

CONSEQUÊNCIAS INSTITUCIONAIS DO REVIGORADO DIREITO CONSTITUCIONAL AO TRANSPORTE: QUESTÕES, INDAGAÇÕES E DESENVOLVIMENTOS URBANÍSTICOS E INSTITUCIONAIS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 90 À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**INSTITUTIONAL CONSEQUENCES OF THE INVIGORATED CONSTITUTIONAL RIGHT TO TRANSPORTATION: URBAN AND INSTITUTIONAL ISSUES, QUESTIONS AND DEVELOPMENTS AFTER THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 90 TO THE 1988 BRAZILIAN CONSTITUTION**

Luigi Bonizzato¹
Carlos Bolonha²
Alice Ribas Dias Bonizzato³

Resumo

O presente Artigo jurídico, metodologicamente amparado por deduções qualitativas a partir de pesquisas bibliográficas e de legislações, sobretudo brasileiras, versa sobre a Emenda Constitucional nº 90 de 2015 e seus possíveis desdobramentos teóricos e fáticos, sobretudo em seara constitucional e urbanística. Desde o comportamento a ser tomado pelos Poderes da República Federativa do Brasil, até as mais variadas interpretações que podem surgir de diversos setores e grupos sociais, a referida Emenda, que inseriu o transporte no rol dos direitos sociais previstos no Art. 6º da Constituição de 1988, traz consigo a necessidade de se atentar para suas consequências. É certo que o direito ao transporte, essencial e intimamente ligado a vários outros direitos e dos quais muitos destes não podem prescindir, engloba a necessidade de um estudo interdisciplinar, que finda por exigir o exame de institutos de vários ramos do Direito e áreas do saber. Nesse rumo, em dois capítulos, partindo-se de um exame dos transportes nos ambientes urbanos e artificiais brasileiros, até se chegar, em capítulo subsequente, à própria análise da juridicidade e de relações institucionais decorrentes desse direito social, determinou-se o recorte temático para o enfrentamento do que se propôs pesquisar e levantar deste breve Artigo.

Palavras-Chave: Direito Urbanístico; Transporte; Instituições; Direitos Constitucional e Social; Emenda Constitucional Nº 90.

Abstract

This legal article, methodologically supported by qualitative deductions from literature researches and legislations, particularly Brazilian ones, is about the Constitutional Amendment No. 90 of the

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor de Direito Constitucional e do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Editor da Revista Estudos Institucionais (REI). Integrante do LETACI/FND/UFRJ (Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições), que se encontra vinculado à Terceira Linha de Pesquisa do PPGD/UFRJ, intitulada "Democracia, Instituições e Desenhos Institucionais". E-mail: luigiboniz@gmail.com

² Professor da Faculdade Nacional de Direito e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador do CNPq. Coordenador do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições - LETACI/PPGD/UFRJ/CNPq/CAPES/FAPERJ. Editor da Revista Estudos Institucionais (REI). E-mail: bolonhacarlos@gmail.com

³ Mestre em Direito (UGF/UVA/RJ). E-mail: aribasdias@gmail.com

year 2015 and its possible theoretical and factual developments, mainly in the constitutional and urbanistic spheres. Since the behavior to be taken by the Powers of the Federative Republic of Brazil, until the most varied interpretations that can arise from different sectors and social groups, the mentioned Amendment, that put the transport in the list of social rights provided in Art. 6 of the 1988 Constitution, brings with it the need to pay attention to its consequences. It is true that the right of transport, essential and closely linked to several other rights and of which many of these cannot live without, cover the need for an interdisciplinary study, which ends to demand the examination of institutes from various law branches and areas of knowledge. In this way, in two chapters, starting with an examination of transport in Brazilian urban and built environments until arriving, in a subsequent chapter, on the own analysis of this social right's legality and institutional relationships, it was determined the thematic direction for the study of the proposed and raised research in this short article.

Keywords: Urbanistic Right; Transport; Institutions; Constitutional and Social Rights; Constitutional Amendment Nº 90.

INTRODUÇÃO

Se abordagens contemporâneas sobre tradicionais direitos sociais são sempre recheadas de indagações, questionamentos e elucubrações práticas e teóricas, ao se propor um trabalho de pesquisa continuado sobre um direito social já existente no texto constitucional brasileiro, mas evidentemente fortalecido e revigorado com sua inserção no rol do Art. 6º, da mesma e citada Constituição, deve-se, depois tanto de reforçar o exame particular de institutos próximos, tais como os dos próprios transportes público e privado, quanto de anunciar indagações ligadas à aplicabilidade e efetividade, vigência e validade do direito, prosseguir rumo a consequências institucionais cada vez mais precisas. Caminho, certamente, a ser cotidiana e progressivamente enrobustecido, na medida em que são amadurecidas questões jurídicas, sociais, econômicas e políticas em torno do dito revigorado direito.

Em ambientes predominantemente não naturais, inserindo-se, neste breve estudo, como principal exemplo, as áreas denominadas urbanas⁴, inúmeros direitos sociais findam por se fazer de prestação e tutela indispensáveis, ainda que se cogite de um Estado cada vez mais reduzido, diminuído e restringido em suas atribuições essenciais. No meio destes direitos sociais, o então direito ao transporte é, sem dúvida, de crucial relevância, não apenas isoladamente considerado, mas também como fio condutor para que se possibilite a própria e mencionada prestação e tutela de outros direitos sociais.

Nesse contexto, as breves linhas que se seguem, após se voltarem, especificamente, para a figura dos transportes em ambientes, principalmente, urbanos, com chamada especial de atenção para as grandes cidades brasileiras, aglomerações urbanas de grande porte e, portanto, verdadeiras regiões metropolitanas, no sentido constitucional e legal já conferido à expressão, passam a enfrentar o fenômeno constituinte da inserção do transporte no rol do Art. 6º da Constituição da República, depois do que, finalmente, avançar-se-á rumo a questões institucionais específicas ligadas a possíveis desdobramentos relativos ao que ora se escolheu como objeto de estudo.

⁴ Para os fins deste breve Artigo e tendo em vista suas naturais limitações e recorte temático, entre possíveis e clássicas definições comumente conferidas ao ambiente (natural, cultural, artificial etc.), será com frequência associada a ideia de ambiente artificial à de ambiente urbano, sem maiores preocupações com a extensão da definição, que pode, conforme em momentos mencionado no texto, até abarcar áreas rurais. Conforme mais adiante se verá, será mais útil ao presente Artigo jurídico a própria noção de Direito Urbanístico e de direitos urbanísticos.

Entre múltiplas consequências, é certo que a maioria delas ainda está por surgir e emergir. Mas, paralelamente, já se pode trazer à tona questionamentos e, sobretudo, para além das primeiras impressões jurídicas sobre a expressa previsão do direito ao transporte como direito social e fundamental, sugestões e encaminhamentos para a melhor e mais adequada concretização do direito em voga.

Se ramos do Direito caminham conjuntamente, com apoio sempre aqui considerado necessário por parte da teoria jurídica brasileira, tal interdisciplinaridade mostrar-se-á também patente neste Artigo, no qual questões constitucionais, ambientais, urbanísticas e administrativas serão tratadas ora conjunta, ora separadamente. E, paralelamente, dada a própria natureza do recorte temático escolhido, a multidisciplinaridade também se apresentará, ainda que um tanto quanto timidamente, mas a partir de pontuais e específicos apoios buscados em outros ramos do saber. A metodologia adotada, qual seja e, em resumo, qualitativa e com base em fontes bibliográficas ligadas a cada área do conhecimento, reforça as apenas realçadas características desta pesquisa, notada e fundamentalmente voltada à própria juridicidade final do direito ao transporte.

PLANEJAMENTO E TRANSPORTES PÚBLICOS EM AMBIENTES URBANOS.

Analisada a Constituição de 1988, desde seu texto original, o transporte enquanto direito e, principalmente, elemento social e econômico indispensável para o país, sempre esteve ali presente e, mais do que isso, foi constantemente invocado em discursos políticos variados, ora voltados para questões sociais, ora econômicas, ora, ainda, também jurídicas. Em que pese, entretanto, tal dinamismo, com exceção de meios de transporte interestaduais e internacionais, comumente associados a estradas, ferrovias e rodovias de longo alcance, assim como à via aérea, a esfera mais intensa de debates e problemáticas cotidianas sempre se vinculou, em menor ou maior grau, ao chamado Direito Urbanístico, fato que levou a uma natural aproximação normativa do direito ao transporte de legislações estaduais e municipais.

Assim, a temática relativa aos transportes públicos, sobretudo coletivos, sempre ocupou espaço de destaque entre os principais problemas vivenciados nas grandes cidades brasileiras e, por conseguinte, nos ambientes artificiais e urbanos, em que sua necessidade e indispensabilidade faz-se muito mais presente. O transporte está diretamente ligado à ideia de locomoção e, principalmente, ao mais relevante movimento para o funcionamento de um ambiente urbano: a relativa ao deslocamento de casa para o trabalho e deste para aquela. Em um país de enormes

dimensões como o Brasil e, sobretudo, possuidor de várias regiões metropolitanas, compostas de vários municípios contíguos, com grande adensamento populacional⁵, o assunto “transporte” passa a ser de magnitude ímpar dentro do variado rol de matérias que findam por juntas, estarem umbilicalmente ligadas à clássica e conhecida “questão urbana”⁶. Partindo-se da premissa de que Direito Urbanístico e Direito Ambiental, assim como, igualmente, problemáticas vinculadas a ambientes artificiais e naturais, devem caminhar e serem enfrentadas, na maioria das vezes, de mãos dadas, o assunto passa a ser terreno fértil para o estudo e pesquisa⁷ no âmbito dos dois ramos do Direito acima mencionados e, paralelamente, também, mesmo que, às vezes,

⁵ O termo “regiões metropolitanas” encontra-se previsto, expressamente, no § 3º, do Art. 25, da Constituição da República, que assim estatui: “Art. 25. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Em janeiro de 2015, ou seja, quase 27 anos após a promulgação da Constituição de 1988, é publicada a Lei 13.089, do dia 12 daquele mês, intitulada Estatuto da MetrÓpole. Imperioso ressaltar, desde já, que tal lei objetivou fortalecer figura um tanto quanto enfraquecida nos últimos tempos, ou seja, a da região metropolitana, estabelecendo novas possibilidades, interpretações e caminhos para seu gerenciamento, desenvolvimento e planejamento. Nesse sentido, tentou-se, de acordo logo com seu art. 2º, claramente definir institutos como “aglomeração urbana”, “gestão plena”, governança interfederativa”, “metrópole”, “região metropolitana” e, entre outros, o pela referida lei denominado “plano de desenvolvimento urbano integrado”, o qual será hierarquicamente superior aos Planos Diretores dos municípios que compuserem a respectiva região metropolitana (art. 10, § 3º), deverá ser revisto, assim como os Planos Diretores, pelo menos, a cada dez anos (art. 11), contará com a participação popular no processo de sua criação (art. 12, § 2º) e, além disso, poderá iniciar o processo de suprimento de uma grande fenda no cenário urbano nacional: o da carência de planos urbanísticos, sobretudo superiores ao Plano Diretor e de maior abrangência, capazes de dar aplicação e efetivar o princípio da articulação entre planos locais, com respeito a outro fundamental princípio dos planos urbanísticos, estudados no capítulo subsequente, isto é, ao princípio da hierarquia. Tendo em vista as finalidades do presente Artigo e com o objetivo de não escapar dos rumos aqui propostos, para aprofundamentos sobre princípios de planos urbanísticos e, igualmente, na figura do Plano Diretor, conferir o trabalho de Luigi Bonizzato (BONIZZATO, 2014) intitulado “Constituição, democracia e Plano Direito: sob o influxo de direitos sociais e de liberdade, políticas estatais e institucionais”. Ao longo do texto tentar-se-á evitar indicações bibliográficas que não as diretas e imediatamente ligadas ao conteúdo deste Artigo, salvo em hipóteses pontuais e específicas, quando se entender existir relevância na relação entre o pesquisado e o que se indica e recomenda para fins de consulta e, por conseguinte, aprofundamento científico.

⁶ Sobre a denominada questão urbana, no interior da qual qualquer abordagem, enfrentamento e problemática que envolva a figura dos transportes encontra total guarida, não se enveredará o presente Artigo, sobretudo por seus fins precípuos e, portanto, naturais limitações. A título, entretanto, de pesquisa, conferir o clássico “A Questão Urbana”, de Manuel Castells (CASTELLS, 2000).

