimo levantará a discussão sobre parâmetros de adequação. (BRASIL, 2014, p. 28)

Nesta linha, é interessante citar que no Plano Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU, o cidadão também é convocado a participar do processo a fim de as garantias sejam plenamente atendidas. Ou seja, as políticas públicas atuais trazem a participação social como pressuposto do planejamento legítimo para a atuação do Poder Público, que no caso em tela, diz-se sobre a solidariedade em prol do reconhecimento. Afinal, são os menos favorecidos os que mais sofrem com a falta de políticas públicas voltadas ao bem social, dentre eles, o transporte público de qualidade para todos.

4. EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DO RECONHECIMENTO

Em Axel Honneth buscam-se as leituras sobre a Teoria do Reconhecimento com escopo de apoiar a tese sobre política pública da extrafiscalidade no que o autor propõe, ou seja: “reconhecimento – a do “amor”, a do “direito” e a da “eticidade” –, três relações de reconhecimento, em cujo quadro os indivíduos se confirmam reciprocamente como pessoas autônomas e individuadas”. (HONNETH, 2003)

Segundo Honneth: (1) Qual é o tipo de auto-relação que caracteriza a forma de reconhecimento do direito? (2) Como é possível que uma pessoa desenvolva a consciência de ser sujeito de direito? (SAAVEDRA; SOBOTTKA, 2008)

Nos termos de Saavedra, a estratégia de Honneth serve-nos ao propósito no seguinte sentido:



A estratégia utilizada por Honneth consiste em apresentar o surgimento do direito moderno de tal forma que, neste fenômeno histórico, também seja possível encontrar uma nova forma de reconhecimento. Honneth pretende, portanto, demonstrar que o tipo de reconhecimento característico das sociedades tradicionais é aquele ancorado na concepção de status: em sociedades desse tipo, um sujeito só consegue obter reconhecimento jurídico quando ele é reconhecido como membro ativo da comunidade e apenas em função da posição que ele ocupa nesta sociedade. Honneth reconhece na transição para a modernidade uma espécie de mudança estrutural na base da sociedade, à qual corresponde também uma mudança estrutural nas relações de reconhecimento: ao sistema jurídico não é mais permitido atribuir exceções e privilégios às pessoas da sociedade em função do seu status. Pelo contrário, o sistema jurídico deve combater estes privilégios e exceções. O direito então deve ser geral o suficiente para levar em consideração todos os interesses de todos os participantes da comunidade. A partir desta constatação, a análise do direito que Honneth procura desenvolver consiste basicamente em explicitar o novo caráter, a nova forma do reconhecimento jurídico que surgiu na modernidade (HONNETH, 2003, p. 178)

No que tange a extrafiscalidade apregoa que embora a tendência do Sistema Constitucional Tributário brasileiro esteja voltada para a tributação com finalidade arrecadatória, excepcionalmente, faz menção à extrafiscalidade tributária em relação a alguns impostos. Os impostos sobre operação de importação, exportação, produtos industrializados, operações financeiras e os exigidos em caso de guerra, todos de competência da União, são tradicionalmente impostos extrafiscais.

A finalidade principal dessas espécies tributárias extrafiscais é equilibrar a balança comercial com os impostos de importação e exportação; desestimular o consumo de determinados produtos em virtude de sua nocividade permitida, ou redistribuir melhor a renda, aumentando o IPI de produtos supérfluos; intervir no mercado financeiro com o manejo adequado do IOF; obter recursos para fazer frente aos naturais desajustes econômicos causados pelos conflitos bélicos.

A interpretação que se deve dar ao texto constitucional diante da necessidade de impor tributos extrafiscais, ou para o atendimento de qualquer outra política pública social ou econômica, é necessariamente extensiva e sistemática, pois decorre dos fins da atividade tributária do Estado: a busca da harmonia entre tributação e orçamento público (CF, arts. 145 a 169) com atuação social do Estado (CF, arts. 193 a 232), com vistas ao alcance do desenvolvimento econômico sustentável (CF, arts. 170 a 192).

Assim, além de caráter arrecadatório – finalidade fiscal – o tributo pode alcançar outros objetivos, tais como, orientar determinados comportamentos sociais e de

cidadania, pois, manifesta-se no ordenamento jurídico como finalidade extrafiscal, como o proposto na questão da mobilidade urbana. Sobre esse aspecto referencia:

É sabido que os tributos são criados essencialmente para carrear recursos financeiros aos cofres das diferentes entidades de direito público (União Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios). Esta é a função fiscal dos tributos, uma vez que com eles a Estrutura Administrativa terá condições de prestar os serviços ínsitos ao Estado, como educação, saúde, segurança, transporte e outros.

