

TRANSPORTE PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL

Carlos Sérgio Gurgel da Silva¹

Sumário: Introdução; 1. O planejamento dos sistemas de transportes públicos terrestres; 2. Participação popular no processo de definição de políticas públicas de transportes públicos; 3. Importância do zoneamento para a política dos transportes urbanos e rurais; 4. Cooperação intermunicipal no planejamento do transporte urbano; 5. Distribuição espacial dos equipamentos e órgãos públicos; 5.1. Transportes públicos e a questão da competitividade territorial; 5.2. Necessidade de novas centralidades metropolitanas; 6. Existe um Direito Fundamental aos Transportes Públicos?; 6.1. O que são transportes públicos?; 6.2. Conceito de direito fundamental; 6.3. Liberdade de locomoção: direito fundamental?; 6.4. Transportes públicos como mecanismo de inclusão social; 6.5. A questão da dignidade da pessoa humana; 6.6. Há um direito fundamental aos transportes públicos?; 7. Outros aspectos relevantes acerca da fundamentalidade dos transportes públicos no Brasil; 8. Conclusão; 9. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

¹ Doutor em Direito (Ciências Jurídica Políticas) pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Especialista em Direitos Fundamentais e Tutela Coletiva pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Norte, Professor Adjunto IV (efetivo) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, onde atua também como Coordenador do Curso de Direito no Campus de Natal, Conselheiro Estadual na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Norte, Advogado Ambiental e Geógrafo.



este artigo trataremos da relação entre o desenvolvimento dos sistemas públicos de transportes de passageiros com o desenvolvimento sócio-econômico das áreas urbanas e das áreas rurais. A existência de uma ampla e eficiente rede de transportes públicos proporcionam às populações urbanas e rurais, como tratado no item acima um desenvolvimento econômico, social e cultural. Para efeitos didáticos do presente estudo, dividiremos a análise dos efeitos benéficos desta política em duas partes: a) no ambiente urbano, e b) no ambiente rural.

No contexto do ambiente urbano o desenvolvimento dos transportes proporciona a universalização na concretização dos seguintes direitos: a) Direito de deslocação – permite a qualquer pessoa, independentemente de classe social, beneficiar-se de um regular, adequado e eficiente sistema de transporte público; b) Direito ao trabalho – permite àquele que reside em áreas distantes do seu ambiente de trabalho um deslocamento regular, adequado e eficiente, livre dos atrasos e do sacrifício de seus momentos de lazer e descanso com sua família; c) Direito à saúde – permite àquelas populações como dificuldades de locomoção, causadas por razões diversas, tais como: ausência de transporte próprio, pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos, etc., residentes, principalmente, em áreas periféricas e rurais, possam se deslocar com rapidez e segurança para as áreas com oferta de serviço público de saúde; d) Direito à habitação – permite que haja uma melhor distribuição das habitações no espaço urbano; e) Direito ao ambiente equilibrado e à qualidade de vida – permite que haja uma redução na circulação dos automóveis particulares nos centros urbanos, diminuindo os níveis de emissão de gases responsáveis pelo aquecimento global. Com isso garante-se ainda à população que circula no local um ar mais puro e um ambiente urbano mais saudável, e ainda, uma redução no número de acidentes. Este facto, por si só também reduz os gastos estatais com a manutenção do sistema público de saúde;

f) Direito à acessibilidade, para portadores de deficiências e idosos – políticas públicas de acessibilidade permitem que pessoas portadoras de necessidades especiais possam ter acesso equitativo aos bens, equipamentos e serviços públicos, inclusive em matéria de transportes públicos; g) Direito à educação, cultura, ciência, ensino público, particular, cooperativo e à educação superior – Nem todas as cidades do Brasil dispõem de estabelecimentos públicos, particulares ou cooperativos, sejam de educação básica, média ou superior, que proporcionem ao cidadão a igualdade de oportunidades em termos de preparação para o mercado de trabalho.

Vale assinalar que um sistema regular, adequado e eficiente de transportes públicos permite que as pessoas possam morar em áreas mais distantes do centro, permitindo, desta forma, que ocorra um melhor ordenamento dos espaços urbanos. Há estudos brasileiros que comprovam a relação entre a ocupação precária (favelas) em áreas centrais como consequência da ausência, ou deficiências, na oferta do serviço de transportes públicos em áreas periféricas. A este fato se associam a oferta de postos de trabalho, serviços e equipamentos públicos nas áreas mais desenvolvidas, situadas em regiões centrais.

Alguns países europeus, como a Suíça e Alemanha dispõem, em seus meios de transporte coletivos públicos, de sistemas de acessibilidade (anunciando as paragens, através de serviço de som interno, permitindo aos portadores de deficiências visuais, ter mais independência em seu deslocamento). Outra medida interessante é o rebaixamento do piso dos autocarros, metro e demais transportes públicos terrestres, oportunizando aos portadores de necessidades especiais e aos idosos uma maior dignidade (trata-se de direito social fundamental).

Neste contexto um sistema adequado, eficiente e regular de transportes públicos pode atuar como vetor de distribuição de justiça social, uma vez que oportuniza a inserção da população de baixa renda em um padrão mínimo de qualidade social e

econômica capaz de efetivar todos estes direitos sociais econômicos e culturais, essencialmente e materialmente fundamentais. Sobre estes aspectos *susod* destacados, haverá uma abordagem mais minuciosa nas linhas que se seguem.

1. O PLANEJAMENTO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTES PÚBLICOS TERRESTRES

A Constituição Federal de 1988 trata amplamente do tema transportes em inúmeros dispositivos, alguns em matéria de competências, outros em matéria de acessibilidade, outros em termos de ordenamento do território e dos espaços urbanos. Em primeiro momento convém destacar as questões referentes a competências, tanto administrativas quanto legislativas. O artigo 21 dispõe que compete à União, entre outras questões, explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território. O artigo 22, por sua vez, destaca que compete privativamente à União legislar, entre outras matérias sobre diretrizes da política nacional de transportes (inciso IX) e sobre trânsito e transporte (inciso XI).

Ainda em termos de competência, o artigo 30 da Constituição brasileira aponta ser de competência dos Municípios, entre outras questões, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial².

