

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**  
**DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

ALESSANDRO EDUARDO SILVA DE MOURA

**MOBILIDADE E JUSTIÇA:**  
**O TRANSPORTE PÚBLICO COMO VEÍCULO DA DIGNIDADE**

**BRASÍLIA - DF**

**2023**

ALESSANDRO EDUARDO SILVA DE MOURA

**MOBILIDADE E JUSTIÇA:**  
**O TRANSPORTE PÚBLICO COMO VEÍCULO DA DIGNIDADE**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da Profa. Dra. Luciana Silva Garcia e apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional.

**BRASÍLIA - DF**  
**2023**

ALESSANDRO EDUARDO SILVA DE MOURA

**MOBILIDADE E JUSTIÇA:**  
O TRANSPORTE PÚBLICO COMO VEÍCULO DA DIGNIDADE

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da  
Profa. Dra. Luciana Silva Garcia e apresentada ao  
PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção  
do título de Doutor em Direito Constitucional.

07/07/2023

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Luciana Silva Garcia**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa  
**Orientadora**

---

**Prof. Dr. Rodrigo Portela Gomes**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa  
Membro Interno

---

**Profa. Dra. Janaína Lima Penalva da Silva**

Universidade de Brasília  
Membro Externo

---

**Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

Universidade de Brasília | Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa  
Membro Externo

## Código de catalogação na publicação – CIP

M929m Moura, Alessandro Eduardo Silva de

Mobilidade e justiça: o transporte público como veículo da dignidade / Alessandro Eduardo Silva de Moura. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023.

177 f.

Tese — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Doutorado em Direito Constitucional, 2023.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luciana Silva Garcia

1. Teoria da justiça. 2. Sen, Amartya Kumar, 1933-. 3. Transporte público coletivo. I. Título

CDDir 341.27

Aos meus pais, Fátima e Dariones, meus irmãos e minha esposa, Thaís.

Tenho caminhado toda a minha vida para encontrá-los em mim.

## AGRADECIMENTOS

Nada deste pequeno trabalho seria possível sem os professores os quais me deparei nesta casa.

Além deles, os funcionários do IDP que fazem com que toda a estrutura funcione com excelência, também merecem nossa gratidão.

Em especial, a Profa. Dra. Luciana merece meus agradecimentos pela dedicação sincera, carinho e compromisso integral.

A minha equipe de trabalho, pela compreensão e paciência. Dentre eles, a Indiara Ferreira, pelas contribuições sinceras ao texto e, sobretudo, pelos debates travados.

Ao amigo, e tantas vezes professor, Vinicius Junqueira, Secretário Geral do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia, pela orientação e discussões.

Ao amigo Miguel Ângelo Pricinote, Subsecretário de Políticas para Cidades e Transporte do Estado de Goiás, pela generosidade e disponibilização de material de estudos.

Aos meus pais, Dariones e Fátima, por serem a razão deste trabalho e a principal mola propulsora para chegarmos aqui.

A minha esposa, Thaís, pela inspiração.

Muito obrigado a todos.

*“O que nos move, com muita sensatez, não é a compreensão de que o mundo é privado de uma justiça completa – coisa que poucos de nós esperamos –, mas a de que a nossa volta existem injustiças claramente remediáveis que queremos eliminar”.*

(Amartya Sen)

## RESUMO

Este trabalho acadêmico objetiva analisar as categorias transporte público coletivo, mobilidade, direito à cidade a partir da perspectiva teórica proposta pela teoria da justiça pensada por Amartya Sen. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, buscou-se identificar elementos que delimitassem os institutos identificados, confrontando-os com as ideias de Sen. Além disso, buscou-se verificar a aplicabilidade dos conceitos elencados no sistema de transporte público coletivo da Região Metropolitana de Goiânia. A discussão permitiu deduzir que o ordenamento jurídico brasileiro oferta adequada normatização e institucionalização do tema da mobilidade, embora com deficitária repercussão favorável na construção das cidades e na concretização do direito social ao transporte.

**Palavras-chave:** teoria da justiça; direito à cidade; Amartya Sen; transporte público coletivo.



## ABSTRACT

This academic work aims to analyze the categories of collective public transport, mobility, the right to the city from the theoretical perspective proposed by the theory of justice thought by Amartya Sen. Through bibliographical and documentary research, we sought to identify elements that delimit the identified institutes, confronting them with Sen's ideas. In addition, we sought to verify the applicability of the listed concepts in the collective public transport system of the Metropolitan Region of Goiânia. The discussion made it possible to deduce that the Brazilian legal system offers adequate legislation and institutionalization of the mobility, although with a favorable deficit in the construction of cities and in the realization of the social right to transport.

**Keywords:** theory of justice; right to the city; Amartya Sen; collective public transport.

## SUMÁRIO

| <u>Seção</u>  | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| <b>INTRODUÇÃO</b>   | <b>10</b>   |
| <b>1. JUSTIÇA, MOBILIDADE E PODER(ES)</b>   | <b>18</b>   |
| 1.1 A IDEIA DE SERVIÇO PÚBLICO  | 18          |
| 1.2 MOBILIDADE E DIREITO À CIDADE   | 26          |
| 1.3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE   | 31          |
| <b>1.3.1 O Estatuto da Cidade</b>   | <b>37</b>   |
| <b>1.3.2 A Lei Nacional de Mobilidade Urbana</b>  | <b>39</b>   |
| <b>1.3.3 O Estatuto da Metrópole</b>  | <b>43</b>   |
| <b>1.3.4 Poder Judiciário e o direito social ao transporte</b>  | <b>44</b>   |
| <b>1.3.5 Tutela judicial, processo estrutural e direitos sociais</b>  | <b>46</b>   |
| 1.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES   | 54          |
| <b>2. MOBILIDADE É JUSTIÇA?</b>   | <b>57</b>   |
| 2.1 ONDE VIVE A JUSTIÇA   | 59          |
| 2.2 CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  | 61          |
| 2.3 POR QUE A JUSTIÇA PRECISA DA MOBILIDADE?  | 65          |
| 2.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES   | 74          |
| <b>3. A IDEIA DE JUSTIÇA</b>  | <b>77</b>   |
| 3.1 UMA TEORIA DA JUSTIÇA PARA AMARTYA SEN  | 80          |
| <b>3.1.1 Teoria comparativa ou transcendental</b>   | <b>81</b>   |
| <b>3.1.2 O mundo dos peixes</b>   | <b>82</b>   |
| <b>3.1.3 O alcance da razão</b>   | <b>83</b>   |
| 3.2 A TEORIA DA JUSTIÇA EM JOHN RAWLS   | 84          |
| <b>3.2.1 As Instituições</b>  | <b>88</b>   |
| 3.3 DIÁLOGO E JUSTIÇA   | 89          |
| <b>3.3.1 Argumento, imparcialidade e objetividade</b>   | <b>92</b>   |
| <b>3.3.2 Escolha e razão</b>  | <b>97</b>   |
| <b>3.3.3 Escolha e justiça</b>  | <b>99</b>   |
| 3.4 DE QUE É FEITA A JUSTIÇA  | 101         |
| <b>3.4.1 Liberdade, oportunidade e capacidade</b>   | <b>102</b>  |
| <b>3.4.2 Riqueza e capacidade</b>   | <b>105</b>  |
| <b>3.4.3 Justiça: capacidades e liberdades</b>  | <b>107</b>  |
| 3.5 DEMOCRACIA, GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E JUSTIÇA  | 109         |
| 3.6 A JUSTIÇA TRADUZIDA   | 112         |
| <b>3.6.1 O dicionário</b>   | <b>116</b>  |
| 3.7 CONCLUSÕES PRELIMINARES   | 119         |
| <b>4. OS MODELOS DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA</b> | <b>122</b>  |
| 4.1 GOIÂNIA, SUA CONSTRUÇÃO E PARTICULARIDADES  | 128         |
| 4.2 A REDE METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS DE GOIÂNIA (RMTC)   | 131         |
| 4.3 UM APARTE: A PANDEMIA.  | 139         |
| <b>4.3.1 A reestruturação do sistema</b>  | <b>148</b>  |
| <b>CONCLUSÃO</b>  | <b>156</b>  |
| <b>REFERÊNCIAS</b>  | <b>166</b>  |

## INTRODUÇÃO

A ideia de justiça é uma daquelas concepções que, ao longo da evolução do pensamento humano, vem assumindo os mais variados sentidos, numa tentativa, quiçá, de ao construí-la, avançarmos algum tanto na compreensão da natureza humana.

Com sua gênese a partir do debate filosófico puro, no campo do Direito, a ideia de justiça receberia tratamento sistemático a partir da Filosofia Jurídica, cuja principal preocupação está na sua construção histórico e crítica, como proposta descritivo-analítica (MATOS, 2009).

Neste esforço, são colhidas as impressões de Aristóteles, por exemplo, que, embora não dedique feição especificamente jurídica à discussão, é um dos promotores (talvez o principal) da noção de justiça como medida de igualdade, nesta seara construída em meio às reflexões sobre igualdade (formal e material) ou sobre a liberdade humana, seja interior ou exterior, e em confronto com temas outros como as paixões, o ser social como ser moral ou o destino (ARISTÓTELES, 2001).

Kelsen, por sua vez, na construção da proposta contemporânea de Direito, enxerga a justiça como conceito que deve ir além do valor moral, ressaltando que justa é conduta em tudo alinhada ao dever-ser descrito pelo Direito (KELSEN, 1963).

Na vida diária, no campo dos pensamentos e sentimentos íntimos, é usual que nos defrontemos com situações comezinhas que merecerão ser qualificadas como justas ou injustas, sempre de acordo com os valores pessoais.

Hodiernamente, Amartya Sen sobre essa percepção define que a motivação da ação humana não está na busca pela justiça perfeita e estabelecida, mas, ao contrário, se encontra no enfrentamento das injustiças que se avizinha, que podemos eliminar a partir dos esforços pessoais (SEN, 2011, p. 7).

É que, segundo ele sustenta, melhor seria falar em pluralidade de justiças, todas conviventes e com pretensões de imparcialidade.

Além disso, é também de Sen a proposta de que há estreita correlação entre a ideia de desenvolvimento e o exercício de liberdades por aqueles que compõem a sociedade analisada.

Conforme propõe, são grandezas diretamente proporcionais, isto é, quão mais desenvolvida é uma determinada comunidade, maior a possibilidade de que as pessoas

possam gozar de liberdades reais. Portanto, não é demais assentir que promover justiça é promover liberdades ou, por decorrência lógica, justiça é desenvolvimento.

A partir desta ideia de justiça, essa tese propõe que tal mudança de paradigma é suficiente para recalibrarmos nossa compreensão sobre diversos fenômenos (institutos, práticas, cerimônias e rituais) jurídicos e sociais.

No âmbito das relações sociais, ao se pensar em justiça, inevitável se faz o debate sobre o modelo de urbanização vigente e sobre o grau de acesso das pessoas aos diversos serviços, oportunidades e localidades de um determinado centro social, normalmente chamados de cidades.

Assim, nos parece que há uma correlação entre a liberdade de deslocamento das pessoas nas cidades e a promoção da ideia de justiça adotada por aquele grupo de pessoas. Aliás, quando se concentra o olhar nas camadas sociais economicamente desfavorecidas é que a correlação se torna mais evidente, já que, como se sabe, são essas pessoas que dependem mormente do transporte público para se deslocarem em busca de seus interesses.

É dizer: a mobilidade das pessoas nos centros urbanos é um desses institutos a que se atribui o dever de promover justiça.

O tema da mobilidade urbana, indiscutivelmente, é um dos assuntos de maior relevância para o planejamento e gestão das cidades de médio e grande porte. É mote constante na agenda política brasileira, especialmente quando motivado pelos movimentos sociais que demandam acesso ao transporte público coletivo, impedidos em razão da qualidade do serviço proposto ou pela incapacidade financeira das pessoas de pagarem a tarifa estipulada (GOMIDE, 2013).

A desorganizada urbanização brasileira, motivada em grande parte pela necessidade latente de industrialização nacional para substituição de importações, não foi capaz de propor caminhos que refletissem a necessária distribuição dos espaços para que o deslocamento ocorresse.

O cenário sofrerá poucas alterações até a década de 1970, momento em que a população brasileira era altamente dependente do transporte coletivo para se deslocar pelas cidades.

É a partir desse momento que a atividade ganha relevância e a atenção do debate público, impulsionados pelo rápido crescimento dos centros urbanos, pelo descontentamento

social com os serviços prestados ou com a tarifa cobrada, o que seria agravado ainda pelas crises no fornecimento de petróleo, as quais demonstraram aos governos a necessidade de reduzir a dependência daquela fonte energética.

O legislador federal passa a se ocupar do tema, instituindo arcabouço jurídico com o objetivo de estimular o desenvolvimento do setor. Gradativamente, as decisões deixam de ser centralizadas e passam a ser regionalizadas, especialmente após esforço para profissionalização da gestão empresarial dos operadores e renovação das frotas.

A instituição do Vale Transporte teria por objetivo reduzir o impacto negativo que o pagamento da tarifa para deslocamento urbano gerava no orçamento da população que dependia do transporte público, arrefecendo ânimos e mitigando a força dos movimentos sociais ligados ao tema.

O processo de redemocratização aprofunda o movimento de regionalização, reforçado pela ainda infante Constituição Federal de 1988, como, por exemplo, o que se tem em seu artigo 30, V<sup>1</sup>.

A inflação predatória, a instabilidade econômica e a crise fiscal estatal reacendem a insatisfação popular com as tarifas, obrigando representantes dos poderes executivos de todas as esferas a proporem novas soluções para o setor.

Será somente com o Plano Real, a estabilização dos preços e o incremento na renda dos brasileiros que a pressão quanto aos valores tarifários enfraqueceria.

Entretanto, o valor das tarifas continuaria a subir acima da correção temporal, com deterioração da qualidade dos serviços e aumento nos custos de produção (como, por exemplo, o espraiamento das cidades que reduzem a produtividade ou ainda os congestionamentos que diminuem a velocidade média do ônibus).

A partir da década de 1990, se consolidaria a privatização dos serviços de transporte coletivo, com profícua discussão sob modelos de remuneração e estipulação de tarifas. O texto constitucional e o ordenamento que trata do tema ganha robustez com a edição de normas como o Estatuto da Cidade ou a Lei Nacional de Mobilidade Urbana.

---

<sup>1</sup> 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.

Para que se tenha compreensão das dimensões do setor, segundo relatório produzido pelo Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Públicos, em pesquisa concluída em janeiro de 2020 que compreende os períodos de 2014 a 2017, os brasileiros residentes nos 533 municípios brasileiros com mais de 60 mil habitantes – correspondente a 66% da população nacional, escolhem entre três modais distintos para realizarem seus deslocamentos urbanos: das 66,1 bilhões de viagens realizadas em 2017, 43% são por meio de transporte não motorizado (a pé e bicicleta), 29% via transporte individual motorizado (motocicletas e automóveis) e os restantes 28% através do transporte coletivo (ônibus e trilhos) (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES PÚBLICOS, 2020, p. 4-5).

Ademais, segundo o mesmo documento, os veículos do transporte público coletivo percorrem o equivalente a 212 bilhões de quilômetros anualmente, sendo que o setor empregava 724 mil profissionais em 2017 (entre empregos diretos e profissionais de gestão do trânsito), o que significa quase 7% dos contratos de trabalho firmados e ativos no último dia daquele ano. (BRASIL, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

Os números são expressivos e evidenciam o impacto da atividade econômica e social no Brasil, desde a discussão do plano diretor em determinado município até o estabelecimento de políticas públicas que englobem todo o território nacional.

Mais recentemente, entretanto, a atividade econômica tem sofrido profundas transformações, todas elas contribuindo para a configuração de uma crise que demonstra sintomas de que já se tornou crônica.

Desde 1995, a demanda de passageiros pagantes tem reduzido, variando historicamente o grau de severidade desta redução.

Surge também a figura do transporte informal (ou dito clandestino), normalmente realizado por meio de veículos de porte menor e, dada a sua natureza, sem qualquer regulação estatal.

Os anos 2000 são marcados, dentre outros motivos, pelo exponencial incremento da motorização individual, em razão do incremento da renda média, disponibilização de crédito ao consumidor, política de subsídios ao setor automobilístico e a permanente insatisfação do passageiro com a qualidade e o preço do serviço.

O avanço tecnológico e o surgimento de aplicativos para o transporte responsivo à demanda, isto é, o transporte que abandona o itinerário fixo e utiliza da tecnologia (principalmente via do telefone celular) para conectar fornecedor e consumidor, por sua vez, também representou relevante decréscimo na produtividade das operadoras de transporte coletivo.

Mais recentemente, a pandemia da COVID-19 e as respectivas medidas para seu enfrentamento (principalmente o isolamento social) importaram, em média, na redução de 71% na demanda de passageiros, gerando um prejuízo de mais de R\$ 2 bilhões de reais apenas nos primeiros 60 dias de acometimento da doença em território nacional (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS, 2020, p. 1-7).

À despeito do esforço legislativo e judiciário para enfrentamento do momento extraordinário, é fato que o modelo de serviços de transporte público coletivo urbano de passageiros, se nunca foi bem quisto pela maioria da população usuária, está diante de um cenário que clama por novas soluções que busquem, minimamente, ofertar um serviço adequado àquelas populações que remanescem dependentes do transporte coletivo, preservando a modicidade e, ao mesmo tempo, com capacidade de definir o bem desejado que merece ser tutelado e responder a tempo às configurações e demandas sociais.

E é a este objeto que se dedica a presente pesquisa acadêmica. Busca-se identificar de que forma o vigente modelo aplicado ao fornecimento de transporte coletivo pode ser incrementado, de modo a promover meios para mitigação de injustiças sociais.

É dizer: o direito social e fundamental ao transporte público confere medida às políticas de Estado, reconhecendo maior ou menor efetividade à construção, tutela e desenvolvimento da dignidade humana. Assim, a compreensão do modelo jurídico-institucional adotado merece ser confrontado pelo recente pensamento sobre justiça, sempre com o objetivo de potencializar a entrega de valor (justiça) à comunidade e, ao mesmo tempo, garantir concretude à vontade constitucional, ao promover os meios para a autonomia e a cidadania que dignificam.

Como pergunta de pesquisa, tem-se: **como pensar um modelo de prestação estatal do direito social ao transporte coletivo (como elemento da mobilidade urbana) que seja, ao mesmo tempo, um catalisador da justiça?**

Como **hipótese**, o que ora se admite é que a relação entre mobilidade das pessoas nas cidades guarda estreita relação com a promoção de justiça, dependendo, contudo, da conjugação de fatores como interesse e limites de atuação estatal, equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e modicidade tarifária, dentre outros.

Assim, como **objetivo geral**, predispõe-se a investigar e propor os fundamentos para um modelo de outorga de serviços de transporte coletivo que seja um motor de justiça social.

Para tanto, este projeto pretende atingir os seguintes **objetivos específicos**: *i)* analisar e debater como o Estado se organiza para tentar efetivar o direito social ao transporte na cidade; *ii)* compreender se há interrelações entre ideais como justiça e transporte público ; *iii)* analisar como teorias sobre a justiça propõem a concretude desse valor na vida social; e, a partir da construção teórica previamente proposta, *iv)* buscar identificar meios para aplicação dos argumentos levantados em um caso vigente, identificando as possibilidades de melhor efetivação do direito social e, por decorrência, de promoção de justiça.

Em nosso sentir, o **ineditismo e relevância** deste trabalho acadêmico encontra-se na perspectiva transdisciplinar que se dá ao direito social ao transporte, que surge da doutrina jurídico-constitucional, mas que estende seus efeitos e complexidades para outras formas de conhecimento social, no esforço para dar concretude ao texto constitucional.

Ademais, assumir que o termo ‘justiça’ deve transbordar o campo etéreo do ideal e tomar corpo em nosso dia a dia, vinculando-o, por exemplo, com o pensamento sobre transporte público é tentativa recente de autores contemporâneos, como é o caso de Amartya Sen.

Tal abordagem, nos parece, permite o avanço da compreensão do assunto não por aquilo que se acha que é ou que por aquilo que deveria ser, mas, ao contrário, se mostra atrativa por partir daquilo que já se tem e, complementarmente, dos limites que o assunto enfrenta quando confrontado com a realidade.

Noutro aspecto, e eis uma das justificativas que tornam este excerto uma tese doutoral, há também ineditismo ao se propor inovar as reflexões sobre o tema com a utilização da teoria da justiça para análise de um caso prático e, a partir deste estudo, repensar os institutos oriundos do direito administrativo, em especial, o serviço público.

**Metodologicamente**, o que ora se propõe é realizar uma pesquisa bibliográfica e documental, que, além de se apoiar em robusta produção acadêmica sobre os temas tratados,



buscará também o confronto do pensamento teórico com parte da legislação temática sobre mobilidade e transporte público brasileira, além de documentos (edital e contratos de concessão, primordialmente) que trarão à análise um caso de concessão de transporte público.

Ademais, propõe-se, também, o estudo e debate de um caso prático à luz do conteúdo previamente elencado, reforçando a proposta pragmática de Sen que, compromissada com a realidade factual, se amarra a métodos que buscam enfrentar a concretude cotidiana.

Para tanto, optou-se pela análise da rede metropolitana de transportes coletivos da região metropolitana de Goiânia, a qual, além de ser uma das localidades de atuação profissional deste redator (e, portanto, permite maior acesso aos agentes que pensam e produzem o transporte público urbano) oferece um grande volume de informações e estudos disponíveis sobre o tema. Neste ponto, o que se pretende, é confirmar ou refutar a hipótese previamente delineada ao longo do esforço acadêmico.

O conteúdo da tese está dividido em quatro capítulos, além das conclusões, todos exercendo um objetivo pré-determinado.

O capítulo I busca avaliar como o Estado realiza a vontade constitucional de garantir o direito social ao transporte. Além da identificação de políticas públicas pertinentes à mobilidade, faz-se relevante, também, discutir os instrumentos de direito administrativo que intermediam e dão efetividade à vontade constitucional, se for o caso. A partir da ideia de serviço público, será oportuna a compreensão de como hoje se desenha no Brasil a concessão de serviços, sobretudo no caso do serviço público de transporte público. Ainda no esforço para identificar como os poderes se relacionam com o assunto do transporte público, buscar-se-á avaliar se o acesso ao transporte público é um tema estruturante e, assim, o papel do Poder Judiciário na construção de um novo e necessário modelo.

No âmbito desta análise, ainda, faz-se relevante assentar o fato de que as doutrinas que tratam do direito administrativo, das mais tradicionais às mais atualizadas, não foram capazes de avançar no tema da prestação de serviços públicos, especialmente quando tratamos da concessão do serviço de transporte coletivo urbano.

O capítulo II comporta o debate estabelecido entre transporte público e justiça, isto é, se esforça para analisar como o transporte público pode ser utilizado como ferramenta de efetivação de direitos, sobretudo para a parcela da população economicamente desprivilegiada.

Aqui, busca-se assentar a premissa de que a construção da ideia de justiça social expressada pela Constituição Federal, para ser realizada, deve passar pela efetivação dos direitos fundamentais e sociais. Uma hipótese argumentativa que merecerá ser aprofundada é a de que há uma direta relação entre deslocamento humano e desenvolvimento das cidades e, ademais, entre transporte público e desenvolvimento das pessoas.

O capítulo III desta investigação se dedica a identificar ferramentas conceituais que são utilizadas ao longo do trabalho, em especial, quanto ao conceito de justiça e as definições que esta palavra enseja. Não se deve olvidar da relação que guarda (ou deveria guardar) a ideia de justiça com a ideia de democracia, o que se aprofundará com o objetivo de compreender se a democracia prescinde dos direitos sociais para existir. Neste debate, um novo olhar que se propõe é realizar a análise a partir das injustiças diárias, permitindo, ao final definir justiça como escolha individual, instituição ou desdobramento dos direitos fundamentais.

O derradeiro capítulo, de número IV, busca dar concretude às ideias, conceitos e argumentos previamente erigidos. Isto significa que esta parte do trabalho se esforçará para utilizar toda a prévia construção teórica para olhar a cidade como um direito a ser usufruído com o suporte dos instrumentos que o direito administrativo oferta para, dando matéria ao texto constitucional, tornar o cidadão seu elemento nuclear. Para tanto, elegeu-se o vigente contrato de concessão adotado na Região Metropolitana de Goiânia, Goiás, como terreno propício à análise, aplicação e experimentação do que previamente se elucubrou.

Aproveitando as conclusões que essa experimentação prática nos proporcionou, encerraremos este esforço refletindo sobre o papel que exerce o Estado nos processos de transformação social, sobretudo quando imerso no compromisso de efetivação da vontade constitucional.

## 1. JUSTIÇA, MOBILIDADE E PODER(ES)

Este capítulo inaugural busca avaliar como o Estado realiza a vontade constitucional de garantir o direito social ao transporte. Além da identificação de políticas públicas pertinentes ao transporte, faz-se relevante, também, discutir os instrumentos de direito administrativo que estruturam e dão efetividade à vontade constitucional, se for o caso.

A partir da ideia de serviço público, a qual, muito além da construção meramente intelectual, impõe efeitos concretos no ordenamento jurídico e na vida social, será oportuna a compreensão de como hoje se desenha no Brasil a concessão de serviços, sobretudo no caso do serviço público de transporte.

Ainda no esforço para identificar como os poderes se relacionam com o assunto do transporte (e, de forma mais ampla, com a própria mobilidade), buscar-se-á avaliar se o transporte público é um tema estruturante e, a partir de então, investigar o papel do judiciário na construção de um novo e necessário modelo.

### 1.1 A IDEIA DE SERVIÇO PÚBLICO

O regime jurídico dos contratos administrativos tem sido objeto de profícua investigação científica. Mais especificamente, os contratos de outorga do serviço público de transporte coletivo, e sua matriz de riscos, embora também a eles se tenha dedicado tempo de pesquisa, encontram, face aos desafios previamente apresentados, farto campo para análise. Contudo, para adequada compreensão e discussão do problema proposto, é preciso construir breves definições que permeiam o assunto, em especial, faz-se necessário assentar o que se entende por serviço público.

A ideia de serviço público passa a tomar a atenção dos juriconsultos a partir do clássico *Arrêt Blanco*, proferido em 8 de fevereiro de 1873, pelo Conselho de Estado Francês (GUGLIEMI; KOUBI, 2007).

Em poucas palavras, restou consignado que ao Conselho de Estado caberia a atuação em litígios que envolvessem a prestação de serviços públicos, diferenciando-os, portanto, dos demais tipos de prestação de serviços.

Stéphane Braconnier (2007) assenta a relevância da referida decisão, sustentando que a definição do que seria competência do Conselho de Estado abandonava a velha lógica que distinguia atos de império e atos de gestão, se fazendo, portanto, determinante para o estabelecimento da competência. A partir de então, toma força a lógica jurídica do Estado imbuído do poder-dever e, em decorrência, o espectro de atuação do direito administrativo.

Nesse ambiente, é a delimitação do termo serviço público que particiona e determina o que é público e o que é privado. Contrário ao pensamento atual e aos fins que se propõe, é nesse tempo que se tomariam como adequadas quaisquer teses que assumissem que o espaço de atuação pública caberia exclusivamente ao serviço público e, noutra extremo e sem qualquer interseção, que ao espaço de ação do particular seria defeso o acesso ou intervenção, salvo nas hipóteses previstas no ordenamento.

Num esforço pela síntese, há de dar um salto histórico, para registrar o pensamento de Gaston Jèze (1949), que identifica três elementos que constituem o serviço público, a saber: regime jurídico específico, encampação pelo Estado e relevância social da atividade. Todas as demais relações, portanto, se configurariam como relações de direito civil.

Já para a doutrina italiana, aqui incorporada por Sabino Cassese (2004), os serviços públicos são atividades que a lei passa a regular como de exploração estatal, com reserva da atividade para exploração do próprio ente estatal ou de figura jurídica sob seu controle.

O pensamento brasileiro neste tema sofreu influência tanto da postulação italiana como da francesa.

Mestre De Plácido e Silva, em obra introdutória à ciência do Direito que enunciará um conceito propedêutico para o verbete serviço público:

(...) o serviço público entende-se todo aquele que é instituído, mantido e executado pelo Estado, através de suas instituições e de seus próprios órgãos, com objetivo de satisfazer seus próprios interesses e de satisfazer as necessidades coletivas.

(...)

Convém distinguir os serviços públicos dos serviços de interesse público.

Os serviços públicos, qualquer que seja a sua natureza, estão sempre integrados em uma administração pública. São serviços que se executam através dos poderes públicos, ou de seus órgãos legitimamente autorizados.

Os serviços de interesse público, embora instituídos em benefício e utilidade das coletividades, fazem objeto de concessão outorgada a empresa ou instituições particulares, que os exploram, sob vigilância do próprio Estado, com fins meramente lucrativos (SILVA, 2006, p. 1290)

Eros Roberto Grau (2002), por sua vez, sustentaria a ideia de que o serviço público é todo aquele que é produto das atividades de interesse público, portanto privativas do Estado. Por meio de distinção entre atividades econômicas em sentido amplo e em sentido estrito, entende que o serviço público seria sinônimo de atividade em sentido amplo, portanto orientada ao atendimento da vontade pública.

Outras correntes não admitiriam quaisquer interseções entre a lógica pública e a privada, considerando que o serviço público, por estar entranhado ao Estado, deve seguir regime jurídico próprio e apartado. Celso Antônio Bandeira de Mello (2012), influenciado pelo pensamento de Gaston Jèze (1949), define que serviço público como atividade prestada pelo Estado ou por quem ele admita, no interesse do cidadão e sujeita a regime jurídico específico.

O fato é que o tema do serviço público, embora superados quase um século e meio de prática e estudos, jamais encontrou clara distinção entre as atividades que lhe competem e aquelas que, por extrapolarem o bojo constitucional, caberiam à livre iniciativa.

Ainda, para Vitor Rhein Schirato (2012), a noção de serviço público que surge da doutrina mais tradicional, além de ultrapassada, não conversa com ideias como mercado e concorrência, adicionando mais uma característica a si: a exclusividade e o monopólio.

Haverá ainda previsões *sui generis* no ordenamento jurídico, como é o caso do transporte público coletivo, que possui a característica de ser uma atividade econômica fortemente regulada. Como tal e, por estar diretamente conectada, por um instrumento jurídico, à satisfação de direitos fundamentais, deve observar certas condições, como a modicidade tarifária, a universalidade e a continuidade, tudo como preleciona a Profa. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2007).

Portanto, o que se percebe é uma proposta de se conceituar o serviço público como campo típico de atuação estatal, majoritariamente de forma direta e em conexão com a consecução do texto constitucional.

Contudo, sobretudo a partir do final do séc. XIX, como se sabe, o modelo de Estado passa a ser revisto, em razão do desmonte da proposta de Estado prestador, que deixa de ser aquele que produz, intervém e protege para se tornar aquele que se limita a organizar e regular a atividade econômica. Assim, ganham proeminência na prática estatal dois institutos poucos

conhecidos à época – a privatização e a desregulação, na esteira do pensamento neoliberal e do Estado mínimo.

Tais efeitos da contemporaneidade impõem a todos novas e irrefreáveis transformações do comportamento e das necessidades humanas e, por consequência, do ordenamento que o circunda. Nesta linha é que sustenta o Professor Vitor Rhein Schirato (2012), isto é, de que posicionamento tradicional acerca dos serviços públicos pode ter surtido os efeitos esperados quando da necessidade de se afirmar o Estado-providência, bem como a juridicidade de suas ações interventivas, em contraposição ao Estado cujo dogma seria o do liberalismo econômico extremado.

Entretanto, sustenta o estudioso, a ordem constitucional vigente admite novos olhares que antes, talvez, seriam impossíveis, trazendo ao presente a secular discussão sobre a definição e o regime jurídico dos serviços públicos.

A disseminação do modo de ser econômico nas áreas de conhecimentos sociais dá um novo olhar aos serviços públicos, fazendo surgir argumentos que se justificam por meio de ideias como mercado, concorrência ou eficiência. Assim, a ideia de serviço público cede espaço à proposta de serviço de interesse econômico geral, que traz em si características do regime jurídico de direito privado (JUSTEN FILHO, 2015).

Noutro aspecto, nos parece que o modelo de exploração de determinada atividade, sobretudo a partir de pressupostos de exploração quase monopolista de determinada atividade econômica, vem cedendo espaço para propostas complementares e concorrenciais de atingimento do interesse coletivo.

Aqui, há de se conferir especial destaque ao desenvolvimento tecnológico e às inovações que este desenvolvimento trouxe para quase todos os âmbitos da sociedade: as novas técnicas de disponibilização dos serviços oportunizaram, de um lado, meios para que a competição na oferta de serviços se estabeleça e, de outro, demandou verdadeira reconfiguração na conceituação e na regulação do serviço público.

Portanto, se, outrora, seria crível e relevante a discussão que buscasse sintetizar em um único conceito o que seria serviço público, dada a simplicidade econômica e tecnológica das atividades, não parece ser mais o caso.

Primeiro, porque não há uma definição natural ou essencial de serviço público, já que seu conceito, nos parece, decorre de uma escolha política a ser realizada por cada sociedade e

assentada no sistema jurídico de acordo com as necessidades e peculiaridades daquele momento.

É dizer: será serviço público tudo aquilo que a Constituição ou a lei o disser, desde que observadas as regras do regular processo legislativo. Portanto, pode mudar no futuro, admitindo ou excluindo serviços que outrora não eram assim classificados.

Noutro vértice, a complexidade das sociedades atuais – e de tudo que nela está contido – clamam um modelo regulatório alinhado as suas demandas por complementariedade de conceitos e de ofertas, em razão das diferentes demandas que surgem.

A regulação que acompanha e estrutura o serviço público, busca estruturar um regime jurídico alinhado à sociedade que se organiza por redes, com forte viés econômico e concorrencial, que nega estruturas verticalizadas e fomenta a fragmentação e segmentação dos grupos.

Assim, hodiernamente, os serviços públicos

(...) não têm ínsita em si a integração à esfera pública ou privada, ou seja, são atividades que, ontologicamente, poderiam pertencer a uma ou outra esfera, mas que o Constituinte ou o Legislador, em função de uma avaliação do interesse da coletividade em determinado momento histórico, entendeu que o Estado deveria, para cumprir as suas funções constitucionais de proteção dos liames sociais, tomar a atividade como sua. (ARAGÃO, 2013, p. 127).

A diversidade e, por que não, sofisticação social afastaram a uniformidade da regulação dos serviços públicos, admitindo que estes sejam disciplinados de maneira não uniforme, a partir de suas peculiaridades e especialidades.

O fortalecimento dos modelos democráticos nas sociedades ocidentais, ainda, impulsionou que modelos participativos e colaborativos aproximarem entes particulares ao Estado, demandando novas regras de organização para os serviços públicos e dos seus modos de prestação.

Surgem no vocabulário afeto ao assunto palavras como consenso, acordo e cooperação, indicando que as parcerias entre diversos entes públicos e entre agentes públicos e particulares incrementariam também os modos contratuais e a pluralidade de atores.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 sequer trouxe definição do que seria serviço público, estabelecendo, no lugar, parâmetros que conformam a área definida como típicos destes serviços.

A Constituição Brasileira de 1988 é uma Constituição compromissória, no sentido de que busca conciliar os diversos interesses públicos e privados e ideologias envolvidas em sua elaboração e na sua posterior aplicação. Não haveria como os serviços públicos escaparem a essa lógica, ainda mais sendo atividades que marcam a divisão entre a esfera pública e a esfera privada (ARAGÃO, 2013, p. 126-127).

É dizer: a proposta constitucional brasileira contempla distintas concepções doutrinárias acerca dos serviços públicos, a partir de duas características distintas contidas em seu texto.

A primeira delas, confere sentido subjetivo ao conceito de serviço público, indicar que este poderá ser assim classificado a partir dos sujeitos e do aparato estatal utilizado.<sup>2</sup>

Aqui, é definitivo o que preleciona o art. 175 da Constituição Federal, ao determinar que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988). Portanto, demonstrado o vínculo orgânico desse tipo de serviço com o Estado, limitando sua ampla e ilimitada transferência aos particulares.

Por outro lado, também se encontram prestigiadas as propostas que primam pela natureza objetiva, isto é, que buscam compreender os serviços públicos a partir das atividades que tragam em si a natureza pública.<sup>3</sup>

Assim, embora o texto constitucional não tenha delimitado o conceito de serviço público, fato é que a amplitude de modelos acabou por limitar o monopólio estatal das atividades relacionadas.

O movimento de contratualização diz respeito à “passagem da Administração autoritária à Administração soberana consensual”. Refere-se ao “aparecimento de uma nova mentalidade”, que está em expansão, onde o acordo aparece em substituição aos atos unilaterais de autoridade, trazendo a lume o que se tem chamado de Administração Pública consensual (GROTTI, 2023, p. 5).

A ampliação do espectro econômico retirou do Estado a atuação em atividades industriais e comerciais, com raras exceções: atividades exercidas em setores produtivos considerados estratégicos, perigosos ou de recursos finitos; atividades de baixo interesse empresarial; atividades essenciais à população economicamente menos favorecida; atividades ligadas ao progresso técnico-científico e desenvolvimento nacional; etc.

Em seu lugar, serão as atividades sociais que assumem o foco e passam a se confundir com a ideia de serviços públicos.

<sup>2</sup> Tal observação pode ser extraída, por exemplo, do texto do art. 39, §7º, da Constituição Federal.