No entanto, os tributos também são e devem ser utilizados como indutores diretos de benefícios sociais, ambientais e de desenvolvimento, bem como podem servir como instrumentos de restrição de determinadas atividades que a Administração Pública entenda que devam ser inibidas. Quando os tributos se prestam a esses desideratos, estão desempenhando sua função extrafiscal. (FREITAS, 2013)

Os tributos extrafiscais são utilizados como forma de regulação e intervenção da condução da atividade econômica com o escopo de atingir benefícios em prol da sociedade. A extrafiscalidade tributária é um excelente instrumento à disposição do Estado para intervenção em condutas pontuais de particulares que possam prejudicar a sociedade como um todo. Por isso, pode-se defender a utilização para política pública de mobilidade urbana, tendo em vista ser o problema de transporte público um problema à sociedade carente. Nesse caso, cumpre o princípio de igualdade, no sentido de dar condições, indistintamente, para as pessoas se locomoverem na cidade.

Vale a pena conferir o escólio de Roque Antonio Carraza: “Há sempre a extrafiscalidade quando o legislador aumentar ou diminuir as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. (CARAZZA, 2006, p. 70)

Assim, a extrafiscalidade como política pública voltada aos projetos de mobilidade urbana, não se confunde com a função fiscal de abastecimento dos cofres públicos, é uma forma de categoria autônoma de ingressos públicos, para induzir e/ou reprimir comportamentos de riscos.

Evidentemente que a extrafiscalidade tributária não pode ser utilizada em descompasso com as limitações constitucionais ao poder de tributar, notadamente os princípios de vedação ao confisco, capacidade contributiva, bem como do direito fundamental ao “mínimo existencial”. Neste diapasão, deve-se enfrentar principal crítica à aplicação dos tributos ambientalmente orientados, demonstrando a diferença

entre este e a multa de caráter ambiental, destacado o caráter não sancionatório da tributação a este fim.

Nesse contexto merece destacar a discussão a respeito da interpretação e aplicação de princípios constitucionais as quais, nas lições de Luís Roberto Barroso, passam a ser síntese dos valores consagrados no ordenamento jurídico, pois, dá-se unidade e harmonia ao sistema, atenua tensões normativas e serve de guia para o intérprete chegar à formulação de regra concreta para aplicação no caso concreto.

A extrafiscalidade, na verdade, almeja além de estímulos e desestímulos a comportamentos, sendo todo expediente tributário que vise a realização de valores que exceda a "mera" arrecadação de tributos. Nesta linha, Ricardo Lobo Torres sustenta:

A extrafiscalidade, como forma de intervenção estatal na economia, apresenta uma dupla configuração: de um lado, a extrafiscalidade se deixa absorver pela fiscalidade, constituindo a dimensão finalista do tributo; de outro, permanece como categoria autônoma de ingressos públicos, a gerar prestações não tributárias (TORRES, 1989, p. 29-49)

Ou seja, o conceito amplo permite ver a extrafiscalidade na destinação específica do produto arrecadado pelos tributos classificados como "contribuições", em benefícios fiscais, em programas de recuperação fiscal e em outras formas de parcelamento e outros institutos que não buscam estimular ou desestimular condutas, mas realizar diretamente qualquer valor constitucional (proteção ambiental, função social da propriedade, etc), tal qual o previsto no título deste trabalho.

A utilização de tributos extrafiscais ganha legitimidade constitucional no princípio do poluidor-pagador. Assim, vale a pena conferir o escólio de Ricardo Lobo Torres no sentido de que o direito tributário, no que tange à proteção ambiental, deve ser submetido ao processo de abertura:

O direito tributário, como os outros ramos do direito, opera também por conceitos indeterminados, que deverão ser preenchidos pela interpretação complementar da Administração, pela contra-analogia nos casos de abuso do direito e pela argumentação jurídica democraticamente desenvolvida. (TORRES, 2014)

A teoria econômica da correção de Arthur C. Pigou (1877-1959), desenvolvida no seu livro *Economics of Welfare*, onde entende-se que a intervenção do Estado

como agente normativo é fundamental para o desenvolvimento sustentável, no sentido de impor normativamente a internalização dos custos das externalidades negativas através da tributação.

Por intermédio da atuação estatal neutraliza-se ou diminui-se o impacto da exploração econômica desequilibrada. Na medida em que a teoria da correção exige uma atuação normativa do Estado, legitima-se a tributação como meio mais adequado para o alcance de uma política ambiental eficaz.