Escapando às regras de competências, recorde-se o artigo 178 da Constituição brasileira que dispõe que a lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo,

² Esta essencialidade está amplamente relacionada à questão da fundamentalidade deste tipo de prestação material, uma vez que o acesso ao sistema de transporte coletivo pela população carente oportuniza o acesso a outros bens e equipamentos públicos indispensáveis à concretização de uma vida digna.

quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. Já o artigo 208, ao disciplinar a questão do direito à educação, prevê o dever do Estado com a educação, determinando que tal direito será efetivado mediante a garantia de, entre outras coisas, atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Observa-se aqui, nitidamente, a preocupação do legislador constituinte com a questão da facilitação do transporte dos educandos às escolas.

Assinale-se ainda o disposto no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 que determina ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à conveniência e que, neste sentido, a lei disporá sobre normas de construção de logradouros e de edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (§2º deste artigo).

Como se observa, há uma nítida preocupação do constituinte brasileiro e português com a eficiência do sistema de transportes público colectivo de passageiros, por considerar que este tipo de prestação material, como se tem demonstrado ao logo deste trabalho, se presta à concretização de inúmeros direitos sociais fundamentais.

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES PÚBLICOS

No que tange à participação da população na definição de políticas públicas de transportes públicos, convém recordar que planejar a estrutura e operacionalização do transporte

público constitui uma aspecto do planejamento do ordenamento do território e principalmente do planejamento urbano, na medida em que os transportes públicos se concentram nos centros urbanos ou para estes confluem.

Torna-se imperioso que na elaboração e operacionalização do transporte público de passageiros, os atuais ou futuros usuários deste tipo de transporte seja ouvidos, e mais ainda, que tenham direito de voto (diretamente ou por meio de delegados). Este factor é determinante para a qualidade na oferta do serviço de transporte público, e mais ainda, para a satisfação do interesse público, razão de ser da actuação estatal.

O critério não deve ser apenas técnico para a escolha das linhas de transportes públicos, mas deve estar adstrito às necessidades da população.

Este problema se torna ainda mais grave nos casos de definição das linhas de transporte ferroviário ou metroviário, na medida em que, caso população não tenha participado do processo, no momento da escolha dos trajetos, dificilmente se poderá modificar o quadro no futuro, em razão da imobilidade da estrutura montada.

Sobre a importância e o papel da sociedade na definição de políticas públicas, Ricardo Hermany recorda que o direito social, especialmente em sua estrutura condensada, traduz-se na abertura do processo de formação das decisões públicas para a sociedade, servindo de estímulo à construção de uma cidadania ativa, governante e à legitimação de ações estatais, a partir de uma co-gestão. Ainda segundo este autor, este novo paradigma não rompe com o espaço institucional, mas permite à sociedade a maximização dos instrumentos de participação e controle³.

Com o advento do Estado Social, o Estado passa para além do seu papel de polícia e ganha uma dinâmica participativa na vida social, moldando o próprio quadro social por uma

³ HERMANY, Ricardo. *(Re) discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, pág. 171.

participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção⁴. A justificativa de mando estatal não se foca na força ou em algum outro tipo de discriminação natural ou social. É a sociedade, pela participação política, que define e justifica o mando do Estado⁵.

3. IMPORTÂNCIA DO ZONEAMENTO PARA A POLÍTICA DOS TRANSPORTES URBANOS E RURAIS.

O zoneamento constitui apenas uma das faces do planejamento. Para Sérgio de Andrea Ferreira, planejamento corresponde a um processo, uma escolha entre um conjunto de alternativas reais de investimentos e possibilidades para o desenvolvimento, lastreado na consideração dos custos e benefícios sociais⁶.

No perspectiva dos transportes públicos o zoneamento mostra a sua relevância na medida em que através de sua realização pode-se definir um planejamento do espaço urbano e territorial com vistas a evitar danos urbanísticos ou ambientais irreparáveis, como por exemplo, construir estrutura viária em área de relevante interesse ecológico, ou realizar melhoramentos que permitam um maior escoamento da produção em áreas industriais, ou até mesmo evitar que se realize confluências viárias para áreas comerciais sem estrutura de suporte para o grande aporte de veículos individuais, vans, caminhões, ônibus, entre outras questões relacionadas à mobilidade urbana e rural.

Em verdade, o zoneamento constitui o gênero do qual são espécie inúmeros instrumentos de gestão, tais como o

⁴ DERANI, Cristiane. *Política pública e norma política*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Universidade Federal do Paraná. Programa de pós-graduação em direito. n. 1. Curitiba: SER/UFPR, 2004, pág. 19.

⁵ DERANI, Cristiane. *Política pública e norma política*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Universidade Federal do Paraná. Programa de pós-graduação em direito. n. 1. Curitiba: SER/UFPR, 2004, pág. 19.

⁶ FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia jurídica dos planos de desenvolvimento econômico. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 140, abr./junho., 1980, p. 16-35.

zoneamento ambiental, zoneamento ecológico-econômico, o zoneamento agrícola, o zoneamento agroecológico, o zoneamento turístico e de áreas de especial interesse, o zoneamento industrial, zoneamento florestal, entre outros.

Como se percebe, não há limite territorial para as questões de zoneamento, principalmente no que tange à sua interação com as políticas de transportes, na medida em que deve-se prezar, em qualquer tipo de planejamento, pela integração dos ambientes rural e urbanos e destes com as políticas de proteção e conservação do ambiente e de manutenção da vida, em todas as suas formas.

4. COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO PLANEJAMENTO DO TRANSPORTE URBANO

A definição de uma malha rodoviária, metroviária, ferroviária ou outra envolve, na maioria das vezes áreas pertencentes a mais de um município e as vezes se direcionam a áreas de fronteiras internacionais, o que impõe a necessidade de uma coordenação entre os municípios e até entre os países, nos casos de projectos de interesses comuns.

A base do planejamento municipal é feita por meio, principalmente, de planos diretores municipais. Neste sentido, convém que haja uma coordenação entre os municípios, no que toca ao planejamento do setor de transportes, por exemplo, pois só assim é possível que haja um melhor aproveitamento e eficiência na execução e operação de tais planos.

A continuidade e integração que se espera de um sistema de transporte municipal com estruturas e sistemas de transportes de municípios vizinhos e outras de áreas territoriais gera a cobertura necessária para que possa haver uma melhor distribuição das riquezas e do desenvolvimento econômico e social das áreas coligadas. Por este motivo um planejamento intermunicipal ou a coordenação entre os planos municipal, intermunicipal,

regional, especial e nacional se revela imprescindível.