⁷ Em sentido estrito, os dois ramos, logicamente, guardam suas naturais e imprescindíveis particularidades e reservas de pesquisa. Mas aqui se reputa fundamental encarar diversas matérias e problemas ambientais, com o amparo tanto do Direito Urbanístico, quanto do Direito Ambiental. E, na própria seara dos transportes, escolhida como central neste Artigo, há exemplos variados de necessidade de análise conjunta de questões. A título, então, ilustrativo, se um novo meio de transporte é instalado em uma cidade, como não pensar se seu funcionamento gerará poluição sonora, atmosférica, marítima, pluvial, entre outras? Transportes por ônibus, barcos, trens e metrÔs são meios de locomoção cuja operação pode levar a deteriorações do ambiente urbano e natural, concomitantemente.

secundariamente, no âmbito de muitos outros ramos, um dos quais o próprio Direito Constitucional, conforme nas linhas seguintes se confirmará.

Na linha, assim, do que ora se pretende, especificamente, aduzir, os transportes são órgão vital dentro de qualquer estrutura urbana e seu bom ou mau funcionamento interfere implacavelmente na qualidade de vida de uma cidade. Apenas a nível introdutório, pois adiante melhor e mais acuradamente se debruçará sobre a temática, vale adiantar a opinião inicial e técnica de Fernando Mac Dowell sobre o transporte público, em artigo publicado em Obra Coletiva organizada por Mauro Osorio, Luiz Martins de Melo, Maria Helena Versiani e Maria Lucia Werneck:

“o transporte público deve necessariamente ser norteado por uma política governamental sistêmica de transporte que atenda ao crescimento da demanda de forma inteligente, e não com aumento progressivo da taxa de ocupação no interior dos veículos, deixando irresponsavelmente chegar à superlotação e, por consequência, transformar em caos as plataformas das estações” (OSORIO, 2015, p. 325).

Assim, ainda em sentido macro, um adequado planejamento urbano e, igualmente, institucional, que contemplem de forma consentânea a estrutura de transportes e sua adequada implementação, consolidação, manutenção, fiscalização e evolução, serão alicerces fundamentais para a promoção de um equilibrado desenvolvimento urbano e do bem-estar social, bases sobre as quais se devem valer o legislador, intérpretes e aplicadores do Direito, assim como a sociedade civil em sentido amplo, para exercerem suas funções públicas e/ou privadas mais precisas e praticarem seus atos cotidianos mais rotineiros. Isto o que desejou o legislador constituinte originário ao atender tanto para o referido desenvolvimento urbano – Art. 21, inciso XX, Art. 182, *caput*, Art. 30, inciso VIII, ao se preocupar com a ordenação do território e ocupação solo urbano -, quanto para o bem-estar social – o mesmo Art. 182, *caput*, Art. 23, parágrafo único, entre outros⁸ - todos da Constituição da República. E que logo também se ressalte, a mesma Constituição, desde sua origem, conforme adiante se ratificará, já previra e elevava o transporte à categoria de direito

⁸ “Art. 21. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”; “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”; “Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”; “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006;

essencial aos próprios e, apenas referidos, desenvolvimento urbano e bem-estar social, sobretudo, entre outros, no Art. 21, inciso XX, no Art. 22, inciso IX e no Art. 30, inciso V.

Aliás, planejar é essencial e muitos dos problemas que hoje atormentam diversas metrópoles brasileiras surgiram de planejamentos equivocados, com forte influência política e ideológica ou até mesmo de sua total inexistência⁹.

Assim, neste inicial momento de enfrentamento da temática escolhida, mostra-se imprescindível abordagem que contemple a relação planejamento urbano/transportes públicos.

Não são raros os casos em que se tenta substituir o vocábulo planejamento pela palavra gestão. Entretanto, o entendimento que ora se esboça é o de que tais palavras são completamente diferentes, mas complementares.

Segundo Marcelo Lopes de Souza (SOUZA, 2002, p. 46):

Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contraprováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas.

O planejamento, assim, para o mesmo autor, é a preparação para a gestão futura, enquanto que a gestão é a efetivação das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. E, concluindo, atinge o ponto principal de análise, asseverando que o planejamento é algo de que não se pode abdicar. Neste sentido, sustenta que (SOUZA, 2002, p. 46-47):

Não menos que a própria gestão, ou seja, a administração dos recursos e das relações de poder aqui e agora, o planejamento – algum tipo de planejamento – é algo de que não se pode abdicar. Abrir mão disso equivaleria a saudar um caminhar errático, incompatível com a vida social organizada, independentemente do modelo e do grau de complexidade material da sociedade (pois até mesmo sociedades tribais e grupos de caçadores e coletores “planejam” sua vida e suas atividades).

⁹ Em uma análise constitucional-urbanística, com enfoque jurídico paralelo na questão ligada ao planejamento urbano, assim menciona Luigi Bonizzato: “No que diz respeito ao planejamento, importante ressaltar, sob foco eminentemente jurídico, que se pode estar diante de, pelo menos, duas categorias distintas: o planejamento causal e o consequencial” (BONIZZATO, 2010). O referido autor, a partir da mencionada categorização, examina situações em que o planejamento ocorre quando da própria formação, por exemplo, de determinado ambiente artificial ou, por outro lado, quando já surge para incidir sobre as consequências negativas ou positivas de um planejamento anterior ou sequer existente na vida de determinado ambiente.

Portanto, o que se quer demonstrar é o fato de que, em que possa pesar a existência de diversos planejamentos transviados, comprometidos com interesses específicos e geradores, por consequência, de grande exclusão paralela à inclusão, o ato de planejar continua sendo indispensável para cidades, regiões metropolitanas, Estados e regiões gradativamente de maior escala, seja para a correção dos problemas urbanos, muitos dos quais oriundos de anteriores mal elaborados planejamentos, seja para a inauguração de novos rumos para o desenvolvimento de ambientes urbanos e, também, não urbanos, nada obstante o foco central e natural deste Artigo se volte para o estudo do ambiente urbano, suas virtudes e suas mazelas, de natureza, aí sim, estritamente urbana ou ambiental, igualmente em seu sentido mais estrito.

No rumo ora seguido, importante também salientar o emergir da noção de planejamento estratégico das cidades, por muitos exaltado, e por outros tantos rechaçado e colocado constantemente em xeque. No caminho dos que preferem e defendem o dito planejamento estratégico, assim se manifestam Frederico Lustosa da Costa e Augusto Paulo Guimarães Cunha, em texto intitulado *“Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos”* (CORRÊA, VERGARA, 2003, p. 75-76):

A face política do projeto de desenvolvimento precisa ser completada pela econômica e, aqui, a lição de planejamento estratégico das grandes empresas privadas pode e deve ser aproveitada, a exemplo do que ocorreu em Barcelona e vem sendo aplicado, com graus diferentes de êxito, em outras cidades. (...) O planejamento estratégico do desenvolvimento, entendido como atividade contínua, sistemática e permanente, deve ser participativo e ascendente, regionalizado, descentralizado e integrado.

E, concluindo:

Torna-se vital para o sucesso de suas ações a participação de todos os grupos sociais mais significativos no processo de planejamento, de modo a facilitar a integração de iniciativas existentes e melhor atingir os objetivos da comunidade. (...) O plano de desenvolvimento será integrado ou não será planejamento. Os problemas envolvidos são, por natureza, integrados e não podem ser examinados nem tratados de uma perspectiva setorial. Portanto, o planejamento deve integrar demandas, interesses, recursos, ações de diferentes áreas, níveis e organizações.

Contudo, em abordagem mais crítica do planejamento estratégico como solução e ideal para as cidades brasileiras, Ermínia Maricato expõe que (MARICATO, 2002, p. 68-69):

Se o Urbanismo modernista se revelou “ideias fora do lugar” em relação ao rumo não planejado que o crescimento das cidades brasileiras tomou, o candidato a substituí-lo, como é o caso do Plano Estratégico à lá Barcelona, resulta, talvez, mais deslocado ainda, na medida em que não assume, nem mesmo no discurso, a cidade como um todo. Elege apenas as centralidades globalizantes, plenas de significados e altamente visíveis, como objeto de intervenção. O plano estratégico assume a fragmentação na abordagem da

cidade, priorizando as localizações com mais potencial de rentabilidade imobiliária e carga simbólica (...).

Entretanto, apesar das críticas, a mesma autora não descarta o planejamento urbano das cidades: apenas propõe um caminho de planejamento e gestão que contrarie o rumo social e ambientalmente predatório seguido pelas cidades brasileiras¹⁰.

Por fim, vale lembrar que o planejamento urbano, inserido em definição anteriormente proposta para o próprio Direito Urbanístico, encontra-se intimamente ligado à ideia de desenvolvimento urbano, positivo (calcado em valores de bem-estar social e qualidade de vida) ou negativo (crescimento urbano que não se dá conforme os valores apenas anunciados e que comumente conduz a deteriorações do espaço urbano e a desrespeitos a direitos sociais básicos), podendo ser causal ou consequencial, de acordo com o momento, sobretudo, de sua incidência (BONIZZATO, 2010, p. 21-24).

Qualquer que seja o ponto de vista e o rumo tomado, por conseguinte, nota-se com clareza que o planejamento é tido como imprescindível para o desenvolvimento adequado das cidades. Neste viés, com efeito, em seara de transportes, máxime urbanos, planejar afigura-se não somente possível e desejável, mas fundamentalmente necessário. Um deficiente sistema de transportes, neste incluídos não somente a organização viária, mas também diversos outros fatores, tais como a acessibilidade, o tempo, as distâncias e os meios, é causa incontestável de inúmeros problemas urbanos e ambientais, dentre eles o habitacional, a poluição, entre outras,

¹⁰ Tomando como exemplo o município do Rio de Janeiro, como não tornar evidentes centenas e centenas de problemas urbanos e ambientais? Poluição das águas Baía de Guanabara; especulação imobiliária altamente excludente, tornando a habitação e moradia complicação crônica na cidade, com afastamento e, até, isolamento domiciliar da classe trabalhadora, em geral, para locais extremamente distantes de seus locais de trabalho; e, entre tantos, o deficitário, insuficiente e ainda reputado de má qualidade, inclusive no aspecto quantitativo, transporte público, individual e coletivo. E, no tocante a este último exemplo, não à toa que opções variadas, ao longo dos últimos anos e décadas, findaram por surgir na capital fluminense – fato igualmente verificado nas principais grandes cidades brasileiras – como recurso a todos que procuraram e procuram por um transporte mais eficaz e mesmo digno. Assim, em relação ao transporte coletivo, o advento primeiro das chamadas Vans e, em tempos de tecnologia avançada e, a nível individual, do UBER (em brevíssimos dizeres, a fim de que não se desvie do objetivo central deste estudo, trata-se de serviço de transporte individual e privado de passageiros, que surge nos Estados Unidos, mais precisamente, na cidade de São Francisco, e que finda por se tornar uma Sociedade Multinacional, com funcionalidade movida por aplicativos acessados via internet), são claras demonstrações de que há grande demanda de transporte nas grandes cidades brasileiras, sobretudo quando oferecem, ainda que minimamente, um pouco mais de qualidade para os passageiros (basta lembrar, quando do advento das Vans, que muitas se anteciparam a oferecer serviços com ar-condicionado e outras tantas, ainda que sem este serviço, simplesmente chegavam aonde o transporte público concedido e oficial jamais conseguiu chegar). Tendo novamente o município do Rio de Janeiro como exemplo, a chegada dos Jogos Olímpicos de 2016 trouxe consigo investimentos maciços na área de transportes, a maioria dos quais criticados pelos aqui Autores em razão de privilegiarem o transporte sobre rodas, ao invés do metropolitano, do ferroviário e do, em uma cidade litorânea e geograficamente recortada, do marítimo.

sonora e atmosférica, a deterioração de áreas de proteção ambiental¹¹ etc., conforme já ligeiramente esboçado em momento anterior.

Nesta linha, portanto, ao se tratar e cuidar dos transportes urbanos, merecem realce alguns pontos específicos de análise. As antigas tendências de investigar e encarar o transporte de forma apenas técnica e tecnológica cederam espaço para novas perspectivas, por meio das quais se acrescentou uma abordagem sociológica - e agora ainda mais jurídica - do transporte. Neste diapasão, além de fatores quantitativos, passou-se a considerar caracteres qualitativos, colimando-se sempre um mais acurado estudo da questão sob exame.