<sup>3</sup> É o caso que se tem, por exemplo, no art. 223 da Constituição.



Portanto, também no caso brasileiro, não é demais afirmar que os serviços públicos pedem nova caracterização, já que a conceituação tradicional, parece-nos, não atende à complexidade contemporânea ou às novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade.

Assim, ao que nos parece, a noção hodierna de serviço público equipara-o a quaisquer outras atividades econômicas, salvo por uma particularidade: por terem como objeto a satisfação de direitos fundamentais – portanto, de grande relevância, são obrigações que, quando não impostas diretamente ao ente estatal, impõe-se a este o dever de garantir sua prestação à coletividade.

Se não se abandona a necessária participação do Poder Público na prestação de serviços desse tipo, a forma como se dá esta participação assume modelos híbridos (nem público e nem privado), em que o foco está integralmente conectado ao atingimento do interesse geral, a partir de regimes jurídicos próprios.

Conforme se verá, nesta seara, o pensamento proposto por Amartya Sen pode ser útil na compreensão do fenômeno e na proposição de novos caminhos.<sup>4</sup>

A partir do modelo de teoria da justiça que ele propõe, arranjos sociais, institutos e decisões políticas podem imiscuir em outros campos da ação estatal e, com isso, desenhar novas estratégias.

O movimento corrente sobre os serviços públicos, parece-nos, ao buscar se distanciar do debate sobre a forma para melhor caracterizar, e atender, coaduna com a proposta de Sen de propor um modelo de teoria da justiça conectado ao enfrentamento das injustiças concretas, alcançáveis e sanáveis.

É que qualquer conceituação que se atribua ao serviço público deve partir da realidade da sociedade que pretende defini-la, comprometida com as necessidades expressas naquele momento. Abandona-se, portanto, conceitos de serviço público transcendentais e obriga referido conceito a responder aos desafios imediatamente identificados.

Ademais, assim como Sen admite a legitimidade de correntes distintas que discutam a ideia de justiça, com argumentos que rechacem quaisquer proposições de que se possa prevalecer um único conceito de justo, da mesma forma, merece ser abandonada a

---

<sup>4</sup> A teoria proposta por Amartya Sen será objeto de aprofundamento em capítulo específico.

compreensão tradicional de que os serviços públicos possam ser caracterizados de maneira única ou a partir de um regime jurídico unificado.

Isto porque a complexidade das sociedades contemporâneas impõe que diferentes formas de existir e diferentes necessidades coexistam, pedindo do Poder Públicos que políticas e recursos sejam alocados de maneiras distintas, para atender a distintos arranjos sociais.

Daqui, minimamente duas reflexões são admissíveis. A primeira delas é de que, a depender do interesse geral que se pretende suprir, poderá ser necessária a edição de sistemas jurídicos e regulatórios que lhe suportem.

A segunda reflexão que nos parece pertinente é de que, assim como se admite que nenhum arranjo social seja perfeitamente justo, da mesma forma, nenhum conceito de serviço público, ou instrumento regulatório, seja perfeitamente adequado, o que demanda soluções customizadas de acordo com o interesse geral que se pretende atingir.

Uma proposta de teoria comparativa do serviço público – à moda do que fez Amartya Sen – indica a realidade como ponto de partida para a escolha de políticas e de instituições, que, por sua vez, somente se justificam a partir do compromisso de enfrentamento da realidade que fundamentou sua gênese.

É dizer: a noção de serviço público está diretamente conectada com a satisfação dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos ou que se venha a reconhecer, e, pois, conectado com os deveres do Estado ou em complemento à atuação deste.

Logo, trata-se do serviço público que surge a partir da justiça que é *nyaya* (da justiça percebida e realizada no mundo concreto) e não *niti* (da justiça institucional, idealizada e formal): um serviço público cuja proposta é ampla, abrangente e inclusiva, para além da forma, em prol do mundo que surge.

Neste âmbito, o argumento e o diálogo devem assumir papel central para o mapeamento de exigências e, sobretudo, para a construção dos conceitos que serão adequados para o momento que se vive.

O que se espera é que a atuação do Estado seja motor promotor do bem-estar humano, em alinhamento com o espírito constitucional.

Em analogia ao pensamento de Amartya Sen, devem os serviços públicos se comprometerem exclusivamente com o desenvolvimento das capacidades e com o incremento das liberdades que as pessoas experimentam, fomentando a infraestrutura necessária para a busca desses objetivos, dado que de natureza programática.

O que nos parece, portanto, é que surge uma proposta doutrinária menos ligada à forma que se dá ao serviço, já que orientada ao atingimento da vontade constitucional, por meio do compromisso de efetivação dos direitos fundamentais previstos.

Logo, haveria aqui um ponto de interseção entre a proposta de Amartya Sen e o esforço por dar concretude ao texto constitucional.

Se o que aquele autor pretende é o desenvolvimento das capacidades e a ampliação das liberdades humanas, no caso brasileiro, o ordenamento já os reconhece como válidos legítimos e necessários, trocando-lhes apenas os nomes e discriminando-os dentro de um grande gênero conhecido como direitos e garantias fundamentais.

À ideia de serviço público resta, portanto, coadunar com a reflexão encaminhada, fazendo-se instrumento para consecução do interesse público nos moldes em que este se apresenta, a partir do texto constitucional e com a participação, direta ou não, da autoridade estatal.

É dizer: faz-se necessária a transição do serviço público como prerrogativa do Estado para o serviço público como finalidade do Estado. Enquanto o primeiro dedica-se a reconhecer um privilégio estatal, o derradeiro está compromissado com o interesse público e a finalidade do ente estatal que é, em última instância, a de suprir as necessidades dos cidadãos.

## 1.2 MOBILIDADE E DIREITO À CIDADE

O fluxo migratório do campo para as cidades é fenômeno moderno, que deu origem aos grandes centros urbanos mundiais, sobretudo após o fenômeno da Revolução Industrial. No caso brasileiro, essa reorganização do espaço seria observada com maior intensidade a partir da segunda metade do século XX, momento em que a população urbana ganha esmagadora precedência sobre a rural (LEFEBVRE, 2011). Atualmente, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 84,72% das pessoas vivem em áreas urbanas (IBGE, 2023).

Já desde 1933, há registro de que o tema do deslocamento urbano e do acesso à cidade era problemático, identificando a necessidade de enfrentamento de desafios urbanísticos. A título de registro, a Carta de Atenas<sup>5</sup>, de 1933, oriunda do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, indica a eclosão dos problemas urbanos, já naquela época, mormente encontrados na sociedade europeia.

Já nesse tempo se reconhecia que os múltiplos interesses humanos: econômicos, políticos, sociais, psicológicos, fisiológicos etc. deveriam compor o debate sobre a organização das cidades. Isso porque a vida, individual e coletiva, só se desenvolve adequadamente quando supridas minimamente as necessidades que dignificam a pessoa e o seu grupo.

No caso do Brasil, a percepção de um país desigual e de uma sociedade desigual encontra ressonância, por exemplo, nos indicadores de má distribuição de renda e de riquezas que terminam por posicionar assimetricamente os cidadãos em termos de acesso aos direitos. Essa assimetria, que também é geográfica, considerando as disparidades entre as diversas regiões do país, e no interior das cidades, é fator importante a se considerar nos chamados fluxos migratórios, responsáveis pelos deslocamentos dos trabalhadores em busca de oportunidades de emprego regulado e de melhores condições de vida. Essa realidade contrasta com a previsão normativa, presente no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que prevê, dentre as diretrizes gerais, o planejamento do desenvolvimento das cidades “de modo a evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (art. 2º, inciso IV) (PORTO, 2015, p. 93-94).

É nesse movimento global que as sociedades, e as cidades, vão se tornando organismos complexos, com problemas e desafios em diversas áreas, que iriam desde a luta por políticas mínimas de saneamento até a disputa pelos espaços urbanos. Para as sociedades, as cidades passam a aglutinar o poder político, econômico, religioso, técnico, além de se converterem na unidade político-administrativa de onde se geria todos os interesses da comunidade. Em poucas palavras, as cidades se tornaram os centros gerais de produção, bem como espaços em que a dignidade humana deve ser exteriorizada.

Em que pese toda a contribuição urbanística decorrente da modernidade (projetos, planos urbanísticos, serviços – energia elétrica, telefone, gás, saneamento, embelezamento das cidades, necessidade de controle urbanístico, etc.), as cidades do século XXI têm por desafio reverter o processo de fragmentação e segregação a que estão submetidas. Fragmentação das políticas públicas, do território, segregação de um enorme contingente de cidadãos que não têm acesso à moradia regular, aos serviços e à infraestrutura das cidades. Para tanto, apontamos um ponto de partida. As cidades são um todo. Não se restringem ao urbano e precisam ter no centro de sua gestão não um urbanismo burocrático, de escritório, que busca a perfeição de formas, de linhas, mas que dialogue com a vida humana e que, sobretudo, implique na inclusão de todos os cidadãos à cidade (PRESTES, 2008, p. 29).

---

<sup>5</sup> A leitura da integralidade da Carta de Atenas por ser feita acessando o endereço: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>.

No mesmo sentido,

Assim, se entrevê, através de problemas distintos e do conjunto problemático, a crise da cidade. Crise teórica e prática. Na teoria, o conceito de cidade (da realidade urbana) compõe-se de fatos, de representações e de imagens emprestadas à cidade antiga (pré-industrial, pré-capitalista) mas em curso de transformação e de nova elaboração. Na prática, o núcleo urbano (parte essencial da imagem e do conceito de cidade) está rachando, e, no entanto, consegue se manter; transbordando, frequentemente deteriorado, às vezes apodrecendo, o núcleo urbano não desaparece. se alguém proclama seu fim e sua reabsorção no tecido, isto constitui um postulado e uma afirmação sem provas. o núcleo urbano não cedeu seu lugar a uma "realidade" nova e em definida, tal como a aldeia deixou a cidade nascer. E, no entanto, seu reinado parece acabar. A menos que se afirme mais fortemente, ainda, como centro de poder. (LEFEBRE, 2011, p. 21)

Desde a ocorrência do Fórum Social Mundial, em 2001, entidades da sociedade civil reconheceram conjuntamente a necessidade de se propor modelos sustentáveis de espaços urbanos, para que se tornassem promotores da vida humana digna, tendo como princípios a solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social.

Desde então, um conjunto de movimentos populares, organizações não governamentais, associações de profissionais, fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade civil comprometidas com as lutas sociais por cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis vêm construindo uma Carta Mundial do Direito à Cidade que estabeleça os compromissos e medidas que devem ser assumidos pela sociedade civil, pelos governos locais e nacionais, parlamentares e pelos organismos internacionais para que todas as pessoas vivam com dignidade em nossas cidades.

O Direito à Cidade amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e de seu entorno rural, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica em enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos.

Na cidade e seu entorno rural, a correlação entre esses direitos e a necessária contrapartida de deveres é exigível de acordo com as diferentes responsabilidades e situações socioeconômicas de seus habitantes, como forma de promover a justa distribuição dos benefícios e responsabilidades resultantes do processo de urbanização; o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade; a distribuição da renda urbana; a democratização do acesso à terra e aos serviços públicos para todos os cidadãos, especialmente àqueles com menos recursos econômicos ou em situação de vulnerabilidade (SUELO URBANO, 2009, p. 2).

Será no mesmo texto – conhecido então como Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que se encontrará definição para a expressão direito à cidade, nos termos seguintes:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. **É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado.** O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados

internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, **o transporte e outros serviços sociais**; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes (SUELO URBANO, 2009, p. 3). **Grifo nosso.**

É dizer, o direito à cidade significa o reconhecimento de um direito difuso coletivo, cuja tutela é outorgada à comunidade, sobretudo aqueles que se encontram em condição mais vulnerável, com o objetivo de promover a dignidade daqueles que existem nas cidades.

Em complemento à ideia:

O direito à cidade é um novo paradigma que fornece uma estrutura alternativa de repensar as cidades e a urbanização, com base nos princípios da justiça social, da equidade, do efetivo cumprimento de todos os direitos humanos, da responsabilidade para com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local. O direito à cidade como um direito humano coletivo emergente cumpre esse papel de ser o coração da nova agenda urbana constituída por princípios, ações, metas, indicadores e formas de monitoramento destinados ao modelo de cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis.

(...)

Essa definição traz a compreensão de um direito difuso para estabelecer que é um direito das gerações presentes e futuras a adotar, por analogia, o mesmo conceito do direito a um ambiente que deve ser preservado para as gerações presentes e futuras (SAULE JÚNIOR, 2016, p. 74).

Para Bianca Tavorari

A história conceitual delineada aqui permite entrever que, na medida em que ruas e praças das grandes cidades se estabelecem como palco privilegiado das lutas sociais recentes, o direito à cidade vai continuar a estar no centro das reivindicações populares e a figurar tanto como categoria analítica quanto como horizonte de emancipação. Isso mostra que o mote do direito à cidade consegue reunir os mais diferentes atores sociais, mais ou menos organizados. E isso acontece não só por ser possível projetar uma variedade grande de sentidos ao termo, mas também porque por meio dele é possível articular tanto a crítica social quanto uma crítica fundada na perda de autenticidade e de liberdade.<sup>42</sup> Movimentos por moradia, terra urbana e transporte público colocam em primeiro plano a miséria social de quem não tem casa, terra, não pode se locomover pela cidade ou vive na situação de despejo iminente. A precariedade das condições de vida evidencia a exploração e a desigualdade, repertório atrelado à crítica social. Essas demandas poderiam muito bem ser vocalizadas a partir de direitos específicos - direito à moradia, à terra e ao transporte -, mas vinculá-las ao direito à cidade deixa de tratá-las como questões isoladas. Já os movimentos que lutam por parques e cinemas de rua, contrários à construção de grandes projetos como shoppings e conjuntos de luxo, dão ênfase à perda de espaços de encontro, à inautenticidade dos bairros e à padronização das cidades. O repertório dessas demandas está vinculado a uma nova miséria urbana, na medida em que há uma luta para manter espaços característicos das cidades, por lazer e espontaneidade (TAVOLARI, 2016, P. 107).

O tema da mobilidade está inserido dentro da terceira parte do documento, dedicada ao desenvolvimento econômico, social, e cultural e ambiental das cidades:

**Parte III. Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades:**

(...)

**Artigo XIII. Direito ao transporte público e à mobilidade urbana:**

1. As cidades devem garantir a todas as pessoas o direito à mobilidade e circulação na cidade através um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis, segundo um plano de deslocamento urbano e interurbano, através de meios de transportes adequados às diferentes necessidades ambientais e sociais (de gênero, idade, incapacidades).

2. Será estimulado o uso de veículos não contaminantes e serão estabelecidas áreas reservadas aos pedestres de maneira permanente ou para certos momentos do dia.

3. As cidades deverão promover a remoção de barreiras arquitetônicas para a implantação dos equipamentos necessários ao sistema de mobilidade e circulação e a adaptação de todas as edificações públicas ou de uso público e dos locais de trabalho e lazer, para garantir a acessibilidade das pessoas portadoras de necessidades especiais. (SUELO URBANO, 2009, p. 11 e 12). **Grifo nosso.**

O acesso à cidade e ao transporte, em especial o transporte coletivo, dada sua capacidade de atender às faixas sociais economicamente mais desfavorecidas, são categorias cuja análise demanda integração se se pretende compreender a necessidade social imposta de serviço público de transporte de pessoas.

Isso significa que o transporte coletivo é um componente essencial para a efetivação do direito à cidade, aqui entendendo-o como a tutela constitucional que possuem todos os cidadãos de existir, conviver e participar da vida cidadina, percebendo os benefícios da vida coletiva, utilizando os serviços que a cidade oferece, e influenciando as decisões que afetam a vida comunitária.

O transporte coletivo é, portanto, além de um serviço público por si só, uma das principais formas de acesso aos serviços e oportunidades oferecidos pela cidade, como empregos, educação, saúde, lazer e cultura.

Sua ineficiência ou inacessibilidade implicam, na prática, numa limitação a um incontável número de pessoas – principalmente os mais pobres – que ficariam impedidas de participarem plenamente da cidade e de desenvolverem suas capacidades e liberdades, segundo o pensamento de Amartya Sen.

Adiante, o transporte público coletivo pode também ser o veículo para a integração da cidade e dos grupos sociais conviventes, combatendo a desigualdade social que coexiste dentro do espaço urbano, à medida que busque garantir o acesso equitativo aos serviços e oportunidades para todos.

Neste ponto, uma diferenciação é necessária, para que bem se compreenda o que significa mobilidade urbana:

o atendimento das necessidades das pessoas de deslocamento no espaço urbano, que pode ser feito a pé ou por meio de veículos de transporte motorizados ou não motorizados. (IPEA, 2011, p. 03).

Assim, mobilidade urbana e, nela inserido, o transporte coletivo, é parte promotora e, ao mesmo tempo, produto do fenômeno de expansão dos limites urbanos. Pode ser, a depender das escolhas realizadas, agente promotor da democracia e dos direitos fundamentais – sendo o direito ao transporte também um deles, ou o fantasma que impede e limita as liberdades dos cidadãos.

### 1.3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE

Christopher Thornhill (2023), durante *workshop* ministrado no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, indica que o processo de produção de constituições é pendular e oscila entre dois extremos: constituições produzidas em ambientes cujo fator militar é determinante e, noutro ponto, aquelas produzidas em ambientes cuja ideia de bem-estar social (*welfare state*) se encontra disseminada.

Em ambos os casos, sustenta o Professor Thornhill, a incorporação de direitos fundamentais (neles incluídos os direitos sociais) em democracias constitucionais se deu a partir da identificação da necessidade da melhoria da qualidade de vida das populações, outrora classificada por meio da dicotomia tropa ou população colonizada e que, gradativamente, vai assumindo voz e legitimidade no teatro democrático, de modo a buscar maior participação e o reconhecimento de normas que incrementassem suas condições de vida.

Assim, a estrutura contemporânea de relacionamento estabelecido entre Estado, cidadãos e a comunidade foi sendo erigida sobre um determinado grupo de direitos que o texto constitucional classifica como fundamentais, aos moldes do que se proporia pela primeira vez em 1949, com a Lei Fundamental de Bonn.

É a partir do referido dispositivo que se passa a reconhecer que os direitos fundamentais têm aplicação direta, independente de atuação legislativa complementar ou de



quaisquer vinculações entre os poderes estatais. Nos dizeres de Canotilho, é típico do direito social, quando objetivado, tornar-se meio para que se dê a hermenêutica, atuando ainda para o direcionamento e a completude do sistema jurídico (CANOTILHO, 1993).

Volker Epping sustenta que os direitos ditos fundamentais possuem uma camada ou dimensão objetiva e uma outra subjetiva. Na dimensão objetiva, espera-se que o Estado se abstenha de fazer algo. Por sua vez, na dimensão subjetiva, surge a legítima expectativa nos cidadãos de exigir que se faça algo.<sup>6</sup>

Parcela relevante da doutrina ainda dispõe que os direitos sociais devem observar a três características distintas (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016). A primeira delas é função de defesa, que

ligado à dimensão do direito das liberdades civis, versa sobre a possibilidade do cidadão opor-se ao Estado, que, diferentemente dos demais casos, basta que este se abstenha de prática de atos ofensivos à dignidade para ver sua eficácia de *status negativus* atingida (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016, p. 13-14).

Uma segunda característica dos direitos sociais é a sua natureza injuntiva, ou seja, que demanda a elaboração de esforços estatais, no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo, para a produção de políticas públicas, programas e demais estratégias e instrumentos que coordenem a atuação pública, para atingimento dos objetivos determinados.

Ademais, tal qual os demais direitos sociais, o direito ao transporte se trata de norma de caráter aberto, onde “a constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na forma e medida em que o direito social de ser assegurado, o chamado “livre espaço de conformação (*Ausgestaltungsspielraum*)”, onde o Poder Público não pode se furtar sob pena de configuração de inconstitucionalidade por omissão (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016, p. 14).

Por fim, os direitos sociais e, por consequência, o direito ao transporte, são também de natureza prestacional, isto é, coadunam com o pensamento de que estão prontos e devem ser entregues ao cidadão, na condição de serviços ou bens, em consonância com a Constituição Federal e com a política pública produzida pelo ente estatal.

Aqui, repisamos: os direitos sociais não compõem o rol das normas de natureza programática e, por isso, melhor convivem com as ideias do que com a prática constitucional. Antes, são compromissos de prestação estatal ao cidadão, que extrapolam o campo da expectativa e atuam na efetivação de direitos subjetivos.

---

<sup>6</sup> Outros autores falarão em dimensão negativa (quando se impõe ao Estado o dever de inação) e uma dimensão positiva (quando se impõe ao Estado o dever de agir).

Se no Brasil o debate acerca dos direitos sociais, na qualidade de deveres estatais, embora constitucionalmente previstos desde a Era Vargas, ganhariam especial robustez na Carta Constitucional de 1988, é fato que o tema já orbitava as legislações ocidentais desde a segunda metade do século XIX, mais especificamente com a Revolução Francesa.

Embora não seja objeto desta tese, inegável as contribuições ofertadas pelos levantes populares majoritariamente burgueses que se deram no mesmo período, em especial, mas não exclusivamente, o exemplo estadunidense, a Revolução Mexicana ou a Constituição Alemã de Weimar.

Ultrapassado o trauma da Segunda Guerra Mundial, o tema dos direitos sociais retorna ao teatro global culminando com a criação da Organização das Nações Unidas e, em seguida, com a redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Referido documento esculpiu em seu conteúdo o reconhecimento de alguns direitos humanos<sup>7</sup>, ditos mínimos, denotando o reconhecimento no plano internacional dos direitos sociais, que foram alçados a direitos sociais.

Desta feita, a constatação da fundamentalidade do direito em comento orienta-se pelos ensinamentos de Robert Alexy, forte em Joaquim José Gomes Canotilho e Ingo Wolfgang Sarlet, este último inspirado nos anteriores e dirige o raciocínio no sentido de que os institutos jurídicos voltados à proteção especial da dignidade da pessoa humana, notadamente naquilo que atualmente se intitula “mínimo existencial”, deve servir de elemento norteador das políticas nacionais, com aspiração no constitucionalismo clássico, objetivando os limites e parâmetros dos atos estatais em todas suas instâncias (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016, p. 3).

No caso brasileiro, não é demais repisar que a Constituição Federal reconheceu majoritariamente no art. 6º o rol de direitos sociais. A partir da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n. 74/2013 (na Câmara dos Deputados, recebeu o n. 90/2011, de iniciativa da Deputada Luiza Erundina), o direito ao transporte (que, à época, cogitou-se

---

<sup>7</sup> A título de exemplo, assim se tem na Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (1948):

Artigo 22. Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Artigo 23.

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

denominar de direito à mobilidade) passa a compor a lista dos direitos sociais constitucionalmente previstos. E assim justifica a alteração:

Vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano, o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviço, como é de amplo conhecimento, a economia de qualquer país fundamenta-se na produção e no consumo de bens e serviços, como também no deslocamento das pessoas, ações que são mediadas pelo transporte.

Desse modo, o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transportes pode tornar determinante a própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção.

Portanto, a evidente importância do transporte para o dinamismo da sociedade qualifica sua posição na relação dos direitos sociais expressos no art. 6º da Constituição (BRASIL, 2011, p. 2-3).

A mudança no texto do art. 6º, como se viu, destaca o transporte (com especial destaque na justificação para o transporte público), do rol dos serviços públicos. Ademais, interessante observar que a justificação do projeto de emenda à Constituição Federal também reconhece o transporte como meio de destaque para efetivação de outros direitos fundamentais, à medida que exerce “função social vital”.

No mesmo sentido, é possível admitir que o texto da Carta Constitucional de 1988 já previamente reconhecia ao serviço público de transporte coletivo condição especial, sobretudo ao tornar expressa sua essencialidade: Conforme se tem no texto constitucional, em seu art. 30, V, 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” (BRASIL, 1988).

Ademais, o tema impõe o registro de que o princípio da dignidade da pessoa humana é elemento basilar do texto constitucional nacional e, por consequência, do ordenamento brasileiro, o qual, nas palavras da doutrina dominante

(...) vincula e obriga todas as ações e políticas públicas, pois o Estado é tido como meio fundado no fim que é o homem, ao qual se há de respeitarem sua dignidade fundante do sistema constituído (constitucionalizado). É esse acatamento pleno ao princípio que torna legítimas as condutas estatais, as suas ações e as suas opções. (ROCHA, 1999, p. 7).

O exercício da cidadania plena demanda como pré-requisito uma existência minimamente digna, delegando ao sistema jurídico o dever de criar mecanismos que visem reduzir as desigualdades sociais, por meio da força normativa que transforma a realidade.

Contudo, a questão é que o direito ao transporte, sobretudo nas sociedades hodiernas, para ver-se efetivo, deve ser conjunto permeável, em que outros interesses e direitos da

comunidade possam perpassar e com eles se estabeleça simbiose, sem a qual, a vida urbana não seria possível.

Em poucas palavras, não é possível assegurar o direito fundamental ao transporte sem o inserirmos no âmbito da mobilidade urbana e do desenvolvimento sustentável das cidades. Neste soar, pertinente o prescreve o art. 182 da Constituição Federal, integrante do Capítulo que trata da Política Urbana:

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** (BRASIL, 1988). **Grifo nosso.**

Por sua vez, o texto constitucional estabelece ainda como competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988, art. 21, XX).

Como competência privativa da União, estabeleceu o dever de legislar e estabelecer as “diretrizes da política nacional de transportes” e sobre “trânsito e transporte” (BRASIL, 1988, art. 22, IX e XI, respectivamente).

Na condição de compartilhamento da competência entre União, Estados e Distrito Federal, a Constituição Federal estabeleceu a responsabilidade para legislar sobre direito urbanístico (BRASIL, 1988, art. 24, I).

Portanto, falar em direito ao transporte na forma como o quer o texto constitucional é reconhecer que, antes, há de se pensar o espaço urbano, sobretudo a partir do axioma de que o acesso à cidade (e ao que ela oferece) é diretamente proporcional à efetivação dos direitos fundamentais.

Noutro ponto, a constitucionalização do direito ao transporte implica não somente no dever estatal de garantir a todos o acesso ao transporte, mas de promover políticas públicas que busquem incentivar o uso de modais eficientes e sustentáveis.

Ademais, implica ainda no debate sobre a mobilidade que, juntamente com o direito à cidade, compõem o núcleo fundamental que tutela o amplo deslocamento das pessoas, na forma que melhor lhe aprouver e de acordo com sua condição e necessidade individual.

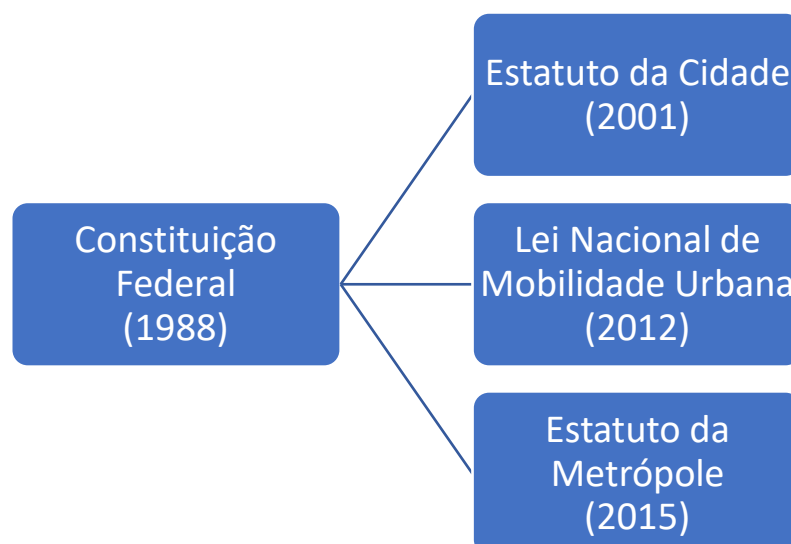
Tem-se também que o direito ao transporte é garantia-meio, isto é, sua efetivação é instrumento reforçador para o acesso aos demais direitos – dentre eles, os direitos sociais,

assegurando o mínimo necessário à dignidade e ao exercício da cidadania, como defendido previamente.

Por fim, uma questão que parece permanecer é sobre a razão de alçar o direito ao transporte ao rol de direitos sociais, quando consideramos que a regulação desse direito fundamental já estaria previamente estabelecida no texto da Constituição Federal e complementada pela legislação ordinária: Estatuto da Cidade e Lei Nacional de Mobilidade Urbana, principalmente.

E a resposta, parece-nos, está ligada ao grau de preponderância e legitimidade da ação estatal que se pretende conferir ao tema. É dizer: tornar o direito ao transporte um direito social e, portanto, fundamental, significa conferir ao mandamento o *status* de norma com prevalência sobre as demais, seja no aspecto pragmático – isto é, de estabelecimento das políticas públicas e de priorização na destinação dos recursos do orçamento, seja no aspecto dogmático, que conclama a atuação estatal sempre que a ele for levada queixa que decorra da inobservância da norma.

A seguir, avançamos o debate para os esforços de materialização da vontade constitucional por meio da construção de um “sistema” infraconstitucional de normas orientadas ao planejamento dos espaços urbanos e da mobilidade.



Para melhor visualização, apresentamos o seguinte esquema:

Além disso, como é típico dos sistemas normativos que se fundamentam em modelos de exercício do poder estatal semelhantes ao nosso, a concretização do texto constitucional se

dá de forma gradativa e dialética, apoiando-se no poder judiciário como caminho para os avanços ocorram. Assim, detidos nessa análise, nos derradeiros itens, inserimos ainda discussão sobre o papel do judiciário na efetivação do direito social objeto desta tese.

### 1.3.1 O Estatuto da Cidade

Aliás, é a partir desses ditames que se estabelece a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana no país.

A busca pela função social da propriedade urbana, a preocupação com a tutela ambiental, a criação de instrumento de planejamento como é o caso dos planos diretores, o parcelamento ou a utilização compulsória são exemplos dos mecanismos que a norma buscou reconhecer para promoção da garantia do direito à cidade a todos os que nela existem.

Com o escopo de democratizar a gestão do espaço urbano e promover o direito fundamental à cidade, a norma estabelece, dentre outras diretrizes, a

Art. 2º, I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

E

Art. 2º, V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (BRASIL, 1988).

Ou seja, o legislador passa a reconhecer com requisito para efetividade do direito à cidade sustentável, o acesso ao transporte, tendo este como o serviço público adequado para consecução dos interesses e necessidades da população.

Ainda, um olhar mais acurado no art. 2º nos permite concluir que as cidades não são espaços de exploração ilimitada, devendo guardar compromisso com a promoção do bem-estar social, sobretudo com a equilibrada distribuição dos aspectos positivos e negativos propiciados pelo fenômeno da urbanização:

Art. 2º, VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (BRASIL, 1988)

E

Art 2º, IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (BRASIL, 1988).

O que a lei indica é o axioma de que a cidade se justifica à medida que, respeitada a sustentabilidade ambiental, social e econômica, esta se torne instrumento de promoção do bem-estar humano, para além de mero centro para concentração da produção industrial e acumulação de riquezas.

Em alinhamento com o pensamento de Amartya Sen previamente apresentado, o legislador propõe que as cidades extrapolem a função econômica para se tornarem centro de expansão das liberdades e incremento das capacidades, dando a esse movimento o nome de direito à cidade.

E aqui cabe um aparte.

O direito ao transporte esculpido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade como motor da justiça não pode ser visto como a garantia do ir e vir no trajeto da casa ao trabalho e vice-versa, numa clara conotação econômica, apenas.

Em nosso sentir, a segregação espacial em zonas dedicadas à moradia e espaços eminentemente econômicos, embora possam fazer algum sentido numa lógica cartesiana de planejamento dos deslocamentos, desumaniza e, portanto, não serve à justiça.

O transporte a que fazemos referência, e acreditamos, está esculpido no ordenamento jurídico brasileiro como medida de redução das injustiças, na condição de ferramenta que retira limites e fronteiras, conferindo amplo acesso das pessoas aos diferentes espaços e oportunidades. A mobilidade e o transporte devem ser vistos como mecanismos de liberdade e não somente como instrumento de organização social.

Por outro lado, o filme que encontramos nas cidades brasileiras indica uma caótica distribuição dos territórios, alinhada com interesses que, por vezes, buscam reduzir a cidades aos interesses mercantis.

Aliás, a dificuldade de garantir que as populações mais pobres acessem minimamente os locais de trabalho, sobretudo por meio do transporte coletivo, indicam o protagonismo que o transporte e o direito à mobilidade assumem na discussão sobre o acesso à cidade.

A insatisfação decorrente da má prestação deste serviço público e o encarecimento das tarifas cobradas dos usuários, inclusive, foram motivadores para manifestações populares, que se disseminaram pelo Brasil a partir dos anos 2000. É o caso, por exemplo, da “Revolta do Buzu”, ocorrida em 2003 na cidade de Salvador ou o Movimento do Passe Livre, de expressão nacional, surgido a partir de 2005, mas que seria mais fortemente percebido a partir dos protestos organizados em várias capitais brasileiras contra o aumento das tarifas: não é pelos R\$ 0,20!<sup>8</sup>

Além disso, a evidente carência na oferta de meios de deslocamento a partir de modais coletivos ou públicos, que compõem a mobilidade urbana sustentável nos termos do que propõe o art. 5º, II, da Lei nacional de Mobilidade Urbana, acabaram por fomentar o uso do transporte individual, tomando espaços públicos e agravando a deficiência no acesso à cidade por parte da população menos favorecida.

### 1.3.2 A Lei Nacional de Mobilidade Urbana

Por sua vez, será seguindo os mesmos que ditames que será editada a Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012 – ou Lei Nacional de Mobilidade Urbana, com o objetivo de

contribuir para o **acesso universal à cidade**, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012, art. 2º).  
**Grifo nosso.**

Esta norma definirá mobilidade urbana como “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (BRASIL, 2012, art. 4º, II) e o transporte público coletivo como “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público” (BRASIL, 2012, art. 4º, VI).

---

<sup>8</sup> O tema, como dissemos, teve repercussão nacional e tomou as páginas dos meios comunicação de massa. Abaixo, seguem alguns exemplos meramente rememorativos:

- G1: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/protestos-dos-20-centavos-revelaram-descrenca-com-o-avanco-da-economia-veja-o-que-mudou-ate-agora.ghtml>>. Acesso: 06 mar 2023.
- Carta Capital: <<https://www.cartacapital.com.br/cultura/nao-era-pelos-20-centavos/>>. Acesso: 06 mar 2023.
- Jota: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nao-foi-pelos-20-centavos-05072017>>. Acesso: 06 mar 2023.



É também atributo da Lei Nacional de Mobilidade reunir em um único texto normativo uma série de princípios aplicáveis à mobilidade e à prestação do serviço público de transporte coletivo.

A universalidade e equidade de acesso e de uso do espaço público de circulação, além da eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano são, dentre outros, princípios cristalizados no texto da lei.

No caso do transporte público coletivo, é trazida ainda a diretriz de prioridade deste modal sobre os demais transportes motorizados, inclusive na edição de projetos estruturadores do território ou indutores do desenvolvimento urbano.

Em diálogo com o Estatuto da Cidade, são estabelecidas ainda diretrizes para a política tarifária do transporte público coletivo, discussão que reforçará a ideia de que este serviço público extrapola o conceito tradicional, em especial, quando se observa a exigência legal de garantia da sustentabilidade econômica do transporte coletivo sem, contudo, afetar características como a universalidade ou modicidade.

Importante notar que há um capítulo inteiro da lei dedicado à regulação do serviço de transporte público coletivo, que é inaugurado por dispositivo que trata do tema tarifário.

Nela, além das exigências de ampla publicidade e de concorrência pública, a lei ainda divide, em nosso sentir acertadamente, a tarifa de remuneração em preço público (ou tarifa pública) e outras receitas necessárias ao custeio do serviço:

## CAPÍTULO II

### DAS DIRETRIZES PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

(...)

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

(...)

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante (BRASIL, 2012).

Aliás, a questão da política tarifária, além de receber parcela relevante da atenção do legislador infraconstitucional e do pensamento científico acerca do transporte público, constitui uma forma distinta de se compreender e operacionalizar o transporte, a depender da metodologia de cálculo e pagamento da tarifa pública.

Em breves palavras, a prática contratual tem admitido duas soluções distintas: a remuneração pelo serviço se dá por meio do pagamento exclusivo de tarifa pelo usuário ou, para sustentação do contrato e continuidade da prestação de serviços, demanda-se, além do pagamento da tarifa pública, um subsídio complementar estatal.

Será com base nesta previsão que, e aqui se pretende demonstrar a relevância do aparte, se concentrará a discussão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, intimamente ligado à promoção do bem-estar social, embora agravado pela dificuldade de distribuição dos recursos arrecadados pelo Estado, especialmente em regimes federativos.

Uma terceira via, contudo, alimenta a hipótese subsidiada pelas conclusões de parcela do pensamento científico segundo a qual seria possível conferir maior (ou integral) viabilidade aos sistemas de transporte coletivo, desde que observadas regras de otimização da prestação do serviço à população.

O fato é que na forma como expresso na Lei Nacional de Mobilidade Urbana há de se distribuir a responsabilidade pelo custeio do transporte público coletivo, desde que se garanta a efetivação do direito estampado no texto constitucional.