Importante destacar a figura da região metropolitana, apesar de não ser a única forma de integração e coordenação entre mais de um município. Parte de sua importância se revela através da prestação de serviços comuns aos interesses dos municípios envolvidos. Neste sentido, José Afonso da Silva recorda que uma vez constituída a região metropolitana, os serviços, no que sejam comuns aos Municípios que a integram, perdem as características de serviços locais⁷ de peculiar interesse municipal, para se tornarem de interesse metropolitano⁸.

Não se pode deixar de abordar a questão da omissão do legislativo brasileiro no que toca à regulamentação do artigo 23, através de lei complementar que permita uma cooperação mais eficiente (e menos focada em interesses de grupos políticos e da elite com acesso ao Poder Público) entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Questão relevante em matéria de cooperação entre os entes da federação brasileira está prevista no art. 241 da Constituição Federal, quando prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

⁷ Conforme explicita José Afonso da Silva “... se em um núcleo urbano isolado os serviços de transportes, sistema viário, saneamento básico, uso do solo, produção e distribuição de gás combustível canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos e controle de poluição ambiental, planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, entre outros, caracterizam serviços locais de peculiar interesse municipal e não de ser prestados pelo respectivo Município, em sua área ou região metropolitana eles desbordam desta caracterização, porque ultrapassam o interesse puramente local e municipal, e incluem-se entre o interesse comum a todos, e, assim, não de conceituar-se como interesse metropolitano” (SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 161).

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 160.

Em síntese, vale constatar que a exiguidade excessiva do espaço municipal em relação aos serviços que precisa desenvolver e que exigem uma área (para implantação) mais vasta do que a do seu território, tais como os serviços de transportes, de captação e de distribuição domiciliária de água, de serviços de urbanização e habitação, de serviços de recolha e tratamento de lixo, aliada à crescente densidade populacional e ainda ao facto de que há escassez de recursos financeiros e técnicos, e ainda, os problemas comuns presentes no contexto das regiões metropolitanas - compostas por uma grande cidade (cidade pólo) e cercada por zonas periféricas e por municípios adjacentes – revela a importância da cooperação intermunicipal⁹, uma vez que esta soma de esforços pode efectivamente contribuir para a operação conjunta e partilhada dos custos e dos benefícios deste processo.

5. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS EQUIPAMENTOS E ÓRGÃOS PÚBLICOS

No contexto das cidades, observa-se, na realidade brasileira, que há uma concentração dos órgãos e serviços públicos em determinadas áreas (geralmente em áreas centrais) das principais cidades do país, em especial nas capitais administrativas dos Estados-membros.

Este fato faz com que aquelas pessoas que têm dificuldade de se locomoverem de suas residências (fixadas geralmente nas áreas periféricas dos núcleos urbanos) para as áreas centrais tenham limitações ao usufruto e ao acesso a tais órgãos e serviços públicos, facto este que limita em muito o desenvolvimento pessoal e social destas populações.

Por outro lado, os órgãos e equipamentos públicos não devem estar presentes apenas no contexto urbano. O ideal seria que houvesse uma maior distribuição dos mesmos pelo espaço

⁹ CORREIA, Fernando Alves. *Formas jurídicas de cooperação intermunicipal*. Coimbra: editora da Universidade de Coimbra, 1986, pág. 10-11.

territorial, incluindo áreas urbanas. O desenvolvimento deve estar na cidade, mas também no campo. Não se refere apenas ao desenvolvimento econômico, mas principalmente o desenvolvimento social das populações interioranas e periféricas.

Como já referido em linhas passadas, os transportes públicos podem atuar como elos no processo de acesso a tais bens, órgãos e serviços públicos. Para tanto, deve ser idealizada e implantada, na medida do possível (em termos financeiros e orçamentários) um sistema apto a elevar o padrão de vida das populações menos favorecidas, usuárias destes serviços de transportes colectivos.

Papel importante no processo de distribuição espacial dos órgãos e equipamentos públicos têm os planos diretores municipais. Este instrumento tem o poder de definir conformações aos usos dos solos urbanos e rurais dos municípios, indicando, através de plantas de localização e outros documentos, que utilidades podem recair sobre determinadas frações espaciais e quais não podem de modo algum ser exercidas.

5.1. TRANSPORTES PÚBLICOS E A QUESTÃO DA COMPETITIVIDADE TERRITORIAL

Segundo Manuel Porto, que trata com bastante propriedade sobre a questão da competitividade territorial em Portugal, em termos de grandes pólos urbanos, este país possui apenas 2 (dois), que são a região metropolitana de Lisboa (Lisboa e seu entorno) e a região metropolitana de Porto (Porto e seu entorno). Este autor destaca que entre os distritos de Braga e Setúbal, uma área com 25% do território continental, está cerca de 66% da população e mais de 80% dos VABs (Valores Acrescentados Brutos) industrial e dos serviços¹⁰.

¹⁰ PORTO, Manuel. *O ordenamento do território num mundo de exigência crescente – das ambições do PNPOT à contradição de investimentos em vias de concretização*. Coimbra: Almedina, 2008, pág. 20.

Face a esta realidade, vê-se que seria necessário promover uma repartição equilibrada da população (e das atividades ocupadoras de mão-de-obra) pelo conjunto do espaço, abandonando áreas tradicionais de maior ocupação e ocupando áreas que têm tido outras funções, designadamente agrícola. Esta situação forçaria uma necessária nova ocupação do território português¹¹.

A criação de uma infra-estrutura de transportes interfere diretamente na qualidade de vida dos usuários do sistema, no desenvolvimento do comércio e da indústria, e no desenvolvimento econômico como um todo.

O único problema de tais investimentos é que mais uma vez está-se preocupando com a estruturação de áreas já dotadas de infra-estrutura e o abandono de outras áreas, o que reduz a competitividade destas últimas, carentes de uma infra-estrutura mínima que atraia investidores.

O aspecto aqui focado é predominantemente econômico. No entanto, questões econômicas estão intimamente ligadas a questões sociais, na medida que o desenvolvimento atrai população e pode proporcionar uma vida mais digna a estas pessoas.