Na trilha ora aduzida, exsurge como indispensável a análise da relação entre estrutura de produção e transporte e entre este e estrutura de reprodução. Como salienta Eduardo A. Vasconcellos, “(...) a abordagem sociológica do transporte urbano concilia a análise dos processos de produção e reprodução com as formas específicas do uso do espaço de circulação” (VASCONCELLOS, 2001, p. 26).

Assim, para uma melhor compreensão, a estrutura de produção seria a parte do ambiente construído onde a maior parte do processo de produção ocorreria. *Exempli gratia*, a indústria privada, o comércio e os serviços, e as empresas públicas. Já a estrutura de reprodução seria a parte do ambiente construído onde ocorreria principalmente a reprodução biológica, social e cultural das pessoas e classes sociais. *Verbi gratia*, principalmente, a residência, além da escola, locais de lazer e espaços em que se realizam atividades sociais e políticas. Por fim, já que por vezes mencionada, a estrutura de circulação também comportaria destaque, sendo considerada a parte do ambiente construído que permitiria a circulação física de pessoas e mercadorias. Como exemplo, vias públicas, calçadas, vias férreas e terminais de passageiros e cargas. Segundo Eduardo A. Vasconcelos: “A estrutura de circulação é o suporte físico da circulação propriamente dita, seja a pé ou por meio de veículos (bicicletas, automóveis, ônibus, trens) que são chamados meios de

¹¹ Apenas a título de maior esclarecimento, uma vez que este trabalho não se debruçará, detidamente, sobre a temática, uma das causas de deterioração de áreas de proteção ambiental no interior de cidades brasileiras e, portanto, de ambientes entendidos como urbanos, é a sua ocupação irregular por famílias, normalmente de baixa renda, para fins de moradia. E tal fenômeno tem como causa não exclusiva, mas principal, o alto custo da moradia nas cidades e nos locais próximos à concentração da oferta de emprego, o que faz com que trabalhadores de baixa renda se sejam arrisquem estimulados a agir de forma irregular, a fim de se instalarem em áreas próximas ao seu local de trabalho. Associe-se, logicamente, a isto, o fato de que morar em região distante ao local de trabalho implica submeter-se, muitas vezes, a deficientes e/ou insuficientes transportes públicos, o que serve como mais um incentivo para as mencionadas ocupações irregulares, que findam por gerar problemas urbanos e ambientais de alta gravidade no cenário das cidades brasileiras.

circulação. A combinação entre a estrutura e os meios de circulação constitui o sistema de circulação” (VASCONCELLOS, 2001, p. 33-34).

Para o que ora se preconiza é de veras importante a classificação supra inserida, pois a circulação de pessoas do local de residência até o trabalho e deste até sua residência influi sobremaneira na dinâmica urbana e ambiental, sendo o funcionamento deste sistema determinante para variantes na configuração, entre outras, habitacional da cidade. Em outras palavras, de acordo com abordagens já aqui ventiladas, meios de transporte que oferecessem conforto, além de rápidos e baratos, poderiam estabelecer o início de uma reconfiguração do panorama das cidades do país¹² e, por conseguinte, iniciar um processo em cadeia de menor deterioração do ambiente natural e construído. Pois, ao invés de preocupar-se com habitações próximas aos locais de trabalho, o que implica economia de tempo (entenda-se, aqui, todos os benefícios oriundos do ganho de tempo: maior tempo para o lazer, para a família, para o descanso, para aperfeiçoamentos diversos etc.) e em menores gastos com locomoção, poderia o cidadão permitir-se habitar regiões mais distantes dos locais de trabalho, certos de que meios de transporte eficientes (velozes e pouco custosos) supririam a moradia mais longínqua do local de produção.

Dentro da ótica da interligação produção-reprodução-transporte, não é raro observarmos situações peculiares. Muitas vezes, indústrias e fábricas recém-construídas providenciam, em local próximo, a construção de moradias que são ofertadas aos seus trabalhadores. O objetivo imediato é a economia de tempo e de dinheiro, pois, além de despenderem curto espaço de tempo no deslocamento casa-trabalho, os trabalhadores destas empresas não têm quaisquer gastos com transporte para chegar a seu local de trabalho. Tal situação somente não se mostraria interessante mediante um aumento do número de trabalhadores e do custo para construção de habitações. Neste caso, comumente, o setor privado devolve ao Estado a preocupação com transporte e moradia.

Ainda na direção acima anunciada, no que concerne mais especificamente à estrutura da reprodução, vale ressaltar que *“as estratégias de reprodução dos grupos sociais de renda mais baixa baseiam-se em um processo hierárquico de decisão, envolvendo habitação, emprego e*

¹² E, conforme já anteriormente anunciado, significar, também, uma reconfiguração no próprio panorama de distribuição de habitações na cidade, influenciando fortemente na moradia e no direito a ela ligado, presente no Art. 6º da Constituição de 1988, dispositivo este a ser, no capítulo subsequente, melhor examinado, assim como o próprio direito ao transporte, objeto maior de análise neste Artigo.

transporte". Assim, conforme conclui o mesmo Eduardo A. Vasconcellos (VASCONCELLOS, 2001, p. 39):

Escolher um local para morar frente aos condicionantes econômicos parece a primeira decisão a ser tomada, seguida das decisões sobre onde trabalhar e como chegar lá. Conforme enfatizado por Trani, quando colocadas frente aos mercados de trabalho e habitação, as pessoas precisam responder a duas lógicas que não são necessariamente convergentes: conseqüentemente, a maior parte das pessoas vai sofrer restrições de acessibilidade para poder atender à necessidade primordial de viabilizar a moradia. Em outras situações, a estratégia se inverte: a ocupação de imóveis abandonados, como cortiços, ou a ocupação de áreas como favelas, otimiza o tempo de deslocamento, reduzindo o problema do transporte¹³.

Novamente, frise-se, confrontam-se problemáticas iminentes à habitação e ao transporte, com ênfase na prejudicial prática da especulação no ramo imobiliário.

No cerne, ainda, da estrutura da reprodução e de sua relação com o transporte, vale frisar que melhorias no sistema de transportes podem significar um direto e incontido incremento na qualidade de vida das pessoas. Isto porque, além do anteriormente já enfatizado, muitas viagens antes inviáveis podem passar a se tornar viáveis, representando um acréscimo qualitativo na vida de cada um dos beneficiados com a mudança. Ou seja, além da íntima relação com inúmeros direitos e questões, uma das quais a questão habitacional, a oferta de meios de transporte pode representar mais qualidade para os que já possuem moradia minimamente digna e objetivam maior bem-estar, aí incluído o lazer e o próprio descanso. Portanto, a título ilustrativo, se um morador do bairro da Pavuna, no município do Rio de Janeiro, aos domingos, contentava-se em assistir à TV, ou com lazeres caseiros, justamente por não ter condições financeiras de chegar a uma praia ou a um parque localizado nas centralidades da cidade do Rio de Janeiro, pôde mudar seus costumes e almejar novos hábitos para o seu domingo quando do início do funcionamento, por exemplo, do metrô carioca de segunda a segunda. Viagens assim antes inviáveis tornaram-se viáveis, em virtude de uma ampliação do funcionamento de um meio de transporte. Da mesma maneira, ainda como exemplo, pode-se dizer que um morador do bairro de Campo Grande, da mesma cidade do Rio de Janeiro, reformaria todo o seu itinerário e grande parte de seu ritmo e

¹³ A título de maior esclarecimento, como menção se fez à acessibilidade, vale também salientar explicação oferecida pelo próprio autor, para quem mobilidade seria, simplesmente, a habilidade de movimentar-se, em decorrência de condições físicas e econômicas. "Neste sentido, as pessoas pobres, idosas ou com limitações físicas estariam nas faixas inferiores de mobilidade em relação às pessoas de renda mais alta ou sem problemas físicos de deslocamento". Já a acessibilidade seria entendida como "a mobilidade para satisfazer as necessidades, ou seja, a mobilidade que permite à pessoa chegar aos destinos desejados" (VASCONCELLOS, 2001, p. 40-41).

hábitos de vida caso também pudesse contar com um transporte metroviário¹⁴ de qualidade, que o portasse com rapidez ao trabalho e a espaços de lazer da cidade. Substituiria (ou poderia ter a

¹⁴ O transporte metroviário surge no Rio de Janeiro em março de 1979, quando o Estado era administrado pelo então governador Chagas Freitas. Logo após sua inauguração, existiam apenas cinco estações, vale dizer, Praça Onze, Central, Presidente Vargas, Cinelândia e Glória. Longo trajeto seria percorrido até que se lograsse atingir as atuais 38 estações. Em ordem cronológica, no que se refere à Linha 01 do Metrô que, hodiernamente, liga o Bairro de Copacabana ao Bairro da Tijuca, foram sendo inauguradas as demais estações: Uruguaiana e Estácio (1980); Carioca, Catete, Morro Azul – atual, Flamengo –, Botafogo e Largo do Machado (1981); Afonso Pena, São Francisco Xavier e Saens Peña (1982); Cardeal Arcoverde (1998); Siqueira Campos (2003), Cantagalo (2007), General Osório (2009); e Uruguai (2014). Já no que tange à Linha 02, com apenas 02 estações (São Cristóvão e Maracanã) foi a mesma inaugurada em novembro de 1982, com a seguinte ordem cronológica de expansão: estações Maria da Graça, Del Castilho, Inhaúma e Irajá (1983); Triagem (1988); Engenho da Rainha (1991); Tomás Coelho e Vicente de Carvalho (1996); e Irajá, Colégio, Coelho Neto, Engenheiro Rubens Paiva, Acari/Fazenda Botafogo e Pavuna (1998). E, no que diz respeito à Linha 04, a qual é uma continuidade de um dos até então pontos finais da Linha 01, foi inaugurada em 2016, com 05 estações: Nossa Senhora da Paz, Jardim de Alah, Antero de Quental, São Conrado e Jardim Oceânico. O transporte metroviário no Rio de Janeiro, que começou em 1979 transportando uma média diária de 60 mil passageiros, no mês de dezembro do ano de 2003 registrou uma média diária de 450.664 passageiros. Passados mais de 10 anos, em setembro de 2014 a média de passageiros totais transportados chegou a 60,4 milhões, com um enorme aumento do transporte diário de passageiros. Sem se esquecer, logicamente, que tal aumento foi proporcionado pela construção de novas estações, pela também criação da Linha 1-A (trecho entre as Estações São Cristóvão e Central) e da Estação Cidade Nova, assim como pela gradativa inserção do chamado metrô de superfície (transporte rodoviário), operacionalizado por meio de ônibus interligados ao sistema metroviário. A mudança na operacionalização das linhas (alvo também de críticas em matéria de planejamento, pois reduzidas a praticamente duas, o que faz com que problemas operacionais em quaisquer delas paralise quase todo o serviço), também contribuiu para o aumento do número de passageiros transportados, retendo-se, a presente e breve análise, em questões preponderantemente técnicas e endógenas, pois outros e vários fatores externos – obras de extensão de linhas e para a construção da Linha 04, que levam o metrô a outros pontos do bairro de Ipanema, ao Leblon, a São Conrado e, finalmente, à Barra da Tijuca – também vieram a estimular, ainda mais, a maior procura pelo transporte metroviário no Rio de Janeiro. De todo modo, pelo que se pode perceber da breve análise cronológica acima aduzida, os maiores e mais rápidos investimentos destinaram-se à construção da Linha 01, a qual, de 1979 a 1982, já estaria com seu percurso praticamente encerrado, sofrendo novas extensões apenas a partir de 1998 com a chegada dos trilhos do metrô ao Bairro de Copacabana. Em contrapartida, a construção da Linha 02 se deu de forma mais lenta e gradual, tendo demorado, aproximadamente, 17 anos para que se chegasse à sua básica e atual configuração. Tal constatação apenas viria a corroborar a ideia segundo a qual algumas preferências teriam norteado o trabalho de expansão do transporte metroviário. Preferências, frise-se, um tanto relacionadas a fatores de ordem política e econômica. Uma vez identificada a inexistência de um ator ou reivindicação única da população que pudesse servir de base para a escolha de um ou outro caminho, para a tomada de uma ou outra decisão, enfim, para a destinação de maiores e mais rápidos investimentos para o término das Linhas 01 ou 02 do metrô, a ação estatal foi provavelmente determinada por pressões políticas e econômicas, conforme já salientado. Segundo novamente expõe Eduardo A. Vasconcellos: “(...) é preciso superar a visão equivocada das políticas de transporte e circulação como técnicas neutras de intervenção. O trânsito é, na realidade, uma disputa pelo espaço, feita por atores políticos, que vivem papéis transitórios no tempo e no espaço. Na vivência destes papéis, os atores têm interesses e necessidades conflitantes, o que leva a pressões variadas e conflitantes sobre o Estado”. Na linha seguinte afirma o citado autor que: “Por outro lado, os agentes do Estado e da iniciativa privada também têm interesses e necessidades específicas. Assim, a intervenção nunca é neutra, mas, ao contrário, ocorre em função do jogo de interesses e da capacidade relativa dos grupos e agentes no sentido de influenciar as decisões” (VASCONCELLOS, 2001, p. 186-187). Deveras, está-se diante de um privilégio concedido a certas camadas da sociedade em detrimento de outras, esquecendo-se, muitas

opção de fazê-lo), muitas vezes, a TV pela praia, o descanso monótono pelo passeio em parques e museus¹⁵.