Cleucio Santos leciona: “o tributo deverá considerar o valor da perda da sociedade com a poluição, e a expressão monetária corresponde ao custo com limpeza do bem afetado pela degradação. A tributação, pois, deverá considerar esse custo de reparação na mesma proporção ou acima desta”. (NUNES, 2005, p. 140)

E os ordenamentos não podem prescindir dessa força intervencionista do Estado na economia. Com efeito, somente o Estado, segundo os valores constitucionais, tem os meios e as condições para cumprir tal desiderato. Heleno Torres leciona que:

[...] a Constituição Federal, ao atribuir a função intervencionista ao Estado, exige dos seus agentes o múnus de cumprir a tarefa de concretização da justiça distributiva, segundo os critérios e meios disponíveis, mas sempre em conformidade com os fins designados no texto constitucional. (TORRES, 2014)

Na verdade, existem os mais variados meios de intervencionismo, como se pode verificar com o aumento de tributos, na criação de obrigações acessórias ou mesmo na exigência de regimes especiais que, a evidência, podem ser executados, desde que observados os princípios da ordem econômica, no que representam verdadeiras limitações ao poder de tributar.

CONCLUSÃO

Fábio Konder Comparato leciona a respeito do Direito Econômico que “surge como o conjunto de técnicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização da sua política econômica”.

A intervenção do Estado na economia, por normas tributárias, atua neste caso sobre agentes econômicos determinados, sempre que identificada a possível

responsabilidade por provocar distúrbios legais ou sociais.

Dentro desse contexto o Estado passa a desempenhar um importante papel na adoção de políticas públicas que protejam e garantam de forma efetiva o princípio do bem estar, inclusive o direito a mobilidade urbana, e que ao mesmo tempo permitam o desenvolvimento econômico, de forma que se propicie um desenvolvimento sustentável.

No constitucionalismo do Estado Democrático de Direito, o sistema tributário coopera para a realização dos fins de valores constitucionais do Estado, mediante obrigações principais ou acessórias, inclusive como meio de intervencionismo estatal.

Busca-se alcançar os princípios de bem-estar, dignidade da pessoa humana e solidariedade, além dos valores das ordens social e econômica.

A extrafiscalidade pode, portanto, ser social, política ou econômica. Sendo social, será de proteção à família, de incentivo à cultura e ao desporto, de promoção da seguridade social etc. Sendo econômica, será desenvolvimentista, distributiva, estrutural ou conjuntural, entre outros.

Dai a relevância e tempestividade da teoria crítica da sociedade em Axel Honneth, onde a sociedade deve estar preocupada em interpretar seu papel dentro das exigências sociais para o estabelecimento do bem da coletividade.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bosi. Revisão da tradução dos novos textos: Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 918.

RAWLS, John. Liberalismo Político. **México: Fundo de Cultura Econômica**, 1995, p. 47-48.

RAWLS, John. Liberalismo Político. **México: Fundo de Cultura Econômica**, 1995, p. 31.

PORTELA, Simone de Sá. **Consideração sobre o conceito de mínimo existencial**. Disponível: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2407#_ftn12. Acesso em 01 ago 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Vol III. Os Direitos Humanos e a Tributação – Imunidades e isonomia**. Rio de Janeiro. Ediora Renovar. 1999, p. 141.

TORRES, Ricardo Lobo. **Princípios e Teoria Geral do Direito Ambiental**. TÔRRES, Heleno Taveira (org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 24.

CABALLERO, Francisco Velasco. **Proteccion Del Medio Ambiente En ElConstitucionalismo Europeo**. Universidad Autónoma de Madrid. Publicado en “Noticias de la Unión Europea”, núm. 190 2000, p. 183 y ss.<<http://www.idluam.org/files/agencia/doc/ambienteuropeo.pdf>>. Acesso em 24 de abril de 2006. No original: Admito, con la doctrina alemana, que el derecho fundamental sólo garantiza un “mínimo” prestacional; por ejemplo, el “mínimo existencial”. Y resulta también que el medio ambiente adecuado es tan sólo una pequeña parte de algunos derechos fundamentales (derecho a la vida e integridad física y moral, derecho a la intimidad domiciliar, derecho de propiedad). Pues bien, resulta difícil identificar supuestos en que el “mínimo medioambiental” de algunos derechos fundamentales forme también parte del “mínimo prestacional” derivado de esos mismos derechos. Y para esos casos, el legislador y la Administración normalmente ya han dispuesto una protección más allá de los mínimos: en estos casos, el particular ya no exigirá una protección individualizada “ex constitutione”, sino “ex lege”.

HONNETH, Axel. **A luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais**, São Paulo, Editora 34, 2011, p.155.

SOBOTTKA, Emil Albert; SAAVEDRA, Giovani Agostini. **Introdução à teoria do reconhecimento de Axel Honneth**. Civitas - Revista de Ciências Sociais, [S.l.], v. 8, n. 1, out. 2008. ISSN 1984-7289. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4319>>. Acesso em: 03 Ago. 2015. doi:<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2008.1.4319>.