O Brasil é um país que apresenta significativas disparidades econômicas e culturais entre suas diversas regiões. Administrativamente o Estado brasileiro está dividido em cinco regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). Dentre estas regiões a que apresenta maior desenvolvimento econômico é a região Sudeste, onde se estabelece o Estado com a maior economia do país, que é São Paulo. As regiões que apresentam os menores índices de desenvolvimento econômico são as regiões Norte e Nordeste. Fatores naturais não são os únicos condicionantes, mas contribuem grandemente para este quadro. A região Amazônia, por exemplo, apresenta grande déficite energético e

¹¹ PORTO, Manuel. *O ordenamento do território num mundo de exigência crescente* – das ambições do PNPT à contradição de investimentos em vias de concretização. Coimbra: Almedina, 2008, pág. 20-21.

dificuldades para criar estruturas de vias terrestres. Tudo por conta das dificuldades técnicas e as impostas pelas normas ambientais brasileiras. No caso do Nordeste, grande parte de seu território está inserido no domínio das secas (região com baixíssimos índices pluviométricos). Este quadro climático extremo coloca em risco actividades agropecuárias, criando bolsões de pobreza.

Diante destes fatos percebe-se a importância de um planejamento que eleve a competitividade das regiões, valorizando, sempre que possível, as peculiaridades regionais e construindo um quadro de desenvolvimento social e econômico integrado. Nesta direção, o artigo 43 da Constituição brasileira aduz que para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. Para tanto, dispõe o §1º deste artigo que Lei complementar disponha sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento, sobre a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

Visando estimular o desenvolvimento de áreas atrofiadas economicamente, o §2º deste mesmo artigo preleciona que os incentivos regionais compreenderão, além de outros, a igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público, juros favorecidos para financiamento de actividades prioritárias, isenções, reduções ou deferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas, prioridade para aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. A Constituição brasileira dispõe ainda que nas regiões de baixa renda e sujeitas a secas periódicas a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários

rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Embuído desta concepção o governo brasileiro está construindo no momento uma importante ferrovia no Nordeste, a qual ligará áreas do interior de Pernambuco, do Ceará e do Piauí aos portos de Suape (em Pernambuco) e Pecém (no Ceará), auxiliando o escoamento da produção agrícola daquelas áreas.

Estes factos aqui tratados revelam a importância da realização de uma política macro (nacional) de ordenamento do território e da intercalação desta com outras políticas e planos de desenvolvimento regional e local, tendo em vista a implantação de um sistema integrado de transportes local, regional e nacional.

5.2. NECESSIDADE DE NOVAS CENTRALIDADES METROPOLITANAS

O modelo de planeamento que optava pelo estabelecimento de uma centralidade, onde os principais serviços, públicos e privados e onde o comércio se concentrava passou a não mais representar um modelo ideal de cidade sustentável, do ponto de vista ambiental e, principalmente social, pois as populações menos favorecidas, continuamente “empurradas” para as áreas periféricas estavam cada vez mais longe dos equipamentos e serviços públicos indispensáveis ao seu desenvolvimento, situados em áreas centrais.

Além desta população menos favorecida nota-se ainda que muitas pessoas, de classe média e alta, optaram por morar em zonas mais afastadas do núcleo urbano, visando mais conforto e tranquilidade. Sem opção de transportes coletivos ou com serviços irregulares e de qualidade duvidosa, estas pessoas usam o automóvel particular como principal meio de transporte o que tem gerado grandes congestionamentos. Diante deste quadro, que tipo de planeamento seria o mais adequado para desafogar

o trânsito das áreas centrais?

Para estudiosos do planejamento urbano o ideal seria criar novas centralidades no espaço urbano, disciplinando, por meio de normas constantes em Planos Diretores, que determinadas áreas possuíssem múltiplas funções, desde que fossem compatíveis entre si, como por exemplo: área residencial e área comercial. Desta forma, a necessidade de deslocamentos para áreas centrais diminuiria, pois cada bairro (Brasil) tornaria-se cada vez mais independente das áreas centrais.

A partir dos anos 1960 do século XX, começaram a ser sublinhados os aspectos negativos decorrentes da excessiva monofuncionalidade das diversas zonas das cidades e passou a defender-se que, na reestruturação das cidades, deve abandonar-se o sistema de zonas monofuncionais e criar áreas de uso misto, como, por exemplo, habitação, comércio e serviços, procurando-se uma “coexistência harmoniosa de funções”, o que aponta para um zoneamento plurifuncional das diferentes áreas da cidade¹²”.

Observe-se que o intuito traçado neste ensaio monográfico é tornar os espaços urbanos e territoriais mais competitivos e mais eficientes no que toca à realização de direitos sociais fundamentais. Objetiva-se também que seja oportunizada uma maior igualdade no acesso aos bens, direitos, órgãos e serviços públicos para o maior número de pessoas, independentemente de sua condição econômica ou social (princípio da igualdade em relação com o princípio da universalidade).

6. EXISTE UM DIRETO FUNDAMENTAL AOS TRANSPORTES PÚBLICOS?

6.1. O QUE SÃO TRANSPORTES PÚBLICOS?

Transportes públicos, também chamados de transportes

¹² CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito urbanístico*. Vol. I, 3 ed., Coimbra: Almedina, pág. 40.

coletivos, constituem um meio de transporte no qual os usuários de tais serviços não são os proprietários dos veículos que servem a este fim. Estes serviços podem ser oferecidos diretamente ou indiretamente pelo Estado, neste último caso em regime de concessão.

No Brasil, o transporte público rodoviário urbano é um serviço público que pode ser exercido pelo próprio Estado, por meio de empresas públicas ou sociedades de economia mistas ou pode ser exercido pelo particular, através de uma concessão de serviço público, mediante contrato administrativo¹³.

Os transportes públicos que foram considerados para o presente estudo foram os seguintes: a) ônibus/autocarros; b) bondes; c) metrô/metro; d) trens/comboios (incluindo os suburbanos); e) transporte escolar; f) ambulâncias; g) veículo leve sobre trilhos (VLT).