Desta forma, conforme já se pode bem perceber, eficientes e abrangentes meios de transporte coletivos estão intimamente ligados a decisões relativas à moradia, ao trabalho, ao lazer, enfim, em última instância, à qualidade de vida de cada habitante da cidade¹⁶. Com efeito,

vezes, o Estado, de inúmeros deveres seus e de variadas necessidades prementes das classes de mais baixa renda.

¹⁵ Em pesquisa divulgada pela revista “O Globo” há alguns anos, perguntados sobre o que o entrevistado faria para os domingos no Rio de Janeiro serem ainda melhores, 13% responderam a existência de mais meios de condução. Isto é, corroborando o sustentado, é irrefutável a relevância dos meios de transporte na vida cotidiana das pessoas, seja, repita-se, dentre outras coisas, para a escolha do local de moradia, seja para o oferecimento de opções de lazer (CLÉBICAR, ano 1, p. 38). Enfim, não se deve esquecer do vultuoso investimento feito na cidade do Rio de Janeiro em matéria de transportes, mas, infelizmente (com a devida vênia para um juízo valorado por parte dos aqui Autores), privilegiando o transporte rodoviário. Corredores de ônibus e criação dos Bus Rapid Transit (BRT’s) para ligação de grandes distâncias são exemplos do que ora se afirma. Para que não se esqueça, uma vez que se dirige o foco, momentaneamente, à cidade do Rio de Janeiro - sede dos Jogos Olímpicos de 2016 e que passou por verdadeira reforma urbanística, sobretudo em razão do referido e grandioso evento esportivo -, apesar do acima citado majoritário direcionamento urbanístico para o transporte sobre rodas, além das já mencionadas novas 05 estações metroviárias, foi criado específico transporte sobre trilhos, denominado VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), no intuito, principalmente, de ligar a Rodoviária Novo Rio (região portuária) ao Aeroporto Santos Dumont, com passagem e paradas em vários pontos do Centro da cidade. Em que pese o apreço por parte da população carioca, os ora Autores, pautados no fato de que o trajeto escolhido não era, assim como não é, um referencial de primeira necessidade (estudos variados não comprovam fluxo razoável de pessoas que tenham interesse em se locomover do Terminal Rodoviário para o também mencionado Aeroporto, e vice-versa) e, além disso, no fato de que não é, o referido VLT, por entendimento pacífico, considerado transporte de massa (pois este requer, a título meramente ilustrativo, minimamente maior capacidade de carga – número de passageiros por vagões – e maior velocidade), repudiaram o alto investimento, para um retorno urbanístico qualitativo insuficiente, tendo em vista o porte da metrópole fluminense, com seus milhões e milhões de habitantes.

¹⁶ No que se refere, ainda, à cidade do Rio de Janeiro, sempre profícuo exemplo, dada sua exposição nacional e mundial mais aguçada, além de seus graves problemas urbanos, não deixa de se posicionar Janice Caiafa. Afirma a autora, primeiramente, que o transporte coletivo expande as possibilidades de circulação, o que conduziria a uma dispersão com conseqüente viabilização da heterogeneização. Verdaderamente, “ao conduzir a população para longe das vizinhanças e muitas vezes criar, em seu meio mesmo e ao longo das jornadas, um espaço de contato para os que viajam onde a mistura caracteristicamente urbana já se realiza”, está-se abrindo espaços favoráveis à heterogeneização (CAIAFA, 2002, p. 18). Aliás, algumas das revoluções e ousadias da cidade, na concepção da própria autora, seriam a fuga, a dispersão e heterogeneização, facilitadas pela existência do transporte coletivo. Entretanto, a mesma estudiosa entende que inúmeros vêm sendo os problemas enfrentados pelos grandes centros urbanos brasileiros no que se refere ao transporte coletivo. Utilizando o exemplo extraído do município do Rio de Janeiro, a tendência à privatização do movimento é característica marcante e inexorável: às classes abastadas a possibilidade do automóvel, com direcionamento dos investimentos em seu favor; aos menos favorecidos, o transporte coletivo, o qual finda por sucumbir aos interesses dominantes e de, repita-se, privatização do movimento. Conforme anuncia a mesma autora: “Não poder mover-se ou fazê-lo com dificuldade é estar desprovido numa cidade, é ser destituído da principal senha para a vida urbana” (CAIAFA, 2002, p. 21). E, concluindo, destaca: “A estratégia de garantir um bom transporte coletivo é o primeiro e mais forte caminho para corrigir os problemas do trânsito e desprivatizar a cidade” (CAIAFA, 2002, p. 25). Por fim, concomitantemente ao aduzido, merece

qualquer medida governamental, executiva ou judicial que vise proporcionar, tutelar e garantir um direito social, tal qual ao lazer, à moradia e, outrossim, ao transporte, entre ainda outros que poderiam ser aqui citados, deve levar em conta a estrutura urbana na qual o cidadão se encontra imerso, dedicando-se especial atenção a todo o acima exposto em matéria de movimentação, localização e deslocamento nas grandes cidades, questões sobremaneira importantes quando se deseja oferecer qualidade de vida e bem-estar mínimos a uma pessoa.

Portanto, por todo o asseverado, percebe-se que à questão dos transportes, intimamente ligada à já aqui citada questão urbana e a outras questões também acima mencionadas, como as diretamente vinculadas ao ambiente natural, devem todos – poderes público e privado e sociedade civil (por meio de seus grupos de pressão e organizados) – dedicar atenção especial, priorizando-a, sobretudo pelo fato de há tempos ter sido relegada a um segundo plano, uma vez que sempre se deu maior enfoque a questões politicamente mais interessantes e economicamente mais favoráveis aos anseios de determinados grupos de pressão, normalmente detentores de posição social destacada e poderes político e econômico diferenciados. Modificar tal tradição é tarefa complexa, mas da qual depende o sucesso das normas sociais com viés urbanístico do país.

O REVIGORADO DIREITO SOCIAL E URBANÍSTICO AO TRANSPORTE E CONSEQUÊNCIAS INSTITUCIONAIS COM O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 90.

Passadas as vestibulares, selecionadas e indispensáveis considerações sobre a figura dos transportes e de seu papel em um ambiente urbano, ou seja, preponderantemente artificial, pode-

também realce hodiernas medidas tomadas em diversos municípios brasileiros, na tentativa de estimular o uso do transporte coletivo e desestimular a utilização do privado. O rodízio de carros na cidade de São Paulo, reservadas peculiaridades e proporções de análise, não deixa de ser um exemplo, assim como outros posteriores, tais como a criação de faixas exclusivas para transportes públicos em várias vias de circulação do município do Rio de Janeiro e outros do país, com diminuição de espaços para a circulação de automóveis privados. E, no meio desta temática, vale também chamar a atenção para alguns paradoxos, os quais levam não apenas à evidência da falta de medidas planejadas e organizadas no país, mas também ao fato de que se torna sempre muito complexa a tentativa de serem solucionados graves problemas cotidianos brasileiros. Ao já mencionado exemplo do UBER, demonstração da tendência de busca por alternativas, entretanto voltadas para o transporte individual e até reputado privado, como defendem os sócios e administradores do aplicativo e meio de transporte, cabe acrescentar, a título também ilustrativo, o próprio exemplo do incentivo nacional à compra de veículos automotores como uma das locomotivas da economia brasileira, com paralela tendência, em muitas grandes cidades brasileiras, ao estímulo ao abandono do transporte privado, sobretudo por veículos próprios, em prol do transporte coletivo, conforme acima já exemplificado. Repita-se, paradoxo cruel e simbólico da falta de gestão planejada e coordenada no que tange a múltiplas políticas adotadas no Brasil.

se finalmente passar para a abordagem final, seguindo-se os rumos desde o início delineados para este breve Artigo. Assim, pode-se finalmente passar para o enfrentamento do que aqui são entendidas como primeiras consequências da inserção do transporte no rol do Art. 6º da Constituição de 1988. Elenco já outras vezes acrescentado, sofre nova intervenção do poder constituinte derivado reformador para, por meio da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, passar a prever a referida figura do transporte como direito social e fundamental. Um dos principais objetos do próprio Direito Urbanístico, enquanto ramo autônomo do Direito¹⁷, finda por ganhar mais um expresse reconhecimento de sua importância social-urbanística, dada a proximidade entre direitos urbanísticos, muitos dos quais inter e multidisciplinares e, repita-se, direitos de cunho social (BONIZZATO, 2015).

Antes da referida Emenda podia-se entender o direito ao transporte, também, como direito social e fundamental? No entender dos ora Autores, sim. Mas um direito social e fundamental em torno do qual dúvidas interpretativas podiam-se mostrar mais constantes; um direito mais suscetível a entendimentos variados sobre sua vigência e validade¹⁸; enfim, um direito ao transporte, antes da Emenda nº 90, mais limitado à ideia de função social da cidade, exportada do *caput* do Art. 182 da Constituição da República para as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais¹⁹.

¹⁷ De acordo com definição específica, “(...) o Direito Urbanístico nada mais é do que o ramo autônomo do Direito que tem por objetivo regular as condutas humanas, mais precisamente ligadas ao desenvolvimento urbano, à ocupação do solo, à ordenação do território e ao bem-estar social” (BONIZZATO, 2010, p. 21.).

¹⁸ Explicações mais precisas sobre vigência e validade serão encontradas adiante.

¹⁹ Transcreva-se, novamente, o *caput* do Art. 182 da Constituição de 1988: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. E, a título meramente exemplificativo, perceba-se como o transporte, entre outros tantos direitos, são considerados funções sociais da cidade. Mantendo a linha constitucional de análise, mas no âmbito dos demais graus federativos, cabe ressaltar que em defesa também do transporte, especialmente o público, exurgem outras manifestações legislativas, tais como, principalmente, conforme dito, do Poder Constituinte estadual e municipal. Neste rumo, escolhendo, mais uma vez, o Rio de Janeiro, nas figuras de Estado e Município, como ilustração, assim estabelece a Constituição do Estado do Rio de Janeiro em seu Art. 229, com especial foco para o parágrafo primeiro: “Art. 229. A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. § 1º As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural”. Seguida pela Lei Orgânica Municipal, cujo Art. 422 assim estatui, com, igualmente, foco direcionado ao parágrafo primeiro: “Art. 422. A política urbana, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das funções sociais da Cidade. § 1º As funções sociais da Cidade compreendem o direito da população à moradia, transporte público, saneamento básico, água potável,

Certamente, a figura dos transportes também se encontra prevista – e aí desde a promulgação da Constituição – em vários outros artigos da Carta Magna brasileira em vigor. Por exemplo, nos Art. 21, inciso XX, Art. 22, inciso IX, Art. 30, inciso V etc.²⁰, alguns dos quais já citados anteriormente, o vocábulo “transportes” exsurge, ora mais diretamente voltado ao transporte no ambiente urbano, ora também voltado a transportes que visem deslocamentos mais amplos, para além de espaços urbanos, entre estes últimos ou, até mesmo, entre áreas urbanas, formalmente denominadas rurais ou outras quaisquer²¹. Mas, como direito, social e, paralelamente, fundamental, a movimentação constituinte faz com que se possa, quiçá, dar novo gás a este tão relevante direito²², reclamado veementemente pela população brasileira em diversas manifestações populares e sociais²³, além de alvo cotidiano de questionamentos, principalmente ligados a inovações e novas propostas. Em mais precisas palavras e, afunilando a análise, sua carência, mau funcionamento e precariedade nas principais cidades brasileiras, fez com que transportes chamados “alternativos” surgissem. Vans, moto-táxis e, mais recentemente, o próprio UBER²⁴, são apenas exemplos de inovações na seara dos transportes que causaram e, ainda geram,

serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural”.