BOLZAN, José Luís. **Do direito social aos interesses transindividuais**. Porto Alegre: Livraria do advogado.1996, p. 125.

HONNETH, Axel. **A luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais**, São Paulo, Editora 34, 2011, p. 190.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina. 2012, p. 31.

ALBORNOZ, Suzana Guerra. **As esferas do reconhecimento: uma introdução a Axel Honneth**. Cadernos de Psicologia Social do Trabalho. V. 14. Nº 1 – Universidade do Estado de São Paulo – USP-SP, 2011, p. 130.

HONNETH, Axel. **A luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais**, São Paulo, Editora 34, 2011, p. 217.

TORRES, Ricardo Lobo. **Princípios e Teoria Geral do Direito Ambiental**. TÔRRES, Heleno Taveira (org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 29.

HONNETH, Axel. **Kritik der Macht: Reflexionsstufen einer kritischen Gesellschaftstheorie**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000. In: Giovani A. Saavedra e Emil A. Sobottka. Introdução à Teoria do Reconhecimento de Alex Honneth. Axel Honneth, Kritik der Macht, p. 386 e o Prefácio do livro Luta por Reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais, São Paulo: Ed. 34, 2003, p. 1. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 8, n. 1, jan.-abr. 2008, p.9. SAAVEDRA, Giovani A; SOBOTTKA, Emil A. Introdução à Teoria do Reconhecimento de Alex Honneth. Axel Honneth, Kritik der Macht, p. 386 e o Prefácio do livro Luta por Reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais, São Paulo: Ed. 34, 2003. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 8, n. 1, jan.-abr. 2008, p.10.

MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. **Extrafiscalidade socioambiental**. Revista Tributária e de Finanças Públicas 90 jan. / fev. 2010: 73-123. p. 106.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbanas. Brasília, DF, 2014, p. 18.

GUIMARÃES, Geraldo Spano. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade [recurso eletrônico]**; Geraldo Spagno Guimarães; prefácio Cristiana Fortini.. Belo Horizonte : Fórum, 2012, p. 95.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbanas. Brasília, DF, 2014, p. 11.

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório. Etapas da evolução sociocultural. II – A Revolução Urbana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975, p. 65.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. **Cidade Educadora como modelo de gestão democrática da cidade na perspectiva da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade**. Relatório de Pesquisa do Programa de Estágio Pós-Doutoral. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2015, p. 22.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbanas. Brasília, DF, 2014, p. 17.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbanas. Brasília, DF, 2014, p. 24.

FREITAS, Rômulo de Jesus Dieguez de. **A função extrafiscal dos tributos**. Disponível em: http://www.maja.net.br/Artigos_PDF/Art_14.pdf. Acesso em 12 jun 2013.

BORGES, Marco Aurélio dos Santos. **Sistema tributário nacional e política nacional do meio ambiente: A Extrafiscalidade Pró-Ambiente**. Disponível em:

www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/download/1166. Acesso em 13 jun 2013.

SILVA, Vanessa Cristina de Lima. **A extrafiscalidade em matéria ambiental: tributação indutora como mecanismo de defesa do meio ambiente**. Revista Pesquisa Jurídica. v. 1, n. 1, 2012.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbanas. Brasília, DF, 2014, p. 27.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1997, p. 21.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 3 de abr 2014.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbanas. Brasília, DF, 2014, p. 28.

Honneth, A. **Luta pelo reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2003.

SAAVEDRA, Giovani Agostini; SOBOTTKA, Emil Albert. **Introdução à teoria do reconhecimento de Axel Honneth**. Op. cit. p.8

FREITAS, Rômulo de Jesus Dieguez de. **A função extrafiscal dos tributos**. Disponível em: <http://www.maja.net.br/Artigos_PDF/Art_14.pdf>. Acesso em 12 jun 2013.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 22ª ed. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 70.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais**. Revista de Direito Administrativo 177, 1989, p. 29-49.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. Editora Saraiva, 2005, p. 24.

TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit. p. 29-49.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. V. II. Valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Renovar, p. 180.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 135.

TORRES, Heleno. Site Consultor Jurídico. Acesso em 11 de setembro de 2014.
**TRIBUTOS SÃO MEIOS CONSTITUCIONAIS VÁLIDOS DE INTERVENCIÓNISMO
ECONÓMICO.** <http://www.conjur.com.br/2014-jul-30/tributos-sao-meios-constitucionais-validos-intervencionismo-economico>.

COMPARATO, Fábio Konder. **O indispensável direito econômico.** In: **Ensaio e pareceres de direito empresarial.** Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 465.