6.2. CONCEITO DE DIREITO FUNDAMENTAL

Para José de Melo Alexandrino, os direitos fundamentais visam proteger poderes e esferas de liberdade das pessoas, visam proteger as pessoas, antes de mais, na sua relação com o Estado (ou os poderes públicos em geral). Para ele, esta proteção traduz-se no impedimento de ingerências do Estado (ou seja, o Estado está proibido de intrometer nessas dimensões da personalidade ou da liberdade da pessoa), não estando, todavia, excluído (como nos casos da clonagem, do aborto, do passeio na floresta privada ou da orientação religiosa da criança) que essa proteção se possa também traduzir noutros tipos de vínculos (designadamente em deveres de proteção e na configuração da própria

¹³ No Brasil há uma exceção a esta regra. Trata-se do transporte público ferroviário de passageiros, o qual não pode ser exercido em regime de concessão, sendo um tipo de transporte essencialmente público. Critica-se, nesta ocasião este tipo de limitação, uma vez que concessões para exploração de ferrovias poderiam ampliar o leque de opções de transporte para a população, além de evitar custos do Estado com a implantação da estrutura e a operação deste sistema de transporte.

ordem jurídica)¹⁴.

Os direitos fundamentais são conceituados como direitos subjetivos, assentes no direito objetivo, positivados no texto constitucional, ou não, com aplicação nas relações das pessoas com o Estado ou na sociedade. Para Guilherme Peña de Moraes, estes direitos são, a um só tempo, categoria especial de direitos subjetivos e elementos constitutivos do direito objetivo. Na perspectiva subjetiva, conferem aos seus titulares a pretensão a que se adote um determinado comportamento, positivo ou negativo, em respeito à dignidade da pessoa humana. Na perspectiva objetiva, compõem a base da ordem jurídica, sendo certo que a afirmação e o asseguramento de direitos fundamentais é condição de legitimação do Estado de Direito, razão pela qual “neles unem-se, em relação de complemento e fortalecimento recíproco, várias camadas de sentido”¹⁵.

Segundo Jorge Miranda, direitos fundamentais são os direitos ou as posições jurídicas ativas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material. Para este autor, não há verdadeiros direitos fundamentais sem que as pessoas estejam em relação imediata com o poder, beneficiando de um estatuto comum e não separadas em razão de grupos ou das condições a que pertençam; não há direitos fundamentais sem Estado ou, pelo menos, sem comunidade política integrada¹⁶.

Trazemos, por fim, à colação mais uma conceituação de direitos fundamentais, da lavra de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, para quem estes são direitos públicos-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos

¹⁴ ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos fundamentais*: introdução geral. Cascais: Princípa, 2007, pág. 21.

¹⁵ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010, pág. 503.

¹⁶ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais. 4. ed. Lisboa: Coimbra editora, 2008, pág. 9 e 10.

constitucionais e, portanto, que encerra caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual.

Mais do que limitar o exercício do poder estatal, entende-se que os direitos fundamentais tem o papel de conformar o poder estatal ao atendimento de direitos que são, essencialmente, fundamentais para a realização da dignidade da pessoa humana, como ocorre, por exemplo, com os direitos sociais. Por esta razão, parte da doutrina chamam tais direitos de sociais fundamentais. É embuído deste entendimento que se assentam os argumentos deste ensaio.

Frise-se, por oportuno a este debate, que existe uma ampla discussão em Portugal acerca dos direitos fundamentais de natureza análoga. Acerca desta questão José de Melo Alexandrino recorda que a Constituição da República Portuguesa reservou toda a sua parte I (do artigo 12º ao 79º) aos Direitos Fundamentais, estando a mesma dividida em três títulos (o título I sobre “princípios gerais), o título II sobre “direitos, liberdades e garantias” e o título III sobre “direitos e deveres económicos, sociais e culturais”). Prosseguindo a sua exposição este mesmo autor frisa que além desta extensão e sistemática, a Constituição fixou uma série de designações relevantes: “direitos fundamentais” (as situações jurídicas básicas das epssoas reconhecidas nos artigos 24º a 79º da Constituição ou que sejam como tais admitidas pela Constituição), “direitos. Liberdades e garantias” (os direitos fundamentais previstos nos artigos 24º a 57º da Constituição), “direitos fundamentais de natureza análoga” (os direitos ou posições jusfundamentais que, não estando previstos nos artigos 24º a 57º da Constituição, tenham um objecto e mereçam um tratamento análogo aos direitos, liberdades e garantias)¹⁷.

¹⁷ ALEXANDRINO, José de Melo. *Os direitos fundamentais na CRP de 1976: zonas de diferença no confronto com a constituição federal brasileira de 1988*. Extraído do sítio da internet: <http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=ksdzrMw1PRw%3D&tabid=332>, com acesso em 09 de setembro de 2011, págs. 2 e 3.

6.3. LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO: DIREITO FUNDAMENTAL?

A liberdade de locomoção nada mais é do que a garantia do direito à liberdade *lato sensu*. Ninguém pode ser impedido de circular livremente (por qualquer condição) se nenhuma medida punitiva estatal recai sobre a sua pessoa. A liberdade constitui, definitivamente, um direito fundamental, na medida em que representa um dos alicerces do Estado de Direito moderno. Os lemas liberdade, igualdade e fraternidade foram as molas propulsoras da evolução (em gerações ou dimensões) doutrinária e jurisprudencial em torno dos direitos fundamentais.

Dúvidas não devem pairar sobre a caracterização da liberdade de locomoção como direito fundamental, uma vez que esta constitui o principal vetor para o desenvolvimento social, econômico e cultural de qualquer pessoa.

Segundo Paolo Henrique Spilotros Costa, o núcleo do direito administrativo não é o poder (e suas conveniências), mas a realização dos direitos fundamentais¹⁸. Neste sentido, o Estado tem a obrigação de atuar de modo a garantir uma maior e mais acessível liberdade de locomoção, seja criando estruturas espaciais que facilitem o deslocamento no tecido urbano, seja através do fornecimento de um transporte público eficiente e de qualidade, ou de qualquer outro modo, desde que favoreça o deslocamento de pessoas livremente no espaço urbano e territorial.

A inserção da liberdade de locomoção no Título II da Constituição Federal de 1988 (dos direitos e garantias fundamentais), feita de forma expressa afasta qualquer discussão sobre a aplicação da teoria dos direitos fundamentais de natureza análoga. Com vistas a corroborar com este entendimento, note-se o que dispõe o artigo 5º, inciso XV da Constituição Federal de 1988: *é livre a locomoção no território nacional em tempo de*

¹⁸ COSTA, Paolo Henrique Spilotros. *Planejamento e regulação do transporte metropolitano*. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2006, págs. 12-13.

paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

Muito clara sua natureza de direito fundamental.