²⁰ Apesar de alguns artigos já terem sido transcritos ao longo deste trabalho, vale a pena o novo realce, uma vez que o foco é levemente redirecionado: “Art. 21. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”; “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IX - diretrizes da política nacional de transportes”; “Art. 30. Compete aos Municípios: (...) V - 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”; entre outros.

²¹ Por exemplo, embora o foco deste breve estudo se direcione para o transporte no ambiente urbano e suas consequências, sobretudo jurídicas e a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 90/2015, deve-se sempre ter em mente que inúmeros meios de transporte há, alguns dos quais visando movimentações entre longas distâncias se comparadas às realizadas em áreas urbanas ou, até mesmo, entre estas e áreas rurais próximas. A título ilustrativo e complementar ao já anteriormente levantado, o transporte aéreo, o transporte marítimo de alta capacidade, o transporte por helicópteros, cada dia mais comum nos principais centros urbanos, mas que pode se destinar a locomoções mais demoradas, como entre cidades e regiões de difícil acesso – montanhosas etc. -, o transporte ferroviário, sobretudo de carga, pois são raríssimos, infelizmente – aqui se pedindo mais uma vez licença para um juízo de valor pelos Autores -, os investimentos, no país, em transportes ferroviários de passageiros, principalmente entre longas distâncias, entre tantos outros exemplos que aqui poderiam ser mencionados.

²² Daí uma das razões pelas quais se faz, a partir do próprio título deste Artigo, menção à palavra revigorado.

²³ Vale lembrar que as próprias manifestações de junho de 2013, possível reflexo de um processo iniciado anteriormente em diversas partes do mundo (CASTELLS, 2012), tiveram como um dos seus pontos centrais de partida e, respectivamente, reivindicação, o pleito por gratuidade dos transportes para todos e a melhoria dos serviços, com, inclusive, redução das tarifas cobradas (BONIZZATO, 2014, p. 118-145).

²⁴ Com exceção da figura denominada “moto-taxi”, comum em várias cidades do país, os exemplos das Vans e do UBER já foram anteriormente mencionados, com breves comentários respectivamente tecidos.

conflitos, críticas, embates e posicionamentos diversos sobre o que deve e o que não deve ser permitido, aceito e/ou tolerado nos ambientes, principalmente, urbanos brasileiros²⁵.

Para além, entretanto, das questões acima levantadas, nas linhas seguintes far-se-á breve e prévio exame dos direitos sociais, de sua vigência e validade, sempre sob determinados e selecionados pontos de vista teóricos. Contudo, a partir de algumas premissas ou, simplesmente, indagações, a serem ou não confirmadas ou respondidas. Nesse sentido, perguntas como “algo muda com a inserção do transporte no rol do Art. 6º da Constituição?”; “passando a ser considerado, ainda que formalmente, direito social, qual a extensão deste “novo” direito (gratuidade)?”; “passaria a poder ser invocado em face do Poder Judiciário, buscando-se uma postura ativista deste em prol do referido direito (Judiciário obrigar o Estado a criar transporte para áreas por ele não abarcadas; Judiciário obrigar Estado a melhorar a oferta em locais com escassez – maior número de linhas de ônibus, maior quantidade da mesma linha; novos meios etc.)?”. Enfim, tantas e tantas perguntas, para também várias e várias respostas e hipóteses a serem levantadas e criadas, mesmo após, conforme adiante ainda a ser mencionado, a anterior criação da Lei 12.587/2012, instituidora da Política Nacional de Mobilidade Urbana e promulgada antes da socialização oficial e formal do direito ao transporte na Constituição de 1988. Tudo para, também ao final e, em prosseguimento à pesquisa proposta, sugerirem-se desdobramentos e consequências institucionais, algumas das quais já anunciadas, conforme se verá. Tentar-se-á, portanto, ainda que com a rapidez ligada aos limites deste breve estudo, enfrentar as questões acima de modo a, senão trazer soluções e respostas, fomentar já uma maior reflexão sobre o tema, assim como a incentivar novas pesquisas, interpretações, desdobramentos e, por conseguinte, desdobramentos futuros.

Na direção então proposta, que logo se inicie o exame desejado já com menção clara a mais uma nova redação do Art. 6º, da Constituição Republicana:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição²⁶.

²⁵ De acordo com o que se desenvolve neste Artigo jurídico, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), a ser ainda, neste trabalho, melhor explorada, traz regulamentações, definições, classificações e categorizações mais precisas para o transporte. Entretanto, frise-se, a referida Política foi criada antes da inserção do transporte no elenco de direitos sociais do Art. 6º da Constituição republicana, o que pelos ora Autores é reputado relevante e será ainda melhor destrinchado.

²⁶ Fala-se em “mais uma nova redação” porque tal artigo já foi alvo de quatro redações: a originária, surgida quando da promulgação da Constituição de 1988; a decorrente da Emenda Constitucional nº 26/2000, que acrescentou o direito à moradia no rol do dispositivo; a trazida pela Emenda Constitucional nº 64/2010, a

Assim, dando sequência ao intento de abordagem dos direitos sociais, entendido como fundamental a este Artigo, qualquer exame que tenha por objetivo uma interpretação aprofundada das normas constitucionais portadoras de direitos sociais não se pode desvincular da avaliação paralela de institutos variados, dentre os quais o da fundamentalidade de alguns direitos, o de sua eficácia, efetividade, vigência e validade, além da interdisciplinaridade imanente ao bom intérprete. Neste sentido, ao se pensar em direitos sociais, sobretudo nos presentes e elencados na Constituição brasileira em vigor, deve-se imediatamente pensar, também, em sua posição constitucional, a fim de que se possa, no mesmo rumo, identificar a sua real aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesta linha, indubitável se mostra que direitos constitucionalmente previstos como a educação, a saúde, a segurança, o lazer, a moradia, a alimentação e, agora, o próprio transporte, comportam uma série de desdobramentos epistemológicos e teórico-metodológicos, conduzindo o pesquisador a inúmeras divagações e, por conseguinte, a variados pontos de análise e reflexão.

De acordo com o que ora se propõe, entretanto, dedicar-se-á atenção privilegiada a apenas alguns destes pontos de reflexão, a partir dos quais se tentará atingir os ideais desejados, quais sejam, o de enfrentamento exordial da chamada socialização do direito ao transporte e de suas consequências primeiras no âmbito de questões relacionadas ao ambiente urbano. Em outras palavras, buscar-se-á averiguar a relação existente entre direitos sociais, em sua essência, e direitos ligados ao ambiente urbano, muito bem representados nas cidades brasileiras.

Com efeito, partindo para a avaliação anunciada, é mister declarar desde logo que muitos direitos sociais hoje vigentes em nosso ordenamento jurídico e sacramentados em nossa Carta Magna são comumente definidos como meras intenções governamentais, isto é, como programas de governo estampados no Documento Legal Mor do país.

Não foi assim à toa que a doutrina nomeou muitas normas portadoras de direitos sociais de normas programáticas, tendo em vista o nítido teor programático de seus conteúdos. José Carlos Vieira de Andrade, no tocante ao Ordenamento Jurídico português e, sendo mais detalhista na conceituação de normas portadoras de direitos sociais, assim se manifesta sobre os direitos sociais previstos na Constituição Portuguesa de 1976: *“O entendimento dos direitos sociais a prestações varia consoante os ordenamentos jurídicos: são encarados como princípios políticos, como normas programáticas, como preceitos indicadores de fins do Estado, como princípios*

qual inseriu o direito à alimentação no elenco do artigo; e a redação proveniente da Emenda Constitucional nº 90/2015, que inseriu o transporte no rol do Art. 6º, estabilizando-o como direito social e fundamental na e a partir da Constituição da República Federativa do Brasil.

jurídicos, como normas organizatórias, como garantias institucionais ou, mais raramente, como direitos subjetivos públicos” (ANDRADE, 2009, p. 361).

Ingo Wolfgang Sarlet, também se debruçando sobre o assunto e, já no tocante à ideia de programaticidade, salienta que as normas ditas programáticas, melhor seriam definidas como normas de cunho programático. Neste sentido, assim destaca (SARLET, 2001, p. 269):

Assim sendo, entendemos justificada a nossa opção de adotar a expressão genérica “normas constitucionais” de “cunho programático” (e não normas programáticas), para nela enquadrarmos todas as normas (normas-programa, normas-tarefa, normas-fim [ou objetivo], imposições legiferantes, etc.) que, em princípio e independentemente da terminologia utilizada, reclamam uma concretização legislativa, sem desconsiderar eventuais especificidades, já que a diversa carga eficaz (em regra de natureza jurídico-objetiva) destas normas não pode ser abstratamente fixada, dependendo do conteúdo de cada norma. Não esqueçamos, neste contexto, que, dentre as diversas formas de positivação dos direitos sociais prestacionais nos textos constitucionais, a opção do Constituinte costuma – e não apenas no caso brasileiro – recair sobre as modalidades ora referidas.

Portanto, muitos dispositivos hoje presentes na Constituição brasileira são reputados, para abalizada doutrina, normas de cunho meramente programático.

Mas o que significa dizer que uma norma é programática?

Para muitos autores, definir uma norma como programática significa afirmar que reproduz apenas um programa de governo, não representando, pelo menos em um primeiro momento, nenhum direito subjetivo do cidadão. Com efeito, quando previu o legislador constituinte originário pátrio o direito à saúde como direito social básico, assim como o direito ao lazer e ao salário mínimo, nos termos do art. 7º, inc. IV, da Constituição de 1988, antes de tudo, estabeleceu objetivos a serem atingidos, desvinculando-se, de forma imediata, da criação de direitos subjetivos pleiteáveis em face do Poder Judiciário.

Uma das principais argumentações utilizadas tanto por juristas, quanto por membros integrantes dos Poderes da República, a fim de sustentar o caráter programático de tais normas é justamente a precária situação financeira do Estado brasileiro. Ou seja, por não ter recursos suficientes para o cumprimento e atendimento de todas as normas sociais existentes na Constituição, deve-se realmente considerá-las simples intenções governamentais, materializando-as o Estado na exata medida de suas verbas disponíveis.

No rumo das considerações apenas tecidas, manifesta-se, novamente, Ingo Wolfgang Sarlet (SARLET, 2001, p. 292):

Como já assinalado, em virtude da relevância econômica do objeto dos direitos sociais prestacionais, estes se encontram (ao menos de acordo com a doutrina majoritária) sob uma reserva do possível, circunstância que, por sua vez, implica uma necessária tomada de decisão a respeito da destinação de recursos públicos, cometida aos órgãos políticos e para tanto legitimados.

Certamente, sabendo-se da existência desta reserva do possível²⁷, poder-se-ia perfeitamente afirmar, já em linha de confronto, que a Constituição não é espaço destinado a depósito de programas governamentais. É documento, antes de tudo, legal, com força jurídica e, portanto, normativa²⁸. Desta maneira, suas normas traduziriam invariavelmente direitos pleiteáveis por seus destinatários a qualquer tempo perante o Poder Judiciário, não somente a partir de preceitos e princípios básicos, tal como o princípio da dignidade da pessoa humana, mas também a partir e, diretamente, dos próprios direitos sociais e fundamentais. Deveria o legislador constituinte ter-se preocupado, no momento da elaboração do texto, com a quantidade e a qualidade dos direitos a serem inseridos na Constituição, levando-se em conta, principalmente, as capacidades financeiras do Estado. Desanimador realmente se torna a retirar a aplicabilidade imediata de muitas e importantes normas constitucionais, sob o argumento de que o Estado não possui condições financeiras de arcar com sua aplicação. Nestes termos, conduz-se a Constituição, Lei Maior pátria, ocupante do ápice da pirâmide normativa, à posição de mera “*folha de papel*”, conforme bem observado por Ferdinand Lassale (LASSALE, 2000), emprestando um sentido sociológico à Constituição.