É o que leciona Marçal Justen Filho, acompanhado por Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao, analogamente, reconhecer que

a imposição judicial de responsabilidade, assim como a sua assunção convencional movida pelo propósito de mitigação de danos, não afeta o arranjo contratual entre o poder concedente e o concessionário. A matriz de riscos estipulada no contrato não é alterada. Se o concessionário assume obrigações que competem ao poder concedente, detém direito ao ressarcimento correspondente (JUSTEN FILHO, M; PEREIRA, C. G; SCHWIND, R. W; MARTIM, L. P. 2016, p. 121).

De se ressaltar, que a leitura coaduna com a previsão constitucional, indicando, que a responsabilidade e, por consequência, o risco da atividade econômica objeto do contrato administrativo deve ser distribuído entre poder concedente e operadores, sejam estes públicos ou privados.

Completa José dos Santos Carvalho Filho:

Diante disso, passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrentes de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior. Surge, então, a teoria do risco administrativo, com fundamento na responsabilidade objetiva do Estado (CARAVALHO FILHO, 2014, p. 556).

Os autores partem da adequada premissa de que a delegação da prestação de serviços públicos não afasta a sua natureza e, portanto, ainda que em última instância, impõem ao Estado a responsabilização decorrente do risco contratual. Logo, não se deve negar o entrelaçamento do conceito de serviço público com a assunção dos riscos de prestação do serviço público, com o fim de se manter o equilíbrio e a continuidade da oferta.

Portanto, nos parece que a Lei n. 12.587/2012 quer dizer estabelecer é que qualquer esforço de revitalização do modelo jurídico-contratual deve passar, necessariamente, pelo reequilíbrio do risco contratual. Tal previsão não significa, obrigatoriamente, que a revisão de que trata a norma abandonaria conceitos estabelecidos. Novamente, é o Professor Marçal Justen Filho que oferece contribuição definitiva ao afirmar que

Tradicionalmente, se afirma que o concessionário presta o serviço por sua própria conta. Essa solução apenas pode ser admitida em termos. Afirmer que o concessionário presta o serviço por sua própria conta reflete uma concepção política e jurídica não mais vigente. A afirmação dos conceitos fundamentais de direito público tornou insustentável interpretar a fórmula literalmente. Se o serviço permanece sendo público, não é possível afirmar que ele é prestado por 'conta' do concessionário. É evidente que o serviço delegado é prestado por conta do poder concedente. O concessionário atua em nome próprio e assume inúmeros direitos e deveres, mas o poder concedente ainda detém a titularidade do serviço. Por isso, é incorreto atribuir exclusivamente ao particular todos os riscos decorrentes da avença. Isso somente seria possível se a concessão caracterizasse o serviço como exclusivamente privado (JUSTEN FILHO, 2015, p. 758).

Forçoso ressaltar que a releitura dos riscos que decorrem da prestação do serviço público, nos termos do que propõe a Lei Nacional de Mobilidade Urbana, além da busca pelo alinhamento ao que dispõe o texto constitucional, admite a proposição de hipótese que admita um novo modelo jurídico de prestação de serviço público de transporte coletivo urbano, sobretudo com a renovação do conceito de serviço público

Como consequência, deve surgir uma proposta de regime jurídico híbrido de contratação e regulação do serviço público de transporte público coletivo o qual, de um lado, admite o controle dos marcos ligados às necessidades públicas mais agudas ou aos objetivos públicos a serem alcançados, mas, noutro ponto, admite a complementariedade, a inovação tecnológica e a livre iniciativa, tornando dinâmico o exercício do equilíbrio contratual e o atendimento ao interesse público.

Tornando à Lei Nacional de Mobilidade Urbana, o que se nota é a tentativa de priorização e instrumentalização do direito ao transporte para garantir o acesso do cidadão às funções da cidade:

Nessa linha o instituto direciona positivamente o Estado para agir na elaboração de um Sistema de Circulação e Transportes, com articulação intra e interurbana, para que o deslocamento se dê em tempo considerado ideal, razoável, de modo confortável e seguro (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016, p. 5).

Referido esforço, ainda, demanda a promoção, discussão e priorização das políticas de mobilidade, priorizando-se os modais não motorizados e coletivos, ecologicamente sustentável e que afaste o segregacionismo urbano.

É dizer: cidades feitas para as pessoas e não para os veículos. Numa extensão lógica, serviços públicos feitos para pessoas e não para o Estado.

### 1.3.3 O Estatuto da Metrópole

A Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, institui o Estatuto da Metrópole e estabelece

(...) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a a es que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no   3  do art. 25 e no art. 182 da Constitui o Federal (BRASIL, 2015, art. 1 ).

Portanto, visa responder   complexifica o dos espaços urbanos que, em razão do crescimento percebido, passou a aglomerar diferentes cidades, constituindo as regiões metropolitanas.

Aqui a norma faz importante avanço ao definir a aglomera o urbana como a “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, **caracterizada por complementaridade funcional e integra o das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas**” (BRASIL, 2015, art. 2 , I. **Grifo nosso**).

Portanto, elemento constituidor das aglomerações urbanas é o reconhecimento de que exista entre os Municípios agrupados a complementariedade e integração na prestação de funções ou serviços públicos.

Em seguida, a mesma norma busca esclarecer o que seria a função pública de interesse comum: “**política pública ou ação nela inserida** cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes (BRASIL, 2015, art. 2º, II. **Grifo nosso**).

Para que se realize a gestão e a governança entre os vários entes federativos organizados sobre aglomerados urbanos ou regiões metropolitanas, o Estatuto da Metrópole oferece uma série de instrumentos (capítulo IV da norma) organizados segundo um plano de desenvolvimento urbano integrado, que é o

(...) instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana (BRASIL, 2015, art. 2º, IV).

Tais instrumentos, que podem ser, além do plano de desenvolvimento urbano integrado, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas. Além de outras hipóteses previstas no artigo 9º do Estatuto da Metrópole devem servir à realização da governança federativa, que é o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados daquela aglomeração para execução das funções públicas de interesse comum.

A norma, também, reconhece expressamente que as normas de direito urbanístico previstas no Estatuto da Cidade permanecerão em vigor (art. 1º, §2º) e que sua observância não afasta a exigibilidade do plano diretor dos municípios integrantes de regiões metropolitanas (art.9º, §2º).

#### **1.3.4 Poder Judiciário e o direito social ao transporte**

Como visto previamente, incumbe aos poderes Executivo e Legislativo a responsabilidade por propor, estabelecer, coordenar e executar as políticas públicas e demais

ações governamentais que darão efetividade ao conteúdo previsto no texto constitucional e legislação infraconstitucional. Assim, não parece ser atividade típica do Poder Judiciário a atuação positiva para a promoção de referidas políticas ou mesmo a intervenção nas políticas que são engendradas pelos demais poderes.

Entretanto, é sabido, a interferência do Judiciário é admitida – e até esperada – nas hipóteses em que há manifesta violação das atribuições que a Constituição e a legislação que a acompanha são ignoradas pelo agente público.

Cabível, pois, a judicialização em face daqueles legitimados pelas competências para a elaboração e execução das políticas públicas afetas ao direito do transporte, devendo ser considerado, assim, verdadeiro direito subjetivo (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016, p. 15).

Assim, se o direito ao transporte, na qualidade de direito social, é considerado um direito subjetivo, todas as eventuais violações ou inobservâncias ao que dispõe impõem ao Judiciário o dever de se manifestar, observadas as condições de legitimidade e adequação do ato de provocação.

O desafio surge da amplitude que texto constitucional, que admitiu para o referido direito o que, como visto anteriormente, demanda a verificação de uma série de pressupostos antes da manifestação judicial:

(...) a concessão ou não de tais direitos via judicialização depende da verificação de (a) a existência de política pública; (b) a adequação de sua execução; e, a (c) compatibilidade das condicionantes de realidade na relação entre a necessidade para a manutenção da dignidade (mínimo existencial) e disponibilidade de recursos financeiros (reserva do possível) (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016, p. 16).<sup>9</sup>

É que não basta a previsão textual constitucional para a plena exequibilidade do que se tem. Antes, há de se reconhecer a existência de forças políticas, administrativas e sociais, as quais, apoiadas no sistema jurídico vigente, darão o tom interpretativo, a priorização da pauta e a concentração de esforços para deslinde e efetivação dos interesses.

Ainda, na efetivação do direito, relevante ainda uma certa lógica proporcional, que limite, dentro da reserva do possível, aquilo que é pleiteado com o que razoavelmente pode ser exigido.

---

<sup>9</sup> Para os fins deste excerto acadêmico, consideramos como mínimo existencial, em alinhamento ao pensamento de parcela relevante da doutrina, tudo que for indispensável à manutenção digna da pessoa, preservando sua autonomia e vontade. Ainda, entendemos que o mínimo existencial deve ser oferecido pelo Estado a todos aqueles que não podem provê-lo a si, de modo que não podem ser alegadas contingências financeiras pelo ente estatal no esforço para afastar a obrigação.

De fato, é desafiante para o Poder Judiciário o dever de equilibrar a plena efetivação dos direitos sociais com as possibilidades estatais. Contudo, relembramos que o direito ao transporte, além de fundamental, configura-se também como intermédio para a consecução de outros direitos, muitos deles também fundamentais. Assim, a exclusão de pessoas do direito de deslocamento sobre os espaços urbanos, sobretudo, pode causar também a limitação no exercício de outros direitos e, talvez, afetando o próprio mínimo existencial.

### **1.3.5 Tutela judicial, processo estrutural e direitos sociais**

Como visto, um dos maiores desafios dos Estados constitucionais, nos parece, é dar concretude e efetividade à vontade manifestada via do texto constitucional. Neste mesmo diapasão, é ponto pacífico que é dever deste mesmo Estado e, por via direta, da sociedade em que ele é inserido, estabelecer e promover um nível mínimo de equidade entre os cidadãos (QUINTAS, 2016, p. 31).

Para tanto, é que surgem os direitos sociais como medidas que visam estabelecer tais padrões mínimos de igualdade entre os indivíduos, exigindo do Estado ações positivas, executivas e legislativas, com vistas ao atingimento do conteúdo estabelecido pela Constituição.

Ademais, o surgimento do que se convencionou denominar de Estado Social, isto é, um ente com funções e estrutura expandidas e atuante na regulação de relações sociais e econômicas que, em modelos diversos, caberiam à esfera privada, criou demandas que extrapolam a capacidade de resposta do legislador e do administrador público.

Tal fenômeno, somando à constitucionalização dos direitos sociais ampliou e requisitando a participação do Poder Judiciário na tutela desses direitos e, talvez, na esfera de atuação dos demais poderes.

É inegável a relação entre o processo estrutural ou, como prefere Owen Fiss, a demanda ou reforma estruturais, e a concretização de direitos sociais.

Para Linda Mullenix, tais instrumentos surgem como um esforço legislativo liberal de expansão dos direitos civis e das liberdades, como um mecanismo para concretização de

direitos materiais. No caso estado-unidense, por exemplo, após reforma sofrida em 1966, tal ferramenta foi bastante utilizada para a promoção de reformas históricas de justiça social:

Durante os assim chamados anos dourados das *class actions*, advogados devotados a causas de interesse público manejaram *class actions* para integrar sistemas escolares, desmontar manicômios, reformar as condições do sistema penitenciário, bem como para impugnar leis discriminatórias acerca de alojamentos públicos, além de levar ao judiciário diversas formas de discriminação no trabalho (MULLENIX; DANTAS, 2018, p. 2).

Owen Fiss define a demanda estrutural como

o processo pelo qual são dados significado e expressão concretos aos valores incorporados em um texto jurídico dotado de grande autoridade, tal como a Constituição (FISS, 2004, p. 105).

Para o autor, a principal ameaça à vontade constitucional não reside na ação individual, mas nas burocracias do Estado moderno. Assim, e aqui surge outra relevante conclusão alcançada pelo pensador, o enfrentamento de referidas ameaças aos valores constitucionais só pode ser efetivo se se propor a reestruturar o Estado, reorganizando sua burocracia.

Para Fiss, esse novo modelo de processo judicial – reforma estrutural – representa um relevante avanço para a sociedade moderna e para o papel do Judiciário na tarefa adjudicante: talvez uma de suas características mais relevantes não resida na busca pela indenização por prejuízos ocorridos no passado, mas o debate das reformas estruturais e o estabelecimento de ações que evitarão que os danos voltem a ocorrer no futuro.

É dizer: as *structural injunctions* – instrumento utilizado pelo direito estado-unidense no âmbito das demandas estruturais que busca a satisfação dos valores previstos constitucionalmente – não têm o olhar tradicional para o passado que se vê usualmente nos comandos judiciais. Ao contrário, buscam estabelecer padrões de comportamentos futuros, exigindo um processo de contínuo cumprimento, o que prolonga o envolvimento do juízo com a causa. Assim, as *structural injunctions* são decisões judiciais que buscam revisar a estrutura de serviços públicos, de modo a dar efetividade aos valores constitucionais. (BAUERMANN, 2017).

Tornando ao exemplo norte-americano, sustenta Fiss que, após o caso *Brown vs Board of Education*, a reforma estrutural surgiu como modelo padrão para os litígios de natureza constitucional, tornando-se tão amplo quanto o próprio Estado, já que extrapolaria o tema da segregação racial nas escolas para tratar de assuntos como atuação policial, presídios, instalações de saúde, emprego etc. (FISS, 2004).



Enquanto o processo tradicional parte da premissa psicológica de que o impasse surge em um universo composto exclusivamente de indivíduos os quais, incapazes de dar solução ao caso adjudicam a questão a um terceiro estranho (no caso, o juiz), nas demandas ou processos estruturais tais premissas são insuficientes.

O processo estrutural rejeita o tradicional modelo tripartite, já que, nele, admite-se a interação de diversas partes, além de um conjunto de interesses e perspectivas concorrentes, que orbitam um órgão decisor, por meio de uma série de questões.

Assim, enquanto os litígios coletivos são conflitos entre interesses juridicamente relevantes em que uma das partes é vista como uma coletividade titular de direitos ou deveres, os litígios coletivos estruturais possuem essas mesmas características, mas com um importante elemento adicional: os direitos da coletividade não são violados por uma ação específica da outra parte, mas decorrem de um estado de coisas contrário ao direito, cuja mudança depende, geralmente, da reestruturação de uma política, programa ou instituição pública (VITORELLI, 2018, p. 340).

Desta feita, os litígios estruturais são caracterizados por uma interligação de interesses particulares em um mosaico complexo, de forma que só é possível atender ao interesse particular depois de determinar o quadro geral dos interesses envolvidos (PUGA, 2014, p. 48). Além disso, há a possibilidade de que as esferas jurídicas de terceiros, que não integram o conflito, sejam afetadas pela decisão judicial que intenta solucioná-lo (ARENHART, 2017, p. 423-424). Para Galdino (2020, p. 239-241), as referidas características fazem que os processos estruturais sejam multipolares ou policêntricos, isto é, tenham vários centros de interesse concorrentes, que serão diretamente impactados pela decisão judicial.

É importante ressaltar, ainda, que, em litígios estruturais, direitos individuais também podem ser violados. Pode-se citar como exemplo o grave problema estrutural do sistema prisional brasileiro, no qual os direitos à vida e à integridade dos indivíduos são ameaçados, bem como o direito à saúde de toda a coletividade que se encontra inserida naquele ambiente. Por essa razão, Vitorelli (2020, p. 42-45) argumenta que, em litígios coletivos, como é o caso dos litígios estruturais, é difícil separar as dimensões individual e coletiva dos direitos afetados (SERAFIM; FRANÇA; NÓBREGA, 2021, p. 153-154).

No modelo de solução de controvérsias, a questão pressupõe certa estanqueidade dos papéis exercidos: o autor da demanda será a vítima, beneficiário da medida judicial e representante. O réu é o autor da ilicitude, quem arca com as despesas e ônus e defensor dos próprios interesses. No processo estrutural, os papéis e funções são fragmentados entre diversos agentes. Um deles está na figura dos *special masters* e dos *amicus*, que não são autores ou réus, mas que representam interesses e perspectivas relevantes para os grupos de interesse conectados à decisão judicial (FISS, 2004).

O processo estrutural opera de acordo com valores públicos e dentro de uma estrutura constitucional. Tal Constituição elenca um conjunto de valores (igualdade, liberdade, devido processo legal etc.) que transcendem o interesse individual, funcionando como núcleo da moralidade pública e limitando a atuação estatal:

(...) a função social do processo judicial contemporâneo não é somente solucionar controvérsias, mas dar um significado concreto para essa moralidade dentro do contexto do Estado burocrático (FISS, 2004, p.111).

Logo, neste modelo se encontra uma postura cética, que desconfia da distribuição de poderes entre os membros da sociedade. Tal postura objetiva construir uma nova realidade social que esteja alinhada com os valores constitucionais.

Para exercício do múnus que lhe é imposto, cabe ao Judiciário observar apenas duas qualidades, isto é:

A especial idoneidade do Judiciário e, conseqüentemente, sua legitimidade, dependem da adesão a essas duas qualidades do processo judicial – diálogo e independência – e não da concordância do povo com decisões particulares ou de sua capacidade para indicar ou remover indivíduos que ocupam cargos públicos. O consentimento do povo é necessário para legitimar o sistema político, do qual o Judiciário é parte integrante; e a possibilidade do povo contestar decisões judiciais, por meio, digamos, de emendas constitucionais, preserva o caráter consensual do sistema como um todo. Uma concisa e mais particularizada dependência do consentimento popular privaria o Judiciário de sua independência e, conseqüentemente, de sua idoneidade para aplicar a lei (FISS, 2004, p. 115).

Fiss e Bauermann são uníssonos ao definir que ao decisor cabe o papel de supervisor das políticas públicas, buscando a melhor medida judicial, revisando-a sempre que necessário ou excessivamente onerosa, de modo que as reformas estruturais assumam a premissa de que a qualidade de vida do cidadão decorre de como as organizações atuam, indicando que mudanças na estrutura dessas organizações são necessárias para que se privilegie determinados valores constitucionais:

É o caso concreto que vai determinar a forma adequada de se concretizar a decisão jurisdicional. E, embora o meio empregado para dar cumprimento ao quanto determinado judicialmente esteja umbilicalmente ligado ao direito do autor, certo é que o juiz exerce poder amplíssimo para desenvolver a medida a ser utilizada no caso concreto, sendo muito difícil que a observância do direito na prática possa ser alcançada apenas por um modo (BAUERMAN, 2017, p. 287).

Nos parece inadequada a noção de que a justiça é estanque e, por isso, não admitiria novas definições com o passar do tempo e a transformação das sociedades. Aliás, a conclusão deve ser a contrária: à medida que as sociedades avançam apoiadas na crença de que a ciência e a tecnologia podem oferecer soluções para as dores ou injustiças enfrentadas, evolui também o espectro de anseios e necessidades, o que por sua vez alarga o domínio da injustiça. É dizer: a fronteira que delimita a injustiça está sempre em movimento e cresce à medida que também se expande a busca por justiça (GALANTER, 2015).

Neste novo modelo constitucional, a saber, do Estado Social, em que não se estabelece um limite claro entre a esfera pública e a privada e que o interesse público

extrapola o interesse estatal, por vezes, a efetividade da lei demandará obrigatoriamente a implementação de uma política pública.

Numa exacerbação desse modelo constitucional, assumiu-se que, da necessidade de concretizar a Constituição e da efetividade das normas constitucionais, sobretudo considerando a eficácia direta dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º, da Constituição), decorreria a conclusão de que competiria ao Poder Judiciário explicitar o conteúdo do direito fundamental e prover a respectiva prestação jurisdicional.

Como pontua Carlos Blanco de Morais, essa prática constitucional assistencialista se desenvolveu sob uma doutrina que busca dar uma sobrevida à concepção de um dirigismo constitucional, que no Brasil aglutina inúmeras tendências sob o nome de neoconstitucionalismo (QUINTAS, 2016, p. 35).

No mesmo espectro, a judicialização de conflitos trará como pretensão que se reconheça o dever estatal de tomar determinada ação, tendo como objeto a reivindicação de direitos estabelecidos na Constituição.

Aqui, caberia à jurisdição, sobretudo, o papel de destacar as violações ocorridas, já que o Poder Judiciário não deve substituir o Poder Legislativo e o Executivo na formulação e proposição das políticas públicas e sociais (ABRAMOVICH; COURTIS, 2004).

É neste diapasão que se inserem as demandas estruturais.

Longe de ser um tema recente, no ordenamento brasileiro, permanece inexplorado o potencial dos processos estruturais para promoção de direitos sociais:

A discussão sobre os limites da intervenção jurisdicional no âmbito das políticas públicas não é inédita no Brasil, tampouco são os processos estruturais que, por sua vez, já ocorrem no País há décadas, principalmente, em primeira e segunda instâncias (VITORELLI, 2020, p. 67). A real novidade é a teorização sobre os processos estruturais e o estudo sobre como podem impactar o controle judicial de políticas públicas, fortalecida a partir de 2015, especialmente com o julgamento da medida cautelar da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF (BRASIL, 2015a) - ação estrutural que pretende reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema prisional brasileiro.

Desde então, outras duas importantes ações estruturais foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF): a ADPF nº 682 (BRASIL, 2020a), que pretendia reconhecer o ECI do ensino jurídico superior, e a ADPF nº 709 (BRASIL, 2020b), que objetiva sanar omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os povos indígenas. A matéria também tem recebido maior atenção do Legislativo, uma vez que alguns Projetos de Lei (PL) tentam regular o processo coletivo estrutural no País. Entre essas tentativas, cabe ressaltar o PL nº 8.058/2014, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, o qual pretende regular a intervenção judicial no âmbito das políticas públicas, reconhecendo que, nesses casos, o processo judicial terá características estruturais. Outro exemplo foi o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 736/2015 (BRASIL, 2015b), já arquivado, o qual dispunha que o STF, ao reconhecer o ECI em alguma decisão, deveria determinar a realização de um Compromisso Significativo entre o Poder Público e os segmentos populacionais afetados (SERAFIM; FRANÇA; NÓBREGA, 2021, p. 151).

Assim como a violação de direitos sociais é um dado da realidade, também o são os litígios de natureza estrutural, independentemente da previsão de meios para o seu enfrentamento pelo ordenamento jurídico ou não.

Portanto, nas palavras de Fábio Quintas, “a prestação jurisdicional deve ser ampla, de modo a oferecer uma tutela judicial irrestrita a tudo aquilo que for jurisdicionalizado” (QUINTAS, 2016, p. 35).

Isto significa que é imposto ao Poder Judiciário, sempre que chamado a atuar, exercer o controle sobre as políticas públicas, buscando perceber se estas estão alinhadas à vontade constitucional e intervindo sempre que entender que tal requisito não está sendo observado.

Logo, passa o Judiciário a assumir o papel de ser também um núcleo para a concessão de direitos e benefícios sociais, desde que constitucionalmente previstos e observada a inoperância dos demais poderes no sentido de efetivar a vontade do constituinte.

Para tanto, no caminho que sugere Quintas, o modelo teórico do incrementalismo pode oferecer resultados positivos quando da judicialização dos direitos sociais (QUINTAS, 2016).

Nele, exige-se do decisor, na efetivação de direitos sociais, uma postura moderada e apoiada em quatro princípios: legitimidade democrática, policentrismo, expertise e flexibilidade podem, como visto, oferecer relevantes contribuições para a solução da questão levada ao Judiciário pelo grupo vulnerável.

Parte-se da premissa de que, no Estado Democrático de Direito, o juiz deve atuar com deferência aos outros órgãos constitucionais. Trata-se não de uma deferência absoluta e abstrata, mas de uma deferência encontrada no julgamento do caso – que conduza a uma autocontenção se identificada a necessidade de socorrer-se da expertise do Poder Público –, da importância de considerar uma rede de relações e interesses interligados na implementação da política pública, da possibilidade de haver alternativas para enfrentar o problema constitucional (flexibilidade, negociação e criatividade).

Com efeito, admitindo-se a judicialização das políticas públicas para a concretização dos direitos sociais, pode-se fugir do ideal do juiz como um provedor primário de direitos sociais, para pensá-lo exercendo uma função de provedor secundário, assegurando que procedimentos justos sejam adotados tanto na alocação quanto na prestação de quaisquer benefícios decorrentes de direitos sociais (exercendo, por assim dizer, um trabalho de auditoria).

Modelos teóricos dessa espécie têm a virtude de evitar uma alocação seletiva de benefícios, fortalecer a responsabilidade política e garantir a implementação dos direitos sociais de forma ampla, de uma maneira compatível com as escolhas políticas razoáveis e democráticas, lembrando os Poderes Executivo e Legislativo de seus deveres constitucionais (QUINTAS, 2016, p. 48).

Assim, caminhando para que a conclusão deste item, é preciso enfrentar uma questão: o processo estrutural é o modelo suficiente para a efetividade dos direitos sociais?

Não é possível responder essa questão adequadamente sem, antes, reconhecer a relevância que a perspectiva histórica assume na análise da efetividade das demandas estruturais.

O processo estrutural surgiu em um tempo em que se primava pela tutela dos direitos humanos de tal modo que o apelo popular exalava verdadeira “paixão” e anseio para que o Poder Judiciário atuasse para “arrumar a casa”. Acompanhando parcela dos autores que tratam do assunto, tais requisitos nos parecem fundamentais para que a medida seja efetiva e atinja o objetivo estabelecido.

De lá para cá, em razão, quiçá, dos frutos colhidos a partir da atuação estrutural, ordenamentos como o estado-unidense tem observado um declínio na tramitação e na concessão de medidas em processos estruturais (BAUERMANN, 2017).

As críticas que justificam tal comportamento merecem registro: violação ao princípio da separação dos poderes; o deslocamento da deliberação democrática de seu ambiente natural; a excessiva politização dos tribunais; a postura dos magistrados que, ao implementar suas decisões, estariam usurpando atribuições das esferas legislativa e executiva, a ausência de um corpo técnico especializado à disposição do decisor para construção das decisões com características de política pública; o alto custo das medidas impostas ou os excessos praticados.

O rol acima, além de não exauriente, está longe de afastar das demandas estruturais a legitimidade para efetivação de direitos constitucionalmente previstos. Antes, convida à reflexão para os meios que tornem o Judiciário parte contributiva para o melhor o estabelecimento de políticas públicas que visem a implementação de valores constitucionais.

Outras contribuições também podem ser colhidas a partir do avanço na compreensão das demandas estruturais.

Adotar uma postura dialógica quando atuarem em demandas estruturais parece ser uma medida necessária aos magistrados, de modo que a ampla participação pública, além de representantes dos demais poderes, garante ao processo estrutural transparência e aos decisores, maior capacidade técnica. O objetivo é que o Judiciário só profira decisões alinhadas às necessidades e expectativas do caso concreto, o que se dará a partir da inclusão

dos segmentos sociais atingidos pelos problemas que o processo pretende sanar (SERAFIM; FRANÇA; NÓBREGA, 2021).

Importante também não confundir o respeito ao princípio da separação de poderes com uma excessiva e prejudicial deferência do Judiciário à atuação dos demais poderes. Aqui, recomenda-se não confiar exclusivamente na boa vontade para deslinde da questão, fixando, com a brevidade necessária, medidas suficientes para proteção emergencial do grupo afetado, além dos parâmetros para que o diálogo e o atingimento dos objetivos estabelecidos ocorram (SERAFIM; FRANÇA; NÓBREGA, 2021).

Além disso, parece relevante que o Poder Judiciário guarde para si o papel de supervisor da implementação da solução proposta, mantendo consigo a jurisdição sobre o caso e acompanhando o desenvolvimento da execução da sentença (SERAFIM; FRANÇA; NÓBREGA, 2021).

Por fim, o modelo do incrementalismo, isto é, de uma postura contida do magistrado e apoiada na legitimidade democrática, policentrismo, expertise e flexibilidade podem, como visto, oferecer relevantes contribuições para a solução da questão levada ao Judiciário pelo grupo vulnerável.

A judicialização dos direitos sociais, se bem direcionada e tomada com ponderação, pode ter o efeito de complementação da atuação dos demais poderes, fiscalizando a atuação do administrador e conferindo concretude à norma constitucional.

Para tanto, cabe ao Judiciário não o papel de provedor primário do direito social estabelecido pela Constituição, mas de guardião da complexidade estrutural do Direito, fiscal da atuação da administração pública e, verificada a violação sistêmica, promotor do mínimo existencial que mitigue o estado de coisas inconstitucional, o diálogo necessário à construção de soluções, o estabelecimento e o atingimento de objetivos para superação da violação e a redução no sofrimento do grupo afetado.

As demandas estruturais, como se viu, estão comprometidas com a efetivação de valores constitucionais expressos em textos de grande expressão, isto é, textos de enorme envergadura, como é o caso da Constituição Federal. Ademais, segundo sustentam os autores que se dedicam ao assunto, os principais impedimentos à efetivação destes valores surgem do Estado e de suas burocracias. Assim, para remediar esta condição o caminho unísono está na proposta de reestruturação e reorganização do Estado.

Aqui, surgem alinhamentos à proposta de justiça esboçada por Amartya Sen e a seguir aprofundadas:

- i.* diálogo continuado e envolvendo diversas partes como ferramenta para revisão da atuação estatal e prestação de serviços públicos;
- ii.* atuação não orientada à busca pela indenização por prejuízos ocorridos no passado, mas ao debate das reformas estruturais e o estabelecimento de ações que evitarão que os danos voltem a ocorrer no futuro;
- iii.* busca por significações concretas para a atuação estatal; e
- iv.* busca por melhorias incrementais, isto é, pequenos avanços construídos coletivamente e orientados à mitigação do sofrimento real.

#### 1.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Com o objetivo de assentar algumas conclusões que encaminharão o debate que seguirá nos capítulos seguintes, abaixo propomos algumas conclusões preliminares, os quais buscam consolidar ideias, sintetizar conceitos e orientar a aplicação de determinadas propostas:

##### **1. A ideia de serviço público como, somente, espectro de atuação direta ou indireta do Estado, submetido a regramento próprio e apartado do âmbito de atuação privado, merece ser superado.**

Ao conceito de serviço público, deve ser adicionado o compromisso e o alinhamento com a vontade constitucional. Isto é: é serviço público toda a atuação estatal dedicada a efetivação dos direitos e garantias constitucionais.

A nosso ver, esta deve ser a característica que mormente distingue esse ramo de atividade das demais e que, ao mesmo, justifica a existência de uma regulação especial.

Ademais, o conceito de serviço público não deve ser único nem estanque. Ele se atualiza conforme o interesse geral encontra novas lacunas e abandona velhas necessidades.

Serviços públicos são *nyaya*, além de *niti*, à moda do que propõe Amartya Sen. Isto é, conectado à satisfação de direitos fundamentais previstos ou que se venha a reconhecer, com proposta inclusiva, para além da forma e em prol do mundo que surge.

Os serviços públicos devem se comprometer com o desenvolvimento imediato das capacidades e com o incremento das liberdades que as pessoas, fomentando a infraestrutura necessária para o atingimento desses objetivos.

**2. A atuação estatal deve estar conectada com a proposta de justiça que extrapola o aspecto institucional, se comprometendo com o enfrentamento das injustiças concretas, alcançáveis e sanáveis.**

O cerne da atuação estatal deve ser achado nas ruas.<sup>10</sup> Ademais, sua intervenção na sociedade deixa de ser uma prerrogativa estatal para ser uma finalidade estatal: está compromissada com o interesse geral e alinhada ao texto constitucional.

**3. O argumento e o diálogo, apoiados em extensa base informacional, devem assumir papel central para o mapeamento de exigências da atuação estatal. E as tecnologias informacionais têm muito a contribuir neste aspecto.**

**4. A efetivação do direito ao transporte demanda a discussão sobre mobilidade urbana e direito à cidade.**

O direito à cidade é um direito difuso coletivo, em especial dos grupos vulneráveis, me prol da efetivação do mínimo para a vida digna no âmbito das cidades.

A mobilidade é gênero que busca destacar o amplo deslocamento das pessoas pela espaços urbanos, sobretudo (mas não exclusivamente) por meio de um sistema de transporte público acessível.

Falar em direito ao transporte na forma como o quer o texto constitucional é reconhecer que, antes, há de se pensar o espaço urbano, sobretudo a partir do axioma de que o acesso à cidade (e ao que ela oferece) é diretamente proporcional à efetivação dos direitos fundamentais.

**5. Direitos sociais são compromissos de prestação estatal e não normas programáticas.**

**6. O direito ao transporte é um direito social que permeia a efetivação dos demais direitos fundamentais, à medida que se presta a ser agente catalisador da efetivação destes. Isto é, é um serviço público com "função social vital".**

**7. O ordenamento jurídico brasileiro, embora forneça instrumentos para efetivação do direito ao transporte, é insuficiente para concretização do direito social ao transporte. O amplo acesso à cidade pelas pessoas e a promoção do bem-estar pede por práticas transdisciplinares, que extrapolam o aspecto normativo e sancionador.**

---

<sup>10</sup> Utilizamos a expressão “achado nas ruas” em referência à proposta de concepção teoria desenvolvida a partir do pensamento de Roberto Lyra Filho, dentre outros, que passou a ser denominada Direito Achado na Rua.



**8. As demandas estruturais oferecem contribuições com a efetivação dos direitos sociais. Elas se apoiam em textos de ampla aplicação, como é o caso da Constituição Federal e buscam a reordenação do Estado, como principal medida de atuação. Assim, é adequado concluir que as premissas que justificam as demandas estruturais, conforme se verá, guardam profundo alinhamento com a proposta de justiça de Amartya Sen.**

## 2. MOBILIDADE É JUSTIÇA?

O capítulo II desta investigação se dedicará a compreender, a partir da visão compartilhada por Amartya Sen, quais os requisitos para a promoção do bem-estar das pessoas, por meio do incentivo à ideia de justiça. Como se verá, justiça é palavra que enseja um interessante debate, em razão das múltiplas acepções que admite.

Na abordagem proposta, talvez um dos argumentos mais ricos seja o de se propor uma nova forma de olhar a justiça: a partir das injustiças. O esforço é para abandonar quaisquer construções ditas transcendentais, isto é, que desenvolvem a partir de uma concepção ideal de justiça, sem quaisquer compromissos com a vida diária.

Em seu lugar, o que propõe é a edição de um método que nasce das injustiças alcançáveis, da concretude das dores e sofrimentos sociais que podem ser verificadas pelo observador sem maior esforço analítico.

A voz de Sen, uma vez mais, é disruptiva. Ao propor uma teoria da justiça que busque, em última instância, medir a justiça a partir das realizações substanciais e concretas, numa relação diretamente proporcional com a expansão das liberdades – dentre elas, mas não exclusivamente, a igualdade e as capacidades humanas – o que se oferta são as ferramentas para a efetivação da justiça a partir do comportamento social.

É dizer: a estratégia de buscar a justiça a partir do comportamento social contempla e reconhece o papel das instituições, mas devolve à sociedade (e às pessoas) a oportunidade e o compromisso de alimentarem e encaminharem os meios para enfrentamento das injustiças (que deve se confundir com a construção da justiça).

Como visto, para que se coloque em andamento a contínua melhoria das condições sociais por meio da justiça, alguns requisitos devem ser observados. A difusão da argumentação pública é, seguramente, a primeira delas.

Aqui, por argumentação pública, deve se entender o debate amplo, aberto, transparente e qualificado. Isto é, a construção dos conceitos e das escolhas sociais devem ser pautadas pela discussão entre os membros da sociedade, respeitando e admitindo argumentos de quaisquer interessados em contribuir, com o máximo de informações disponíveis, inclusive buscando experiências e opiniões que sejam externas ao grupo, ou seja, provenientes de outras sociedades, afetadas ou não pela escolha que se pretende fazer.

Neste ínterim, salutar é perceber a relação que guarda a ideia de justiça com a ideia de democracia. Conforme assinala o capítulo anterior, a democracia é um valor intimamente conectado à condição humana, no âmbito da vida em sociedade, uma vez que, desde as sociedades mais antigas e tradicionais, ela pode ser observada.

Noutro ponto, é também fato que a democracia vem sofrendo ressignificações para admitir em si modelagens mais alinhadas à ideia de governo por meio do debate, o que evidencia uma convergência direta com a proposta de justiça previamente apresentada.

Como será visto, é inadequado, contudo, pressupor que a ideia de democracia como governo por meio do debate afasta as tradicionais compreensões que sobre ela se tem. Em verdade, o que se propõe é uma ampliação do conceito, sem afastar fundamentos já solidificados, como o governo que se estabelece através do exercício do voto e da escolha da maioria ou da alternância de representantes ou do reconhecimento dos direitos políticos.

A compreensão da democracia a partir das características indicadas pelo pensamento tradicional sobre o tema oportunizou a inspiração para a criação de institutos que, numa relação direta, dela dependem e dela são fundamentos.

Para aprofundamento da relação entre justiça e democracia, esforço nuclear para este trabalho, é preciso se estender na análise sobre tais institutos, tentando conferir-lhes traços que coadunem a ideia de justiça elaborada nesta tese.

Nesse capítulo que ora se inicia, a pretensão é avançar no debate sobre a justiça, mas buscando estabelecer um viés que analise qual seria a relação entre a mobilidade, sobretudo a mobilidade das pessoas nos espaços urbanos por meio do transporte público e coletivo, e a promoção da justiça.

Noutras palavras, este capítulo é desenvolvido para receber o debate sobre mobilidade e justiça, isto é, se (e como) a mobilidade pode ser uma ferramenta para a efetivação de direitos.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> No Supremo Tribunal Federal, o Ministro Roberto Barroso em decisão monocrática nos Embargos Declaratórios da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.013/DF datada de 18 de outubro de 2022, traz importantes contribuições para este propósito.