6.4. TRANSPORTES PÚBLICOS COMO MECANISMO DE INCLUSÃO SOCIAL

A cidade que possui um eficiente sistema de transporte público, estruturado de forma a ligar as periferias aos principais centros comerciais, culturais, financeiros e econômicos, oportuniza para as populações que não dispõem de recursos financeiros para a aquisição de automóvel próprio, que tenham acesso aos postos de trabalho (localizados nas áreas centrais ou em outros locais, distantes de sua habitação) e que possam se desenvolver social e economicamente.

Não se trata apenas de oportunizar o acesso aos postos de trabalho, mas também assegurar às populações rurais e às populações das periferias que tenham acesso aos equipamentos públicos ou privados de educação, saúde, cultura e lazer que possam lhes assegurar uma melhor qualidade de vida. Neste sentido, os transportes públicos agem como mecanismos de inclusão social e de acesso aos bens e equipamentos públicos, gerando com isso um desenvolvimento mais igualitário.

A cidade produz e reproduz a exclusão social, quando não facilita a mobilidade plena, sendo necessário, portanto, que no âmbito das políticas públicas se introduza a política da acessibilidade, revendo o planejamento das cidades, com a discussão de programas e ações, com o objetivo de facilitar a inclusão social das pessoas com deficiência, facilitando a interação destas pessoas, criando, para tanto, espaços construídos ou urbanos sem barreiras¹⁹.

¹⁹ SÁ, Maria de Fátima Cabral de. *Planejamento deficiente e política urbanística para pessoas com deficiência*. Relatório da disciplina Direito Administrativo B, Regente: Professora doutora Maria da Glória F. P. D. Garcia. Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007. pág. 01.

Esta integração social deve ser vista da forma mais ampla possível, ou seja, de forma que se gere a inclusão social e econômica das pessoas que residem em áreas periféricas urbanas e nas áreas rurais, como também permita a inclusão de pessoas portadoras de necessidades especiais, independentemente do extrato social ou de onde residam, no contexto da liberdade de locomoção urbana.

6.5. A QUESTÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana é um valor intrínseco à realização humana. Uma vida digna tem o poder de gerar no indivíduo uma satisfação tal que o torna vetor de transformações sociais. A dignidade da pessoa humana ocorre quando há um respeito, tanto por parte do Estado, como pelos demais particulares, no que tange às liberdades e garantias tidas como fundamentais por determinadas sociedades e proclamadas em texto constitucional.

Sobre a questão dos direitos fundamentais, co-natural à idéia da dignidade da pessoa humana, Jorge Miranda destaca que tais direitos se apresentam, de início, como direitos do homem, sempre o mesmo, com idênticas qualidades e abstraindo das situações sociais e econômicas em que pudesse achar-se. Todavia, o reconhecimento de que, por detrás desse homem abstracto, estava, de facto, um homem concreto – o burguês – e a contraposição afirmada doutro homem concreto – o trabalhador ou o operário – com direitos a conquistar implicaram, e ainda implicam uma revisão ou tantas revisões quantas as concepções que se adoptem²⁰.

Os transportes públicos, na medida em que proporcionam às populações mais carentes e isoladas uma ligação rápida e eficiente aos serviços públicos, equipamentos e postos de

²⁰ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais. 4. ed. Lisboa: Coimbra editora, 2008, pág. 106.

trabalho, atuam como agentes concretizadores do princípio da dignidade da pessoa humana.

Convém asseverar que alguns custos sociais estão relacionados com os transportes públicos, quando os mesmo não são prestados ou o são de forma ineficiente, tais como tempo perdido, fadiga, enervamento, acidentes e descontentamento.

Acerca desta questão Le Corbusier ressalta que a cidade é um instrumento de trabalho e que já não cumprem normalmente essa função. São ineficazes, desgastam o corpo e contrariam o espírito. A desordem que se multiplica nelas é ultrajante: sua decadência fere nosso amor-próprio e melindra nossa dignidade. Elas não são dignas da época: já não são dignas de nós²¹.

Em síntese, a existência de um traçado urbano que favoreça a integração entre as várias zonas da cidade, através da atuação de diversos modais viários, tais como os rodoviários, ferroviários, metroviários ou quaisquer outros, favorece um desenvolvimento urbano mais igualitário para seus habitantes, o que por si já revela uma preocupação estatal com a garantia de uma vida mais digna, e, portanto, mais justa.

6.6. HÁ UM DIREITO FUNDAMENTAL AOS TRANSPORTES PÚBLICOS?

Percebe-se a relevância dos transportes públicos (em seus mais variados modos) como mecanismo para a sua realização, uma vez que através dos mesmos é possível viabilizar a transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais. Nesta direção, é conveniente asseverar que no aspecto econômico, os transportes públicos favorecem que haja uma maior competitividade produtiva para as áreas menos desenvolvidas do Estado, favorece também a inserção de pessoas residentes em áreas desprovidas de equipamentos e serviços indispensáveis ao

²¹ LE CORBUSIER. *Urbanismo*. Trad. Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pág. VII.

seu desenvolvimento social e econômico, permitindo a acesso das mesmas a tais estruturas, além de permitir a concretização de outros benefícios econômicos correlatos. No aspecto social, os transportes públicos (e aqui nos referimos ao transporte público eficiente e de qualidade) favorecem a concretização de inúmeros direitos sociais fundamentais, tais como saúde, educação, habitação, liberdade de locomoção, urbanismo, ambiente, qualidade de vida, entre outros.

Jorge Reis Novais considera que os direitos fundamentais estão divididos em dois grandes grupos, sendo este o dos direitos de liberdade e o dos direitos sociais. Acerca destes últimos, aduz que a norma de direito fundamental traduz-se essencialmente na imposição ao Estado de um dever de prestar cuja realização, todavia, por estar essencialmente dependente de pressupostos materiais, designadamente financeiros, não se encontra (ou pode deixar de estar) na inteira disponibilidade da decisão do Estado. Por este facto, ou seja, pelo essencial condicionamento material e financeiro da prestação estatal, a norma constitucional não pode garantir, na esfera jurídica do titular real ou potencial do direito fundamental, uma quantidade juridicamente determinada ou determinável de acesso ao bem protegido²².