Portanto, em que pese a qualidade indiscutível de muitos posicionamentos de juristas e variados estudiosos, no sentido de conferir aos direitos sociais a marca programática, hodiernas

²⁷ E, em abordagem específica das políticas públicas no país, assim se pronuncia Eduardo Appio: “A argumentação dos governos consiste em afirmar que o Poder Judiciário não pode atuar de forma positiva, considerando que a definição dos valores a serem destinados a um determinado programa social depende da vontade do Poder Executivo, o qual encaminha a lei orçamentária anual, e ao Congresso Nacional, que tem a incumbência de aprová-la e mesmo de emendá-la. Ademais, o Poder Judiciário teria de indicar as fontes dos recursos destas novas despesas, o que esbarra na chamada ‘reserva do possível’ (...)” (APPIO, 2006, p. 175). Já em direção mais específica e ligada à própria noção de reserva do possível, em sua defesa expõe J. J. Gomes Canotilho: “Os direitos sociais, pelo contrário, pressupõem grandes disponibilidades financeiras por parte do Estado. Por isso, rapidamente se aderiu à construção dogmática da reserva do possível (Vorbehalt des Möglichen) para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos” (CANOTILHO, 2003, p. 481). Com uma visão, assim, mais reducionista da própria vinculação do Estado aos direitos sociais, o constitucionalista português vai no rumo da noção de vinculação do Estado não aos direitos sociais constitucionalizados como um todo, mas, sim, à garantia do que se denomina “mínimo social”, que já estaria primariamente ligada ao próprio dever dos poderes públicos de garantir a dignidade da pessoa humana, afastando-se uma densificação jurídico-constitucional de direitos sociais (CANOTILHO, 2003, p. 480-482).

²⁸ Com relação à força normativa da Constituição, nunca é demais se lembrar da expressão, classicamente trabalhada por Konrad Hesse, em seu “A força normativa da Constituição” (HESSE, 1991).

concepções também denotam uma nova abordagem do Texto Magno, deveras muito mais comprometida com os interesses de cada cidadão tutelados pela Constituição²⁹.

Neste sentido, os direitos sociais ultrapassariam a esfera de previsões constitucionais representativas de intenções de melhoria do Estado e, em última análise, das condições de vida no país, passando a ser considerados normas não apenas vigentes, mas também plenamente válidas. E isto mesmo depois de passado o período de festejo ao ativismo judicial, contra o qual se passou a cada vez desferirem críticas, surgirem teorias reducionistas, sobretudo em razão de um fortalecimento institucional que findou por ser reputado excessivo dentro do sistema de equilíbrio de Poderes da nação brasileira.

Conforme anuncia Luigi Ferrajoli, há diferença marcante entre vigência e validade. Nos termos por ele definidos, a vigência de uma norma mais se aproximaria da ideia de norma regularmente elaborada. Em palavras mais precisas, norma vigente é aquela criada e formada em respeito incondicional ao devido processo legal processual. Seguindo o legislador, rigorosamente, as regras impostas para a elaboração das variadas espécies normativas, a lei resultante de tal trabalho será necessariamente vigente, ou seja, vigorará no ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo literalmente expõe Luigi Ferrajoli, acerca de vigência e validade (FERRAJOLI, 2002, 21-22):

Se trata, pues, de dos conceptos asimétricos e independientes entre sí: la vigencia guarda con la forma de los actos normativos, es una cuestión de subsunción o de correspondencia de las formas de los actos productivos de normas con las previstas por las normas formales sobre su formación; la validez, al referirse al significado, es por el contrario una cuestión de coherencia o compatibilidad de las normas producidas con las de carácter sustancial sobre su producción³⁰.

Portanto, em prol dos direitos sociais – máxime quando constitucionalizados - e da validade necessária às normas constitucionais, conforme acima se arriscou defender, não devem os referidos direitos previstos na Constituição brasileira de 1988 ser reputados normas apenas vigentes. Além de vigentes, uma vez que elaboradas foram sob os rigores do processo constituinte, a elas deve ser emprestada também a validade, a fim de que transcendam a esfera da existência e alcancem o

²⁹ Paralelamente, sem dúvida, deve-se ter em mente que gradações, análises concretas e dialógicas entre Poderes e instituições podem fortalecer a maneira pela qual se poderá atender a um pleito pela realização de um direito social, sem, entretanto, apenas e tão-somente engessar o texto constitucional e sua validade a partir de uma, muitas vezes, vazia, direta, imediata e insuficientemente motivada decisão negativa do Poder Público. A busca permanente e constante, quem sabe, por um equilíbrio entre as noções de programaticidade e de eficácia máxima dos direitos sociais estampados na Constituição.

³⁰ Do mesmo autor, entre vários estudos, conferir o trabalho intitulado *Principia iuris* (FERRAJOLI, 2007), assim como o mais recente, intitulado, em tradução livre, “A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político” (FERRAJOLI, 2014).

patamar da efetividade. É certo que os aproximados 30 (trinta) anos de existência da Constituição da República levaram a experiências diversas, uma das quais o inchaço e a exacerbação de poderes em torno do Poder Judiciário, justamente por, ao a ele serem conduzidas questões relativas à aplicação direta de direitos sociais previstos na Constituição, teve que decidir e, ao assim agir, findar por tornar-se verdadeira e excessivamente – conforme acima apenas já salientado – “ativo” e um próprio promovedor de políticas públicas, tradicional e comumente entregues à concretização pelo Poder Executivo³¹. De todo modo, com todo arsenal de críticas contemporaneamente voltadas ao agir judicial, a problemática teórica persiste e continua a merecer especial relevo em estudos como o presente.

Todavia, algumas considerações comportam ainda o devido realce, a fim de que se possa melhor avançar no entendimento do tema. Além das características da vigência e validade, deve ser também salientada uma característica intermediária, denominada eficácia.

Segundo o que ora se propõe, pode uma norma ser vigente, ineficaz e inválida; vigente, eficaz e inválida; e, por fim, vigente, eficaz e válida³².

No primeiro caso, está-se diante de norma perfeitamente elaborada, mas não eficaz nem mesmo válida, em razão, muitas vezes, da dependência desta norma de legislação posterior complementadora e que lhe confira eficácia. Assim, a norma, apesar de estar em vigor, não produz efeitos imediatos, seja porque sua eficácia dependeria da elaboração de nova lei complementadora, seja porque substancialmente não aplicável. Da mesma forma, muitas normas programáticas são definidas como ineficazes, já que, mesmo que não dependam de lei complementadora, estariam vinculadas a possibilidades políticas para a sua aplicabilidade.

³¹ Vários são os trabalhos, aqui e em outros países, que estudam o fenômeno de inchaço do Poder Judiciário. Entre vários que poderiam ser aqui citados, vale também a pena conferir os intitulados “O Judiciário como superego da sociedade” (MAUS, 2010) e “O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais” (SILVA, 2008), respectivamente de Ingeborg Maus e de Virgílio Afonso da Silva. A judicialização de inúmeras e variadas questões, sobre os mais diversos assuntos e temáticas, conforme anunciado, leva o Judiciário, sobretudo por meio de sua cúpula, com maior exposição social e, por consequência, também maior poder de influência, composição de ideias e formação de opiniões, a se transformar em um condutor moral e cultural dos rumos da nação, chegando inúmeras vezes ao ponto de substituir não apenas legisladores ou executores, mas também outras forças sociais, para além do próprio do poder público brasileiro.

³² A ideia de validade aqui apresentada muito se aproxima da noção de efetividade, trabalhada por diversos autores, dentre eles Luís Roberto Barroso, segundo o qual: “A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.” (BARROSO, 2000, p. 85)

Já no segundo caso, está-se diante de norma perfeitamente elaborada, não dependente de legislação complementar, mas não adequada aos anseios do grupo social para a qual foi direcionada. Neste caso, a invalidade é patente, tendo em vista que a norma não defende nem traduz nenhum interesse dos cidadãos.

Enfim, na terceira situação anteriormente levantada, a norma vigente, eficaz e válida é aquela que, elaborada nos exatos termos da lei, apta a produzir plenos efeitos no momento de sua entrada em vigor, também corresponde aos interesses das classes ou grupos em respeito aos quais foi elaborada. Assim, estar-se-ia diante de norma consentânea aos fins para os quais foi criada.

Por conseguinte, e na linha proposta, entende-se que os direitos sociais devem ser enquadrados no terceiro caso apenas mencionado: encarados como normas vigentes, eficazes e válidas, facultando ao cidadão interessado em seu cumprimento a possibilidade de invocar a prestação jurisdicional para ver seu direito garantido.

Outrossim, é importante notar que Luigi Ferrajoli faz profícua distinção entre expectativas positivas e expectativas negativas dos cidadãos. Em seus dizeres, assim se posiciona, sempre em defesa, antes de tudo, da própria validade da Constituição enquanto documento maior dentro de um Estado: *“Así, los derechos fundamentales se configuran como otros tantos vínculos sustanciales impuestos a la democracia política: vínculos negativos, generados por los derechos de libertad que ninguna mayoría puede violar; vínculos positivos, generados por los derechos sociales que ninguna mayoría puede dejar de satisfacer”* (FERRAJOLI, 2000, p. 23-24).

Nesta linha, entendendo os direitos sociais como expectativas positivas, deve o cidadão interessado agir em busca da satisfação do seu direito, invocando, repita-se, a prestação jurisdicional ou qualquer outro meio de acesso ao Poder Estatal³³ para a consecução de seus objetivos. E ao Estado competirá agir no rumo da satisfação destas expectativas positivas, em prol da salvaguarda maior dos direitos fundamentais, mas sempre e, cada vez mais, atento à necessária dialogia com outros órgãos e instituições (SUNSTEIN, 2002), a fim de que a pecha de um ativismo insensato e descabido (VERMEULE, 2006) comece a diluir-se e a ser gradativamente mitigada no país.

³³ Até mesmo, respeitadas as devidas proporções e particularidades, por meio do próprio direito de petição, previsto no art. 5º, inc. XXXIV, da Constituição da República, que assim estatui: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (...)”. Quantas não são as vezes em que o cidadão sofre verdadeiros atentados contra sua pessoa, bens e dignidade, em casos de manifesto abuso de poder e/ou ilegalidades e se vê, quando muito, restrito a procurar o já abarrotado Poder Judiciário, ativista e politizado conforme a complexidade das relações e funcionamento desenrolados interna e externa corporis.

Vencida, assim e, reforce-se, sob visão teórica selecionada, a etapa da qualificação dos direitos sociais, antes de se caminhar para a conclusão, ligada às questões suscitadas sobre a inclusão do direito ao transporte no rol do Art. 6º da Constituição da República, por meio da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, nunca é demais lembrar e frisar a fundamentalidade dos direitos sociais. E, ressalte-se, afirmar que os direitos sociais são fundamentais, implica, necessariamente, defender sua petrificação, nos termos do art. 60, § 4º, inc. IV, da Constituição da República. Entendendo “direitos individuais” como fundamentais³⁴, tem-se que todo o rol de direitos fundamentais previsto na Constituição brasileira não comportaria qualquer modificação redutiva. Isto é, a imutabilidade relativa levaria à impossibilidade de alteração de direitos fundamentais, a não ser no intuito de aprimorá-los ou os incrementar, como no caso que aqui se estuda, no qual se acrescentou o direito ao transporte ao elenco dos direitos sociais. Mas sem qualquer supressão.

Portanto, confirmando-se o entendimento que se esboça e, a partir da mencionada, necessária e constante dialogia institucional no país, por também serem os direitos sociais considerados fundamentais, devem poder ser, a qualquer tempo, pleiteados perante o Estado, conferindo-se aos cidadãos brasileiros a garantia de inúmeros direitos estampados na Carta Magna nacional.