Na lide em questão, se discute o dever do Poder Público de garantir o transporte público em níveis normais, isto é, sem qualquer redução, no domingo das eleições. Ao final, embora restasse consignado que a imposição de tal medida poderia ser por demais onerosa para alguns entes federativos, foi recomendado pela corte constitucional que todos os municípios oferecessem transporte público universal e gratuito no dia das eleições. Fundamentou-se a decisão em razão da condição de pobreza de parcela relevante da população brasileira, do retorno de quase 10 milhões a esta condição ao longo da pandemia e, também, pelo fato de ser o voto obrigatório no Brasil.

Ademais, o que se busca assentar é a conclusão de que a sociedade brasileira estabeleceu por meio da Constituição Federal e do ordenamento jurídico a ideia de que a justiça social é traduzida pela efetivação dos direitos fundamentais ali previstos. Aliás, uma hipótese argumentativa que merecerá ser aprofundada é a de que há uma direta relação entre mobilidade e desenvolvimento das cidades e, ademais, entre mobilidade e desenvolvimento das pessoas.

## 2.1 ONDE VIVE A JUSTIÇA

O título deste excerto do texto é, no mínimo, provocativo. Para além da reflexão, o que aqui se pretende, de fato, é buscar dar concretude à teoria da justiça esboçada, sobretudo no âmbito das práticas sociais impregnadas na sociedade.

Uma teoria da justiça que convive com as pessoas é, ao mesmo tempo, pragmática na busca por resultados concretos e comprometida com a eliminação das injustiças aparentes.

Isto significa que, em última instância, fala-se em efetivação da justiça toda vez que se depara com instituições ou comportamentos sociais que buscam reduzir ou eliminar limitações às capacidades humanas, no caminho para a promoção das liberdades individuais e coletivas.

No âmbito das sociedades complexas e orgânicas da atualidade, é possível observar esses mecanismos de justiça em práticas distintas, ainda que sob elas recaiam críticas que merecem, no mínimo, alguma reflexão interessada.

O modelo das repúblicas democráticas tem optado de um modo geral pela edição de constituições, como documento originário de poderes e expressão máxima da organização estatal e do sistema jurídico.

Noutras palavras, é dizer que o texto constitucional é a instituição que concentra a proposta de sociedade (e, por consequência, de Estado) que as pessoas elegeram para si. Seu conteúdo passa a ser o eixo orientador do debate público, de modo que a argumentação terá

---

É evidência de que o direito ao transporte público é direito fundamental que se insere na efetividade dos demais direitos fundamentais, à medida que serve como catalisador, ou seja, como agente de aceleração das reações que promovem a concretude destes direitos e, por consequência, da vontade constitucional.

por objetivo conferir significado e completude ao que ali está contido, como medida de justiça.

Tal assertiva não significa que a constituição é a única ferramenta balizadora da justiça. Sequer significa que este documento é o principal meio para atingimento dela. Por todas as razões previamente debatidas, a ideia de justiça demanda a pluralidade de caminhos para sua efetivação. Deve ser vista através do exercício democrático, aqui entendido como o governo que opera por meio do debate, além do exercício do voto e da alternância do poder. Ou da ampla liberdade conferida às pessoas para atuarem e realizarem suas escolhas segundo suas convicções de bem-estar, em ambientes de contínuo incremento da igualdade e da capacidade.

A questão é que a constituição, por sua posição *sui generis* e pelo valor que se confere ao seu conteúdo, merece receber uma análise própria no âmbito da estruturação de uma proposta sobre a teoria da justiça.

Aliás, no caso da experiência brasileira, o texto constitucional tem se mostrado um excelente substrato para desenvolvimento da justiça. Também é este documento a fonte primária de reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais que são conferidos às pessoas. Tal condição leva a algumas conclusões.

A primeira delas é de que o conteúdo da justiça enquanto promoção de liberdades é ratificado (e direcionado) pela Constituição Federal, sobretudo, como dissemos, pela previsão dos direitos e garantias fundamentais, bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A segunda constatação é a de que se admite-se uma teoria da justiça que confirma a promoção da justiça como enfrentamento das injustiças percebidas, seria adequado afirmar que a abordagem da justiça pede, em última análise, é que se exercite o texto constitucional como medida de promoção social da justiça.

A seguir, há outra convergência que merece registro. Se a ideia de justiça pede concretude, isto é, ações efetivas de combate a qualquer limitação de liberdades, a transição desta premissa para a vida diária deve significar conferir concretude ao texto constitucional, na forma como se encontra.

[e]quivocam-se (...) aqueles que afirmam que as normas programáticas de uma constituição como a de 1988 não são jurídicas. Elas possuem juridicidade, caráter vinculativo e são uma imposição constitucional aos órgãos públicos. Os instrumentos fornecidos pela própria ordem jurídica, consagrados na Constituição,

visando a consecução da justiça social, não podem ser, sob hipótese alguma, desprezados (BERCOVICI, 1999, p. 43).

É relevante para o discurso da justiça que se identifiquem as normas constitucionais não como normas programáticas, isto é, aquelas que não possuem caráter cogente, mas meramente para indicação ou direcionamento de programas ou políticas públicas. Ao contrário, o conteúdo materialmente constitucional deve ter natureza jurídica, isto é, possuem natureza vinculante e impõem a imediata aderência ao que dispõem.

## 2.2 CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Para o fim que aqui se propõe, entende-se, em rasa conceituação, que direitos sociais são direitos fundamentais de observância obrigatória em um Estado Democrático, Constitucional e Social de Direito, cuja finalidade é tutelar liberdades positivas, isto é, que visam a melhoria de condições de vida das pessoas humanas (em especial, os hipossuficientes), a igualdade social e os fundamentos estabelecidos nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal<sup>12</sup> (MORAES, 2008, p. 193), dentre outros constantes da Carta de 1988. Atualmente, constam primordialmente no segundo capítulo do título ‘II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais’ da Constituição.<sup>13</sup>

Possuem conteúdo social e econômico, convertendo-se em prestações positivas do Estado em prol, como dito alhures, da promoção da vida digna e da tutela dos

---

<sup>12</sup> *In verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>13</sup> A Constituição de 1988 estabeleceu os direitos fundamentais antes mesmo dos itens dedicados à organização do Estado, demonstrando sua verve inovadora, bem como a relevância que o assunto tomara na nova ordem constitucional.

menos favorecidos ou expostos às tragédias sociais, como a fome, a ausência de moradia ou de assistência aos desamparados.

Embora passassem a constar da ordem jurídica brasileira a partir da Constituição de 1934, os direitos fundamentais ganham relevância, mormente, ao mesmo tempo em que surgiram (ou se agravaram) os conflitos sociais entre aqueles que detinham o capital e o restante detentor da força de trabalho.<sup>14</sup> Com as Revoluções Americana e Francesa, passam a ser incorporados por parcela considerável das constituições ocidentais, sendo que as primeiras a incorporarem direitos sociais ao seu texto serão a Constituição mexicana de 1917 e a constituição da República Alemã de Weimar, em 1919.

Ainda no âmbito internacional, cumpre-nos ressaltar que será a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 10 de dezembro de 1948, quem traria conceito orientador dos direitos sociais, ao afirmar que

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país (ONU, 1948, art. 22).

São, portanto, imperativos autoaplicáveis, inalienáveis, imprescritíveis, universais, cogentes, irrenunciáveis e invioláveis, constituindo, em razão de sua ordem pública e fundamental, parte integrante dos indivíduos que se encontrem em território nacional.

Para Fábio Quintas, os direitos sociais

(...) compreendidos como aqueles que visam a promover o bem-estar social e a igualdade real entre os indivíduos, destacando-se o direito à educação, à saúde, à moradia e à previdência social. Os direitos sociais são direitos constitucionalmente protegidos (*ex vi* dos arts. 6º, 23, 30, 196, 198, 200, 201, 205 da Constituição de 1988) e merecem ser considerados direitos fundamentais, que impõem deveres de respeito, proteção e promoção pelo Estado (QUINTAS, 2016, p. 32).

Ademais, por constarem do rol de direitos fundamentais, os direitos sociais são reconhecidos como indispensáveis à existência digna, livre e igual das pessoas humanas, não sendo suficiente que o Estado os reconheça, mas, também, que tome medidas para sua concretização:

A efetivação dos direitos sociais constitucionalmente consagrados exige prestações positivas, por meio de políticas públicas que ofereçam serviços públicos em sentido amplo (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 815).

---

<sup>14</sup> Daí, a íntima relação comumente estabelecida entre os direitos sociais e os temas de direito deste trabalho: é que os direitos sociais surgem como resposta jurídico-normativa aos clamores de uma nova classe que nascia juntamente com a Revolução Industrial: a classe operária.

Diferem entre si direitos (liberdades) civis e direitos sociais não no objeto de tutela/regulação, mas no modo de fazê-lo. Enquanto no paradigma privatista, o direito à saúde se limitaria a impor ao Estado o dever de não privar o cidadão de sua saúde, no paradigma do direito social, esse mesmo direito impõe ao Estado a obrigação de prestar assistência.

Igualmente, pondera Jorge Reis Novais no sentido de que os direitos sociais são assim definidos menos em função da natureza do bem tutelado pela norma e mais pelo tipo de deveres que essa norma fundamenta, que são deveres prestacionais fáticos (e normativos) impostos ao Estado (e à sociedade) (NOVAIS, 2010).

Nas palavras de Menelick de Carvalho Netto, superada a Primeira Guerra Mundial, o que se observa nas Constituições é o movimento para a construção de novo paradigma, doravante denominado constitucionalismo social. Nele,

A ideia de liberdade agora se assenta numa igualdade tendencialmente material, através do reconhecimento na lei das diferenças materiais entre as pessoas e sempre a proteção do lado mais fraco das várias relações. É precisamente com essa mudança básica que os Direitos sociais coletivos se importam; é com ela que vamos ter a ideia de liberdade como a exigência de leis que reconheçam materialmente as diferenças, com a emancipação do campo do Direito civil, do Direito do trabalho, da previdência social etc.

É o que Kelsen observa muito bem quando afirma que o Direito público e o privado não são categorias ontológicas. Para ele, podemos manter a distinção didática entre Direito público e Direito privado, mas, na verdade, todo Direito é público, todo Direito é estatal, todo Direito é criado num parlamento. A quantidade de esfera privada que se deixa é uma convenção, todo Direito é convencional. É exatamente essa a ideia básica desse paradigma, que Kelsen representa tão bem.

Esse é o paradigma do constitucionalismo social ou, como algumas Constituições denominavam, paradigma do Estado Social ou de Bem-Estar Social (CARVALHO NETTO, 2001, p. 20-21).

É uma resposta, à melhor forma dialética, para o modelo de máxima liberdade formal e abstrata ao indivíduo, que privilegia o direito privado reduzindo o público, e o Estado, ao mínimo necessário para tutela dos interesses individuais.

Contudo, como visto, o movimento histórico impõe a construção de novo constitucionalismo, desta vez relativizando a dicotomia público versus privado, em prol da construção (ou revisão) do rol de direitos fundamentais:

Para esse último paradigma, a questão do público e do privado é questão central, até porque esses direitos, denominados de última geração, são direitos que vão apontar exatamente para essa problemática: o público não mais pode ser visto como estatal ou exclusivamente como estatal e o privado não mais pode ser visto como egoísmo. A complexidade social chegou a um ponto tal que vai ser preciso que organizações da sociedade civil defendam interesses públicos contra o Estado privatizado, o Estado tornado empresário, o Estado inadimplente e omissivo (CARVALHO NETTO, 2001, p. 14).



Nesta nova modalidade, a sociedade civil adquire relevância como instância que luta por esses direitos e zela pela sua efetividade. Ademais, as dimensões pública e privada assumem extensões equiprimordiais, interdependentes e que, em algum grau, guardam certa tensão mútua.

Por fim, um debate que merece ser enfrentado reside na hipótese de que os direitos sociais seriam normas constitucionais programáticas, isto é, de que compõem o programa de orientação das ações estatais e não de aplicabilidade prática e imediata.

Para Abramovich e Courtis, a constitucionalização de tais direitos, bem como a expansão das políticas de bem-estar, constituem a conquista mais relevante da comunidade jurídica e política do século XX, embora venham mais recentemente encontrando vozes em sentido contrário.

Como sustentam os críticos, os direitos sociais previstos constitucionalmente seriam mormente cláusulas de não vedação ao invés de previsões positivas, que impõem comportamentos e políticas e que geram sanções nos casos de inobservância.

Em outras palavras, está se negando o valor jurídico dos direitos sociais (ou direitos econômicos, sociais e culturais), caracterizando-os como meras declarações de boas intenções, de compromisso político e, no pior dos casos, de engano, engodo ou fraude pacificadora. Embora estejam contidos em texto com hierarquia privilegiada, como é o caso das Constituições, são considerados documentos de caráter político e programático e não como um catálogo de obrigações jurídicas para o Estado (ABRAMOVICH; COURTIS, 2004).

Para esta visão, somente os direitos civis e políticos geram prerrogativas para os particulares e obrigações ao Estado, sendo, portanto, exigíveis judicialmente. Isto porque os direitos civis e políticos gerariam exclusivamente obrigações negativas ou de abstenção.

É dizer: a obrigação negativa se esgota com um não fazer por parte do Estado. Já os direitos econômicos, sociais e culturais implicam o nascimento de obrigações positivas que na maioria dos casos se resolve com a utilização de recursos do erário público (CARVALHO NETTO, 2001, p. 14).

Em verdade, os direitos econômicos, sociais e culturais – ou direitos sociais – também podem ser caracterizados como um complexo de obrigações positivas e negativas impostas ao Estado, ainda que neste caso as obrigações positivas tomem destaque maior. Tanto o é que

certas obrigações positivas previstas formalmente como imposições ao Estado também são classificáveis como direitos econômicos, sociais e culturais (CARVALHO NETTO, 2001, p. 14).

Assim, não é possível se falar em diferenças estruturais entre os distintos tipos de direitos fundamentais, o que afronta a tese fundamental de inexigibilidade judicial intrínseca aos direitos sociais, tornando as violações objeto de sanção e/ou reparação.

Da mesma forma, são ou podem se tornar judicializáveis as violações dos mesmos direitos consistentes em omissões, isto é, na falta da prestação que constitui o seu objeto e cuja exigibilidade em juízo é possível garantir na maior parte dos casos (CARVALHO NETTO, 2001, p. 14).

### 2.3 POR QUE A JUSTIÇA PRECISA DA MOBILIDADE?

A questão que inicia este momento da discussão guarda uma pergunta oculta, igualmente importante: por que a mobilidade – nela inserido o direito ao transporte – merece ser envolvida na discussão sobre justiça?

Há aqui mais de uma resposta para as perguntas propostas. A resposta fácil, por evidente que é, está na constatação de que o tema faz parte dos direitos sociais constitucionalmente previstos:

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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (BRASIL, 1988).

Como defendido anteriormente neste esforço acadêmico, a simples previsão constitucional torna a norma exigível, como medida de justiça.

Outro caminho para compreender a relação entre a mobilidade e justiça está na correlação entre o papel que a mobilidade exerce para permitir que as pessoas acessem outros bens e serviços de seu interesse.

Nesta versão mais elaborada da resposta, a mobilidade exerce um papel instrumental, permitindo aos membros da sociedade buscarem seus interesses, tais como, a busca por

trabalho, educação, lazer ou quaisquer outros interesses que considera relevante para o seu bem-estar.

É dizer: a mobilidade ou, como quer a constituição, o direito social ao transporte, guarda relação direta com a concretude da justiça.

Quando se delimita um pouco mais o espectro de análise, dedicando-se à observação das condições de vida da parcela da população economicamente desfavorecida, a constatação é ainda mais evidente.

Se para qualquer pessoa a limitação à liberdade de deslocamento tem efeito deletério, para os mais pobres, esta restrição pode ter efeitos ainda mais nefastos. Como, em regra, são os principais clientes do transporte público, há uma estreita relação entre a promoção da mobilidade e o uso que essas pessoas fazem das cidades e o acesso que têm dos demais serviços públicos.

Acerca da importância da mobilidade urbana para o usufruto dos bens e serviços disponibilizados na cidade, trago uma pergunta de Ermínia Maricato, ao indagar sobre o que seria mais importante na vida urbana do que ter mobilidade. Ou seja, poder “[...] acessar a tudo que a cidade oferece independente do local de moradia?” (BRITO, 2018, p. 170).

Em termos conceituais e para os fins a que este trabalho se destina, considera-se mobilidade urbana a capacidade conferida às pessoas de se locomoverem nas cidades, através dos diferentes modais oferecidos. A mobilidade urbana é ideia intimamente conectada ao direito fundamental ao transporte, ambos em sintonia com o direito fundamental à livre locomoção em todo o território nacional em tempos de paz – nos termos do que prevê o artigo 5º, XV, da Constituição Federal.

A mobilidade está relacionada com os deslocamentos diários (viagens) de determinada população no espaço urbano – ainda que não apenas sua efetiva ocorrência, mas também a possibilidade ou facilidade de ocorrência dessas viagens. Compreende a facilidade de deslocamento das pessoas e bens na cidade, tendo em vista a complexidade das atividades econômicas e sociais nela envolvidas (Gomide, 2006). Na visão tradicional, ela é tida simplesmente como a habilidade de movimentar-se, em decorrência de condições físicas e econômicas. Nesse 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 (Vasconcelos, 2001). A mobilidade é um componente da qualidade de vida aspirada pelos habitantes de uma cidade. Não há como considerar determinada região habitacional como de alto nível se a mobilidade não estiver presente (Cardoso, 2008).

Há ainda uma definição mais aprofundada, segundo a qual esse conceito consiste na capacidade de um indivíduo se deslocar, envolvendo dois componentes: (a) a performance do sistema de transporte (infraestrutura de transporte, horários e rotas) e (b) as características do indivíduo e das suas necessidades (se possui carro próprio

ou renda para utilizar o transporte desejado) (Raia Junior, 2000, citado por Cardoso, 2008) (ARAÚJO et al, 2011, p. 575).

A mobilidade urbana é, portanto, um direito fundamental que se confunde com os instrumentos necessários para o acesso aos bens da vida, dentre eles, o exercício de outros direitos fundamentais.

Para ser efetiva, a mobilidade exige a orquestração sistêmica de ações que visem integrar saberes e responsabilidades administrativas, que vão desde o uso do solo, o trânsito, os meios de transporte, ambiente e infraestrutura (SACRINGELLA, 2001).

Para as pessoas economicamente desfavorecidas, o gênero mobilidade urbana, para que atinja o mesmo fim (instrumento para acesso à cidade e persecução dos interesses individuais), deve ser contemplado mormente por meio de uma de suas espécies: o transporte público coletivo e urbano.

A mobilidade cresce acentuadamente com a renda, repercutindo numa maior diversidade de atividades feitas pelas pessoas. Quando se consideram apenas as viagens motorizadas, a variação da mobilidade é bem maior, o que reflete o grande impacto da posse do automóvel pelos segmentos de renda mais alta. As distâncias percorridas aumentam uma vez que as pessoas de renda mais alta dispõem de modos de transporte mais rápidos e percorrem mais espaço no mesmo tempo disponível (VASCONCELOS, 2001) (ARAÚJO et al., 2011, p. 576).

Não é demais reforçar que, considerando a precária distribuição de renda e a considerável quantidade de pessoas com dificuldades econômicas no Brasil e no mundo, os modais que buscam atender o direito ao transporte desse grupo são os que mais representam em termos de avaliação da mobilidade urbana praticada.

Noutro ponto, merece também ligeiro aparte a observação, já que foge ao escopo ora debatido, será o transporte público o agente de mobilidade que mais adere às discussões de sustentabilidade:

A mobilidade sustentável no contexto sócio-econômico da área urbana pode ser vista através de ações sobre o uso e ocupação do solo e sobre a gestão dos transportes visando proporcionar acesso aos bens e serviços de uma forma eficiente para todos os habitantes, e assim, mantendo ou melhorando a qualidade de vida da população atual sem prejudicar a geração futura.

Um bom programa de políticas de atuação urbana (PROPOLIS, 2004) visando a mobilidade sustentável consiste na coordenação de ações conjuntas para produzir efeitos acumulativos de longo prazo atrelados ao balanceamento de metas ambientais, econômicas e sociais da sustentabilidade, incluindo as seguintes ações:

⇒ Combinar políticas de tarifação de transporte público e uso de automóvel refletindo os custos externos causados e com diferenciação em relação a hora de pico e fora do pico, tanto quanto, em áreas congestionadas e não congestionadas.

⇒ Direcionar os programas de investimento em transportes para as mudanças que possam ocorrer na demanda devido às políticas de ação anteriormente descritas e

especialmente com relação ao aumento da demanda por melhores transportes públicos, ou seja, mais rápidos e com melhores serviços.

⇒ Desenvolver um plano de uso do solo dando suporte a necessidade por novas moradias próximas as áreas centrais, em cidades satélites ou ao longo de corredores bem servidos de transporte público, além da crescente necessidade e oportunidade de utilizar o transporte público.

Foi observado que em algumas cidades da Europa ações deste tipo têm levado a uma considerável melhoria sobre as três dimensões da sustentabilidade urbana \_ social, econômica e ambiental, se comparada com a manutenção da situação atual, e nos melhores casos há um aumento dos níveis atuais de sustentabilidade.

Podemos, assim, identificar como estratégias para alcançar a mobilidade sustentável no contexto sócio-econômico, aquelas que visem:

⇒ o desenvolvimento urbano orientado ao transporte;

⇒ o incentivo a deslocamentos de curta distância;

⇒ restrições ao uso do automóvel;

⇒ a oferta adequada de transporte público;

⇒ uma tarifa adequada a demanda e a oferta do transporte público;

⇒ a segurança para circulação de pedestres, ciclistas e pessoas de mobilidade reduzida;

⇒ a segurança no transporte público (CAMPOS, 2006, p. 4).

Se o acesso ao transporte não se dá de forma adequada, portanto, a conclusão é de que as pessoas não têm suas capacidades contempladas em plenitude, o que evidencia uma clara violação da justiça.

O transporte coletivo é um serviço essencial nas cidades, pois democratiza a mobilidade, constitui um modo de transporte imprescindível para reduzir congestionamentos, os níveis de poluição e o uso indiscriminado de energia automotiva, além de minimizar a necessidade de construção de vias e estacionamentos (ARAÚJO et al., 2011, p. 580).

Noutro ponto, se o espaço urbano é a arena escolhida pela maioria das pessoas para busca da qualidade de vida, essa escolha somente se traduzirá em oportunidades iguais se a maior quantidade possível de pessoas tiver acesso às diferentes localidades e àquilo que a cidade oferece. Neste universo, o tema da mobilidade urbana é dos assuntos de maior relevância para o planejamento e gestão das cidades de médio e grande porte.

É mote constante na agenda política brasileira, especialmente quando motivado pelos movimentos sociais que demandam acesso ao transporte público coletivo, impedidos em razão da qualidade do serviço proposto ou pela incapacidade financeira das pessoas de pagarem a tarifa estipulada (GOMIDE, 2013).

Por sua vez, o trabalho promovido por Amartya Sen logrou alcançar compreensões sobre a condição humana com potencial para contribuir em vários campos do conhecimento. A singela distinção entre crescimento, que guarda em si natureza eminentemente econômica, e desenvolvimento, que deve ultrapassar o compromisso com a geração de riquezas para

assumir a proposta de maximização das liberdades e capacidades das pessoas, tem embasado estudos os mais variados.

Suas reflexões se espraiam, por exemplo, para a compreensão de como as cidades podem se tornar ambientes de promoção da dignidade humana ou, no outro extremo, em obstáculo para o exercício das liberdades pelas pessoas.

*Amartya Sen's contention is that the development process is inextricably bound up with a process of ever expanding freedoms that need to be granted to the individuals of a community. In enhancing the capabilities and potentials of the citizens of an urban society, or for that matter any society, policy makers need to focus on areas that will give the greatest impact. Not only is there a need for the greatest impact, there is also the need to intervene in those areas where the multiplier effect of the consequent benefits will be the greatest. The impact of urban development initiatives will spread the significant benefits to all un-free communities. Sen's view of development being the enhancement of freedom for individuals to live the life they want to live is valid for society as a whole including rural and urban settlements. I have argued elsewhere in this paper that, currently in many countries, the fragility of social, political and economic conditions in the urban areas needs urgent support because of the type of urban migration that is taking place. One - 6 - needs therefore to consider the potentials and capabilities for self-improvements in the livelihoods of urban citizens, and to make them the special subject of our concern. Such a concern would link higher levels of development to freedom rather than income levels (KHOSLA, 2002, p. 5-6).<sup>15</sup>*

Em alinhamento, contudo tratando do direito à cidade Nelson Saule Júnior tem visão assemelhada, ao defender que

O direito à cidade é aplicável a todas as cidades e assentamentos humanos, dentro dos sistemas jurídicos nacionais. Com base nessa definição acima, o direito à cidade é um direito coletivo/difuso que vê a cidade como um espaço coletivo que pertence a todos os habitantes, que contém três elementos essenciais: proteção legal das cidades como um bem comum; direito coletivo/difuso; e a titularidade coletiva exercida por grupos representativos de moradores, associações de moradores, organizações não governamentais (ONGs), Defensoria Pública e Ministério Público, por exemplo. O direito à cidade deve ser adotado e compreendido na nova agenda urbana como o direito de todos os habitantes, da presente e das futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definido como um bem essencial comum para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda responsabilidades sobre os governos e as pessoas a reclamar, defender e promover este direito. A

---

<sup>15</sup> Numa tradução livre: A alegação de Amartya Sen é que o processo de desenvolvimento está inextricavelmente ligado a um processo de liberdades cada vez maiores que precisam ser concedidas aos indivíduos de uma comunidade. Ao potencializar a capacidades e potenciais dos cidadãos de uma sociedade urbana, ou de qualquer sociedade, os legisladores precisam se concentrar nas áreas que darão o maior impacto. Não só há necessidade de maior impacto, há também a necessidade de intervir naquelas áreas onde o efeito multiplicador da os benefícios consequentes serão os maiores. O impacto das iniciativas de desenvolvimento urbano espalhará a benefícios significativos para todas as comunidades não-livres (que ainda enfrentam limitações em suas liberdades). A visão de Sen do desenvolvimento é o aumento da liberdade para os indivíduos viverem a vida que desejam viver é válido para a sociedade como um todo, incluindo os assentamentos rurais e urbanos. Já argumentei em outro lugar este trabalho que, atualmente em muitos países, a fragilidade das condições sociais, políticas e econômicas as áreas urbanas precisam de apoio urgente devido ao tipo de migração urbana que está ocorrendo. É preciso, portanto, considerar os potenciais e capacidades para autoaperfeiçoamento nos meios de subsistência de cidadãos urbanos, e torná-los o objeto especial de nossa preocupação. Tal preocupação vincularia maior níveis de desenvolvimento para a liberdade ao invés de níveis de renda.

cidade como um bem comum contém os seguintes componentes: a cidade livre de qualquer forma de discriminação; a cidade com cidadania inclusiva; a cidade com maior participação política; a cidade que cumpre as suas funções sociais; a cidade com espaços públicos de qualidade; a cidade com igualdade de gênero; a cidade com diversidade cultural; a cidade com economias inclusivas; a cidade com um ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbanos.

O direito à cidade como um direito coletivo/difuso pode ser exercido em cada metrópole, vila ou cidade que está institucionalmente organizada como unidade local administrativa distrital, municipal ou de caráter metropolitano. Ele inclui o espaço urbano, bem como os arredores rurais ou semirurais que fazem parte do seu território (SUALE JÚNIOR, 2016, p. 75).

Quando a análise se debruça sobre os espaços urbanos nacionais, o que se tem, de modo geral, é uma desorganizada urbanização, arrastada em grande parte pela necessidade brasileira de promover alguma atualização das estratégias econômicas do país, sobretudo a partir dos movimentos de industrialização que já haviam se disseminado pelas nações economicamente mais prósperas – quase todas europeias ou norte-americanas.

A estratégia de industrialização nacional para substituição de importações, não foi capaz de propor caminhos que refletissem a necessária distribuição dos espaços para que as cidades se tornassem espaços para promoção do bem-estar dos cidadãos, relegando ao segundo plano as necessidades humanas que não afetassem diretamente a lógica produtiva.

Nos casos dos deslocamentos urbanos, o mapa permanece praticamente inalterado até a segunda metade do século XX, quando o inchaço das grandes aglomerações urbanas traz o tema à agenda das insatisfações sociais da população, considerando que a maior parcela dela era altamente dependente do transporte coletivo para se deslocar pelas cidades.

Este momento é bastante representativo para o tema da mobilidade, considerando uma série variáveis sociais: o acelerado crescimento das cidades, impulsionado pela estratégia industrial adotada, o espraiamento territorial das cidades, obrigando que parcelas relevantes das famílias fossem obrigadas a morar em locais distantes dos polos de serviços urbanos e de trabalho, a crescente insatisfação com a ideia de transporte público instalada na maioria das grandes cidades brasileiras ou, ainda, o preço cobrado para deslocamento pelas cidades.

Pressionada pelos movimentos populares, a União passa a se dedicar ao assunto, com a edição de um subsistema jurídico dedicado ao transporte, com estímulos para o desenvolvimento do setor. Como se verá em item específico dedicado ao tema, tal subsistema normativo, além de objetivar o incentivo ao desenvolvimento da atividade, gradativamente, estabelece os meios institucionais para que as decisões e a implementação das políticas

fossem compartilhadas – deixando de ser centralizadas para, aos poucos, passarem a ser regionalizadas.

Medidas como a instituição do Vale Transporte surgem no âmbito do poder legislativo como resposta à insatisfação popular que, salvo por períodos de inércia – periodicamente relembra sua insatisfação com a precariedade da mobilidade urbana. A proposta era reduzir o impacto negativo que o pagamento pela tarifa deslocamento urbano gerava para a população que dependia do transporte público, arrefecendo ânimos e mitigando a força dos movimentos sociais ligados ao tema.

Com a chegada da década de 1980, a redemocratização do país representa outro fato histórico bastante relevante para a compreensão da constituição das cidades brasileiras.

Além do aprofundamento do movimento de regionalização das decisões e escolhas em temas de políticas urbanas, a mudança no eixo de poder instituído provocada pela recém-nascida Constituição Federal de 1988. No caso do transporte público, a título meramente ilustrativo, é possível ressaltar que o legislador constitucional expressamente escolheu que é papel das municipalidades decidir sobre o serviço público de transporte coletivo:

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 (BRASIL, 1988).

Contudo, apenas o movimento político-jurídico não se mostrou suficiente para efetivação do direito previsto e a limitação permanecia imposta à população. Com a deterioração das condições econômicas, a instabilidade financeira, a crise fiscal e a consequente inflação que assolou o país, traz de volta a dificuldade da maioria das pessoas de promoverem a própria vida com alguma dignidade e bem-estar, sendo que parcela considerável das reclamações se deu sobre as condições de vida nas cidades.

Já na década de 1990, a edição de um novo plano econômico – o Plano Real – alcança a estabilidade econômica e o controle da inflação, o que viria a reduzir consideravelmente a pressão sobre a renda dos brasileiros.

Se, por um lado, as variáveis econômicas amenizam, a deterioração dos serviços públicos, dentre eles o serviço de transporte coletivo, aliada à correção dos valores tarifários fortemente influenciado pelo incremento nos custos de produção (como, por exemplo, o espraiamento das cidades que reduzem a produtividade ou, ainda, os congestionamentos que



diminuem a velocidade média do ônibus) reacendem a insatisfação popular e indicam que o serviço está longe de atingir o *status* de satisfatório.

A privatização dos serviços de transporte coletivo passa a ser observado, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O subsistema jurídico dedicado ao assunto ganha em complexidade e robustez, com instrumentos que vão desde emendas constitucionais que reconheceriam o direito fundamental ao transporte até normas dedicadas ao planejamento das cidades e da mobilidade, centrando os esforços na promoção do bem-estar humano.

Também do ponto de vista econômico, a atividade do transporte coletivo se mostra impactante não somente para as cidades para o país pensado em sua integralidade. Para que se tenha compreensão das dimensões do setor, segundo relatório produzido pelo Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Públicos, em pesquisa concluída em janeiro de 2020 que compreende os períodos de 2014 a 2017, os brasileiros residentes nos 533 municípios brasileiros com mais de 60 mil habitantes – correspondente a 66% da população nacional, escolhem entre três modais distintos para realizarem seus deslocamentos urbanos: das 66,1 bilhões de viagens realizadas em 2017, 43% são por meio de transporte não motorizado (a pé e bicicleta), 29% via transporte individual motorizado (motocicletas e automóveis) e os restantes 28% através do transporte coletivo (ônibus e trilhos) (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES PÚBLICOS, 2020, p. 4-5).

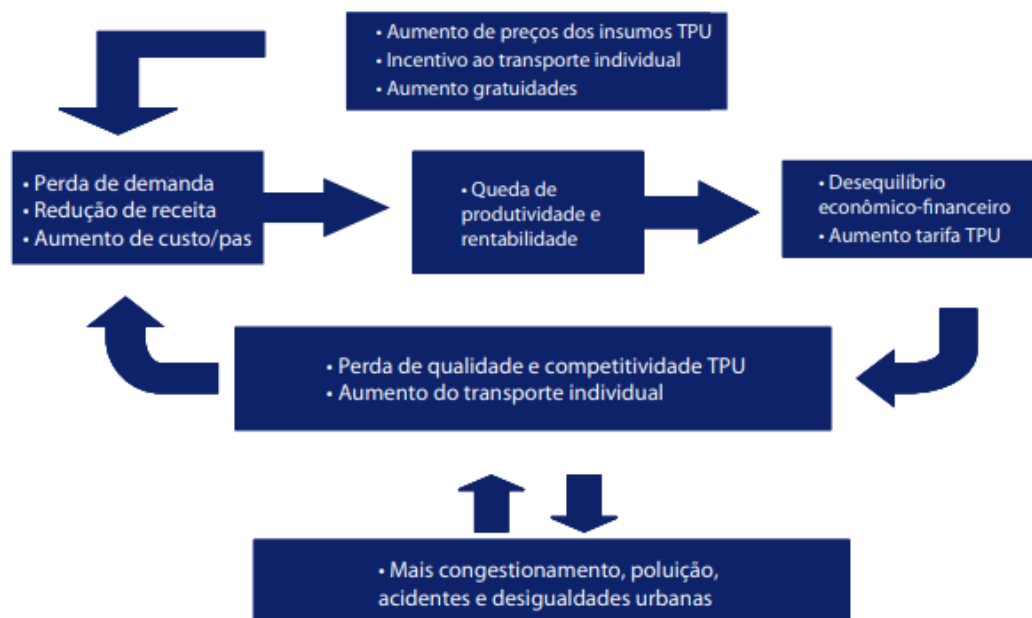
Ademais, veículos do transporte público coletivo percorrem o equivalente a 212 bilhões de quilômetros anualmente, sendo que o setor empregava 724 mil profissionais em 2017 (entre empregos diretos e profissionais de gestão do trânsito), o que significa quase 7% dos contratos de trabalho firmados e ativos no último dia daquele ano. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

A expressividade dos dados objetivos apresentados demonstra que também do ponto de vista das receitas públicas e da consequente repercussão no crescimento econômico nacional, o direito ao transporte e ao uso pleno das cidades guardam entre si correlações relevantes, seja para a discussão do plano diretor e da legislação dedicada à organização das municipalidades, seja para o estabelecimento de estratégias e políticas públicas voltadas para todo o território nacional, nelas compreendidas as correlações e integrações intermunicipais (além das regiões metropolitanas e das não conurbadas).

Mais recentemente, o transporte urbano, como atividade econômica e como fenômeno de construção da justiça, vem sofrendo profundas transformações, todas elas exigindo que dediquem novas reflexões sobre o tema da mobilidade.

Para as entidades organizadas de representação o que se tem, em verdade, não seria uma transformação, mas a configuração de uma crise que demonstra sintomas de que já se tornou crônica, fato é que, ao longo dos últimos 25 anos, a presença de passageiros tem se reduzido:

**Organograma 1: Ciclo vicioso da perda de competitividade do transporte urbano**



**Fonte:** VASCONCELLOS, 2001, p. 25

As causas para tanto são múltiplas. Surge a figura do transporte informal (ou dito clandestino), normalmente realizado por meio de veículos de porte menor e, dada a sua natureza, sem qualquer regulação estatal.

O exponencial incremento da motorização individual, mormente observado a partir dos anos 2000, em razão do incremento da renda média, acesso a crédito ao consumidor, política de subsídios ao setor automobilístico e a permanente insatisfação do passageiro com a qualidade e o preço do serviço.

Outra tendência observada na mobilidade urbana é o ciclo vicioso de perda de competitividade do transporte público urbano rodoviário. Estímulos ao transporte privado associados a aumentos de custos e ausência de políticas de priorização do transporte coletivo acabam gerando perdas de demanda e receitas para os sistemas públicos, impactando a tarifa cobrada, que, por sua vez, gera mais perda de

demanda, retroalimentando o ciclo vicioso. O organograma 1 retrata a dinâmica de perda de produtividade e atratividade do transporte público urbano (VASCONCELLOS, 2011, p. 24).

O avanço tecnológico e o surgimento de aplicativos para o transporte responsivo à demanda, isto é, o transporte que abandona o itinerário fixo e utiliza da tecnologia (principalmente via do telefone celular) para conectar fornecedor e consumidor, por sua vez, também representou relevante decréscimo na produtividade das operadoras de transporte coletivo.