Neste sentido, entende-se que os direitos sociais exigem prestações materiais por parte do Estado, de forma que possam ser concretizados. Assim entendido, percebe-se o papel (fundamental) dos transportes públicos como mecanismo de efetivação de inúmeros direitos sociais em favor da população, em especial aquela menos favorecida. Para tanto o Estado deve idealizar a implantação de um sistema de transporte público eficiente através de um planeamento que leve em consideração suas potencialidades financeiras e orçamentárias (reserva do possível), tendo em vista a criação de uma rede integrada de transportes (entre

²² NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. 1. ed. Reimpressão. Coimbra: Coimbra editora, 2011, pág. 293.

vários modais de transporte, entre os municípios do Estado, entre transportes públicos e privados, entre outros).

Para Jairo Schäfer, há duas categorias distintas para os direitos fundamentais. De um lado as liberdades negativas; de outro as liberdades positivas. Às liberdades negativas corresponde a postura omissiva do Estado, a qual comporta a garantia de fazer ou não fazer alguma coisa, mas também o direito de não se submeter a interferências da autoridade na própria esfera de liberdade. As liberdades positivas, ao contrário, encontram sua realização na função promocional do Estado, consubstanciando aqueles direitos que reclamam, para serem efetivados, a prática de condutas concretas por parte do poder público. Por esta razão este autor considera que os direitos fundamentais negativos tem por fim, basicamente, assegurar a liberdade do Estado (e, portanto, consubstancia-se nos direitos exercitáveis contra o poder político, os quais tem por escopo impedir interferências indevidas nas esferas privadas dos cidadãos); a liberdade no Estado (referente à participação ativa da pessoa na atividade política, traduzindo os primados de uma sociedade democrática e participativa). Já os direitos fundamentais positivos ou prestacionais, segundo este autor, servem primeiramente à concretizar a liberdade mediante o Estado²³.

É nesta última classificação (do parágrafo anterior) que se se insere a lógica dos transportes públicos, visto que com a existência de um sistema de transporte público eficiente, como já referido inúmeras vezes neste ensaio, é possível concretizar, maximizar ou otimizar a actuação estatal em áreas essenciais ou formalmente fundamentais. Os transportes públicos funcionam, desta forma, como mecanismo essencial para uma fruição mais equitativa dos serviços e equipamentos públicos por parte da população envolvida. Trata-se de direito essencialmente

²³ SCHÄFER, Jairo. *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário* – uma proposta de compreensão. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, Págs. 41-43.

fundamental, de natureza análoga aos demais direitos fundamentais económicos, sociais e culturais.

Ainda sobre as dimensões negativas e positivas dos direitos fundamentais, José de Melo Alexandrino ensina que os direitos fundamentais não se esgotam na dimensão negativa (de não interferência do Estado) e em deveres de proteção, uma vez que há também direitos fundamentais que pressupõe uma ação positiva do Estado²⁴.

Em síntese, através de uma oferta regular, adequada e eficiente de transportes públicos é possível que haja a concretização de diversos direitos fundamentais tais como: o direito de deslocação (direito de ir e vir), do direito económico ao trabalho, do direito social à saúde, do direito social à habitação, do direito social a um ambiente ecologicamente equilibrado e à qualidade de vida, do direito social dos cidadãos portadores de deficiência, do direito social das pessoas idosas, do direito cultural à educação, cultura e ciência, ao ensino, ao ensino público, particular e cooperativo e ao acesso ao ensino superior, entre outros.

Pelo já exposto até então denota-se que há um direito subjectivo aos transportes públicos, uma vez que consta, em inúmeros dispositivos constitucionais a necessidade da actuação do Estado no sentido de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Para o Brasil, a fundamentalidade dos transportes públicos é ainda maior em razão de fatores espaciais (dimensões espaciais) e de assimetrias sociais e económicas históricas entre suas diversas regiões administrativas. Tal direito, como se observa, não constitui mera declaração. Pelo contrário, impõe uma diligente atuação estatal no sentido de sua efetivação, por se tratar de direito essencialmente fundamental.

Convém ainda destacar que se havia alguma dúvida sobre a fundamentalidade ou não do direito aos transportes públicos, esta dúvida foi definitivamente afastada pela alteração do

²⁴ ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos fundamentais*: introdução geral. Cascais: Princípa, 2007, pág. 21.

texto do artigo 6º da Constituição de 1988 pela EC nº 90, de 2015, para incluir o transporte (público) como direito social fundamental. Diz o referido artigo: “*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 Constituição*”.

7. OUTROS ASPECTOS RELEVANTES ACERCA DA FUNDAMENTALIDADE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS NO BRASIL

Vale lembrar que o art. 21, inciso XII da Constituição brasileira de 1988 dispõe que compete à União, explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: *d)* os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; *e)* os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. O inciso XX deste mesmo artigo dispõe que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Dispõe ainda que compete à União, privativamente, legislar sobre trânsito e transportes (inciso XI).

O art. 23, inciso IX da Constituição Federal de 1988 dispõe que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Neste momento frise-se que as políticas públicas para promoção da habitação devem guardar correspondência e integração com as políticas de ordenamento do território e de transportes.

Convém ainda frisar que o art. 30 da Constituição Federal de 1988 dispõe que compete aos municípios 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.

Note-se ainda que o art. 208, inciso VII da Constituição assevera que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A necessidade de transporte público é ainda mais relevante nas áreas rurais e nas áreas periféricas de forma que se não houver esta oferta de um meio de locomoção, muitas crianças e adolescentes podem ficar privados do seu direito básico à educação.

Por fim, o § 2º do art. 227 da Constituição Federal de 1988, quando trata da questão do dever do Estado, da família e da sociedade de garantir às crianças, aos adolescentes e aos jovens, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, dispõe que a lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

No que tange ao planejamento e execução das políticas de transportes públicos no Brasil, Paulo Henrique Spilotros Costa recorda que o ordenamento jurídico brasileiro exige a elaboração de um plano geral de governo, aliado a planos setoriais (dentre os quais o de transporte) e regionais compatíveis com o plano plurianual e com o orçamento²⁵, seguindo o teor do art. 7º

²⁵ COSTA, Paulo Henrique Spilotros. *Planejamento e regulação do transporte metropolitano*. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2006, págs. 15.

do Decreto-lei n° 200/67²⁶.