Destarte, pode-se facilmente perceber que para um mais consentâneo e adequado funcionamento da Constituição brasileira de 1988, vale dizer, para uma contínua mais ampla e vasta aplicação e extensão de suas normas, sobretudo as de caráter social, devem os direitos sociais ser encarados e interpretados de maneira tal que sua vigência, eficácia e validade sejam sempre proclamadas não somente pelos Tribunais pátrios, mas também pelo Estado em seu sentido mais amplo e por toda sociedade civil interessada. Não há dúvidas de que desequilíbrios institucionais, conforme anunciado anteriormente, podem-se fazer presentes, caso das intensas críticas direcionadas ao Poder Judiciário nos últimos anos. Mas, por outro

³⁴ Para os fins ora propostos são então considerados fundamentais os direitos sociais previstos na Constituição brasileira. Empresta-se a já um tanto quanto sedimentada interpretação ao art. 60, § 4º, inc. IV, da Constituição, a fim de que se repute também imutáveis os direitos fundamentais e não apenas os individuais. Neste sentido, todos os direitos sociais, por serem também fundamentais, não comportariam qualquer alteração, salvo em caso de acréscimo de direitos. Na mesma linha, conferir Ingo Wolfgang Sarlet para quem “os direitos e garantias individuais referidos no art. 60, § 4º, inc. IV, da nossa Lei Fundamental incluem, portanto, os direitos sociais e os direitos da nacionalidade e cidadania (direitos políticos)” (SARLET, 2001, p. 367). O citado autor reforça argumentação no sentido de defender a tese de que se deve interpretar extensivamente o art. 60, § 4º, inc. IV, da Constituição, estendendo assim aos direitos fundamentais a petrificação literalmente conferida aos direitos e garantias individuais.

lado, de acordo com o já anunciado, não se deve criar conduta radicalmente contrária e oposta, de modo a, ao final do processo, findar por esvaziar aquilo que sempre se deve mais proteger, isto é, a Constituição nacional (VERMEULE, 2011).

Nessa linha, o presente Artigo traz, para além de indagações, algumas proposições, considerando, principalmente, contemporâneas teorias e formas de se encarar o Direito. Uma visualização institucional, portanto, mostra-se já passível de concretização e indicativa de exames já mais afunilados sobre o desde o início mencionado fortalecimento do direito ao transporte, a partir de sua inserção no Art. 6º da Constituição da República.

Com efeito, pensando-se já nos Três Poderes enquanto macro instituições e, ao mesmo tempo, em suas ramificações organizacionais, Legislativo, Executivo e Judiciário podem ter papel de ainda maior destaque na condução deste tão relevante direito ao transporte. Assim, em primeiro lugar, volta-se o foco para o Poder Legislativo, que, no entendimento dos que aqui subscrevem, deveria, o quanto antes, criar uma lei federal (em conformidade com o previsto nos já acima transcritos Art. 21, inciso XX e 22, inciso IX, ambos da Constituição de 1988), de eficácia nacional, complementadora da nova previsão constitucional, caso já não tivesse assim agido. Tendo em vista a criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, por meio da Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012, normas gerais já foram estabelecidas. No entanto, sem que, frise-se, tivesse ainda o direito ao transporte figurado, expressamente, do rol do Art. 6º da Constituição republicana. Ressalte-se, assim, que uma lei que trace não apenas diretrizes gerais e uma política nacional, mas também na qual poderão ser encontradas respostas para algumas indagações presentes em linhas anteriores, assim como mais precisas delimitações para a consecução do direito ao transporte em ambientes urbanos, pode ainda ser útil, o que pode se concretizar por meio de mera alteração da já existente Lei 12.587/2012. Por exemplo, em proteção à própria normatividade dos direitos sociais e em defesa do não desgaste, ainda maior, de um Poder Judiciário um tanto já criticado por posturas excessivamente ativistas, estimuladas, muitas vezes, por omissões legislativas, a definição legal da extensão desse revigorado direito social ao transporte apresenta-se como profícua e altamente vantajosa para a sociedade brasileira. Máxime porque, ao delimitar o raio de extensão da eficácia, efetividade, vigência e validade, conceitualmente acima bem destrinchadas, do direito ao transporte, paralela e, ainda que, minimamente, surgirão limites para a atuação judicial e, ao mesmo tempo e na mesma toada, deveres expressos para o Poder Executivo, os quais se, por um lado, obrigarão institucionalmente este último Poder, blindá-lo-

ção contra alegações de não atendimento e cumprimento de direitos, caso, logicamente, tenham sido providenciadas as medidas gerais previstas na mencionada e sugestiva complementação legal nacional. Reforce-se, todo o dito considerando que a referida Política Nacional de Mobilidade Urbana foi institucionalizada, por meio de lei, antes da Emenda Constitucional nº 90 de 2015.

Por corolário, enquanto não sobrevier uma contemporânea legislação³⁵ como a acima proposta – a qual, frise-se, pode não ser reputada obrigatória, dada a própria natureza fundamental e social do direito ao transporte e a tradicional, mas contemporaneamente tão discutida, liberdade e independência entre dos Poderes da República -, eventuais pleitos populacionais findarão por ser apreciados, em última instância, pelo Poder Judiciário, em relação ao qual mais já se discorreu, anteriormente. Contudo, cair-se-á, com frequência, em cenários de críticas ao papel contra majoritário (BICKEL, 1986)³⁶ do referido Poder, de questionamentos ao seu ativismo, entre outras problemáticas de cunho político, jurídico e institucional. Pois, na falta e carência de algumas delimitações legais, como enfrentar um pleito judicial menos direto e imediato, tal como o por melhoria dos asfaltos em áreas de cidades brasileiras? Como resolver uma provocação judicial para que este obrigue o Poder Executivo a construir novas estações de metrô, a implantar novas linhas de ônibus, a construir novas vias terrestres, marítimas e aéreas, enfim, a forçar todos os transportes públicos, em cidades com temperaturas médias anuais elevadas, como a do Rio de Janeiro, a possuírem ambientação climática por ar-condicionado, assim como cidades com temperaturas médias anuais baixas, como a de Curitiba, a possuírem ambientação climática por aquecedores – tudo isso, a partir de solicitações e provocações ligadas a casos concretos? E, se hoje algumas leis brasileiras garantem gratuidade no transporte público para determinadas categorias de pessoas ou grupos sociais (idosos, determinados estudantes etc.), como não imaginar uma pessoa que habite

³⁵ Importante também salientar que vários direitos sociais que nasceram já no Art. 6º da Constituição de 1988, ou seja, ali já se encontravam previstos desde a promulgação o texto constitucional original, encontram desdobramentos e delimitações gerais na própria e mesma Constituição. Ilustre-se, o direito à educação, nos Artigos 205 e seguintes; o direito à saúde, a partir do Artigo 196; o direito à segurança, nos arredores do Art. 144. Entre outros exemplos, com base em análises comparativas entre a enumeração primeira do Art. 6º da Constituição e outros dispositivos do dirigente texto constitucional pátrio. Fato, evidentemente, não observado no tocante às inserções decorrentes da atuação do poder constituinte derivado reformador, de acordo com o supra já explanado. E, no caso do direito ao transporte, uma legislação nacional infraconstitucional surge previamente à própria existência expressa do direito ao transporte no por vezes mencionado rol do Art. 6º.

³⁶ Entre vários, sugere-se conferir clássico trabalho, no âmbito do direito norte-americano, de Alexander M. Bickel, para quem, resumidamente: “The root difficulty is that judicial review is a counter-majoritarian force in our system” (BICKEL, 1986, p. 16).

em um local onde não haja oferta de transportes em um raio geográfico razoável, ingressar com pedido para que o Estado faça ali chegar o transporte?³⁷ Estar-se-ia diante de aplicação direta de um direito social, constitucional, não atendido pelo Estado. Situação semelhante à expressa em momentos logo antecedentes, neste Artigo, pode perfeitamente ocorrer, portanto e, também, para o pleito de novas gratuidades, eventualmente não previstas nem contempladas por nenhuma lei existente e a partir de novos argumentos que tenham por base o caráter social, fundamental e constitucional de um direito agora inserido e previsto, expressamente, no rol do Art. 6º da Constituição.

Certamente, muito embora várias das perguntas acima não sejam desarrazoadas, rusgas, embates e limitações ligadas às relações entre múltiplas instituições brasileiras, nos três graus federativos, inflarão os ânimos já um tanto desgastados em razão de uma plêiade de problemas institucionais já existentes e não relacionados à questão do transporte. Portanto, trabalhar com olhar em teorias institucionais significa, também, pesquisar formas de preservar numerosas relações entre Poderes, órgãos, setores e, em resumo, instituições do país.

Assim, a já chegada de uma lei federal, com eficácia nacional, mas anterior à Emenda Constitucional nº 90 de 2015, poderá, sim, ter que sofrer ajustes, preferencialmente de cunho legislativo, os quais, com base no direito ao transporte já inserido na enumeração do Art. 6º, venham a trazer diretrizes gerais, parâmetros, limites e extensões a, agora, um claro e não mais implícito direito social. E, nessa linha de análise, concomitantemente estará salvo situações de pressões que levem a uma diminuição inconstitucional do direito, fortalecendo sua normatividade, lapidando a aplicação e validade do direito e incrementando sua normatividade. E, como supra se mencionou, deve-se apenas estar atento para a atividade legiferante do Congresso Nacional, a fim de que grupos de pressão específicos e não necessariamente interessados na consecução e concretização dos clássicos princípios de Direito Urbanístico, entre os quais a qualidade de vida, o bem-estar social e a sustentabilidade

³⁷ E tal ideia vale, certamente, para casos em que, mesmo havendo transporte para determinada área, o que existe ser precário e/ou insuficiente. Assim, se não definidos, pela via legal tradicional, ou seja, por lei complementadora à Constituição republicana (e aqui, com maior precisão, para além do que já se pode depreender da Política Nacional de Mobilidade Urbana, preponderantemente criada antes da já dita socialização formal e oficial do direito ao transporte, com a consagração de sua fundamentalidade), algumas extensões e alcances da Emenda Constitucional nº 90, findarão por ser gradativamente definidos, ou diretamente pelo Poder Executivo, ou na medida exata do amadurecimento democrático e institucional em torno do referido direito social ao transporte, por meio de decisões judiciais e construções jurisprudenciais, fato este, como demonstram pretéritas experiências ligadas à concretização de outros direitos sociais, muitas vezes traumático do ponto de vista social e da relação entre as instituições do país.

urbana, não levem à formação de leis indevidamente reducionistas de um direito fundamental. Pois, reforce-se, lapidar e clarificar é preciso, ainda que delimitações sejam criadas; mas esvaziar o direito seria prática descabida, dada sua patente e manifesta fundamentalidade.

Nesse sentido, das várias e meramente exemplificativas indagações acima colocadas, por que não admitir que referida legislação nacional obrigasse que toda frota de ônibus municipais e intermunicipais, destinada ao transporte em ambientes urbanos, fosse obrigatoriamente equipada com aquecedores e ar-condicionado? A referida e já existente legislação faz citação, em seu Art. 12, entre outros, aos vocábulos “conforto” e “qualidade”, mas voltada ao transporte individual e sem maiores detalhes (“Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”). Na mesma direção, por que então não se cogitar de uma obrigação mais precisa, de teor social mais intenso, nos termos do próprio exemplo indagativo acima exposto, já direcionada a todos os meios de transporte urbanos, inclusive e, sobretudo, coletivos?³⁸ Paralelamente, por que, enfim e, entre tantos possíveis novos desdobramentos e interpretações, não cogitar norma que estipulasse - após um estudo nacional, com auxílio de Estados e Municípios, ou com remissão legal específica à necessidade de criação de legislação

³⁸ Vale salientar que o Art. 10, inciso I, da Lei 12.587/2012, que se destina à normatização dos transportes coletivos, traz singela e tímida previsão no tocante ao que ora se proclama. Exsurge, mais uma vez, a palavra qualidade (sem definições mais precisas), complementada pelo vocábulo “desempenho”. Eis a previsão: “Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes: I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação; (...)”. E, a mesma lei, ainda em seu início, quando de enumeração dos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estatui: “Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: (...) IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; (...) IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana”. Eficiência, eficácia e efetividade são expressões de conteúdo não precisado pela lei e que podem até induzir à noção maior de qualidade que os Autores propugnam, mas, realmente, de maneira ainda bem modesta, acanhada e, sobretudo, indefinida. Por conseguinte, assevere-se, com a socialização constitucional definitiva do direito ao transporte, tais menções, muito embora abram um caminho para pontuais melhorias – acessibilidade, mobilidade, priorização do transporte público sobre o privado etc. - mostram-se e se apresentam como fracas e pouco atraentes para que os Poderes da República ajam em prol de alguns tipos de melhorias qualitativas, conforme também alguns específicos exemplos ora trazidos à tona. Pois, em país de dimensões continentais, com mais de 200 milhões de pessoas, inúmeras aglomerações urbanas, algumas das quais entre as maiores do mundo, passou-se da hora de se cogitar somente de melhorias básicas e primárias, dado um atraso condenável na estrutura geral de transportes urbanos do país. Para além disso, é preciso pensar em verdadeiros incrementos qualitativos que se relacionem aos princípios de Direito Urbanístico, tais como os que neste trabalho se vem mencionando: qualidade de vida, bem-estar social, com acréscimo da dignidade urbana, intimamente ligada à ideia de defesa, proteção, garantia e tutela da dignidade da vida, no âmbito das cidades brasileiras.

complementadora a nível municipal ou estadual, tal como, entre outras ilustrações, o Plano Diretor, no caso dos Municípios - um prazo, dentro do qual teriam Estados e/ou Municípios que providenciar a ampliação de rotas e oferta de transportes, sobretudo em prol de áreas nas quais o transporte é numérica e qualitativamente precário ou, ainda, simplesmente inexistente?³⁹ Pois as previsões contidas no Art. 14, da Lei 12.587/2012, relativas aos direitos dos usuários, parecem, na visão dos ora e aqui Autores, ainda insuficientes e muito abertas, tendo em vista se tratar, hoje, o direito ao transporte, repita-se, de direito social e fundamental expresso (O Art. 14, parágrafo único, da referida Lei, traz os direitos dos usuários e, a partir da ilustração para a qual ora mais se chama a atenção, o inciso III desponta, embora os outros também mereçam o devido realce: “Art. 14. (...) Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre: I - seus direitos e responsabilidades; II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta”).