A pandemia da COVID-19 e as respectivas medidas para seu enfrentamento (principalmente o isolamento social) importaram, em média, na redução de 71% na demanda de passageiros, gerando um prejuízo de mais de R\$ 2 bilhões de reais apenas nos primeiros 60 dias de acometimento da doença em território nacional (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS, 2020, p. 1-7).

À despeito do esforço para enfrentamento do momento extraordinário, é fato que o modelo de serviços de transporte público coletivo urbano de passageiros, se nunca foi bem quisto pela maioria da população usuária, está diante de um cenário que clama por novas soluções que busquem, minimamente, ofertar um serviço adequado àquelas populações que remanescem dependentes do transporte coletivo, preservando a modicidade e, ao mesmo tempo, com capacidade de definir o bem desejado que merece ser tutelado e responder a tempo às configurações e demandas sociais.

Noutro ponto, a crise instalada no tema do transporte público urbano de passageiros indica que, ao menos para as populações menos favorecidas, há um direito social que ainda não foi plenamente efetivado, na forma como determina a Constituição Federal.

Reforça-se assim uma oposição nítida entre transporte coletivo/transporte individual, onde a distribuição desigual da mobilidade e da acessibilidade proporcionada definem a condição periférica e a condição central das classes sociais no território metropolitano (KLEIMAN, 2011, p.16).

Essa consequência é, em parte, produto do modelo de justiça adotado, orientado para as instituições e na forma de alcançar a justiça ideal, e menos conectada à proposta de concretude das realizações resultantes das escolhas sociais. Tais institutos, de forte influência contratualista, lograram êxito na edição de soluções jurídicas que, talvez, atendam à ideia de justiça ideal, com comportamentos pré-ajustados e resultados perfeitos. No âmbito do mundo que se vê, contudo, estão longe de entregar os resultados para os quais foram propostos.

É o que se passará a debater.

## 2.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Uma vez mais, utiliza-se da proposição de conclusões preliminares para consolidar ideias que acreditamos ser centrais ao debate:

- 1. A justiça é percebida e direcionada por meio do texto constitucional.**
- 2. A justiça está conectada com o comportamento social, isto é, reconhece o papel das instituições, mas devolve à sociedade o compromisso por encaminhar os meios para enfrentamento das injustiças.**
- 3. Medir a justiça indica medir realizações concretas e a efetiva expansão das liberdades.**
- 4. Mobilidade é uma ferramenta de efetivação de direitos. Além de um direito por si só, a mobilidade (especificamente, o acesso ao transporte público) é também meio para atingimento do que a cidade (e a sociedade) pode oferecer.**

O direito social ao transporte é necessário à efetivação dos demais direitos fundamentais. Tal assertiva significa que a mobilidade exerce um papel instrumental, isto é, permite aos membros da sociedade buscarem seus interesses, tais como, trabalho, educação, lazer ou quaisquer outros interesses relevantes para o seu bem-estar.

- 5. Mobilidade é gênero do qual o transporte público é espécie. E, dentre suas espécies, o transporte público coletivo (TPC) é o modal mais propenso ao atendimento às necessidades de acesso à cidade das camadas mais pobres da população, bem como é o modal que mais adere às preocupações com sustentabilidade das cidades.**

- 6. Assim como não é possível discutir mobilidade e justiça apenas no âmbito do Direito, não é possível se pensar a cidade sem considerar os múltiplos aspectos envolvidos no seu desenvolvimento.**

A cidade deve ser vista como espaço de promoção de capacidades, o que extrapola o olhar econômico da expansão urbana. Além disso, tais espaços só atingem sua função social à medida que permite o maior número possível de pessoas usufruindo do que entenderem necessário para sua vida digna.

- 7. Os institutos jurídicos propostos para a efetivação da mobilidade e do direito social ao transporte são incapazes de dar solução definitiva ao problema do deslocamento nas cidades.**

Tal objetivo só será atingido quando a discussão transbordar o campo da tecnicidade jurídica, para a construção de um modelo voltado às dores sociais imediatas. É dizer: a

modelagem técnica não pode estar além das necessidades da comunidade, propondo soluções para problemas etéreos. As soluções eleitas, quaisquer que sejam, devem estar comprometidas com a efetivação das promessas constitucionais.

### 3. A IDEIA DE JUSTIÇA

Talvez um ponto em comum entre os que se dedicam à pesquisa acadêmica e à ciência é a necessidade, nem sempre saudável, de compreender e tentar explicar o mundo. Essa angústia, isso é, dar razão ao que percebemos a nossa volta, move os espíritos curiosos rumo a questões universais que residem em toda alma humana. O tema da justiça, bem como dos meios para empreendê-la, nos parece ser uma dessas indagações.

No âmbito desta tese, a busca pela efetivação dos direitos sociais carece da ideia de justiça, já que não nos parece possível reconhecer e realizar os direitos sociais sem debater, antes, a melhor e mais equitativa distribuição de recursos, oportunidade e benefícios ofertados por uma sociedade. E, nesse aspecto, o olhar de Sen tem muito a contribuir à medida que busca produzir justiça a partir da correção das desigualdades, da promoção da inclusão, afastamento da discriminação injustificada e no esforço para que todos possam acessar as mesmas liberdades.

Incrustado na natureza de cada um de nós, há um forte senso do que é justo ou injusto, não raro se manifestando desde muito cedo e nos acompanhando na valoração dos mais variados assuntos e fenômenos. Tal constatação indica que o senso de justiça está presente na vida cotidiana e faz parte de como as pessoas avaliam e valoram os ambientes que fazem parte. Indo além, é a percepção das injustiças que nos rodeiam ou nos acometem que nos impele a intervir no mundo, remediando-o uma injustiça de cada vez.

É como pensa Amartya Sen, segundo o qual ao afirmar que a percepção de uma justiça ideal e completa, isto é, uma justiça que prevaleça e não admita qualquer tipo de injustiça é uma ideia ilusória e que em nada contribui para o debate: em verdade, o que nos move não é aspirar por um mundo idealmente justo, mas a oportunidade de corrigir as injustiças que nossas mãos alcançam (SEN, 2011, p. 9).

Essa compreensão, isto é, da existência de injustiças alcançáveis e sanáveis, não só nos move adiante no fluxo da vida, mas é também fundamental para proposição de um novo olhar teórico ao tema da justiça. Dito de outra forma: a partir do inventário das injustiças, é possível e necessário se indagar como a razão pode atuar para mitigar ou mesmo eliminar essas injustiças.

É este o pensamento que motivou Amartya Sen a propor um novo olhar sobre a teoria da justiça, num esforço para compreender suas exigências a partir do uso da razão e da razoabilidade, em busca de saídas concretas para as injustiças diárias:

Apresento aqui uma teoria da justiça em sentido amplo. O objetivo é esclarecer como podemos proceder para enfrentar questões sobre a melhoria da justiça e a remoção da injustiça, em vez de oferecer soluções para questões sobre a natureza da justiça perfeita (SEN, 2011, p. 11).

Como se pode ver, a proposta de abordagem de Sen, e que este trabalho acompanha, se distancia daquelas propostas pela filosofia moral e política contemporâneas. A teoria da justiça esboçada por aquele pensador objetiva mais propor meios para reduzir a injustiça do que caracterizar sociedades hipotéticas que tenham alcançado a plena justiça. Ademais, Sen admite em sua modelagem que é possível existir razões e argumentos distintos para a justiça, todos igualmente válidos, embora aparentemente conflitantes:

O que é importante observar aqui, como fundamental para a ideia de justiça, é que podemos ter um forte senso de injustiça com base em muitos fundamentos diferentes, sem contudo, concordarmos que um fundamento específico seja a razão dominante para o diagnóstico da injustiça (SEN, 2011, p. 32-33).

No mesmo sentido,

Além disso, casos de injustiça podem ser muito mais complexos e sutis que a estimação de uma calamidade observável. Poderia haver diferentes argumentos sugerindo diversas conclusões, e as avaliações sobre injustiças podem não ser nada óbvias (SEN, 2011, p. 34).

Num derradeiro aspecto, a teoria da justiça de Sen questiona se a justiça está conectada somente à forma como as instituições operam ou também à conduta das pessoas em sociedade. Para ele, a existência de injustiças remediáveis pode estar ligada a “transgressões de comportamento e não a defeitos institucionais” (SEN, 2011, p. 12). A ideia é de que a justiça estaria mais conectada à forma como as pessoas vivem e menos à atuação institucional daquela sociedade.

Sen busca ir além da ideia proposta pela estrutura do contrato social, afastando-se das análises, como dissemos, que se debruçam sobre a proposição de se criar instituições justas.

Embora a justiça tenha sido objeto de estudos por séculos, foi no período do Iluminismo (séc. XVIII e XIX) europeu que o tema desenvolveu duas de suas linhas teóricas fundamentais.

Uma primeira abordagem teria sido iniciada por Thomas Hobbes, e recebido apoio de pensadores como Jean-Jacques Rousseau, se dedicou à busca de arranjos institucionais justos para a sociedade.

Denominada institucionalismo transcendental, esta corrente é caracterizada pela busca da justiça perfeita, isto é, seu esforço concentra-se em identificar os atributos do que é plenamente justo. Além disso, os defensores desta visão entendem que é por meio das instituições perfeitamente justas que se alcançaria a justiça social. Hodiernamente, essa tradição parece receber maior enfoque, encontrando adeptos da envergadura de Ronald Dworkin.

Aqui, Sen reconhece a influência contratualista nos argumentos utilizados, sobretudo em autores como John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant:

Um “contrato social” hipotético, supostamente escolhido, claramente diz respeito a uma alternativa ideal para o caos que de outra forma caracterizaria uma sociedade, e os contratos que foram mais discutidos por tais autores lidavam sobretudo com a escolha de instituições. O resultado geral foi ao desenvolvimento de teorias da justiça que enfocavam a identificação transcendental das instituições ideais (SEN, 2011, p. 36).

Neste ponto, embora reconheça a relevância de John Rawls para o tema, diverge deste e da ideia de justiça como equidade:

(...) a abordagem de John Rawls da “justiça como equidade” – merecidamente celebrada – produz um único conjunto de “princípios de justiça”, que dizem respeito exclusivamente ao estabelecimento de “instituições justas” (para constituir a estrutura básica da sociedade), embora requeiram que o comportamento das pessoas cumpra integralmente as exigências do funcionamento apropriado dessas instituições (SEN, 2011, p. 13).

A bem da verdade, Sen identifica que pensadores como Kant e Rawls extrapolam a corrente institucionalista transcendental, ao se debruçarem também sobre os requisitos comportamentais exigidos, além das escolhas institucionais. Assim, tal abordagem estaria focada em arranjos, isto é, em buscar definir não só as instituições corretas, mas também os comportamentos certos:

A outra limitação em nossa discussão é que em geral examino os princípios de justiça que regulariam uma sociedade bem ordenada. Supõe-se que todos ajam justamente e cumpram sua parte na sustentação das instituições justas (RAWLS, 2016, p. 16).

Noutro extremo, em comparação com a proposta do institucionalismo transcendental, haverá teóricos iluministas que proporão olhares que partirão da concretude social: as



instituições, as pessoas, os comportamentos e todas as demais variáveis deverão ser observadas a partir de suas realidades.

Adam Smith, Karl Marx, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, dentre outros teóricos, assumiram como proposta metodológica, cada um a sua maneira, a necessidade de se comparar sociedades existentes, abandonando a ideia de se analisar uma sociedade existente. Na leitura de Sen, “tais comparações focadas em realizações tinham com frequência como principal interesse a remoção de injustiças evidentes no mundo que viam” (SEN, 2011, p. 38).

A ideia de que as pessoas se comportarão de forma obediente às instituições, ou à ideia de um contrato social, parece guardar pouco ou nenhum compromisso com a realidade. Na teoria da justiça proposta por Sen, o foco merece estar na realidade e em como as pessoas efetivamente vivem suas vidas e fazem suas escolhas. Isso não significa dizer, contudo, que a análise do papel das instituições deve ser abandonada, mas somente que estas terão um papel instrumental nas sociedades e, portanto, na construção da justiça.

### 3.1 UMA TEORIA DA JUSTIÇA PARA AMARTYA SEN

Sen propõe uma teoria da justiça focada nos avanços concretos da justiça, alinhando-se mais a tradição filosófica que se opôs ao institucionalismo transcendental.

Devemos atribuir importância ao ponto de partida, em especial a seleção de algumas questões a serem respondidas (por exemplo, “como a justiça seria promovida?”) em lugar de outras “o que seriam instituições perfeitamente justas?”. esse ponto de partida tem como efeito uma dupla divergência: primeiro, toma-se a via comparativa, em vez da transcendental; segundo, focam-se as realizações que ocorrem nas sociedades envolvidas, em vez de focar apenas as instituições e as regras. Dado o presente balanço de ênfases na filosofia política contemporânea, esse efeito vai exigir uma mudança radical na formulação da teoria da justiça (SEN, 2011, p. 39).

Uma questão ponderada pelo autor é que a construção de uma ideia de justiça não deve rejeitar argumentos diversos com base exclusivamente na proposição de que só pode prevalecer um único conceito do justo.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Amartya Sen utiliza o exemplo das três crianças e uma flauta para ilustrar como diferentes pensamentos sobre justiça podem trazer argumentos relevantes que merecem participar do debate: “a questão geral aqui é que não é fácil ignorar como infundadas quaisquer das pretensões baseadas respectivamente na busca da satisfação humana, na remoção da pobreza ou no direito de desfrutar dos produtos do próprio trabalho” (SEN, 2011, p. 44).

O problema que ele busca discutir está em se perceber que diferentes correntes poderão construir conclusões que expressam valores de mundo diversos, mas igualmente válidos, a depender de qual perspectiva se adota. Uma consequência direta desta percepção é que não se trata apenas da discussão em busca do melhor argumento, mas da escolha dos princípios que fundamentarão, por exemplo, as políticas públicas e a alocação de recursos em determinado Estado ou as instituições e os arranjos sociais que serão privilegiados.

Ademais, a existência de argumentos divergentes não significa que o desacordo precise ser obrigatoriamente superado, como pretexto para atingimento do justo: “pode de fato não haver nenhum arranjo social identificável que seja perfeitamente justo e sobre o qual surgiria um acordo imparcial” (SEN, 2011, p. 45).

### **3.1.1 Teoria comparativa ou transcendental**

Amartya Sen propõe um modelo ativo para a teoria da justiça, cuja análise deve não só partir da realidade, mas contribuir para o enfrentamento das injustiças que nos parece possível. Esta postura, de pronto, confronta com a abordagem transcendental, aproximando-o do método comparativo (SEN, 2011, p. 46).

É dizer: para se definir entre dois caminhos possíveis qual o que melhor atenderia aos anseios de determinada comunidade, de nada adiantaria buscar as características do caminho perfeito que não poderia ser trilhado.

Aliás, para Sen, a teoria transcendental não serviria sequer para o estabelecimento de parâmetros de aproximação e comparação com as alternativas que se tem à disposição, já que, nesta abordagem, parte-se de premissas que não dialogam com a realidade, o que, por si só, inviabilizaria a comparação. A solução proposta é se estabelecer por meio do debate racional, público e democrático qual o melhor caminho possível, dentre as alternativas realizáveis.

A teoria da justiça deve debruçar-se sobre a vida humana e sobre as razões segundo as quais escolhemos levar um tipo ou outro de vida. Tal liberdade de realização, que traduz nossas crenças sobre bem-estar e bem viver, compõe o senso ordinário de justiça e não pode ser captada por uma análise que se dedique exclusivamente às instituições ou arranjos sociais.

A necessidade de uma compreensão da justiça que seja baseada na realização está relacionada ao argumento de que a justiça não pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato. A importância das vidas, experiências e realizações humanas não pode ser substituída por informações sobre instituições que existem e pelas regras que operam. Instituições e regras são, naturalmente, muito importantes para influenciar o que acontece, além de serem parte integrante do mundo real, mas as realizações de fato vão muito além do quadro organizacional e incluem as vidas que as pessoas conseguem – ou não – viver (SEN, 2011, p. 48).

### 3.1.2 O mundo dos peixes

Uma alegoria trazida pelo autor bastante útil para a visualização das duas formas distintas de se perceber a justiça – um focada nas instituições e nos arranjos e outra focada nas realizações – está no direito indiano antigo, por meio das expressões *niti* e *nyaya*:

A primeira ideia, *niti*, diz respeito tanto à adequação organizacional quanto à correção comportamental, enquanto a última, *nyaya*, diz respeito ao que resulta e ao modo como emerge, em especial a vida que as pessoas são realmente capazes de levar (SEN, 2011, p. 17).

Embora no sânscrito clássico ambas as palavras signifiquem justiça, é preciso lançar algumas distinções entre elas para se alcançar o bom entendimento. *Niti* se refere à justiça conforme determinado arranjo social e institucional, indicando a adequação de determinado comportamento.

Por sua vez, *nyaya* indica um conceito de justiça mais amplo e abrangente, isto é, se refere à justiça realizada. Portanto, as instituições, arranjos e regras ganham uma perspectiva mais ampla e inclusiva, extrapolando seus papéis funcionais para conectarem-se ao mundo que surge.

Outra expressão advinda desse universo é *matsyanyaya*, que significa a justiça do mundo dos peixes. Através dela, o direito indiano indicava que um peixe grande pode impunemente devorar um peixe menor. Desse modo, surge a atenção para que o “mundo dos peixes” não invada o “mundo dos humanos”, isto é, nos indica que parte essencial da justiça não está em perceber o quão correta uma norma ou uma instituição possam ser, mas em impedir que um peixe grande possa livremente ameaçar um peixe pequeno.

Essa lógica indica que a ideia de justiça deve ir além do campo normativo, teórico ou institucional para assumir postura ativa e transformadora no cotidiano das pessoas. Como se vê, eis uma abordagem focada em realizações, que não busca o perfeitamente justo, mas que se esforça para prevenir as injustiças manifestas no mundo:

“(…) o tema da justiça não diz respeito apenas à tentativa de alcançar – ou sonhar com a realização de – uma sociedade perfeitamente justa ou arranjos sociais justos, mas à prevenção de injustiças manifestamente graves (como evitar o terrível estado de *matsyanyaya*)” (SEN, 2011, p. 50).

### 3.1.3 O alcance da razão

A primazia da razão talvez seja uma das heranças mais proeminentes do iluminismo europeu, muito embora tenha sido objeto de críticas nas discussões contemporâneas, que alegam que a tradição iluminista superestimou o alcance da análise crítica.

À despeito das críticas apontadas, o uso da razão tem se mostrado uma ferramenta e um meio relevante para a superação do pensamento mágico ou baseado exclusivamente em crenças. Apesar de não ser isenta de falhas, a análise crítica “deve ser o determinante básico do comportamento bom e justo, bem como de um marco aceitável de direitos e deveres legais” (SEN, 2011, p. 69).

Isto significa que a construção de uma teoria da justiça demanda uma postura que busque a racionalidade, baseando a reflexão em argumentos objetivos. Estes, por sua vez, se traduzem em conclusões lastreadas por evidências empíricas e suficientes para convencer qualquer observador de que aquele argumento seria razoável.

Assim, é por essa razão que Sen afirma que “o importante papel dado à argumentação racional neste trabalho diz respeito à necessidade de basear o pensamento sobre questões de justiça e injustiça em razões objetivas” (SEN, 2011, p. 71).

Logo, o estabelecimento do parâmetro racional para fundamentar a teoria da justiça a ser proposta assume papel de destaque no desenvolvimento teórico proposto por Sen, ainda que este parâmetro não signifique a adoção de uma única posição.

Para Sen, o que se faz necessário é a adoção de um fundamento imparcial que investigue as razões da justiça sem excluir posições contrárias e com o especial cuidado de que uma teoria sustentada pelos argumentos inadequados pode ter consequências fatais.

Por fim, uma proposta que dê destaque à atuação pautada pela razão não deve significar uma atuação fria, isto é, desprovida de sentimentos e emoções. A rigor, existirão reações instintivas que merecem ser celebradas, como é o caso da natural e imediata repulsa que nos causa a crueldade. Entretanto, o que se defende é que esse comportamento emocional

não assuma o papel de argumento único ou derradeiro, sem antes passar pelo crivo da crítica racional (SEN, 2011, p. 81).

### 3.2 A TEORIA DA JUSTIÇA EM JOHN RAWLS

Para uma adequada compreensão do que propõe Amartya Sen, se faz necessário investigar o pensamento de John Rawls, dada a sua influência sobre a obra daquele autor no tema da justiça.

Esse capítulo é essencialmente uma crítica à teoria da justiça apresentada pelo principal filósofo político de nosso tempo, John Rawls. Vou discutir onde tenho de divergir de Rawls, mas não posso começar essa crítica sem reconhecer, em primeiro lugar, como meu próprio entendimento da justiça – e da filosofia política em geral – tem sido influenciado por aquilo que aprendi com Rawls, e sem mencionar também a dívida bastante grande que todos nós temos com Rawls por ele ter reavivado o interesse filosófico no tema da justiça (SEN, 2011, p. 82).

E acrescenta: “Alguns dos conceitos básicos que Rawls identificou como essenciais continuam inspirando minha própria compreensão da justiça, a despeito da direção e das conclusões diferentes do meu próprio trabalho” (SEN, 2011, p. 83).

Para Sen, o tema da justiça (assim como a filosofia moral e política) avançou enormemente e só assumiu a relevância que possui hoje nos debates sobre a sociedade em razão do trabalho de Rawls. Sua influência pode ser vista nas obras de autores como Ronald Dworkin, Thomas Nagel, Roberto Nozick, Thomas Pogge, Joseph Raz, Thomas Scanlon, John Roemer, dentre outros.

O tema da justiça se manifesta na obra de Rawls em, pelo menos, três momentos distintos: a partir da proposta de princípios de justiça e equidade, busca mapear as instituições necessárias à estruturação da sociedade; a seguir, as ideias de justiça subsidiam trabalhos sobre como as pessoas avaliam e percebem a bondade e a retidão; e, por fim, se dedica a discutir como a estabilidade dos arranjos sociais influenciam a convivência comunitária.

A ideia central desenvolvida no trabalho de Rawls está estampada na lógica de que a justiça deve ser concebida a partir das exigências da equidade.

O que é então equidade? Essa ideia fundamental pode ser conformada de várias maneiras, mas em seu centro deve estar uma exigência de evitar vieses em nossas avaliações levando em conta os interesses e as preocupações dos outros também e, em particular, a necessidade de evitarmos ser influenciados por nossos respectivos interesses pelo próprio benefício, ou por nossas prioridades pessoais ou

excentricidades ou preconceitos. Pode ser amplamente vista como uma exigência de imparcialidade. A especificação de Rawls das exigências de imparcialidade é baseada em sua ideia construtiva de posição original, que é central para sua teoria da “justiça como equidade” (SEN, 2011, p. 84).

Posição original é um conceito ideal, isto é, imaginado, em que as pessoas envolvidas ignoram seus interesses e identidades pessoais – um estado imaginado de ignorância compartilhado por todos os convivas, sobretudo das concepções individuais de uma vida boa – e, a partir de preferências racionais, gerais e abrangentes, devem escolher por unanimidade os princípios da justiça.

Os princípios da justiça são, por sua vez, sentenças valorativas que, uma vez escolhidos por todos na posição original de maneira unânime e em igualdade, passarão a constituir a concepção política daquela sociedade sobre o tema da justiça. Assim, as pessoas até poderiam discordar entre si sobre os mais variados temas, já que compartilham entre si o senso de justiça e tem seus comportamentos influenciados por ele. A partir daí, serão estes princípios da justiça que determinarão quais as instituições que devem gerir a sociedade.

O ponto central é estabelecer condições mínimas para que as pessoas que convivem em uma determinada sociedade possam cooperar entre si de maneira razoável e em prol de interesses e objetivos comuns, apesar de sustentarem posições contrárias sobre inúmeros temas. Para Rawls, essa cooperação só é possível quando esta sociedade compartilha uma ideia comum de justiça (uma concepção política razoável de justiça), o que permite que o debate público e democrático de temas fundamentais possa prosseguir e alcançar deliberações, sobretudo em temas de natureza constitucional ou de natureza básica.

Isto não significa que as pessoas não possam sustentar posições diferentes, mas que, em temas que envolvam princípios de justiça ou a garantia indiscriminada de equidade, as opiniões diferentes devem ser superadas para a construção de um acordo democraticamente deliberado.

Para John Rawls, dois princípios devem vir à tona na posição original, por meio de acordo unânime. O primeiro prioriza a liberdade, indicando o máximo de liberdade possível, que deve ser outorgada indiscriminadamente para todos. O segundo princípio trata da justificação das desigualdades sociais e econômicas: elas devem estar associadas a posições que todos possam acessar em condições iguais de oportunidades e, além disso, devem privilegiar os membros menos favorecidos da sociedade.

Aqui, é importante registrar que Rawls devota lugar especial à liberdade, não tratando-a como mais um recurso para a vida boa, mas como um elemento essencial à vida humana. Quanto ao segundo princípio, sua análise chama a atenção para dois pontos distintos. A primeira parte dele impõe a obrigação institucional de que todos tenham igualdade de acesso às oportunidades públicas. A derradeira parte indica a justiça distributiva, isto é, a necessidade de se beneficiar os membros da comunidade em desvantagem social para que estes acessem o que Rawls chama de bens primários (direitos, renda, oportunidades etc.).

Superada a seleção dos princípios da justiça, o próximo passo para a construção da justiça social na concepção de Rawls seria a etapa constitucional, isto é, a proposição das instituições levando em conta as características de cada sociedade e a partir dos princípios básicos de justiça.

Sucessivamente, o sistema se desenvolve, dando origem à camada subsequente até a materialização social: “A sequência imaginada avança passo a passo por linhas firmemente especificadas, com um desdobramento elaboradamente caracterizado dos arranjos sociais completamente justos” (SEN, 2011, p. 87).

Amartya Sen, por sua vez, vê com reservas a ideia de que os princípios da justiça poderiam ser unanimemente selecionados.

Ele comunga da opinião de outros pensadores economistas de que podem ocorrer interesses genuinamente conflitantes e plurais, sem que isso signifique a manifestação de uma agenda pessoalmente conveniente. As pessoas, sustenta, podem ter concepções distintas do justo, definindo de forma diversa o que é imparcialidade ou equidade (SEN, 2011, p. 87-88).

O próprio Rawls, em análises posteriores tende a relativizar sua ideia original de um único conjunto de princípios da justiça, sobretudo reconhecendo que sua concepção ideal não poderia ser alcançada. Contudo, não há registro formal de que ele a tenha abandonado integralmente.

Para Sen, haverá ainda ao menos mais três dificuldades no pensamento de John Rawls que merecem novos aprofundamentos, em razão dos problemas que trazem para a teoria rawlsiana. A primeira dificuldade é que uma teoria da justiça centrada na busca por instituições justas e que daí retira o argumento de validade para uma sociedade justa ignora o comportamento real das pessoas, que pode ou não estar em consonância com essas instituições ou com suas regras de funcionamento.

A segunda dificuldade reside na abordagem contratualista assumida por Rawls, isto é, pela escolha de adotar a premissa de um contrato social unanimemente aceito quando da posição original. Para Sen, essa escolha limita a análise em vários aspectos: impede um olhar comparativo ao adotar uma visão transcendental, ignora as realizações sociais, admite opiniões de pessoas que não compõem o grupo social e deixa de avaliar situações urgentes, como a necessidade de eliminar ou mitigar injustiças manifestas.

A terceira e derradeira dificuldade que decorre da teoria da justiça como equidade de Rawls está na necessidade de se reconhecer que o dito contrato social exige o envolvimento de uma suposta sociedade global, o que por si só já indica incontáveis enfrentamentos.

Por outro lado, não demanda grande esforço reconhecer que o pensamento de John Rawls teve grande impacto e contribuiu de forma decisiva para o avanço de nossa compreensão sobre a justiça. A ideia de equidade tem se mostrado fundamental para a justiça, fazendo-se prioritária no desenvolvimento de uma teoria da justiça. No mesmo viés, foi Rawls quem chamou a atenção para capacidade humana de utilizar seu próprio senso de justiça e concepção do bem.

O papel da objetividade como guia orientadora para que a razão prática fundamente uma estrutura pública de pensamento, com bases e evidências que deverão superar o crivo da reflexão e do debate, também é uma contribuição direta do trabalho de Rawls.

A priorização rawlsiana da liberdade na avaliação da justiça de arranjos sociais, tem se mostrado também bastante importante, seja como necessidade humana básica, seja como requisito para o pleno exercício democrático. O mesmo efeito pode ser observado na análise da primeira parte do segundo princípio, que busca eliminar disparidades sociais que decorrem de discriminações arbitrárias inadequadas.

Superadas as necessidades de especial tutela à liberdade e a imposição de concorrência equitativa para as posições públicas de destaque, é também de Rawls a previsão da necessidade de se estender cuidados aos menos favorecidos, buscando a eliminação da privação aos bens que denominou primários.

Sen ainda reconhece mais uma contribuição de John Rawls, que é reconhecer, ainda que indiretamente, a relevância que a liberdade tem para as pessoas, especialmente para conferir a elas oportunidades reais, em contraposição às oportunidades apenas formalmente reconhecidas, para fazerem de sua vida o que quiserem.



De toda forma, conclui Sen que

As importantes contribuições de John Rawls às ideias de equidade e justiça convidam para a celebração, e ainda há outras ideias presentes em sua teoria da justiça que demanda, como já afirmei, uma análise crítica e reformulação. A análise de Rawls da equidade, da justiça, das instituições e do comportamento iluminou profundamente nosso entendimento da justiça e desempenhou – e ainda desempenha – um papel extremamente construtivo no desenvolvimento da teoria da justiça. Mas não podemos fazer do modo rawlsiano de pensar a justiça uma “parada” intelectual (SEN, 2011, p. 104).

### 3.2.1 As Instituições

Amartya Sen é definitivo ao afirmar que “toda teoria da justiça tem de dar lugar importante para o papel das instituições, de modo que a escolha das instituições não deixe de ser um elemento central em qualquer explicação plausível da justiça” (SEN, 2011, p. 112).

O problema surge quando se ignora a interdependência existente entre tais instituições e o comportamento real das pessoas em sociedade, com vistas à busca pela justiça. Assim, se o que se busca é o enfrentamento das injustiças concretas, por vezes instaladas ou reforçadas por lacunas institucionais ou comportamentos inadequados, é crítico que se pense como as instituições devem ser criadas para resolver questões que acabaram de se apresentar, promovendo liberdades e o bem-estar de pessoas que vivem a sociedade hoje.

Tal compreensão merece destaque na proposição de uma teoria da justiça. A busca por instituições que exigem um comportamento que está além do que os membros de determinada sociedade estão dispostos a oferecer, pode ser fatal para a busca da justiça.

Outro aspecto na eleição das instituições que serão admitidas e necessárias à sociedade se encontra na preocupação com a compensação de poderes entre elas. Essa assertiva indica que o poder ilimitado usualmente tem uma influência negativa sobre quem o exerce, dado seu efeito corruptor.

Para enfrentá-lo, necessário o desenvolvimento de mecanismos que promovam o equilíbrio institucional, isto é, formas para que diferentes instituições sociais possam exercer poder compensatório umas sobre as outras. Nesse aspecto, importante anotar a relevância que o ambiente democrático tem para a limitação dos poderes institucionais, regulando-os de acordo com o comportamento das pessoas pertencentes àquela sociedade.

O fato é que a perspectiva institucional deve permanecer bastante atenta para perceber a complexidade das sociedades, sob pena de adotarem uma postura que às distancie da construção da justiça concreta.

Isto significa que é inadequado conceber justiça como produto da criação das instituições mais justas e dos melhores arranjos sociais. Há de se ter sensibilidade constante para os produtos desses arranjos e instituições, observando o que acontece no mundo a nossa volta (SEN, 2011, p. 113).

Por mais que julguemos como corretas e adequadas as instituições e normas sociais, avaliar sua interação com a sociedade é tarefa contínua. Nas palavras do próprio Sen, “perguntar como as coisas estão indo e se elas podem ser melhoradas é um elemento constante e imprescindível da busca da justiça” (SEN, 2011, p. 117).

### 3.3 DIÁLOGO E JUSTIÇA

Embora os debates e discussões não sejam nem sempre eficazes, de modo geral, essas ferramentas têm se mostrado bastante úteis (na verdade, uma das melhores) para a expansão do pensamento e incremento da liberdade intelectual.

São os canais de comunicação em suas mais distintas formas que permitem que as informações fluam, conduta esta que tende a mitigar os efeitos do paroquialismo reflexivo.

Para uma teoria da razão prática, é particularmente importante acomodar uma estrutura de argumentação dentro do corpo de uma teoria espaçosa – que é, de qualquer modo, a abordagem da teoria da justiça que este trabalho busca (SEN, 2011, p. 120).

No âmbito a que se dedica esse trabalho, o diálogo tem papel central:

Compreender as exigências da justiça não envolve um exercício solitário maior do que em qualquer outra disciplina humana. Quando tentamos avaliar a forma como devemos nos comportar, e que tipo de sociedade deve ser entendido como manifestamente injusto, temos razões para ouvir e prestar alguma atenção nas opiniões e sugestões dos outros, que podem ou não nos levar a rever algumas de nossas próprias conclusões. Também tentamos, com bastante frequência, fazer com que os outros prestem alguma atenção em nossas prioridades e nossos modos de pensar; nessa defesa, às vezes somos bem-sucedidos, às vezes falhamos completamente. O diálogo e a comunicação não são apenas partes do objeto de estudo da teoria da justiça (temos boas razões para sermos céticos quanto à possibilidade de uma “justiça não discutida”), mas também a natureza, a robustez e o alcance das próprias teorias propostas dependem de contribuições com base em discussões e debates (SEN, 2011, p. 119 e 120).

E

Com efeito, uma teoria da justiça que abre espaço sistemático para a incompletude pode nos permitir chegar a juízos bastante firmes e fortemente relevantes (por exemplo, sobre a injustiça da continuidade das fomes coletivas em um mundo de prosperidade, ou da persistente e grotesca subjugação das mulheres, e assim por diante), sem ter de encontrar avaliações altamente diferenciadas de cada arranjo político e social em comparação com todos os outros arranjos (por exemplo, abordando questões como: exatamente quanto imposto deve incidir sobre a venda de gasolina em determinado país, por razões ambientais?) (SEN, 2011, p. 134).

Apesar dessas constatações, o que se observa são propostas teóricas que caminham em sentido contrário, ou seja, que buscam uma fórmula pronta do que seria justiça social já no ponto de largada, sem qualquer espaço para a composição. A delimitação específica, isto é, que não admite a possibilidade de indeterminação, embora supere críticas que poderiam ir nesse sentido, toma o risco contrário: o da excessiva determinação.

É o que acontece na teoria rawlsiana que, aliás, já foi objeto de debate previamente neste trabalho: o apoio conferido pelos princípios da justiça de Rawls partem de uma sociedade perfeitamente justa, impedindo quaisquer comparações com modelos distintos ou ignorando o papel e relevância das realizações sociais – ignorando a possibilidade de, ainda que na posição original, as pessoas possam ter concepções diversas sobre justiça ou negar que as pessoas possam se comportar de maneiras inadequadas – à despeito da expectativa gerada a partir do hipotético contrato social.

Como antídoto à postura enclausurada, Sen elucubra utilizar a teoria da escolha social para esclarecer a tarefa, por meio de uma compreensão histórica da referida teoria.

Seus teóricos objetivavam o desenvolvimento de uma estrutura que afastasse a arbitrariedade e a instabilidade, decorrentes dos processos de escolha social, por meio da proposição de decisões democráticas e racionais que buscassem se aproximar dos interesses e valores da coletividade.

Como um método de avaliação, a teoria da escolha social está profundamente interessada na base racional dos juízos sociais e decisões públicas na escolha entre alternativas sociais. Os resultados do processo da escolha social assumem a forma de ordenações de diferentes estados de coisas desde um “um ponto de vista social”, à luz das avaliações das pessoas envolvidas. Isso é muito diferente de uma busca da alternativa suprema dentre todas as alternativas possíveis, na qual as teorias da justiça de Hobbes a Rawls e Nozick estão envolvidas (SEN, 2011, p. 126-127).

Contudo, seria somente a partir de 1950, com Keneth Arrow que a teoria tomaria novo fôlego e tornaria ao debate. Por meio da estruturação de uma análise que partia de axiomas

previamente fixados, o pensador exigia que as decisões sociais superassem o crivo de algumas condições pré-estabelecidas as quais, por sua vez, buscavam dar razoabilidade ao processo.

Com o aprofundamento da análise, Arrow e outros teóricos identificaram a necessidade de incrementarem a base informacional para superação dos impasses, em especial, aquelas relacionadas a bem-estar e vantagens relativas das pessoas.

Mas para chegarmos a uma adequada compreensão das exigências justiça, das necessidades de organização e instituições sociais, bem como da realização satisfatória das políticas públicas, teremos de buscar muito mais informações e provas analisadas e justificadas (SEN, 2011, p. 125).

Aliás, diga-se de passagem, eis aí uma das razões pelas quais os teóricos da escolha social, em especial Condorcet – um dos expoentes da primeira fase de expansão da teoria, advogarem a necessidade de expansão da educação pública e do enriquecimento das estatísticas sociais: a melhora na quantidade e qualidade das informações teriam efeito direto nas escolhas que as pessoas fariam e, por consequência, na formulação da justiça social.