O Brasil precisa criar estruturas (ferroviárias, devido ao seu menor custo em relação ao modal rodoviário) que liguem o interior (em geral pouco desenvolvido) ao litoral (mais desenvolvido) com vistas à criação de um eixo comercial (de escoamento da produção agrícola e pecuária das áreas interioranas), do incremento do turismo e de outras dinâmicas econômicas. O país precisa ainda dotar suas principais cidades (geralmente capitais políticas e administrativas dos Estados-membros) de um sistema público de transporte coletivo eficiente, de modo a beneficiar as populações desprovidas de condições de adquirir seus meios de transporte particular e de modo à reduzir os impactos ambientais do uso massificado dos transportes automotivos particulares, geradores de níveis elevados de poluição.

8. CONCLUSÃO

O transporte coletivo não é um fim em si mesmo. Há um dever do Estado de dotar o ambiente urbano de uma rede adequada de transportes, ou seja, o Estado tem por obrigação realizar um planejamento urbano que possibilite um adequado traçado, em termos de vias terrestres, que possibilite a exploração do serviço de transporte, seja público ou particular.

A Constituição brasileira, como já referido em linhas passadas faz referência aos transportes públicos em diversos dispositivos. No entanto, sem citar dispositivos constitucionais específicos convém elucidar que o Estado brasileiro é um Estado de marcantes desigualdades. Este quadro induz-nos a entender o porquê da preocupação do constituinte com sua marcada atuação

²⁶ Art. 7º. A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral do governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso.

no âmbito social.

É com vistas neste contexto de redução das desigualdades regionais e sociais que se erige a proeminência de um sistema de transportes (públicos e privados) que permita a repartição econômica e social dos benefícios do progresso econômico verificado no Brasil da última década. Em outras palavras, um sistema de transporte público eficiente, aplicado à realidade urbana ou rural (como se apresenta ou como pode se apresentar) é capaz de socializar eventual desenvolvimento localizado, contribuindo desta forma para a ampla irradiação dos princípios estruturantes da república brasileira, em especial o da socialidade.

Diante deste quadro geral não é difícil compreender a fundamentalidade que os transportes públicos representam no contexto atual do desenvolvimento urbano e territorial. É relevante ainda destacar que o estágio atual de desenvolvimento estatal (de forma geral, no contexto do mundo ocidental) conduz à produção espacial de uma *polis* caótica, que se move ao sabor do capital especulativo, contexto que faz surgir inúmeras desigualdade e exclusões sociais. Em face deste processo, as cidades crescem, em proporções elevadas, engolindo espaços naturais e “jogando”, para cada vez mais longe, as populações menos favorecidas. Esta situação serve para ilustrar a necessidade dos transportes públicos como mecanismo de inclusão e de realização dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, o que já aponta para a sua natureza de direito fundamental.



9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos fundamentais: introdução geral*. Cascais: Príncípia, 2007.

ALEXANDRINO, José de Melo. *Os direitos fundamentais na*

- CRP de 1976*: zonas de diferença no confronto com a constituição federal brasileira de 1988. Extraído do sítio da internet: <http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=ksdzrMw1PRw%3D&tabid=332>, com acesso em 09 de setembro de 2011.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2010
- BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. *Geografia urbana*. 3. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da república portuguesa – lei do tribunal constitucional*, 8. ed. 3ª reimpressão. Coimbra: Coimbra editora, 2010.
- CEBOLA, Cátia Marques; MENDES, Jorge Barros; FERRÃO, Marisa Caetano; ALMEIDA, Susana (coord.). *Direito do urbanismo e do ambiente*: estudos compilados. Lisboa, Quid júris sociedade editora, 2010.
- CORREIA, Fernando Alves. *Formas jurídicas de cooperação intermunicipal*. Coimbra: editora da Universidade de Coimbra, 1986.
- CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001.
- CORREIA, Paulo V. D. Correia. *Política de solos no planeamento municipal*. 2. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- COSTA, Paulo Henrique Spilotros. *Planejamento e regulação do transporte metroviário*. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2006.
- DERANI, Cristiane. *Política pública e norma política*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Universidade Federal do Paraná. Programa de pós-graduação em direito. n. 1. Curitiba: SER/UFPR, 2004.
- FERREIRA, Antônio Fonseca. *Gestão estratégica de cidades e*

- regiões*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia jurídica dos planos de desenvolvimento econômico. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 140, abr./junho., 1980.
- HERMANY, Ricardo. *(Re) discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.
- LE CORBUSIER. *Urbanismo*. Trad. Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MIRANDA, João. *A dinâmica jurídica do planeamento territorial: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos*. Coimbra: Coimbra editora, 2002.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV, direitos fundamentais. 4. ed. Coimbra: Coimbra editora, 2008.
- MIRANDA, Jorge. Ordenamento do território e constituição (sobre a constitucionalidade do Decreto-lei n.º 351/93). In: *Separata da Revista do Ministério Público*, n.º 61. Lisboa: Minigráfica, 1995.
- MONTEIRO, Claudio; MIRANDA, João (org.). *Colectânea de legislação do direito do urbanismo 2009*. Lisboa: Associação académica da faculdade de direito de Lisboa, 2009.
- MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. 1. ed. Reimpressão. Coimbra: Coimbra editora, 2011.
- NOVELINO, Marcelo. O conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana. In: *ÁGORA Revista Jurídica da FAL*. Número 4 – 2008, ISSN 1808-2254. Natal: RN Econômico, 2008.
- NUNES, João Pedro Silva. *Florestas de cimento armado: os*

- grandes conjuntos residenciais e a constituição da metrópole de Lisboa (1955-2005). Textos universitários de ciências sociais e humanas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (coord.). *O urbanismo, o ordenamento do território e os tribunais*. Lisboa: Almedina, 2010.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Portugal: território e ordenamento*. Coimbra: Almedina, 2009.
- OTERO, Paulo. *Instituições políticas e constitucionais*. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2009.
- PORTO, Manuel. *O ordenamento do território num mundo de exigência crescente – das ambições do PNPOT à contração de investimentos em vias de concretização*. Coimbra: Almedina, 2008.
- SÁ, Maria de Fátima Cabral de. *Planejamento deficiente e política urbanística para pessoas com deficiência*. Relatório da disciplina Direito Administrativo B, Regente: Professora doutora Maria da Glória F. P. D. Garcia. Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.
- SCHÄFER, Jairo. *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional aos sistema unitário – uma proposta de compreensão*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.