Estas e outras tantas questões, certamente, mesmo que sujeitas também a eventuais ajustes futuros, confeririam maior segurança jurídica em torno do direito social ao transporte, diminuindo incertezas, máxime diante de invocações da prestação jurisdicional por parte de quaisquer interessados. E, à parte problemáticas vinculadas ao ativismo judicial, neste Artigo citado sem qualquer compromisso com maiores desenvolvimentos e aprofundamentos, dados,

³⁹ A Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012, foi já alterada por legislações posteriores, ainda que com objetivos não tão ligados à socialização do direito ao transporte. E, no tocante a prazos e legislações complementadoras locais, vale ressaltar a previsão contida no Art. 24, ao fazer menção ao Plano de Mobilidade Urbana, de competência criadora dos municípios brasileiros. Além de obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, a integração com o Plano Diretor se mostra necessária e com prazo máximo inicialmente estipulado em 03 (três) anos e, a partir da Medida Provisória nº 748/2016, aumentado para 07 (sete) anos (“Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como: (...) § 1º Em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido. § 2º Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente. § 3º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de sete anos, contado da data de vigência desta Lei. § 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de sete anos, contado da data de sua entrada em vigor, para elaborá-lo. § 5º Encerrado o prazo a que se refere o § 4º, os Municípios ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência estabelecida nesta Lei”).

logicamente, o recorte temático e os fins colimados, ficaria um Poder Judiciário, voltado, com primazia, à aplicação das leis brasileiras, menos desprotegido e, até mesmo, menos estimulado a criar diante das comuns faltas de atuação legislativas. Algo, por fim, a ser também altamente vinculante, ainda que a médio e longo prazos, em razão, principalmente, da natural dinâmica de atuação dos Poderes Executivos do país, aos então já citados Executivos nacional, estaduais e municipais, os quais teriam metas mais definidas a serem atingidas, com diminuição de imprecisões e liberdades reducionistas em contratos administrativos, muitas vezes interessantes e vantajosas a governantes, já envoltos por inúmeras prioridades governamentais, assim como a grupos de pressão locais variados, incluindo os ligados à prestação dos mais variados tipos de transportes.

Por consequência de todo o acima exposto e explanado, no que tange especificamente ao direito social ao transporte, um novo momento pode estar a ser instaurado no país. Mas tudo dependerá do desenrolar dos fatos, de condutas a serem adotadas pelas instituições brasileiras e da maneira pela qual se encarará a chegada do transporte ao rol do por vezes citado Art. 6º. As perguntas formuladas no início e ao longo deste capítulo 02, assim, são, ora pontapés iniciais, ora já desenvolvimentos mais concretos, em um processo de análise que se seguirá por meio de outras pesquisas e investigações e que deverá, necessariamente, ser constante e levar em consideração uma essencial relação dialógica entre os Poderes, antes durante e depois da tomada de medidas – tais como, entre várias, a sugestiva criação ou ajuste, por nova lei, para além da Política Nacional de Mobilidade Urbana; medidas executivas concretas, economicamente viáveis e mais voltadas à ideia de socialização do direito ao transporte etc. – por cada um deles.

Deveras, se, nada obstante o ordenamento jurídico e a própria natureza do transporte enquanto instituto, ter sempre levado a crer estar-se diante de um direito fundamental e social, quaisquer dúvidas se dissipam a partir de sua previsão expressa no rol do Art. 6º. E, para além disso, tal previsão acaba por naturalmente enrobustecer o direito ao transporte, pelo simples, mas tão importante fato de passar a ser direta e precisamente previsto como direito social e fundamental. De qualquer maneira, realmente, encontram-se a sociedade e o ordenamento jurídico brasileiros, aquela subdividida em seus mais variados grupos, diante, sim, de uma nova realidade, ainda que previsível e sem consequências inovadoras, sob certo ângulo; portadora de novos ares e possibilidades, sob outro; enfim, criadora de novos direitos e teias relacionais, sob ainda um outro e distinto olhar.

Se se pensar de forma análoga aos demais direitos contidos no próprio Art. 6º, tal como é o caso da educação e da saúde, pode o país, verdadeiramente, deparar-se com o pleito por um direito agora diferenciado, pleiteável em face do Poder Público até mesmo para novas situações fáticas. Por conseguinte, a abrangência e extensão do direito ao transporte, nos termos exatos do consolidado Art. 6º da Constituição da República, serão realmente alvo de construção cotidiana, constante e calcada na atuação precípua e primordial de entes públicos, grupos sociais das mais diversas origens e naturezas, instituições públicas e privadas e, naturalmente, do Poder Público brasileiro amplamente concebido. Um direito tão importante e relevante, que envolve matérias ligadas a tantos e tantos ramos do Direito, conforme desde o início deste trabalho salientado, pode estar a se deparar com uma nova Era, um novo momento. Com toda certeza? Certamente, não. Pois do desenrolar e de desdobramentos sociais, dos quais o Direito faz uso permanente e constante, dependerá o que está por vir em matéria de transportes e suas consequências ambientais, urbanas, jurídicas, fáticas e institucionais (BOLONHA, BONIZZATO, 2016). Mas, aí sim, com toda certeza, haverá algo de novo na Constituição republicana a ser considerado e, jamais, ignorado. Exatamente, o que pretendeu aqui se estudar e estimular: o direito constitucional, social e fundamental ao transporte, a partir de suas bases ambientais e/ou urbanas.

CONCLUSÃO

As consequências e desdobramentos institucionais decorrentes do trabalho do legislador constituinte derivado reformador, que confirmou o direito ao transporte como direito social e fundamental, são e, certamente, serão, sempre mais intensas, na toada do assentamento social deste tão relevante direito, também e, sobretudo, de cunho urbanístico. A atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deve ocorrer sem isolamentos e de forma complementar, a fim de que sejam evitadas experiências complexas e não tão vitoriosas do recente passado democrático brasileiro. Criação de lei ou leis, atuações executivas e decisões judiciais devem-se concretizar de forma consentânea e sem que se abandone a participação de instituições reputadas essenciais à concretização do direito em tela, evitando-se, nessa linha, sobreposições indevidas, prevalências excessivas e maximizações de um dos Poderes acima elencados, sobre os outros.

O direito ao transporte, hoje então já formalmente reputado um direito social e fundamental, nos termos da redação vigente da Constituição de 1988, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, apresenta-se envolto por uma série de influências exercidas por variados ramos jurídicos e do saber. Como visto ao longo do Artigo,

pensar em transporte significa, em um patamar ainda mais amplo, concomitantemente, pensar em meio ambiente natural e, principalmente, artificial; em normas jurídicas e, sobretudo, direitos constitucionalizados no país, portador de uma Constituição extensa, dirigente e na qual restam previstas múltiplas garantias para os cidadãos brasileiros, o que faz também com que, sob um enfoque menos amplo e mais específico, o mesmo transporte, enquanto instituto, atraia e se aproxime de questões ligadas à moradia, à proteção ambiental, ao funcionamento de cidades, ao planejamento e gestão urbanas, à sustentabilidade, assim como, por corolário, ao bem-estar social e à qualidade de vida, coletivamente encarados.

Que a recente labuta constituinte por parte do correspondente legislador brasileiro seja mais um estímulo à melhoria dos transportes no país e que, da mesma forma, fomente o contínuo e fundamental debate teórico-acadêmico, medidas prático-administrativas, relações institucionais e novas possibilidades para um incremento qualitativo nessa seara. Indagações já naturalmente surgiram. Que surjam, então, tentativas de respostas a partir dos desdobramentos e interpretações a serem dadas, dia após dia, tanto pelos Poderes constituídos, quanto pelos mais diversos grupos sociais brasileiros. E que os princípios de Direito Urbanístico, máxime os do bem-estar social, o da qualidade de vida e o da sustentabilidade, com natural interseção e ligação com tantos outros ramos do Direito e do saber, mostrem-se sempre presentes em atuais e futuras avaliações, discussões e avanços, quaisquer que sejam eles e, paralelamente, com acurada e gradativa atenção às necessidades, particularidades e características institucionais brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. 04. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

APPPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BICKEL, Alexander M. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. 02. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BOLONHA, Carlos, BONIZZATO, Luigi (Coords.). **Teoria institucional e constitucionalismo contemporâneo**. Curitiba: Editora Juruá, 2016.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade Urbana Privada & Direitos Sociais: 2ª Edição – Revista e Atualizada, incluindo a Lei 13.089/15, que instituiu o Estatuto da Metrópole**. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

____ **Constituição, Democracia e Plano Diretor, sob o influxo dos direitos sociais e de liberdade, políticas estatais e institucionais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

____ **A Constituição Urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional Urbanístico.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

CAIAFA, Janice. **Jornadas urbanas: exclusão, trabalho e subjetividade nas viagens de ônibus na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 07. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2012.

____ **A questão urbana.** Tradução de Arlene Caetano. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CLÉBICAR, Tatiana. **Domingo é a cara do Rio: pesquisa revela quais são os programas favoritos dos cariocas no fim de semana.** *O Globo*. Rio de Janeiro, n. 0, ano 1, p. 38.

CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida; VERGARA, Sylvia Constant (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris. Teoria Del diritto e della democrazia.** V. I, II e III. Roma-Bari: Editori Laterza, 2007.

____ **La democracia a través de los derechos: el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político.** Madrid: Editorial Trotta, 2014.

____ **Derechos y Garantías: la ley del más débil.** 03. ed. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição.** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LIRA, Ricardo Pereira. **Campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro.** Rio de Janeiro: Riex, [s.d.].

____ **Missões da universidade: a reforma agrária e a reforma urbana.** Rio de Janeiro: UERJ, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MAUS, Ingeborg. **O Judiciário como superego da sociedade.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

OSORIO, Mauro, MELO, Luiz Martins de, VERSIANI, Maria Helena, WERNECK, Maria Lúcia (Coords.). **Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias de políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 02. ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais**. In: SARMENTO, Daniel, SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SUNSTEIN, Cass R., VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions** (July 2002). U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 156; U Chicago Public Law Research Paper No. 28. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=320245> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.320245>.

VASCONCELLOS, Eduardo A. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001.

VERMEULE, Adrian. **The Constitution of Risk**. New York: Cambridge University Press, 2014.

_____. **The system of the Constitution**. New York: Oxford University Press, Inc., 2011.

_____. **Judging under uncertainty: an institutional theory of legal interpretation**. Massachusetts: Harvard University Press, 2006.

Trabalho enviado em 15 de dezembro de 2016

Aceito em 20 de janeiro de 2017.