Mas não é apenas no campo informacional que a teoria da escolha social oferece contributos para uma teoria da justiça. Sem esquecer do seu olhar para as realizações sociais, essa estrutura argumentativa busca superar a abordagem transcendental para, em seu lugar, focar em comparações.

Talvez a contribuição mais importante da abordagem da escolha social para a teoria da justiça é seu interesse nas avaliações comparativas. Essa estrutura relacional, ao invés de transcendental, concentra-se na razão prática por trás daquilo que deve ser escolhido e em quais decisões devem ser tomadas, em vez de especular sobre a aparência de uma sociedade perfeitamente justa (sobre a qual pode ou não haver acordo). Uma teoria da justiça deve ter algo a dizer sobre as escolhas que de fato são oferecidas, e não apenas nos manter absortos em um mundo imaginado e implausível de imbatível magnificência (SEN, 2011, p. 137).

Se, por um lado, a tarefa de buscar uma justiça social perfeita passa a ficar mais complexa, por outro, a proposta de se repensar uma justiça social orientada pela e para as escolhas reais se mostra bastante atrativa.

Noutro ponto, a teoria da escolha social tem trazido ao debate o importante reconhecimento da pluralidade de razões, todas elas merecedoras de atenção quando do debate sobre justiça social. Ademais, ela admite o constante reexame de premissas e o aprofundamento dos argumentos e análises – uma contraposição frontal à rígida postura da teoria proposta por Rawls.

Em complemento à contribuição anterior, é da teoria da escolha social a boa convivência com a incompletude, seja ela assertiva ou tentativa. Tais soluções incompletas ou

parciais permitem que a teoria esteja aberta a novo escrutínio, que pode ser promovido pelo aprofundamento de determinado argumento ou pela aquisição de novas informações.

Indo além, a natureza exploratória da teoria da escolha social incentiva a interseção entre ordenações e prioridades individuais com as conclusões sociais, levando a interpretações alternativas. O objetivo desses teóricos é “chegar a juízos globais para a escolha social baseados em uma diversidade de perspectivas e prioridades” (SEN, 2011, p. 140).

É também mérito destes teóricos a habilidade para estabelecer axiomas apoiados no primado da especificidade, facilitando o trabalho de compreensão geral e de percepção de consequências e implicações. Não sem sentido, também, é preciso reconhecer a relevância que a teoria dá ao debate e à razão pública, considerando que suas conclusões devem ser vistas como *inputs* para a razão coletiva.

Na verdade, a ligação fundamental entre a argumentação pública, por um lado e as demandas de decisões sociais participativas, por outro, é fundamental não apenas para o desafio prático de tornar a democracia mais efetiva, mas também para o problema conceitual de basear uma ideia devidamente articulada de justiça social nas exigências da escolha social e da equidade (SEN, 2011, p. 143).

### **3.3.1 Argumento, imparcialidade e objetividade**

Se o debate público é fundamental para a construção de uma teoria da justiça – além dos evidentes efeitos positivos que o diálogo pode acarretar à própria democracia com um todo –, naturalmente, a construção e exposição do argumento também devem sê-lo.

Questão primordial aqui é assentar que a comunicação e a compreensão mútua e interpessoal são condições primeiras para a promoção da argumentação pública e, por consequência, para se assentar uma ideia comum de justiça.

Daí, relevante a proposição de Antonio Gramsci sobre a relevância da linguagem que, segundo define, é uma “totalidade de noções e conceitos determinados e não apenas de palavras gramaticalmente vazias de conteúdo” (SEN, 2011, p. 151).

A comunicação e compreensão comum deve ir além, portanto, do encadeamento lógico de palavras e estruturas frasais para atender à necessidade do debate público. É preciso carregá-las de conteúdos e imagens que sejam partilhados pela coletividade que pretende se sensibilizar, de modo que a proposta comunicativa não seja exitosa com o mero envio de

determinada mensagem, mas com o máximo esforço para que a mensagem seja recebida, e percebida, pelos receptores.

A tarefa de construção do argumento deve observar alguns requisitos. Em primeiro lugar, há de se utilizar a linguagem – e sua estrutura conformista e conformadora – para comunicar ideias que são não conformistas.

Ademais, é preciso que o argumento esteja revestido de objetividade ética, isto é, que tenha capacidade de enfrentar o debate público da forma mais aberta e transparente possível. Tal condição, impõe também um dever de imparcialidades para posições propostas e para os argumentos que as sustentam: “O lugar de imparcialidade na avaliação da justiça social e dos arranjos sociais é fundamental para a compreensão da justiça, vista a partir dessa perspectiva” (SEN, 2011, p. 153).

Tal assertiva indica que uma ideia de justiça tem em si uma característica adicional de universalidade, tal qual preconizavam Mary Wollstonecraft e Immanuel Kant, além do próprio Amartya Sen. Isso significa que as soluções por ela propostas devem tender a um caráter global, isto é, que considere todas as pessoas e não um grupo restrito: “é que a justiça, por sua própria natureza, tem de ter um alcance universal, em vez de ser aplicável aos problemas e dificuldades de algumas pessoas, mas não de outras” (SEN, 2011, p. 147).

Para Sen, a imparcialidade ainda pode observar dois caminhos distintos, que chamou de imparcialidade aberta ou fechada. Fortemente inspirada pelo trabalho de Adam Smith, a imparcialidade aberta admite a ideia do observador externo imparcial – isto é, de fora do grupo social, evitando, assim, o paroquialismo –, ou o homem no centro do peito, participar do processo de produção de avaliações imparciais.

A imparcialidade aberta, portanto, não se dedica a busca ou compreensão da sociedade perfeita e instituições justas, mas às realizações sociais provenientes das avaliações produzidas. Não há, por decorrência, a necessidade de unanimidade ou de um contrato integralmente aceito, mas da discussão pública e da avaliação crítica coletiva.

No outro extremo, a imparcialidade fechada recebe contribuições de John Rawls e indica que as contribuições para um modelo de juízo imparcial devem vir dos membros da própria comunidade, a partir da posição original e do véu da ignorância (quanto aos interesses e objetivos individuais), o que Rawls chamaria de povo.

Tais concepções sobre a imparcialidade são centrais para a edificação de uma teoria da justiça por algumas razões. Ora, não nos é custoso perceber que a escolha por um modelo de imparcialidade aberta ou fechada é, em verdade, decidir sobre o grau de limitação que daremos ao nosso ponto de vista, no exame das obrigações que decorrem da ideia de justiça que adotarmos.

É dizer: numa perspectiva de imparcialidade fechada, os parâmetros admissíveis para o debate devem surgir do próprio grupo, na posição originária. Isso significa que concepções de elementos estranhos aos membros daquele povo, ainda que adequadas, devem ser desconsideradas. Aqui, reforçamos, parte-se de uma concepção transcendental.

Por outro lado, ao se adotar uma imparcialidade aberta, abre-se o olhar para a possibilidade (e a necessidade) de se admitir intervenções de terceiros estranhos ao grupo, numa perspectiva claramente comparativa. No sentir de SEN

Argumentar que nós realmente não devemos nada às pessoas que não estão na nossa vizinhança, mesmo que fosse muito virtuoso sermos gentis e caridosos com elas, na verdade tornaria muito estreitos os limites de nossas obrigações. Se nós devemos alguma consideração aos outros – sejam distantes, sejam próximos, e mesmo que a caracterização dessa responsabilidade seja bastante vaga –, então uma teoria suficientemente espaçosa da justiça tem de incluir essas pessoas dentro da órbita de nossos pensamentos sobre a justiça (não apenas na esfera sequestrada do humanitarismo benigno) (SEN, 2011, p. 159).

Para o autor, a proposta de edificação de uma teoria da justiça baseada na imparcialidade fechada é problemática e pode se deparar com limitações insuperáveis. A justiça é, dentre outros aspectos, uma relação de obrigações mútuas entre as pessoas. Conceber um modelo que limita essas obrigações aos seres humanos de um determinado Estado em detrimento dos demais pode atender à lógica jurídica, mas seguramente não o faz quanto às lógicas política e moral.

Ademais, é fato que as ações de um determinado país podem afetar as vidas das pessoas de outros países. Assim, se mostra bastante razoável que essas pessoas também tenham condições e oportunidade de se manifestar sobre as instituições e decisões que lhes afetam, ainda que exaradas de outra nação.

O vetor contrário também é relevante, isto é, perceber e avaliar a experiência que surge de realidades distintas pode também ser relevante para a formação do juízo que se pretende estabelecer:

O papel libertador da imparcialidade aberta permite que diferentes tipos de perspectivas sem preconceitos e vieses sejam levados em conta e nos encoraja a nos

beneficiar dos *insights* que vêm de espectadores imparciais diferentemente situados (SEN, 2011, p. 175).

E

(...) a avaliação da justiça exige um compromisso com os “olhos da humanidade”; em primeiro lugar, porque podemos nos identificar de forma variada com as pessoas de outros lugares e não apenas com nossa comunidade local; em segundo, porque nossas escolhas e ações podem afetar a vida dos outros, estejam eles distantes, estejam próximos; e terceiro, porque o que eles veem desde suas respectivas perspectivas históricas e geográficas pode nos ajudar a superar nosso próprio paroquialismo (SEN, 2011, p. 160-161).

O modelo de imparcialidade aberta também terá reflexos na forma como se propõe a conceituação e a aplicação da objetividade. Isto porque a objetividade pode ser definida a partir da posição que se ocupa e se pretende analisar determinado fenômeno.

É dizer: por objetividade, não se pretende extrair uma ideia que esteja acima de questionamento ou de percepções distintas. Ao contrário, o que chama de objetividade é a análise que surge quando “diferentes pessoas podem ocupar a mesma posição e confirmar a mesma observação; e a mesma pessoa pode ocupar diferentes posições e fazer observações dissimilares” (SEN, 2011, p. 189). Afirmado de uma outra maneira, a objetividade é a resposta para a pergunta: o que qualquer pessoa pode ver, ocupando a mesma posição?

A tal condição, Sen dá o nome de objetividade posicional. Indo além, para ele, a depender do exercício que se propõe, respostas adequadas só podem surgir a partir da compreensão de que a objetividade é, na verdade, uma objetividade posicional.

E a objetividade posicional pode oferecer outras contribuições. Em situações cujas crenças, embora ilusórias, estejam profundamente arraigadas e se confundam com a percepção de mundo das pessoas envolvidas, a objetividade posicional pode ser a estratégia para compreensão e superação da lógica tradicional ali instalada.

Ao explicar a intolerância incontestada da assimetria e da discriminação sociais que podem ser vistas em muitas sociedades tradicionais, a ideia de objetividade posicional tem certa contribuição científica a fazer, fornecendo-nos um *insight* sobre a gênese de uma aplicação ilegítima da compreensão posicional (quando o necessário é uma compreensão transposicional) (SEN, 2011, p. 195).

Desnecessário reforçar que tal percepção da objetividade assume papel importante para a formulação de uma teoria da justiça. Primeiro, porque “uma teoria da justiça também pode dar lugar a considerações relacionais, nas quais as perspectivas posicionais possam ser importantes e tenham de ser levadas em conta” (SEN, 2011, p. 201).



Em segundo lugar, admitir as perspectivas que surgem a partir da objetividade posicional contribuem para a coleta das exigências da justiça que surgem a partir da argumentação pública.

Em terceiro lugar, porque a argumentação pública em si pode ser limitada em razão das crenças e valores que a posicionalidade pode assumir, reduzindo ou deturpando a qualidade do debate. “Na verdade, o papel da posicionalidade pode ser particularmente importante na interpretação das ilusões persistentes e sistemáticas que podem influenciar – e distorcer – de forma significativa a compreensão social e a avaliação de assuntos públicos” (SEN, 2011, p. 200).

Fato é que as crenças e valores arraigados a partir de uma posição tradicional, ainda que ilusórios, são muito resistentes e, portanto, difíceis de se abandonar. Se o ideal seria uma abordagem transposicional, a posição proposta por Adam Smith, isto é, a da imparcialidade aberta, pode oferecer meios que ajudem a enfrentar com êxito as ilusões que porventura povoem o olhar que recai sobre os fenômenos que o cercam.

Na busca da justiça, as ilusões posicionais podem impor sérios entraves que precisam ser superados através do alargamento da base informacional das avaliações, que é uma das razões pela qual Adam Smith exigiu que as perspectivas desde outros lugares, incluindo os longínquos, têm de ser sistematicamente invocadas. Embora muito possa ser feito através do uso deliberado da imparcialidade aberta, não podemos esperar realizar inteiramente um avanço sem problemas desde pontos de vista posicionais até uma derradeira “visão desde lugar nenhum”.

Nossa inteira compreensão do mundo, pode-se argumentar, depende totalmente das percepções que podemos ter e dos pensamentos que podemos gerar, dado o tipo de criatura que somos. Nossos pensamentos, assim como nossas percepções, são integralmente dependentes de nossos órgãos dos sentidos, nosso cérebro e outras capacidades do corpo humano. Até mesmo a própria ideia do que chamamos de um “ponto de vista” – não importa desde qual lugar – é parasita de nossa compreensão da visão com nossos próprios olhos, que é uma atividade corporal sob a forma física na qual os seres humanos evoluíram (SEN, 2011, p. 202).

Não é aconselhável olvidar que a percepção de mundo das pessoas decorre das experiências e pensamentos que elas experimentam e, portanto, da dolorosa e árdua tarefa que é abandoná-la, ainda que limitada. Mas, tal não significa que a posicionalidade não possa ser vencida, ainda que parcialmente.

Neste aspecto, reiteramos, a proposta comparativa tem papel central e poder ser nevrálgica para a ampliação dos limites do avaliador. “É à ‘largueza das visões dos homens’ que a busca da imparcialidade aberta recorre. E é a crescente ‘força de suas mútuas conexões que faz com que ‘as fronteiras da justiça ainda cresçam mais’” (SEN, 2011, p. 205).

Portanto, não há espaço para argumentos que busquem limitar a teoria da justiça e a obriguem a ignorar o espaço global, em nome de uma visão local.

### 3.3.2 Escolha e razão

Questão amplamente discutida nas ciências econômicas, uma das áreas em que o autor Amartya Sen acumula considerável propriedade de conceitos e reflexões, trata da relação entre as escolhas realizadas pelas pessoas e as razões que as levaram a tal opção.

O tema assume especial coloração no debate ora travado, sobretudo quando relembremos que os argumentos preparatórios para a edificação de uma teoria da justiça até então abordados, vez e outra, se deparam com a questão das escolhas feitas pelos membros de uma sociedade, a forma como a fazem ou a qualidade das decisões tomadas.

O ponto do debate está em buscar compreender se a escolha real, isto é, a escolha assumida pelas pessoas pode ser assumida como uma escolha racional. Afinal, nos parece que o tema deve ultrapassar a superfície, já que, ainda que intuitivamente, pode ser adequado assumir que as pessoas são costumeiramente e de modo geral guiadas não pela razão exclusivamente, mas por fatores outros como as emoções do momento ou outros impulsos estimulados.

E, se de fato este é o caso, ou seja, se as decisões humanas não possuem base exclusivamente racional, tentar tomar a racionalidade como regra para predição de escolhas ou para adoção de um comportamento padrão (ou ideal ou justo) pode ser uma atividade traiçoeira.

Para Sen, a análise deve tomar outro viés:

O que é importante para o presente trabalho não é a suposição de que as pessoas sempre agem de forma racional, mas a ideia de que as pessoas não estão completamente alienadas das exigências da racionalidade (mesmo que se enganem de vez em quando, ou não consigam seguir os ditames da razão em todos os casos). A *natureza* do raciocínio ao qual as pessoas podem responder é mais central para este trabalho do que a precisão da capacidade delas para fazer tudo aquilo que a razão lhes dita em todos os casos, sem exceção. (...) O que é mais importante para o objetivo da presente exploração é o fato de que as pessoas são, em grande medida, capazes de raciocinar e analisar suas próprias decisões e as dos outros (SEN, 2011, p. 211).

Outro ponto revisitado por Sen é a lógica bastante difundida nas ciências econômicas de que a escolha racional só pode ser assim classificada se a pessoa que a realizou o fez buscando intencionalmente e exclusivamente o autointeresse. Tal corrente recebeu o nome de teoria da escolha racional (TER).

Amartya, porém, lança uma provocação ao assentar que

Uma vez que os seres humanos podem facilmente ter boas razões para prestar atenção também em objetivos distintos da obstinada busca do autointeresse, e podem perceber razões a favor do reconhecimento de valores mais amplos ou de regras normativas de um comportamento decente, a TER de fato reflete uma compreensão muito limitada da razão e da racionalidade (SEN, 2011, p. 212).

Sen propõe uma nova versão para a racionalidade da escolha. Para ele, trata-se principalmente de “uma questão de basear nossas escolhas – explícita ou implicitamente – em um argumento que possamos **sustentar** de forma reflexiva se as submetemos à análise crítica” (SEN, 2011, p. 213). É dizer: para que seja considerada racional, as escolhas das pessoas – assim como seus objetivos, valores, prioridades e crenças – devem ser submetidas ao crivo da crítica analítica munidas somente dos argumentos que as sustentam.

Com tal posição, Sen busca transpor os limites autoimpostos pela teoria da escolha racional, por meio do reconhecimento de que existem outras motivações, igualmente racionais, que motivariam a escolha humana além do autointeresse.

Adam Smith considera uma pluralidade de motivações que, embora distintas da busca pelos objetivos individuais – autointeresse, não deixam de ser consideradas escolhas racionais. E isso não significa o abandono dos interesses pessoais para a persecução dos objetivos de outrem, necessariamente. Ao contrário, tal escolha de comportamento pode ser justificada pela escolha racional e correta de aderir a uma regra considerada justa e sensata, optando por promover um objetivo que seja relevante para toda a comunidade.

Vivemos em um mundo no qual há muitas outras pessoas, e podemos dar espaço a sua própria maneira de viver, mesmo sem tomar seu caminho como algo que temos de ver como bom de promover. O compromisso pode assumir a forma não só de querer perseguir objetivos que não sejam inteiramente parasitários do autointeresse, mas também de seguir as regras de comportamento aceitável, talvez até generoso, que restringem nossa tendência a sermos guiados exclusivamente pela promoção de nossos próprios objetivos, independentemente de seu impacto sobre os outros. Ser atencioso com os desejos e objetivos de outros não precisa ser visto como uma violação da racionalidade (SEN, 2011, p. 227).

A mudança no parâmetro do que seria escolha racional pode indicar que o conceito não sofreu uma maturação somente no âmbito do pensamento teórico e científico, mas que a própria sociedade, de uma forma gradual e geral, passou pelo mesmo processo de

amadurecimento. Isto é, a expansão do conceito de escolha racional para além da persecução egoística dos objetivos pessoais pode ser produto dos movimentos empíricos e naturais promovidos pela própria sociedade.

Contudo, o pensamento sobre o que é justo, injusto ou o errado a se fazer não exige somente que a escolha de comportamento ultrapasse o crivo racional: necessário se faz também, que a conduta adotada seja razoável.

Enquanto o comportamento racional demanda somente que as escolhas feitas por determinada pessoa sejam reflexivamente sustentáveis, isto é, para que determinada escolha seja racional basta que ela apresente, mediante um autoexame, justificações minimamente lógicas e aceitáveis, a razoabilidade demanda a participação de terceiros no exame da mesma conduta.

Para que seja adjetivada como razoável, a conduta deve novamente passar pelo escrutínio de suas justificações, mas, desta vez, a avaliação se dará pelas demais pessoas. Estas, por sua vez, não poderão rejeitar tais justificações, caso estas sejam minimamente ponderadas.

Uma constatação evidente que surge está na pluralidade natural e possível de condutas que podem ser consideradas razoáveis. Logo, a pluralidade de escolhas razoáveis nos leva a concluir que parece uma ideia distante uma teoria da justiça que negue a possibilidade de conglomerar em si ideias distintas e, ao contrário, demandem um conjunto principiológico, um contrato ou regra de conduta única para toda a sociedade.

### **3.3.3 Escolha e justiça**

As relações que se estabelecem entre as escolhas individuais, as escolhas coletivas e a proposição de um modelo de justiça merecem algum aprofundamento, dada a implicância de causa e efeito mútuos que uma pode ter sobre a outra.

Neste campo de análise, isto é, na edificação da justiça a partir das escolhas humanas, pode-se assumir como posições extremas a ideia proposta por SEN e inspirada no direito indiano: *niti* ou *nyaya*.<sup>17</sup>

Como já vislumbrado, uma forma de se traduzir a ideia de justiça é partir da perspectiva oferecida por *niti*, isto é, justo é comportamento alinhado a uma regra do dever. Por outro lado, se a opção recair sobre a ideia de justiça proposta por *nyaya*, justo será o comportamento que está em equilíbrio com os interesses dos demais membros da sociedade, o que se atinge por meio da análise das consequências.

Por razões já indicadas neste excerto acadêmico, nos parece mais adequada a concepção de justiça mais ampla e, portanto, com maiores condições de participação no debate público, maior flexibilidade para acomodar posições distintas e, por fim, com foco orientado não à concepção da justiça ideal hipotética, mas da justiça percebida a partir das realizações sociais. É dizer: há um natural alinhamento com a abordagem oferecida pela ideia de justiça em *nyaya*.

Tal concepção de justiça traz consigo alguns argumentos para orientação da conduta humana que se pretenda justa. O primeiro deles é a preocupação com o contexto em que se está envolvido, firmando a crença de que a pessoa e as circunstâncias em que se encontra submersa possuem mútuo poder de influência: “não podemos fechar os olhos para o que de fato acontece, e aferrar-nos a uma *niti* independente das consequências, ignorando completamente o estado de coisas que surgirá” (SEN, 2011, p. 246).

Trata-se da afirmação da relevância do mundo real e da importância deste para o planejamento, proposição e mensuração dos efeitos das realizações sociais: “... não podemos ignorar o que acontece com as vidas humanas, especialmente em uma avaliação ética e política desse tipo” (SEN, 2011, p. 247).

Um segundo argumento buscar sopesar a responsabilidade pessoal que surge das decisões realizadas. Um aparte adequado para este argumento seria considerar que as consequências das escolhas feitas, sejam positivas ou não, devem ser assumidas pela pessoa que as realizou, o que denota uma estreita relação entre a agenda promovida por quem tomou a decisão e os resultados das ações tomadas.

---

<sup>17</sup> O tema foi desenvolvido no item 1.1.2 deste trabalho.

Ainda um terceiro argumento, que de alguma forma se comunica com o anterior, está na verificação de que uma preocupação posicional – as relações pessoais que o agente optante pode ter com aqueles que partilharão as consequências de suas ações – pode influenciar a racionalidade e razoabilidade da escolha que tomar, o que traria um efeito direto à ideia de justiça que se busca colmatar.

Considerados esses argumentos, o que se tem é um raciocínio conectado às consequências, isto é, às realizações sociais que decorrem das escolhas feitas. E vai além; propõe que a avaliação das realizações sociais se dê de forma abrangente, “levando em conta as ações, as relações e as agendas envolvidas” (SEN, 2011, p. 251).

O que se advoga é a premissa de que são as realizações sociais, como resultados das escolhas empreendidas, o crivo avaliativo para responsabilização do agente (e, por que não, para a própria ideia de justiça):

No entanto, é importante notar que o raciocínio sensível às consequências é necessário para uma compreensão adequadamente ampla da ideia de responsabilidade. Isso tem de ser parte da disciplina da escolha responsável, baseada na avaliação dos estados de coisas feita por quem escolhe, incluindo a consideração de todas as consequências relevantes à luz das escolhas feitas e os resultados abrangentes associados ao que acontece como resultado. (SEN, 2011, p. 252).

### 3.4 DE QUE É FEITA A JUSTIÇA

Amartya Sen, uma vez mais, é preciso ao perceber que, embora a vida humana ocupe papel destacado de centralidade no mundo que vivemos, isso, não isenta os viventes de experimentar as privações, sofrimentos ou inseguranças típicas de sua condição existencial. De maneira sensível e delicada, Sen cita em sua obra a trajetória de Gautama, da saída de seu principado até a iluminação, quando passa a ser chamado Buda. A parábola, e a trajetória de seu protagonista, servem muito bem à tarefa de ilustrar como as dores e incertezas da condição humana foram motivadores fortes para a busca de uma compreensão maior de si e do universo (SEN, 2011, p. 259-260).

Como discutido alhures, esse reconhecimento guarda estreita conexão com a ideia de justiça, sobretudo àquela abordagem que chamamos de *nyaya*, dada a sua preocupação com a condição humana para avaliação da justiça.

Em verdade, a condição na qual as pessoas levam a vida tem sido objeto de estudo há tempos. Também é adequado afirmar que a opção por se adotar critérios econômicos como métrica avaliativa do progresso parece ser uma escolha majoritária entre os estudiosos do tema.

Mais recentemente, entretanto, vem se avolumando um reconhecimento de indicadores de bem-estar, qualidade de vida e de promoção de liberdades.

Essa conexão de motivação tem sido muitas vezes ignorada na análise econômica, que se concentra nos meios de vida como ponto final da investigação. Há excelentes razões para não confundir os meios com os fins, e para não considerar os rendimentos e a opulência como importantes em si, em vez e valorizá-los condicionalmente pelo que ajudam as pessoas a realizar, incluindo uma vida boa e que valha a pena (SEN, 2011, p. 260).

Noutras palavras, a compreensão hodierna do tema caminha para reconhecer que o progresso econômico é meio para que as pessoas possam melhorar suas condições gerais de vida e não um fim em si mesmo.

É inegável que o poder financeiro propicia a conquista de outras liberdades, tais como a promoção da saúde, a extensão da vida, educação formal de qualidade, lazer etc. Contudo, o gozo de tais liberdades também dependem de uma ordem social preexistente e minimamente organizada para permitir a fruição dos bens e serviços adquiridos por meio da renda auferida.

Ao avaliarmos nossas vidas, temos razões para estarmos interessados não apenas no tipo de vida que conseguimos levar, mas também na liberdade que realmente temos para escolher entre diferentes estilos e modos de vida. Na verdade, a liberdade para determinar a natureza de nossas vidas é um dos aspectos valiosos da experiência de viver que temos razão para estimar (SEN, 2011, p. 261).

### **3.4.1 Liberdade, oportunidade e capacidade**

No âmbito da compreensão de uma teoria da justiça, a ideia de liberdade<sup>18</sup> é valiosa por mais de uma razão. Num aspecto, por exemplo, liberdade e oportunidade são diretamente proporcionais, isto é, quão maior é o espectro de liberdades que uma pessoa sustenta, maior será o número de oportunidades que ela terá para buscar seus objetivos e para viver de acordo

---

<sup>18</sup> Como complemento ao texto, recomendamos a leitura da síntese do Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022, produzido pela Organização das Nações Unidas. Referido estudo traz amplo debate sobre a ideia de desenvolvimento, a partir das liberdades e das oportunidades que as pessoas podem efetivamente aproveitar. Este documento está disponível no endereço eletrônico: <<https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2021/2022>>.

com o que valora. Tais oportunidades se referem à produção de resultados abrangentes, ou seja, avaliam não só o atingimento do objetivo esperado, mas o caminho ou a forma como tal objetivo foi atingido – a expressão ‘escolher livremente’ alcança sua amplitude máxima possível.

Isto significa, noutro aspecto, que o processo de escolha também foi aprimorado através do incremento das liberdades. É dizer: um alto grau de liberdades indica que seu possuidor dificilmente será forçado a tomar decisões observando limitações impostas por outrem.

Quanto às capacidades, sustenta SEN que

Qualquer teoria substantiva da ética e da filosofia política, em particular qualquer teoria da justiça, tem de escolher um foco informacional, ou seja, tem de decidir em quais características do mundo deve se concentrar para julgar uma sociedade e avaliar a justiça e a injustiça. Nesse contexto, e particularmente importante ter uma visão de como uma vantagem total de um indivíduo deve ser avaliada. O utilitarismo, iniciado por Jeremy Bentham, concentra-se na felicidade individual ou prazer (ou alguma interpretação da “utilidade” individual) como a melhor forma de avaliar a vantagem de como uma pessoa é e como isso se compara com as vantagens dos outros. Outra abordagem, que pode ser encontrada em muitos exercícios práticos de economia, avalia a vantagem de uma pessoa quanto a sua renda, sua riqueza ou seus recursos. Essas alternativas ilustram o contraste entre as abordagens baseadas na utilidade e nos recursos, em contraste com a abordagem das capacidades, baseada na liberdade.

Em contraste com as linhas de pensamento baseadas na utilidade ou nos recursos, na abordagem das capacidades a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar (SEN, 2011, p. 265).

Uma ilustração que demonstra como a análise das capacidades pode contribuir para compreender a realização ou não da vida boa está na possibilidade, infelizmente mais comum do que gostaríamos, de determinada pessoa precisar fazer um *trade-off* entre a capacidade de manter a si e a sua família adequadamente nutridos e de moradia digna. Tais escolhas, embora indignas e difíceis para aqueles se veem nessa condição, indicam que (i) a análise das capacidades deve se dar de forma ampla e geral, no esforço para mapear a totalidade de combinações que uma pessoa tem à disposição, e (ii) o argumento contribui para a percepção das justiças ou injustiças que determinada sociedade admite e/ou promove, a partir do inventário das restrições a liberdades que pessoas ou grupos possam sofrer.

A abordagem das capacidades propõe um olhar que rejeita uma ideia de como a sociedade deveria ser organizada para, em seu lugar, propor uma análise a partir das capacidades que cada pessoal realmente tem. Essa perspectiva, embora não ofereça soluções prontas para que a melhor decisão seja a escolhida, tem a habilidade de compreender



claramente o cerne das desigualdades pessoais, a partir da identificação das desigualdades no âmbito das capacidades: “capacidades são definidas derivadamente a partir dos funcionamentos, e incluem *inter alia* todas as informações sobre as combinações de funcionamentos que uma pessoa pode escolher” (SEN, 2011, p. 270).

E essa talvez seja sua maior contribuição: como seu olhar está voltado para o grau no qual as pessoas conseguem realizar o que valorizam e desejam para si, sua análise tem natureza informacional, isto é, é produzida e influenciada a partir do conteúdo que acessa, ela manifesta alta capacidade de estudo e compreensão da sociedade e das instituições sociais, partindo da pluralidade de combinações dos elementos que compõem a vida humana.

(...) a capacidade na qual estamos interessados é nosso potencial de realizar várias combinações de funcionamentos que possamos comparar e julgar entre si com relação àquilo que temos razão para valorizar.

A abordagem das capacidades se concentra na vida humana e não em alguns objetos separados de conveniência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir, que muitas vezes são considerados, principalmente na análise econômica, como o principal critério do sucesso humano. Na verdade, a abordagem propõe um sério deslocamento desde a concentração nos *meios* até as *oportunidades reais* de vida. Isso também ajuda a provocar uma mudança desde as abordagens avaliativas orientadas para os meios, principalmente focando no que John Rawls chama de “bens primários”, que são meios úteis para muitos propósitos, como renda e riqueza, poderes e prerrogativas associados a cargos, as bases sociais da autoestima, e assim por diante. (SEN, 2011, p. 267 e 268).

O aspecto central da abordagem das capacidades, portanto, não é apenas o que uma pessoa fez, mas o que ela é capaz de fazer, caso escolha ou não usufruir de uma oportunidade.

A ideia de capacidade (...) é orientada para a liberdade e as oportunidades, ou seja, a aptidão real das pessoas para escolher viver diferentes tipos de vida a seu alcance, em vez de confinar a atenção apenas ao que pode ser descrito como a culminação – ou consequências – da escolha (SEN, 2011, p. 271).

E complementa ao afirmar que

A questão central, nesse argumento, é a liberdade de escolher como viver – incluindo a possibilidade de incorporar elementos de suas preferências culturais ancestrais se assim o desejar –, não podendo ser transformado em um argumento a favor de que sempre busque padrões de comportamento, independentemente de que goste de fazer essas coisas ou tenha razões para conservar essas práticas. A importância da capacidade, refletindo oportunidade e escolha, ao invés da celebração de algum estilo de vida particular sem consideração pela preferência ou escolha, é fundamental para o ponto em questão (SEN, 2011, p. 272).

Não se deve, contudo, a partir da ótica das capacidades, assumir que essa análise somente admite a compreensão das capacidades individuais, ou que entende que as capacidades coletivas refletem de maneira simplória a mera soma das capacidades individuais componentes do grupo. Outro ponto que não deve ser olvidado, é que essa análise também

não diminui a relevância do crivo público na avaliação dos funcionamentos e combinações. É dizer: a discussão e a deliberação públicas guardam seu caráter fundamental para a ideia de justiça.

Levar em conta o papel de “pensar, escolher e fazer” por parte dos indivíduos é apenas o começo do reconhecimento do que realmente acontece (é claro que como indivíduos pensamos sobre questões, fazemos escolhas e agimos), mas não podemos acabar por aí, sem uma apreciação profunda e pervasiva influência da sociedade em nosso “pensar, escolher e fazer”. Quando alguém pensa, escolhe e faz algo, certamente é essa pessoa – e não outra – quem está fazendo tais coisas. Mas seria difícil compreender como e por que ela realiza essas atividades sem alguma compreensão de suas relações sociais (SEN, 2011, p. 279).

Logo, seriam inadequadas quaisquer considerações que tomassem as pessoas apartadas da sociedade, tomando decisões e agindo sem receberem a influência do meio e do grupo em que estão inseridas.

### 3.4.2 Riqueza e capacidade

Outra avaliação que, embora de grande aceitação geral, é rejeitada pela compreensão das capacidades está na avaliação do incremento da justiça por meio do incremento da renda:

Ao julgar as vantagens que diferentes pessoas têm em relação as outras, temos de olhar para as capacidades totais que conseguem desfrutar. Esse é certamente um argumento importante para usarmos, como base de avaliação, a abordagem das capacidades em vez do foco sobre a renda e a riqueza, que é centrado em recursos. Já que a ideia da capacidade está ligada à liberdade substantiva, ela confere um papel central à aptidão *real* de uma pessoa para fazer diferentes coisas que ela valoriza. A abordagem se concentra nas vidas humanas, e não apenas nos recursos que as pessoas têm, na forma de posse ou usufruto de comodidades. Renda e riqueza são muitas vezes tomadas como o principal critério do êxito humano. Ao propor um deslocamento fundamental do foco de atenção, passando dos meios de vida para as *oportunidades reais* de uma pessoa, a abordagem das capacidades visa a uma mudança bastante radical nas abordagens avaliativas padrão amplamente utilizadas em economia e ciências sociais (SEN, 2011, p. 288).

É dizer: o fato de determinada pessoa concentrar maior riqueza (isto é, maiores meios), por si só, não é um indicador de justiça. Na leitura proposta por SEN, há uma relevante distinção entre o que ele chama de bens da vida – esses sim necessários à promoção da justiça e os meios para atingi-los.

Tais meios, outrora chamados por Rawls de bens primários, podem contribuir para a justiça, mas, por si só, não são o objeto desta. Aliás, a análise merece também ser estendida à avaliação de países, o que levaria à inadequada (e evidente) conclusão de que aqueles com

maio Produto Interno Bruto (isto é, total de riquezas econômicas geradas) seria necessariamente o com melhor desempenho em justiça.

Através do reconhecimento explícito de que os meios para a vida humana satisfatória não são eles mesmos os *fins* da boa vida (o ponto principal do argumento aristotélico), a abordagem das capacidades ajuda a produzir uma significativa ampliação do alcance do exercício avaliativo (SEN, 2011, p. 288).

A análise do tema da justiça através da lente das capacidades, portanto, mostra-se mais adequada que aquela produzida através de indicadores de riqueza, já que oferece uma perspectiva mais ampla de estudo e uma abordagem efetivamente orientada às realizações concretas no campo das liberdades econômicas, mas também para além delas.

A estratégia da proposição de uma justiça construída a partir do enfrentamento de injustiças obriga a edição de ações mais amplas e mais complexas que a questão econômica. Mais do que promover os meios, uma teoria da justiça efetiva deve se responsabilizar pelos fins de suas propostas, comprometendo-se com suas realizações concretas.

Por todas essas razões é que a busca da injustiça (ou o enfrentamento das injustiças) deve ir além da repercussão econômica na vida humana. Ela (a justiça) exige, como apresentado neste trabalho, a articulação de instituições, riquezas e bens privados, com o patrimônio coletivo, ressaltando o debate amplo e esclarecido como uma importante parte do processo, além da promoção de comportamentos modelo e meios para garantir a melhoria contínua.

Aliás, se o sucesso individual medido por meio da repercussão econômica positiva na vida de determinada pessoa permite alguma conclusão imediata no debate sobre a promoção das capacidades e justiça, é que aquele que logrou êxito na contração de bens primários assume, por consequência, maior responsabilidade na construção da justiça social:

Em vez disso, baseia-se no argumento de que, esse alguém tem o poder de fazer a diferença na redução da injustiça no mundo, então há um forte e fundamentado argumento para que faça exatamente isso (sem ter de disfarçar tudo sob a vestimenta de alguma vantagem prudencial imaginária em um exercício hipotético de cooperação). É uma linha de argumentação que remonta à análise de Gautama Buda das obrigações que acompanham a efetividade da habilidade e do poder de uma pessoa (o argumento citado é apresentação por Buda no *Sutta-Nipata*), mas que surgiu sob diferentes formas na filosofia moral e política em muitos países diferentes, em diferentes épocas (SEN, 2011, p. 305).

Em outras palavras, há uma obrigação estabelecida para aqueles que possuem maior poder, que é o de enfrentar as injustiças manifestas, utilizando desta capacidade para a promoção geral da justiça.

Para encerrar, talvez seja o caso de lançar uma provocação proposta pelo próprio Amartya Sen: “Há um paradoxo no coração de nossas vidas. A maioria das pessoas quer mais renda e luta por ela. No entanto, à medida que as sociedades ocidentais ficam mais ricas, suas populações não se tornam mais felizes” (SEN, 2011, p. 307).<sup>19</sup>

A conclusão, talvez, venha do mesmo Sen, que sustenta, “Há considerável evidência empírica de que, em muitas partes do mundo, mesmo quando se tornam mais ricas, com rendas reais muito maiores que antes, as pessoas não se sentem particularmente mais felizes” (SEN, 2011, p. 306). A felicidade, e a justiça, estão além do incremento da renda ou da concentração despropositada de bens privados.

### 3.4.3 Justiça: capacidades e liberdades

Em última instância, o que se pretende com uma teoria da justiça é promover o bem-estar humano, de forma ampla, universal e duradoura.

Na proposta ora desenvolvida, uma teoria da justiça que atenda ao objetivo previamente declarado deve ir além das compreensões ideais para se comprometer com a abordagem das capacidades. Isto é, deve buscar a realização do bem-estar humano por meio das oportunidades substantivas.

Contudo, apenas o compromisso com o desenvolvimento das capacidades pode ser insuficiente para a edição de uma teoria da justiça que pretenda ser efetiva.

(...) a capacidade é, como procurei enfatizar, apenas um aspecto da liberdade relacionado com as oportunidades substantivas, e não pode considerar devidamente a justiça e a equidade envolvida em processos que tenham relevância para a ideia de justiça. Embora a ideia de capacidade tenha um mérito considerável para a avaliação do aspecto de oportunidade da liberdade, ela não pode lidar adequadamente com o aspecto do processo da liberdade. Capacidades são características das vantagens individuais, e, embora possam incorporar algumas características dos processos envolvidos (...), não logram nos dizer o bastante sobre a justiça ou a equidade dos processos envolvidos, ou sobre a liberdade dos cidadãos para invocar e utilizar processos que sejam equitativos (SEN, 2011, p. 330).

Tal assertiva remete ao fato de que a justiça exige mais do que a promoção das vantagens individuais que possam se converter em oportunidades substantivas e realizações

---

<sup>19</sup> Amartya Sen, a rigor, cita a obra de Richard Layard – *Happiness: lessons from a new science*, quando traz o tema à discussão.

concretas. A ideia de justiça demanda também que se dê foco à igualdade de liberdades conferida aos indivíduos:

Embora a perspectiva de capacidade possa ser muito importante para julgar as oportunidades substantivas das pessoas (e pode ser melhor, como sustento, na avaliação da equidade na distribuição de oportunidades do que as abordagens alternativas que se concentram na renda, nos bens primários ou em recursos), isso de forma alguma contraria a necessidade de prestar toda a atenção ao aspecto processual da liberdade na avaliação da justiça. Uma teoria da justiça – ou, mais geralmente, uma teoria adequada da escolha social normativa – tem de atentar tanto para a justiça dos processos envolvidos como para a equidade e a eficácia de oportunidades substantivas que as pessoas podem desfrutar (SEN, 2011, p. 330 e 331).

E completa:

(...) no mundo em que vivemos a justiça exige uma consideração muito especial das liberdades que todos podem compartilhar. O ponto importante a observar aqui é que a liberdade tem lugar em um arranjo social justo que vai muito além de seu reconhecimento como parte da vantagem pessoal, da mesma forma que a renda ou a riqueza (SEN, 2011, p. 334 e 335).

Para melhor entendimento do que se expõe, é preciso traçar breves palavras sobre o que aqui se entende por liberdades, na medida que este valor se mostra central para a ideia de justiça.

Por liberdade, entende-se não só uma relação daquilo que determinada pessoa pode e é capaz de fazer, mas também inclui as limitações aos comportamentos de outrem que pretendem interferir naquela capacidade. Indo além, o conceito de liberdade que melhor se adequa à proposta ora esboçada deve ser multifacetado, ou seja, deve acomodar diferentes acepções para o termo, desde que alinhadas à proposta de promoção das capacidades sem dependência ou interferência de outras pessoas ou instituições: “Não há nenhum impedimento em acomodar várias características distintas dentro da ideia de liberdade, concentrando-se, respectivamente, nas capacidades, na falta de dependência e na falta de interferência” (SEN, 2011, p. 343). E, com a contribuição de SEN, completa:

Uma teoria da justiça pode atentar para cada um deles. Na verdade, a abordagem da justiça apresentada neste trabalho abre espaço para a pluralidade pervasiva como elemento constitutivo da avaliação da justiça. A pluralidade de aspectos da liberdade se encaixa perfeitamente neste quadro amplo (SEN, 2011, p. 343).

Aqui, a conclusão não pode ser diversa. Uma visão muito estreita de conceitos com liberdade, igualdade ou capacidades pouco pode contribuir com a discussão. Uma teoria da justiça efetivamente ampla deve ser aberta e plural, atenta aos variados e diversos aspectos que esses conceitos invocam.

### 3.5 DEMOCRACIA, GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E JUSTIÇA

Não parece adequada a ideia de se imaginar uma teoria da justiça sem que esta se desenvolva e se oriente para um determinado grupo humano, usualmente apelidado de sociedade.

Assim, nada mais evidente que assumir a relevância que a estrutura institucional adotada por determinada sociedade tem para sua ideia de justiça, compreendendo, como visto anteriormente, que as instituições exercem papel considerável no enfrentamento do injusto.

Nesse aspecto, é de observar a consideração trazida por Sen sobre a democracia, sobretudo porque “Os críticos da democracia – não importando quão vigorosamente a rejeitem – precisam achar alguma forma de enfrentar o profundo fascínio pela governança participativa, que continua sendo relevante atualmente e muito difícil de erradicar” (SEN, 2011, p. 358).

Embora, como dito, a democracia remonte a períodos e tradições bastante remotas e difundidas – sem desprezar a importante contribuição das civilizações grega, europeia e estado-unidense, há evidências de comportamento democrático em sociedades ainda mais antigas –, talvez seja o caso de se abrir um ligeiro debate sobre o conceito e as expectativas colocadas sobre a democracia, no âmbito da justiça.

É inegável que, hodiernamente, a ideia de democracia está intimamente conectada à presunção de direitos políticos e ao exercício do voto. E há uma razão de ser para que esse pensamento tradicional permaneça majoritário, à despeito das críticas que sobre ele se possa tecer. O aspecto eleitoral e institucional da democracia não deve ser abandonado e sua conceituação organizacional merece ser reconhecida, dada a importância (e o apelo coletivo) que tem.

A questão é que se tem caminhado aqui para reconhecer que uma teoria da justiça adequada e efetiva se apoia, primordialmente, na necessidade de que se ocorram debates públicos, amplos, livres, qualificados e regulares.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Para tanto, Amartya Sen reconhece o papel que exerce os meios de comunicação: uma mídia livre e saudável é importante por várias razões, talvez a mais importante esteja na contribuição de acesso à informações como medida de proteção para os desguarnecidos e de qualificação do debate estabelecido no público. Além disso, uma mídia ativa e energética pode expor os problemas, pressiona os detentores do poder e contribui para a tradução e compreensão entre grupos distintos, mas componentes da mesma sociedade.

A convergência de conceitos, então, passa a ser evidente:

Com base nos capítulos anteriores deste livro, deve ficar claro o papel central da argumentação pública para a compreensão da justiça. Esse reconhecimento nos leva a uma ligação entre a ideia de justiça e a prática da democracia, uma vez que na filosofia política contemporânea a ideia de que a democracia é mais bem-vista como “governo por meio do debate” ganhou ampla aceitação. Essa expressão, como mencionado na Introdução, provavelmente foi cunhada por Walter Bagehot, mas foi a obra de John Stuart Mill que desempenhou um papel-chave para uma melhor compreensão e defesa dessa perspectiva (SEN, 2011, p. 358).

Contemporaneamente, a ideia de ampliar o escopo do conceito de democracia é bem recebida, tanto que:

Contudo, na filosofia política contemporânea, a compreensão da democracia ampliou-se enormemente, de modo que já não seja vista apenas com relação às demandas por **exercício universal do voto secreto**, mas, de maneira muito mais aberta, com relação àquilo que John Rawls chama de “exercício da razão pública” (SEN, 2011, p. 358).

E completa:

Em sua **Teoria da Justiça**, Rawls coloca este foco inicial: “A ideia que especifica a democracia deliberativa é a própria deliberação. Quando os cidadãos deliberam, trocam opiniões e discutem os respectivos argumentos sobre questões políticas públicas” (SEN, 2011, p. 359).

A revisão da ideia de democracia, que caminha para a ela reconhecer maior amplitude, indica como fundamentais para essa compreensão o diálogo, a interação pública e a participação política. Cumpre observar a direta e profunda interseção que esta passa a estabelecer com a proposta de justiça esboçada, já que ambas assumem como centrais o papel da argumentação pública. No pesar de Sen, não é adequado falar em justiça sem debate, revelando-se esta uma “ideia opressiva” (SEN, 2011, p. 371).

Se as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública, e se essa argumentação está constitutivamente relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre a justiça e a democracia, que partilha características discursivas (SEN, 2011, p. 360).

As discussões atuais que buscam reconhecer a existência de uma crise do modelo democrático se referem à democracia como instituição (*niti*), isto é, rigidamente e formalmente organizada e centrada na ocorrência de eleições e no voto secreto. A necessidade de se conferir maior amplitude decorre da constatação de que o voto, por si só, tem se mostrado insuficiente para responder com legitimidade aos desafios que as sociedades têm enfrentado não só para distribuição da riqueza e da atenção estatal, mas também para distribuição do poder para fazer escolhas sociais.

Contudo, essa posição não deve deixar de reconhecer a relevância da democracia para enfrentamento dos temas de interesse público:

No entanto, quando um governo é responsável perante o público, e quando não há censura às notícias e à crítica pública, então o governo também pode ter um excelente incentivo para fazer tudo que é possível para erradicar as fomes coletivas (SEN, 2011, p. 377).<sup>21</sup>

Ademais, é a democracia que tem o importante papel de impulsionar e direcionar as ações do governo: “Dentre as conquistas da democracia, está sua capacidade de fazer com que as pessoas se interessem, através da discussão pública, pelas dificuldades dos demais e tenham uma melhor compreensão das vidas alheias” (SEN, 2011, p. 378).

A democracia, ainda, guarda estreito relacionamento com a ideia de desenvolvimento:

A avaliação do desenvolvimento não pode ser dissociada da vida que as pessoas podem levar e da verdadeira liberdade que desfrutam. O desenvolvimento dificilmente pode ser visto apenas com relação ao melhoramento de objetos inanimados de conveniência, como um aumento do PIB (ou da renda pessoal) ou a industrialização – apesar da importância que possam ter como meios para fins reais. Seu valor precisa depender do impacto que eles têm nas vidas e liberdades das pessoas envolvidas, que necessita ser central para a ideia de desenvolvimento. Se o desenvolvimento é entendido de forma mais ampla, com ênfase nas vidas humanas, então se torna imediatamente claro que a relação entre o desenvolvimento e a democracia tem de ser vista, em parte, com relação a sua ligação constitutiva, e não apenas através de suas ligações externas. Mesmo que frequentemente se faça a pergunta de se a liberdade política “conduz ao desenvolvimento”, não devemos omitir o reconhecimento crucial de que as liberdades políticas e os direitos democráticos estão entre os “componentes constitutivos” do desenvolvimento. Sua relevância para o desenvolvimento não tem de ser estabelecida *indiretamente* através de sua contribuição para o crescimento do PIB (SEN, 2011, p. 380 e 381).

A partir dessa análise, não há mais que se buscar argumentos para afirmar com segurança que o desenvolvimento vai além do crescimento econômico.

Admitida argumentação de SEN, só há de se falar em desenvolvimento se ali também estiver compreendido o incremento nas liberdades e na qualidade da vida que as pessoas aproveitam. Neste espectro, a democracia tem muito a contribuir já que representa uma camada protetora das liberdades, dando voz a minorias e admitindo que as pessoas possam pressionar pela mudança política.

Além disso, temos de ir além do crescimento econômico para entender as exigências completas do desenvolvimento e da busca do bem-estar social. Deve ser dada atenção a ampla evidência de que a democracia e os direitos políticos e civis tendem

---

<sup>21</sup> A análise que Amartya Sen faz sobre o papel das democracias no enfrentamento dos temas e sofrimentos de interesse público é baseada na questão da fome, sobretudo ao longo da história indiana. Nesse espectro, ele chega a interessante conclusão, que merece ser registrada: em democracias com eleições regulares, partidos políticos legitimamente estabelecidos e liberdade de imprensa não há sequer um registro na história de ocorrência de grandes fomes coletivas.



a reforçar as liberdades de outros tipos (como a segurança humana) ao dar voz, pelo menos em muitas circunstâncias, aos carentes e vulneráveis (SEN, 2011, p. 383).

A democracia em sua acepção mais ampla, isto é, trazendo para seu bojo a necessidade da argumentação racional pública, tem ainda o mérito de acolher as demandas das minorias (além de apenas garantir-lhes a segurança) sem desrespeitar a vontade da maioria que foi expressa por meio do voto.

Indo além, essa escolha social promove valores como a tolerância e interação, contribuindo para o combate das injustiças por meio da inclusão como elemento do sistema democrático.

Assim,

A liberdade democrática pode certamente ser usada para promover a justiça social e favorecer uma política melhor e mais justa. O processo, entretanto, não é automático e exige um ativismo por parte dos cidadãos politicamente engajados (SEN, 2011, p. 386).

A conclusão é de que “o desempenho econômico, a oportunidade social, a voz política e a argumentação racional pública estão profundamente inter-relacionados” (SEN, 2011, p. 385). É dizer: há uma evidente correlação entre desenvolvimento, democracia e justiça, à medida que a prática democrática promove o desenvolvimento em concomitância com a promoção da pluralidade de pessoas, suas identidades e escolhas.

O êxito da democracia não consiste meramente em ter a estrutura institucional mais perfeita que podemos conceber. Ele depende inelutavelmente de nossos padrões de comportamento real e do funcionamento das interações políticas e sociais. Não há nenhuma possibilidade de confiar a matéria às mãos “seguras” do virtuosismo puramente institucional. O funcionamento das instituições democráticas, como o de todas as outras instituições, depende das atividades dos agentes humanos que utilizam as oportunidades para as realizações razoáveis (SEN, 2011, p. 388 e 389).

De fato, “há um forte argumento para irmos além do *niti* eleitoral em direção ao *nyaya* democrático” (SEN, 2011, p. 384).

### 3.6 A JUSTIÇA TRADUZIDA

Parece intuitiva a ideia de que a justiça e sua promoção estão intimamente ligadas à premissa de efetivação de direitos, limitadas somente pela regulação e equilíbrio entre a efetivação dos direitos das demais pessoas que compõem a mesma sociedade.

Uma explicação possível para esta percepção talvez esteja no fato de que, geralmente, as injustiças observadas decorram de cisões sociais, isto é, por divisões verificadas dentro das sociedades, que têm como resultado a diminuição das liberdades de determinado grupo segundo requisitos arbitrários injustificados. Nestes ambientes, o sentimento de justiça surge à medida que se reconhecem e se concretizam direitos que ampliam as capacidades das pessoas outrora subjugadas.

Uma outra reflexão indica que justiça e direitos são ideias conectadas também quando a efetivação de ambos demanda o debate e implementação de ações e garantias para os desafios que surgem à medida que as sociedades se tornam mais complexas e passam a enfrentar desafios que outrora não existiam ou não eram percebidos. É o caso, por exemplo, dos problemas e enfrentamentos trazidos pelas questões ambientais, de propriedade intelectual no caso de *softwares* ou das questões éticas e jurídicas que envolvem o desenvolvimento da neurocomputação e/ou inteligência artificial. Para todos esses casos previamente indicados, o debate e as escolhas sociais até então produzidos eram – e em alguns casos ainda são – insuficientes para a tutela do interesse humano e continuidade hígida da espécie. Assim, seria necessária à efetivação da justiça, ao menos na concepção ora defendida de que a justiça avança à medida que as injustiças recuam, que o processo de argumentação, escolha, legitimação legislativa e efetivação dos direitos recém reconhecidos seja observado.

Nesses casos, não é demais afirmar que a efetivação de direitos se traduz na efetivação de liberdades. Portanto, em última análise, é a própria realização da justiça.

À análise, Amartya Sen adiciona a questão dos direitos humanos, argumentando se estes poderiam ser reconhecidos como imperativos para uma ideia de justiça global ou não:

Há algo muito atraente na ideia de que qualquer pessoa, em qualquer lugar no mundo, independentemente de nacionalidades, local de domicílio, cor, classe, casta ou comunidades, possui alguns direitos básicos que os outros devem respeitar (SEN, 2011, p. 390).

A questão de fato tem traços próprios, já que a proposta de direitos humanos não converge, obrigatoriamente, com a de direito legislado. É dizer: definir o que são direitos humanos tende a ser antes uma pergunta de natureza ética do que jurídica.

É evidente que a “existência” de direitos humanos não se compara à existência, por exemplo, do Big Ben no centro de Londres. E tampouco se compara à existência, por exemplo, de uma lei legislada contida em um código. As proclamações de direitos humanos, mesmo que sejam formuladas reconhecendo a *existência* de coisas chamadas direitos humanos, são declarações éticas realmente fortes sobre o que *deve* ser feito. Elas exigem que se reconheçam determinados imperativos e indicam que é preciso fazer alguma coisa para concretizar essas liberdades reconhecidas e

identificadas por meio desses direitos. Por outro lado, não pretendem que esses direitos humanos já sejam direitos *legais* estabelecidos, consagrados pelo direito positivo ou pelo direito costumeiro (SEN, 2011, p. 392-393).

Ou seja, por meio da ideia de direitos humanos, o que se articula é uma proposta de afirmação ética, à medida que não se pode interpretar que há ali uma previsão efetivamente ratificada, formalizada e assegurada. Portanto, para garantir sua efetivação, haveria ainda um caminho a ser trilhado, observando o processo de criação de fontes de direitos escolhidos por determinada sociedade.

Num olhar extensivo, talvez, o que se poderia admitir é que, sem abandonar a perspectiva ética que os direitos humanos assumem essencialmente, tais afirmações assumem carga axiológica e principiológica, atuando como inspirações para revisões legislativas:

Com efeito, essas articulações públicas de direitos humanos muitas vezes são convites para criar uma nova legislação, e vez de se basear em algo já estabelecido por lei. Os redatores da Declaração Universal de 1948 tinham a esperança evidente de que o reconhecimento explícito dos direitos humanos serviria como uma espécie de molde para novas leis que se promulgariam para legalizar aqueles direitos em todo o mundo. O foco era a nova legislação, e não apenas uma interpretação mais humana das proteções legais existentes (SEN, 2011, p. 394).

Admitir que os direitos humanos comporiam a carga principiológica orientadora de determinado ordenamento jurídico indica uma conclusão evidente: há uma conexão motivacional entre as proposições éticas que os direitos humanos propõem e a atividade legislativa de criação e reforma dos direitos (ou das normas) formalmente instituídas (ou positivadas). Para Sen, “Utilize-se ou não a linguagem dos direitos humanos, as pretensões de que se respeitem e, se possível, se garantam certas liberdades deram base, no passado, para movimentos políticos fortes e fecundos (...)” (SEN, 2011, p. 398). E conclui: “Inspirar a legislação é, sem dúvida, uma das maneiras construtivas de utilizar a força ética dos direitos humanos” (SEN, 2011, p. 398).

No âmbito da atividade legislativa, Amartya Sen chama nossa atenção para os direitos sociais e econômicos, definindo-os tipos específicos de direitos humanos, os quais parecem ter uma função expressiva na remoção das injustiças. Um marco histórico relevante para o tema foi da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, por refletir uma transformação no pensamento social pós Segunda Guerra Mundial.

Neste diapasão, é o pensamento de Janaína Silva, ao afirmar que

Assim, fica claro como a natureza dos direitos sociais aponta para uma reflexão sobre justiça distributiva. Os direitos sociais possuem uma fundamentação relativa. Sua função é assegurar as condições de vida necessárias para que os cidadãos

possam fazer uso, sob igualdade de chances, dos direitos privados à liberdade e dos direitos políticos à cidadania. Os direitos sociais são, assim, conformações das políticas públicas já fixadas pela Constituição, ou seja, transformadas em direitos. Nesse sentido, as teorias de justiça são imprescindíveis na reflexão sobre os limites desses direitos (SILVA, 2011, p. 7).

Embora doméstico, outro marco relevante para esse debate parece ser a edição da Constituição-Cidadã (Constituição de 1988), cujo rol de direitos e garantias fundamentais, além de extenso, opera em complemento aos tradicionais direitos econômicos e sociais.

Além do caminho legislativo, os direitos humanos também, em acordo com o que Amartya Sen, Joseph Raz ou Herbert Hart defendem, exercem um papel relevante ao assumirem a feição de um direito moral.

Não há dúvida de que os direitos humanos funcionam como bases morais para iniciativas legais, em assonância com a discussão previamente realizada. Adicionalmente, os direitos humanos também podem funcionar como afirmações morais dotadas de força quando contribuem para o debate público, para a argumentação utilizada e, ainda, para o monitoramento a ser realizado pela sociedade sobre as decisões do governo.

No campo das escolhas sociais, os direitos humanos podem também contribuir para a ação ativista das pessoas, isto é, podem contribuir para que a democracia se opere não só através do debate, mas também da pressão a ser exercida sobre o governo.

Assim, a proposta de leitura dos direitos humanos esboçada conversa com a edição e efetivação de direitos na forma como previamente estabelecido. Ao fazê-lo, estabelece conexões diretas e profundas com a ideia de justiça, sobretudo na esfera de efetivação das escolhas sociais, à medida que esse rol de direitos morais funciona como instrumento para combate às injustiças. Este caráter instrumental pode ser percebido em duas características distintas: a primeira delas reside na atividade legislativa que caminha para o reconhecimento de direitos, liberdades e capacidades; a segunda característica que demonstra o caráter instrumental dos direitos humanos para a justiça se encontra na orientação ética que presta ao debate racional público e à atuação social.

Por fim, uma crítica enfrentada por essa proposta de construção da justiça por meio dos direitos sociais que recebeu alguma atenção é a de que, do ponto de vista concreto, não seria possível garantir esse rol de direitos a todas as pessoas. Sen responde ao retrucar que “A afirmação dos direitos humanos é um chamado à ação – um chamado à mudança social – e não depende parasitariamente de uma exequibilidade preexistente” (SEN, 2011, p. 416). Isto

é, o flagrante descumprimento de um direito não tira do seu titular a capacidade de reivindicar sua efetivação. Ao contrário, impõe ao Estado o dever de atuar para remediar o problema posto.

### 3.6.1 O dicionário

A proposta para uma teoria da justiça pensada por Amartya Sen, inegavelmente, contribui para a expansão da compreensão humana em vários campos do conhecimento e das aplicações sociais. Muitas dessas contribuições surgiram da comparação entre práticas institucionalizadas e tradicionais, por vezes já sem contato com as pessoas e com as necessidades da sociedade. A teoria da justiça aqui delineada seria, portanto, um refrigerio pronto a oxigenar a práxis estabelecida centrando-a no desenvolvimento de capacidades.

No caso da mobilidade urbana – nela compreendida o transporte público –, bem como dos instrumentos institucionais e jurídicos que a sustentam e delimitam (*niti*), é uma dessas tecnologias sociais que clamam por caminhos que superem a disparidade entre o que está acontecendo na sociedade e o que foi planejado para que acontecesse.

Portanto, a ideia de se promover a justiça através dos diagnósticos da injustiça – proposta metodológica defendida por Sen e incorporada neste trabalho – é o caminho adotado para se debruçar sobre o objeto de pesquisa, identificando propostas para que mobilidade e justiça dialoguem com proficuidade.

Para tanto, algumas referências estabelecidas na discussão até então merecem ser ressaltadas, dada a importância que têm como elementos norteadores da ação transformadora de combate à injustiça.

Dentre estes elementos, e, se “Temos de enfrentar dúvidas, questões, argumentos e análises para saber se e como é possível promover a justiça” (SEN, 2011, p. 424), a argumentação, o discurso e a comunicação exercem papéis primordiais na compreensão das pretensões sociais e de suas implicações políticas. Neste espectro,

O apelo do uso público da razão, em que insiste Mary Wollstonecraft, é um traço importante da abordagem da justiça que procuro apresentar neste livro. Entender as exigências da justiça é um exercício não mais solitário do que qualquer outra disciplina do entendimento humano. Quando procuramos determinar como promover a justiça, há uma necessidade fundamental de uma reflexão racional pública, envolvendo argumentos oriundos de diversos quadrantes e perspectivas

divergentes. Um compromisso com os argumentos contrários, porém, não significa que devamos ter expectativas de conciliar as razões conflitantes em todos os casos e chegar a posições concordantes em todas as questões. A racionalidade individual de uma pessoa não exige uma resolução completa dos conflitos, que tampouco é condição para uma escolha social razoável, inclusive para uma teoria da justiça baseada na razão (SEN, 2011, p. 424).

Por sua vez, a reflexão racional pública também possui algumas consequências que merecem anotação. A capacidade de enfrentar o exame público deve ser uma característica observada na conduta e nas deliberações das autoridades públicas, o que funcionaria como um filtro (aprovador ou sancionador) que garantiria a objetividade das motivações para a escolha produzida pelo agente público. É dizer: mais do que fazer justiça, é preciso contar aos outros que se fez justiça.

Ademais, para que se dê a argumentação racional pública, é premissa de validade é a garantia de se admitir ao debate a pluralidade de razões, para que todas elas possam igualmente passar pelo crivo avaliativo.

Uma teoria ampla da justiça guarda em si espaço para considerações divergentes, reconhecendo soluções que podem até ser não congruentes, desde que sustentadas pelo debate aberto:

Aqui, a questão básica, que é bastante simples quando despida das formalidades analíticas, é a necessidade de reconhecer que uma teoria completa da justiça pode muito bem apresentar um *ranking* incompleto de cursos decisórios alternativos, e que um *ranking* parcial sobre o qual há concordância falará sem nenhuma ambiguidade em alguns casos e silenciará em outros (SEN, 2011, p. 433).

A ideia é completada pela compreensão de que

Uma teoria da justiça deve se basear fundamentalmente em ordenações parciais fundadas na interseção – ou compartilhamento – de *rankings* distintos que se baseiam em diferentes razões de justiça, capazes de sobreviver ao exame da argumentação racional pública (SEN, 2011, p. 434).

Quanto ao debate, em homenagem ao compromisso de guardar relação com e para as práticas sociais, este deve assumir uma estrutura comparativa. Isso significa que as transformações oriundas do processo de produção de justiça demandam uma série de comparações, o que vai muito além de buscar atingir uma ideia etérea de sociedade perfeitamente justa.

(...) uma abordagem da justiça pode ser inteiramente aceitável em teoria e eminentemente utilizável na prática, mesmo sem ser capaz de identificar as exigências das sociedades perfeitamente justas (ou a natureza exata das “instituições justas”) (SEN, 2011, p. 436).

Ademais, a busca por justiça através da argumentação racional pública Deve observar a chamada imparcialidade aberta, isto é, não deve conhecer quaisquer limitações fronteiriças ou regionais. É relevante lembrar que a postura paroquial e fechada não leva em consideração os interesses e necessidades de pessoas poderão ser afetadas pelas escolhas produzidas em um grupo social distinto. Além disso, há ainda o risco do empobrecimento do debate, já que muitos argumentos e valores podem ser ignorados em razão da escolha de se fechar, ao invés de se ampliar a discussão ou questionamento.

Isso não significa, contudo, criar uma redução ou diminuição do valor do conhecimento local face ao conhecimento global. Ao contrário, o que se espera é um comportamento de complementariedade. Se por um lado, há um imperativo para se prestigiar a imparcialidade aberta, por outro é discricionária a escolha pela aplicação ou não dos argumentos estrangeiros.

Em se falando de comparações, é notável a proximidade que se observa entre a teoria da justiça proposta e a ideia de democracia:

A seria consideração de análises e argumentos diferentes e contrários, provenientes de diversos quadrantes, integra um processo participativo que guarda muitos elementos em comum com o funcionamento da democracia por meio da argumentação racional pública, que examinamos antes. Evidentemente, não são a mesma coisa, visto que a democracia diz respeito a uma avaliação política – levando-nos (nesta interpretação) ao “governo por meio do debate” –, ao passo que proceder a um exame não paroquial e não autocentrado, dando atenção a perspectivas distantes, pode ser em larga medida motivado por exigências de objetividade. No entanto, há características comuns a ambos, e de fato mesmo as exigências democráticas podem ser vistas (pelo menos numa interpretação) como maneiras de aumentar a objetividade do processo político (SEN, 2011, p. 442-443).

Tanto para a democracia quanto para a justiça o esforço para se definir a instituição perfeita deixa de ser central para se buscar, em seu lugar, comparações e argumentos que possam reforçar e ampliar o alcance e o vigor da democracia e da justiça. Contido nesse movimento,

Há também a necessidade, em todos os países, de ir além das vozes dos governos, dos chefes militares, dos empresários magnatas, e outros em posições de comando, que tendem a ser ouvidos com maior facilidade no mundo, e dar atenção às sociedades civis e a pessoas de menor poder em diversos países do globo (SEN, 2011, p. 444).

Por fim, há ainda a questão da contraposição estabelecida entre a teoria do contrato social e sua revisão por meio da teoria da escolha social. O que aqui se evidencia é a necessidade de superar a proposta de institucionalismo transcendental (tão recorrente nas

propostas com viés contratualistas) para, em seu lugar, focar a teoria da justiça na avaliação das escolhas sociais realizadas ou, dito de outra forma, no que efetivamente acontece no seio social.

Esta é a abordagem proposta por Sen, que busca comparar a qualidade e efetividade de diferentes escolhas sociais, renunciando à conceituação das instituições e dos arranjos perfeitamente justos para estabelecer sua atenção na melhoria contínua das questões de justiça.

### 3.7 CONCLUSÕES PRELIMINARES

De todo o debatido anteriormente, alguns tópicos merecem tomar especial destaque, uma vez que nos permitem lançar um novo olhar sobre o recorte da realidade que decidimos avaliar.

Num esforço metodológico, a produção de conclusões preliminares que sintetizem a ideia e a proposta de intervenção social pode ser medida útil para consolidação do conteúdo analisado.

Nesse sentido, abaixo seguem as conclusões que assentam a proposta de justiça que entendemos ser aquela que maximiza a efetivação dos direitos sociais constitucionalmente erigidos:

**1. A proposta de justiça lançada por Amartya Sen tem muito a contribuir com a efetivação dos direitos sociais.**

A justiça deve surgir a partir da correção das desigualdades, da promoção da inclusão, afastamento da discriminação injustificada e no esforço para que todos possam acessar as mesmas liberdades.

**2. Justiça é a maximização da liberdade de realização, a partir da crença individual sobre bem-estar e bem viver.**

Assim, a efetivação dos direitos sociais carece da ideia de justiça, pois não é possível realizar os direitos sociais sem debater, antes, a melhor e mais equitativa distribuição de recursos, oportunidade e benefícios ofertados por uma sociedade.



**3. A partir do inventário das injustiças, é possível e necessário se indagar como a razão, a análise crítica e objetiva e a razoabilidade podem atuar em busca de saídas concretas para mitigar ou mesmo eliminar as injustiças diárias.**

**4. Casos de injustiças podem ser complexos e sutis.**

Por essa razão, diferentes argumentos podem oferecer diferentes soluções, todas aplicáveis e capazes de alcançar algum resultado em prol da mitigação daquela injustiça (não se deve rejeitar argumentos diversos com base exclusivamente na proposição de que só pode prevalecer um único conceito do justo).

E não se trata apenas da discussão em busca do melhor argumento, mas da escolha dos princípios que fundamentarão, por exemplo, as políticas públicas e a alocação de recursos em determinado Estado ou as instituições e os arranjos sociais que serão privilegiados.

**5. A justiça está mais conectada à forma como as pessoas vivem e menos à atuação institucional na sociedade.**

Isto significa que a justiça está conectada não só à forma como as instituições operam, mas também à conduta das pessoas em sociedade. Ademais, a existência de injustiças remediáveis pode estar ligada também a “transgressões de comportamento e não a defeitos institucionais” (SEN, 2011, p. 12).

**6. A justiça deve buscar *nyaya* tanto quanto busca *niti*.**

É necessário partir da realidade que se encontra, garantir e estimular o debate público e a maior flexibilidade para acomodar posições distintas, com foco orientado à concepção da justiça percebida a partir das realizações sociais:

A importância das vidas, experiências e realizações humanas não pode ser substituída por informações sobre instituições que existem e pelas regras que operam. Instituições e regras são, naturalmente, muito importantes para influenciar o que acontece, além de serem parte integrante do mundo real, mas as realizações de fato vão muito além do quadro organizacional e incluem as vidas que as pessoas conseguem – ou não – viver (SEN, 2011, p. 48).

**7. As instituições devem ser criadas (e mantidas) para resolver questões que acabaram de se apresentar, promovendo liberdades e o bem-estar de pessoas que vivem a sociedade hoje.**

Avaliar a interação das instituições com a sociedade é tarefa contínua, sempre com o objetivo de identificar como podem ser melhoradas. Aqui, as métricas de análise da qualidade

de determinado serviço público devem estar orientadas não apenas para o funcionamento do instituto em si (*niti*), mas a medir também como aquela atividade pública impacta a vida da comunidade que busca atender.

É papel da atividade estatal (e do serviço público) incrementar a liberdade do indivíduo. Quão maior é o espectro de liberdades que uma pessoa sustenta, maior será o número de oportunidades que ela terá para buscar seus objetivos e para viver de acordo com o que valora (incremento das capacidades).

**8. É necessário o desenvolvimento de mecanismos que promovam o equilíbrio institucional. Isto é: necessário se promover formas para que diferentes instituições sociais possam exercer poder compensatório umas sobre as outras. Ainda, o ambiente democrático é fundamental para a limitação dos poderes institucionais, regulando-os de acordo com o comportamento das pessoas pertencentes àquela sociedade.**

**9. O debate e a discussão no ambiente democrático ocupam papel relevante na construção da justiça.**

A discussão de ideias e eleição comunitária de prioridades abrem espaço para a incompletude das instituições e políticas vigentes, permitindo a reavaliação de juízos dominantes: no lugar de fórmulas e soluções prontas, há de se abrir espaço para indeterminação, somente superável pela práxis de uma justiça discutida.

**10. Soluções baseadas na justiça devem ter caráter universal. As soluções que pretendam justas devem ser aplicáveis a todos que se encontrarem na mesma situação, com igual eficácia. Ademais, a universalidade pressupõe uma imparcialidade aberta, isto é, perceber e avaliar a experiência que surge de realidades distintas, de diferentes tipos de perspectivas, sem preconceitos ou vieses.**

**11. A proposta de justiça exige um ambiente democrático. Para tanto, a ideia de democracia deve ser oxigenada: deve ir além de exercício de direitos políticos e exercício do voto (*niti*). A democracia passa a pedir o diálogo, a interação pública e a participação política. É por seu intermédio que se pressiona e se forma a pauta política, conduzindo a ação dos governos.**

#### 4. OS MODELOS DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

Como se tem na Introdução desta tese, entalhou-se como objetivo geral do presente esforço a investigação dos fundamentos para um modelo de outorga de serviços de transporte público que, ao mesmo tempo, também sirva aos desígnios da promoção da justiça.

A partir de então, todo o trabalho foi confeccionado para atender a este propósito: em primeiro lugar, buscou-se identificar os elementos normativos que dão tom e silhueta à mobilidade e, em específico, ao transporte coletivo urbano no âmbito nacional. Conforme previamente aprofundado, percebeu-se que o direito social ao transporte vem encontrando suficientes instituições jurídico-normativas a prestarem-lhe suporte, sugerindo que o tema merecia ser analisado além da ótica jurídica isolada.

Noutro campo, orientou-se a análise por compreender como pensar um modelo de justiça a partir do ordenamento jurídico brasileiro, em especial, que desse voz e presença à vontade constitucional estabelecida. Neste ponto, além de outros, assentou-se a proposição de que justiça é ideia que perpassa e deve ser perpassada pelo texto constitucional. Isto é, realizar justiça, no caso brasileiro, deve começar por efetivar a vontade que se extrai do texto constitucional.

A seguir, mostrou-se necessário lançar-se em busca de uma teoria de justiça que oferecesse elementos para o debate sobre a complexidade da realidade que aqui colocamos.

O refrigério surge do pensamento exposto por Amartya Sen, para o qual, “a compreensão de algumas questões centrais da filosofia política depende, como já discutimos, de uma leitura plausível das conexões causais que influenciam as realizações sociais: o desdobramento de *nyaya* a partir dos *nitis* institucionais” (SEN, 2011, p. 372).

O excerto indica a necessidade de se partir, para a compreensão da justiça, da proposta institucional instalada com o objetivo de verificar na concretude da vida se as realizações sociais dela provenientes corroboram com o propósito declarado como justo.

Faz-se um chamado para, a partir da realidade percebida, buscar evidências da justiça que se constrói ou, talvez ainda mais conectada à proposta de Sen, busca-se indícios das injustiças que prevalecem, à despeito da nossa capacidade de superá-las:

O que nos move, com muita sensatez, não é a compreensão de que o mundo é privado de uma justiça completa – coisa que poucos de nós esperamos –, mas a de que a nossa volta existem injustiças claramente remediáveis que queremos eliminar (SEN, 2011, p. 9).

Assim, este derradeiro capítulo IV busca dar concretude às ideias, conceitos e argumentos previamente erigidos. Num esforço para estar em linha com a proposta de Amartya Sen, o que pretendemos é buscar na realidade um exemplo de modelagem de um sistema de transporte coletivo para, utilizando a prévia construção teórica, discutir como a teoria da justiça proposta por Sen, somada aos institutos normativos e políticos inventariados, poderia contribuir para a melhoria do modelo.

Para tanto, neste capítulo tentaremos expor o cenário do transporte coletivo urbano de passageiros, da organização do sistema de transportes, do modelo de cidade adotado e da população atendida, com o objetivo de olhar a cidade como um espaço ainda por conquistar e um direito a ser usufruído, dando vida ao texto constitucional e concretude à ideia de que a pessoa é o elemento nuclear dos espaços urbanos.

Neste aspecto, elegemos a vigente concessão de transporte coletivo adotada pela Região Metropolitana de Goiânia, Goiás, como terreno propício à análise, aplicação e experimentação do que previamente se elucubrou.

É dizer: a partir deste estudo caso, tentaremos propor uma consolidação do trabalho elaborado, indicando, se nos for possível, novas trilhas propícias à exploração factual ou à investigação intelectual. Ao fazê-lo, o que se busca é a validação da hipótese previamente esboçada, isto é, de que há uma estreita e direta relação entre a mobilidade das pessoas e a promoção da justiça.

Como decorrência lógica do esforço até então apreendido, a experiência da metrópole goianiense será analisada a partir das conclusões que pudemos obter a partir dos estudos entabulados nos capítulos anteriores. Para tanto, e com o objetivo de simplificar a verificação, abaixo apresentamos um quadro que consolida as conclusões extraídas anteriormente:

### **CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO I**

#### **1. A ideia de serviço público como, somente, espectro de atuação direta ou indireta**

**do Estado, submetido a regramento próprio e apartado do âmbito de atuação privado, merece ser superado.**

Ao conceito de serviço público, deve ser adicionado o compromisso e o alinhamento com a vontade constitucional. Isto é: é serviço público toda a atuação estatal dedicada a efetivação dos direitos e garantias constitucionais.

A nosso ver, esta deve ser a característica que mormente distingue esse ramo de atividade das demais e que, ao mesmo, justifica a existência de uma regulação especial.

Ademais, o conceito de serviço público não deve ser único nem estanque. Ele se atualiza conforme o interesse geral encontra novas lacunas e abandona velhas necessidades.

Serviços públicos são *nyaya*, além de *niti*, à moda do que propõe Amartya Sen. Isto é, conectado à satisfação de direitos fundamentais previstos ou que se venha a reconhecer, com proposta inclusiva, para além da forma e em prol do mundo que surge.

Os serviços públicos devem se comprometer com o desenvolvimento imediato das capacidades e com o incremento das liberdades que as pessoas, fomentando a infraestrutura necessária para o atingimento desses objetivos.

**2. A atuação estatal deve estar conectada com a proposta de justiça que extrapola o aspecto institucional, se comprometendo com o enfrentamento das injustiças concretas, alcançáveis e sanáveis.**

O cerne da atuação estatal deve ser achado nas ruas. Ademais, sua intervenção na sociedade deixa de ser uma prerrogativa estatal para ser uma finalidade estatal: está compromissada com o interesse geral e alinhada ao texto constitucional.

**3. O argumento e o diálogo, apoiados em extensa base informacional, devem assumir papel central para o mapeamento de exigências da atuação estatal. E as tecnologias informacionais têm muito a contribuir neste aspecto.**

**4. A efetivação do direito ao transporte demanda a discussão sobre mobilidade urbana e direito à cidade.**

O direito à cidade é um direito difuso coletivo, em especial dos grupos vulneráveis, em prol da efetivação do mínimo para a vida digna no âmbito das cidades.

A mobilidade é gênero que busca destacar o amplo deslocamento das pessoas pela espaços urbanos, sobretudo (mas não exclusivamente) por meio de um sistema de transporte público acessível.

Falar em direito ao transporte na forma como o quer o texto constitucional é reconhecer que, antes, há de se pensar o espaço urbano, sobretudo a partir do axioma de que

o acesso à cidade (e ao que ela oferece) é diretamente proporcional à efetivação dos direitos fundamentais.

**5. Direitos sociais são compromissos de prestação estatal e não normas programáticas.**

**6. O direito ao transporte é um direito social que permeia a efetivação dos demais direitos fundamentais, à medida que se presta a ser agente catalisador da efetivação destes. Isto é, é um serviço público com "função social vital".**

**7. O ordenamento jurídico brasileiro, embora forneça instrumentos para efetivação do direito ao transporte, é insuficiente para concretização do direito social ao transporte. O amplo acesso à cidade pelas pessoas e a promoção do bem-estar pede por práticas transdisciplinares, que extrapolam o aspecto normativo e sancionador.**

**8. As demandas estruturais oferecem contribuições com a efetivação dos direitos sociais. Elas se apoiam em textos de ampla aplicação, como é o caso da Constituição Federal e buscam a reordenação do Estado, como principal medida de atuação. Assim, é adequado concluir que as premissas que justificam as demandas estruturais, conforme se verá, guardam profundo alinhamento com a proposta de justiça de Amartya Sen.**

#### **CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO II**

**1. A justiça é percebida e direcionada por meio do texto constitucional.**

**2. A justiça está conectada com o comportamento social, isto é, reconhece o papel das instituições, mas devolve à sociedade o compromisso por encaminhar os meios para enfrentamento das injustiças.**

**3. Medir a justiça indica medir realizações concretas e a efetiva expansão das liberdades.**

**4. Mobilidade é uma ferramenta de efetivação de direitos. Além de um direito por si só, a mobilidade (especificamente, o acesso ao transporte público) é também meio para atingimento do que a cidade (e a sociedade) pode oferecer.**

O direito social ao transporte é necessário à efetivação dos demais direitos fundamentais. Tal assertiva significa que a mobilidade exerce um papel instrumental, isto é, permite aos membros da sociedade buscarem seus interesses, tais como, trabalho, educação, lazer ou quaisquer outros interesses relevantes para o seu bem-estar.

**5. Mobilidade é gênero do qual o transporte público é espécie. E, dentre suas espécies, o transporte público coletivo (TPC) é o modal mais propenso ao atendimento às necessidades de acesso à cidade das camadas mais pobres da população, bem como é o modal que mais adere às preocupações com sustentabilidade das cidades.**

**6. Assim como não é possível discutir mobilidade e justiça apenas no âmbito do Direito, não é possível se pensar a cidade sem considerar os múltiplos aspectos envolvidos no seu desenvolvimento.**

A cidade deve ser vista como espaço de promoção de capacidades, o que extrapola o olhar econômico da expansão urbana. Além disso, tais espaços só atingem sua função social à medida que permite o maior número possível de pessoas usufruindo do que entenderem necessário para sua vida digna.

**7. Os institutos jurídicos propostos para a efetivação da mobilidade e do direito social ao transporte são incapazes de dar solução definitiva ao problema do deslocamento nas cidades.**

Tal objetivo só será atingido quando a discussão transbordar o campo da tecnicidade jurídica, para a construção de um modelo voltado às dores sociais imediatas. É dizer: a modelagem técnica não pode estar além das necessidades da comunidade, propondo soluções para problemas etéreos. As soluções eleitas, quaisquer que sejam, devem estar comprometidas com a efetivação das promessas constitucionais.

### **CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO III**

**1. A proposta de justiça lançada por Amartya Sen tem muito a contribuir com a efetivação dos direitos sociais.**

A justiça deve surgir a partir da correção das desigualdades, da promoção da inclusão, afastamento da discriminação injustificada e no esforço para que todos possam acessar as mesmas liberdades.

**2. Justiça é a maximização da liberdade de realização, a partir da crença individual sobre bem-estar e bem viver.**

Assim, a efetivação dos direitos sociais carece da ideia de justiça, pois não é possível realizar os direitos sociais sem debater, antes, a melhor e mais equitativa distribuição de recursos, oportunidade e benefícios ofertados por uma sociedade.

**3. A partir do inventário das injustiças, é possível e necessário se indagar como a**

**razão, a análise crítica e objetiva e a razoabilidade podem atuar em busca de saídas concretas para mitigar ou mesmo eliminar as injustiças diárias.**

**4. Casos de injustiças podem ser complexos e sutis.**

Por essa razão, diferentes argumentos podem oferecer diferentes soluções, todas aplicáveis e capazes de alcançar algum resultado em prol da mitigação daquela injustiça (não se deve rejeitar argumentos diversos com base exclusivamente na proposição de que só pode prevalecer um único conceito do justo).

E não se trata apenas da discussão em busca do melhor argumento, mas da escolha dos princípios que fundamentarão, por exemplo, as políticas públicas e a alocação de recursos em determinado Estado ou as instituições e os arranjos sociais que serão privilegiados.

**5. A justiça está mais conectada à forma como as pessoas vivem e menos à atuação institucional na sociedade.**

Isto significa que a justiça está conectada não só à forma como as instituições operam, mas também à conduta das pessoas em sociedade. Ademais, a existência de injustiças remediáveis pode estar ligada também a “transgressões de comportamento e não a defeitos institucionais” (SEN, 2011, p. 12).

**6. A justiça deve buscar *nyaya* tanto quanto busca *niti*.**

É necessário partir da realidade que se encontra, garantir e estimular o debate público e a maior flexibilidade para acomodar posições distintas, com foco orientado à concepção da justiça percebida a partir das realizações sociais:

A importância das vidas, experiências e realizações humanas não pode ser substituída por informações sobre instituições que existem e pelas regras que operam. Instituições e regras são, naturalmente, muito importantes para influenciar o que acontece, além de serem parte integrante do mundo real, mas as realizações de fato vão muito além do quadro organizacional e incluem as vidas que as pessoas conseguem – ou não – viver (SEN, 2011, p. 48).

**7. As instituições devem ser criadas (e mantidas) para resolver questões que acabaram de se apresentar, promovendo liberdades e o bem-estar de pessoas que vivem a sociedade hoje.**

Avaliar a interação das instituições com a sociedade é tarefa contínua, sempre com o objetivo de identificar como podem ser melhoradas. Aqui, as métricas de análise da qualidade de determinado serviço público devem estar orientadas não apenas para o funcionamento do instituto em si (*niti*), mas a medir também como aquela atividade pública



impacta a vida da comunidade que buscar atender.

É papel da atividade estatal (e do serviço público) incrementar a liberdade do indivíduo. Quanto maior é o espectro de liberdades que uma pessoa sustenta, maior será o número de oportunidades que ela terá para buscar seus objetivos e para viver de acordo com o que valora (incremento das capacidades).

**8. É necessário o desenvolvimento de mecanismos que promovam o equilíbrio institucional. Isto é: necessário se promover formas para que diferentes instituições sociais possam exercer poder compensatório umas sobre as outras. Ainda, o ambiente democrático é fundamental para a limitação dos poderes institucionais, regulando-os de acordo com o comportamento das pessoas pertencentes àquela sociedade.**

**9. O debate e a discussão no ambiente democrático ocupam papel relevante na construção da justiça.**

A discussão de ideias e eleição comunitária de prioridades abrem espaço para a incompletude das instituições e políticas vigentes, permitindo a reavaliação de juízos dominantes: no lugar de fórmulas e soluções prontas, há de se abrir espaço para indeterminação, somente superável pela práxis de uma justiça discutida.

**10. Soluções baseadas na justiça devem ter caráter universal. As soluções que pretendam justas devem ser aplicáveis a todos que se encontrarem na mesma situação, com igual eficácia. Ademais, a universalidade pressupõe uma imparcialidade aberta, isto é, perceber e avaliar a experiência que surge de realidades distintas, de diferentes tipos de perspectivas, sem preconceitos ou vieses.**

**11. A proposta de justiça exige um ambiente democrático. Para tanto, a ideia de democracia deve ser oxigenada: deve ir além de exercício de direitos políticos e exercício do voto (*niti*). A democracia passa a pedir o diálogo, a interação pública e a participação política. É por seu intermédio que se pressiona e se forma a pauta política, conduzindo a ação dos governos.**

Doravante, passamos ao estudo de caso.

#### 4.1 GOIÂNIA, SUA CONSTRUÇÃO E PARTICULARIDADES

A partir do fim do séc. XIX, o Estado de Goiás se desenhava como uma região dedicada a mineração e à agropecuária, com a população tendo como característica a vida rural. Contudo, a construção de Brasília na década de 1950 trouxe um impulso desenvolvimentista para a região central do Brasil, o que foi fundamental para o amadurecimento da economia goiana.

Em 24 de outubro de 1933, é criado o município de Goiânia, já destinado a ser a nova capital do estado. Projetada pelo arquiteto e urbanista Atílio Corrêa Lima, foi projetada e planejada uma cidade com inspiração em cidades como Washington e Paris.

Em 24 de outubro de 1937 a cidade é inaugurada, tornando-se a nova capital de Goiás, em substituição à Cidade de Goiás – até então o centro político administrativo goiano. Com população formada por pessoas atraídas pela construção da cidade, tem sua economia baseada no comércio local e na agropecuária.

O processo de construção dos espaços e da dinâmica urbana, como não poderia deixar de ser, foi um processo gradual que se observou (e ainda se observa) sendo desenvolvido ao longo do tempo.

Atualmente, a cidade se tornou industrializada e tem em si polos universitários, indicando dimensões muito superiores às imaginadas pelos seus idealizadores. Se tornou uma cidade com desafios urbanos muito parecidos com os grandes centros do mundo.

Um desses desafios decorreu da rápida expansão urbana, observada já a partir da década de 1940, que pedia o incremento da infraestrutura e dos serviços públicos, para atender à crescente população.

No âmbito do transporte coletivo, em 1961 é criada a primeira empresa pública para operação do transporte público em Goiânia: a Companhia de Transportes Coletivos de Goiânia (CTCG).

A evolução da cidade exigiu incrementos de frotas e de linhas e, em 1999, foi implementado o sistema de integração tarifária em Goiânia. A medida buscava expandir a acessibilidade e a eficiência do sistema de transportes coletivos da cidade, já que permitia que os passageiros do transporte público pudessem fazer conexões entre linhas de ônibus diversas sem que, com isso, precisassem pagar nova tarifa.

A característica de se possuir uma rede com capacidade de integração, isto é, com possibilidade de permitir ao usuário a interseção espacial e/ou entre modais – que é o caso de Goiânia – representa relevante incremento na eficiência operacional.

Contudo, pretendemos chamar a atenção a um outro aspecto: essa característica operacional também atende a uma necessidade intimamente ligada à proposta de justiça ora avançada. Ao permitir que usuário transite por (quase) toda a região metropolitana, inclusive com a colaboração entre modais distintos, a integração dá efetividade ao direito ao transporte, à medida que também contribui para o acesso à cidade (nesse caso, à Metrópole). É, portanto, medida diretamente proporcional para promoção de liberdades e capacidades individuais, como sustenta Amartya Sen.

Também à moda de Sen, é preciso verificar, a partir da realidade, quais oportunidades de expansão desta integração se mostram úteis e necessárias, enviesando a atuação pública, por meio de suas instituições, para sua consecução.

Noutras palavras, o aspecto operacional da integração espacial e/ou entre modais representa relevante avanço no acesso à cidade e na promoção de liberdades e capacidades individuais. Portanto, efetiva o direito social ao transporte e, assim, realiza justiça. Indo adiante é preciso verificar, a partir da realidade, quais oportunidades de expansão desta integração se mostram úteis e necessárias, enviesando a atuação pública, por meio de suas instituições, para sua consecução.

A expansão das cidades circunvizinhas e a necessidade de integração em vários aspectos, dentre eles, os serviços públicos, fez com que, por meio da Lei Complementar n. 27, de 30 dezembro de 1999, o Estado de Goiás criasse a Região Metropolitana de Goiânia (RMG), doravante denominada Grande Goiânia, compreendendo os municípios: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturaí, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

Atualmente, a RMTC abrange uma área superior a 6.576 km<sup>2</sup>, com mais de dois milhões de habitantes. São em torno de trezentas linhas de ônibus com integração físico-tarifária (pioneiro no Brasil), além de vinte e um terminais de integração – em média, os pontos de acesso ao serviço estão a seiscentos metros de distância de qualquer residência (REDEMOB CONSÓRCIO, 2023).

## INFRAESTRUTURA

O sistema viário que serve de berço à operação dos serviços da RMTC, abrangendo trechos de linhas urbanas e trechos de linhas intermunicipais de características urbanas (linhas semiurbanas), é 99% revestido de pavimentação asfáltica, e suporta razoavelmente bem o tráfego compartilhado de veículos de transporte individual e coletivo.

O viário está hierarquizado com vias secundárias, nos bairros periféricos, por onde circulam os ônibus das linhas alimentadoras; vias arteriais por onde trafegam os ônibus das linhas de eixo; e rodovias, que são percorridas pelos ônibus das linhas semiurbanas. Não há diferenciação de revestimento asfáltico por tipo de vias.

O conjunto de centenas de milhares de pessoas que usam, diariamente, o transporte público coletivo é o principal cliente das vias públicas. Os ônibus usam cerca de 2,6 mil quilômetros da rede viária na região metropolitana de Goiânia, mas apenas cerca de 36 km tem alguma prioridade para o coletivo (corredor exclusivo ou preferenciais). Os ônibus do transporte público coletivo percorrem, mensalmente, cerca de 200 voltas ao redor da terra.

Nesta extensa malha viária, são nas vias arteriais que estão inseridos corredores de transporte público coletivo, dentre os quais se destacam: Corredor Estrutural Leste-Oeste, desenvolvido na Avenida Anhanguera; Corredor Estrutural Norte-Sul, desenvolvido nas avenidas Goiás, 84, 90, 4ª Radial e Rio Verde; Corredores das avenidas 85, T-7, T-9, T-63, Universitária, Mutirão, dentre outros.

Em toda a rede são cerca de 8.375 pontos de parada de ônibus para embarque e desembarque de passageiros. A grande maioria dos pontos de ônibus necessita de instalações ou reforma dos abrigos.

Como infraestrutura de apoio à operação, as concessionárias contam com 8 instalações de garagens, cuja área somada é de 251.528 m<sup>2</sup>. São 3 (três) garagens da empresa Rápido Araguaia (111.424 m<sup>2</sup>); 2 (duas) garagens da HP Transportes (64.104 m<sup>2</sup>), e 1 (uma) garagem da Viação Reunidas (15.000 m<sup>2</sup>), 1 (uma) garagem da Cootego (21.000 m<sup>2</sup>) e 1 (uma) garagem da Metrobus (40.000 m<sup>2</sup>) (REDEMB CONSÓRCIO, 2023).

**Figura 1** – Mapa da Região Metropolitana de Goiânia



## 4.2 A REDE METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS DE GOIÂNIA (RMTC)

O Estado de Goiás, desde há muito, é ente atuante na idealização do serviço público de transporte coletivo de passageiros em Goiânia e cidades limítrofes. Já em 10 de novembro de 1975, por meio da Lei Estadual n. 7.975, autoriza-se a criação da Empresa de Transporte Urbano do Estado de Goiás (TRANSURB), com o objetivo de explorar a atividade de transporte urbano, nos municípios que assim o desejassem.

Em Goiânia, a Lei Municipal n. 5.086, de 22 de março de 1976, incorpora à recém-criada TRANSURB os serviços de transporte coletivo de passageiros do município, em concessão com prazo de trinta anos.

Em 23 de julho de 1984, a Lei Estadual n. 9.490 cria o Sistema Integrado de Transporte Urbano de Goiânia (SITU), para atendimento à então região conturbada da capital goiana.

Com isso, é importante perceber que já se começa a dar os primeiros contornos para a integração metropolitana, com participação do Estado e municípios, dando ao sistema delineado características plurimunicipais.

Por meio da Lei Complementar Estadual nº. 27, de 30 de dezembro de 1999, conforme alterada, foi criada, com fundamento no § 2º do artigo 25 da Constituição Federal, a RMTC. De forma inovadora no Brasil, o Estado de Goiás e os municípios que compõem a região metropolitana de Goiânia optaram por unificar seus sistemas de transportes coletivos, transcendendo de sistemas exclusiva e isoladamente locais para um sistema regional. Nesse arranjo, foram outorgadas diversas concessões dos serviços públicos de transportes coletivos de passageiros em toda a RMTC, sem que houvesse a restrição a apenas um dos municípios que a compõem.

De forma elogiosa, optou o Estado de Goiás, na criação da RMTC por meio de lei complementar, por criar um sistema de participação conjunta de todos os entes federativos envolvidos, não tendo optado pela simples estadualização dos serviços, o que teria constitucionalidade muito duvidosa. Nesse sistema, a RMTC é gerida, de forma conjunta, pelo Estado de Goiás e pelos municípios envolvidos. Essa associação dá-se por meio da CDTC, câmara de deliberação conjunta, da qual participam Estado e municípios, com decisões colegiadas tomadas de acordo com o disposto na Lei Complementar 27/99, conforme alterada.

Nesse contexto, criou-se um sistema no qual o usuário dos serviços públicos de transportes coletivos na RMTC que habita uma municipalidade mais distante e se locomove até Goiânia para a realização de suas tarefas não depende de sistemas municipais e estaduais para sua locomoção<sup>2</sup>. Depende, sim, de apenas um sistema, formado por diversas linhas em forma de rede e gerido de forma conjunta pelo Estado e pelos municípios envolvidos, preservando-se as competências constitucionais de todos os entes. Ainda é necessário mencionar que esse sistema funciona de forma inteiramente integrada, tanto física, quanto tarifária. Com isso, há apenas uma tarifa aplicável a toda a RMTC e os usuários dos serviços podem

transitar por mais de uma linha da rede, sem a necessidade de pagamento de mais de uma tarifa (SCHIRATO, 2012, p. 4 e 5).

Sobre a integração, é relevante anotar o que assentam estudos sobre o tema:

Uma solução vislumbrada para a crise na oferta de transporte coletivo e suas consequências nefastas no tocante à exclusão social de grupos de maior vulnerabilidade encontra-se na proposta de Sistema Integrado de Transporte (SIT). A título de ilustração, discorreremos sobre o sistema implantado na cidade de Aracaju-SE. A implantação do Sistema Integrado de Transporte (SIT) em Aracaju foi realizada em 1986. Criação original do poder público municipal, esse modelo de transporte coletivo, ainda novo e não conhecido por todo o Brasil, teve como base o modelo precursor de Curitiba-PR. Consiste na utilização do transporte coletivo conectado por vários terminais de integração, o que permite ao passageiro utilizar somente uma tarifa de passagem para seus deslocamentos, desde que o mesmo faça a conexão para seu trajeto dentro dos terminais de integração (Costa & Santos, 2006b) (ARAÚJO et al, 2011, p. 580).

A Lei Complementar n. 34, de 03 de outubro de 2001, modifica a Lei Complementar n. 27/99 e institui a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC):

Art. 1º. Ficam acrescentados ao art. 1º da Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, os §§ 3º, 4º e 5º, nos seguintes termos:

Art. 1º .....

§ 3º. Fica instituída a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, unidade sistêmica regional composta por todas as linhas e serviços de transportes coletivos, de todas as modalidades ou categorias, que servem ou que venham a servir o Município de Goiânia e os Municípios de Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis e Trindade, inclusive linhas e serviços permanentes que promovam a interligação direta ou indireta destes municípios entre si e ou com o Município de Goiânia.

§ 4º. Em face da unidade sistêmica metropolitana, o Estado de Goiás e todos os municípios referidos no § 3º, na plena atividade de garantias constitucionais, exercerão seus poderes, direitos, prerrogativas e obrigações inerentes ao serviço público de transporte coletivo, exclusivamente na Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos, instituída por esta lei complementar.

§ 5º. Por força do que dispõe o § 4º, a outorga de concessões, permissões e autorizações a qualquer título, bem como a organização, o planejamento, o gerenciamento, o controle e a fiscalização dos serviços de transportes coletivos, para fins de sua harmonização no contexto sistêmico da rede única instituída no § 3º, serão resolvidos pelo Estado de Goiás e pelos municípios na Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (GOIÁS, 2001).

A Rede Metropolitana de Transportes Coletivos possui cinquenta e um pontos de integração, com vinte e um terminais, dezenove estações e doze pontos de conexão. Dois corredores segregados – um com quase treze quilômetros e outro com mais de quinze quilômetros – compõem a Rede que, atualmente, é operada por mil trezentos e vinte e um veículos (COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS, 2023).

A RMTC representa a atuação sistêmica dos agentes responsáveis pela prestação do serviço, com tratamento unificado das questões afetas aos deslocamentos da população pelos meios coletivos de transporte, em tudo aquilo que conforma um sistema de transporte, ou seja, na sua dimensão físico-espacial (vias, terminais, corredores); logística (linhas, trajetos, horários, meios e forma de integração); de

modelo de operação e de acesso dos passageiros ao serviço (tarifas, forma de pagamento, forma de controle), assegurando a universalidade, a acessibilidade e a mobilidade da população servida pela Rede que abrange 19 municípios que formam a Região Metropolitana de Goiânia (REDEMOB CONSÓRCIO, 2023).

Além da criação da Rede Metropolitana, a norma complementar é a responsável por criar os principais instrumentos de gestão do sistema de transportes coletivos da região metropolitana de Goiânia.

É instituída a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos, entidade que concentra e congrega as unidades federativas (estado e municípios) nos assuntos referentes ao sistema público de transporte coletivo. Estabelece em seu art. 6º:

§5º. À Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos compete soberanamente **estabelecer a política pública de regência da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos**, sendo, ainda, de sua competência exclusiva, tendo por base estudos e projetos técnicos elaborados pela entidade gestora a que se refere o inciso VI do § 4º deste artigo:

I - decidir sobre a outorga de concessões, permissões e autorizações de serviços que integrem ou venham a integrar a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos;

II - estabelecer a política tarifária, fixar tarifas e promover revisões e reajustes tarifários;

III - deliberar sobre a organização, os investimentos, o planejamento, o gerenciamento, o controle e a fiscalização dos serviços;

IV - orientar os procedimentos de revisão e adaptação da legislação estadual e dos municípios, no tocante ao serviço público de transporte coletivo, aos princípios e prescrições desta lei complementar;

V - decidir, em última instância administrativa, sobre recursos interpostos nos processos de fiscalização julgados pela entidade gestora da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (GOIÁS, 2001. Grifo nosso).

A CDTC é o órgão que estabelece a política pública de condução da RMTC, disciplinando as características, níveis de serviço, requisitos de frota, investimentos em infraestrutura, política tarifária, resolução de conflitos e articulação de interesses entre os entes federativos que compõem a RMTC.

É criada também a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), tendo como papel funcional a gestão da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, que passa a ser o braço executivo subordinado ao Conselho Deliberativo do Transporte Coletivo:

Art. 9º. Fica instituída a entidade gestora da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, com a denominação social de Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos - CMTC, sob a forma de empresa pública regida pela lei federal das sociedades por ações, a qual será protocolarmente constituída pelo Estado de Goiás e pelos municípios, para ser por estes provida e administrada majoritariamente, sob a liderança do Município de Goiânia, assegurada a participação do Estado de Goiás, desde já autorizada, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do seu capital social.

(...)

§1º. A Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC) subordina-se à Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos, revestindo-se de poder de polícia e tendo como missão promover e coordenar a execução dos projetos e atividades, bem

como cumprir e fazer cumprir, na condição de braço executivo, as decisões e deliberações emanadas do órgão colegiado ao qual se vincula (GOIÁS, 2001).

Na mesma norma, em seu art. 9º, §4º, atribui-se à Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos as competências para

executar a organização, o planejamento, o gerenciamento, o controle e a fiscalização operacional de todas e quaisquer modalidades ou categorias de serviços públicos de transportes coletivos de passageiros, prestados ou que possam ser prestados no contexto sistêmico único da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (GOIÁS, 2001).

É dizer: a gestão do transporte coletivo metropolitano de passageiros, com suas prerrogativas e obrigações, é transmitida à Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos.

Em 2007, se encerram uma série de instrumentos de delegação de serviços públicos de transporte coletivo da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos de Goiânia. Assim, a Câmara Deliberativa do Transporte Coletivo (CDTC) publica novo Edital para seleção de novos delegatários prestadores do referido serviço, tudo na forma prevista pelo artigo 175 da Constituição Federal.

Em virtude do encerramento das concessões dos serviços públicos de transportes coletivos na RMTC vigentes desde a década de 1970, a CMTC, com autorização da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC) consubstanciada na Resolução CDTC nº. 058, de 24 de julho de 2007, fez publicar o Edital de Licitação nº 01/2007 (o Edital), nos termos do qual foram estipulados os termos e condições para a outorga de novas concessões dos serviços públicos de transportes coletivos na RMTC. De acordo com os termos e condições do Edital (itens 11 e 17), a licitação em questão seria julgada de acordo com o critério da melhor proposta técnica, a qual deveria compreender, entre outros elementos, o valor de investimentos a serem realizados, dentro dos parâmetros fixados pelo item 11.2.1 do Edital, para fins de implantação das novas concessões e de infraestruturas necessárias à prestação dos serviços. Muito bem. Realizada a licitação de acordo com os termos e condições contemplados no Edital, foi seu objeto adjudicado a 4 (quatro) empresas – 1 para cada um dos lotes, exatamente como determinava o Edital –, a saber: HP Transportes Coletivos Ltda., Viação Reunidas Ltda., Cooperativa de Transporte do Estado de Goiás – COOTEGO e Rápido Araguaia Ltda. (conjuntamente, as Concessionárias). Essas empresas, portanto, celebraram com a CMTC, na qualidade de representante do poder concedente, cada um dos Contratos de Concessão (SCHIRATO, 2013, p. 4).

Foram divididos os serviços públicos de transporte coletivo de Goiânia em quatro lotes distintos. O primeiro lote, denominado lote dois refere-se à área operacional arco sul-sudoeste, compreende metade dos serviços na área sul-sudoeste.



O segundo lote, denominado lote três, refere-se à área operacional arco oeste-noroeste e compreende metade dos serviços naquela área. O terceiro lote, denominado lote quatro, refere-se à área operacional arco norte-leste e compreende metade dos serviços naquela área.

Por fim, o quarto lote, denominado lote cinco, refere-se a toda a área operacional da RMTC e compreende metade de todos os serviços. Cumpre ainda mencionar que o lote um refere-se à operação do denominado Eixo Anhanguera, cuja concessão foi outorgada em momento distinto, sem licitação, a empresa controlada pelo Estado de Goiás. Ainda, a distribuição dos lotes se daria de acordo com a frota de veículos e o número de viagens em cada uma das respectivas seções.

Cada um desses lotes foi objeto de um contrato de concessão específico, mas todos com os termos negociados idênticos entre si. A divisão em cinco lotes se justificou à época para que o poder concedente, ao incentivar a competição, obtivesse condições mais vantajosas de contratação – nos termos do que impõe o artigo 37 da Constituição Federal. Contudo, o serviço prestado é um só, já que, na perspectiva do usuário, a integração entre as distintas concessionárias impõe uma única política operacional na prestação do serviço, em sua tarifação e bilhetagem, além da identificação visual.

Quanto ao contrato de concessão estabelecido em 25 de março de 2008, derivados da Concorrência CMTC n. 01/2007, o entendimento majoritário na doutrina e jurisprudência nacionais tem sido de que tal modalidade contratual possui característica *intuitu personae*<sup>22</sup>, isto é, por ser precedido de licitação, torna específica a parte contratada que será capaz de cumprir o objeto, na forma como determinada pelo Estado (MASAGÃO, 1933).

Por força dos Contratos de Concessão estabelecidos – todos de conteúdo idêntico –, as concessionárias são delegatárias da obrigação de prestar, em regime de serviço público, os “serviços públicos regulares integrados” e os “serviços complementares” de transporte coletivo, sejam esses de caráter transitório ou permanente, na RMTC.

---

<sup>22</sup> Esse não é um tema pacífico na doutrina dedicada ao tema. Embora a posição tradicional seja de que o contrato de concessão tenha natureza *intuitu personae*, há pensadores, da envergadura do Professor Schirato, que sustentam que tal característica não assiste esta modalidade contratual. Para os que se alinham a essa corrente, os contratos de concessão de serviços públicos podem ser executados por qualquer pessoa que cumpra os requisitos originalmente estabelecidos.

De nossa parte, não nos filiamos a esse pensamento. Em nosso sentir, os contratos de concessão de serviços públicos no Brasil são, em regra, *intuitu personae*, pois o poder concedente escolheu, por meio do processo licitatório, uma determinada pessoa para figurar no outro polo contratual, assumindo todos os riscos que a relação contratual impõe.

A alteração desse elemento subjetivo do negócio jurídico deve, minimamente, contar com a anuência prévia do poder concedente e, a depender da situação, da imposição da corresponsabilidade entre o antigo e o atual executor da avença.

Assim, todas as atividades relacionadas ao transporte coletivo de passageiros na RMTC são de exploração exclusiva das concessionárias contratadas:

**Cláusula Primeira**

O presente CONTRATO tem por objetivo a concessão para exploração e operação dos serviços do LOTE DE SERVIÇOS N° (...), da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC) da Grande Goiânia, a serem executados por conta e risco da CONCESSIONÁRIA, conforme estabelece este CONTRATO, o Edital da Concorrência CMTC n. 01/2007 e seus ANEXOS, incluindo o Regulamento Operacional da RMTC, além deliberações da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Goiânia (CDTC-RMG), as resoluções da CONCEDENTE e a Proposta Técnica apresentada pela CONCESSIONÁRIA.

§1º. O objeto da concessão compreende a execução, pela CONCESSIONÁRIA, dos serviços de transportes coletivos da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), incluindo os serviços regulares integrados e os serviços complementares, de caráter permanente ou transitório, que atendam ou possam atender o mercado representado pelo LOTE DE SERVIÇOS N° (...).

(...)

§5º. Os serviços de transportes coletivos de passageiros a serem executados pela CONCESSIONÁRIA abrangem os serviços regulares integrados, complementares especiais, complementares personalizados e complementares diferenciados, conforme definido e regulamentado no Regulamento Operacional da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Goiânia.

Com a conclusão do processo edilício e a assinatura dos contratos de concessão, a RMTC-RMG ganha novos agentes, que passam a ter o direito de exploração da atividade econômica, com exclusividade, pelos próximos vinte anos.

Na condição de concessionárias, as empresas Rápido Araguaia Ltda., HP Transportes Coletivos Ltda., Viação Reunidas S.A., Cooperativa de Transportes do Estado de Goiás (COOTEGO) e a Metrobus Transporte Coletivo S.A. passa a ser responsáveis pela operação dos serviços ofertados na RMTC.

É criado o consórcio denominando REDEMOB, ente despersonalizado com características operacionais, responsável por integrar todas as concessionárias e com o objetivo de “(I) operação da Central de Controle Operacional (CCO); (II) prestação do Serviço de Informação Metropolitano (SIM); (III) gestão dos Terminais e Estações da RMTC; e (IV) operação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica – Sitpass” (REDEMOB CONSÓRCIO, 2023).

Por fim, o Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia (SET), um sindicato patronal com o propósito de representar institucionalmente as concessionárias (REDEMOB CONSÓRCIO, 2023).

Em 22 de janeiro de 2018, a Lei Complementar n. 139 institui mecanismos para a governança interfederativa na Região Metropolitana de Goiânia, além de considerar como Funções Públicas de Interesse Comum a mobilidade e transporte público coletivo, o saneamento básico, o desenvolvimento urbano integrado e os serviços ambientais (artigo 1º, §3º e artigo 2º).

Dentre outros princípios, a norma estabelece a cogestão, com participação dos poderes públicos e da sociedade civil na formulação dos programas, planos e políticas, a prevalência do interesse comum sobre o interesse local; a promoção do desenvolvimento urbano integrado, com compartilhamento de responsabilidades; a prevalência do interesse comum sobre o interesse local, desde que observadas as peculiaridades regionais e locais; a busca do desenvolvimento sustentável e a efetividade no uso dos recursos públicos; e a gestão democrática da cidade, nos termos do que determina o Estatuto da Cidade – artigos 43 a 45 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (art. 4º).

A narrativa acima traz consigo um forte teor institucional, indicando que os caminhos escolhidos podem carecer de elementos de justiça na forma como explanado nos capítulos anteriores.

Como se tem nas conclusões preliminares, é desaconselhável a produção de um modelo institucional que se pretenda, ao mesmo tempo, perfeito sob a perspectiva institucional e efetivo, sob a ótica social. Quando se trata de serviços públicos, a conclusão pode ser ainda mais drástica.

Pode não ser a melhor estratégia ao se propor a prestação de determinado serviço público, pensá-lo somente como espectro de maior ou menor atuação estatal, submetido a regramento próprio e apartado do âmbito de atuação privado. Esta concepção merece ser superada.

Como visto, ao conceito de serviço público, deve ser adicionado o compromisso para que a atuação estatal esteja dedicada a efetivação dos direitos e garantias constitucionais - a nosso ver, esta deve ser a característica que mormente distingue esse ramo de atividade das demais e que, ao mesmo, justifica a existência de uma regulação especial.

Ademais, o conceito de serviço público não deve ser único nem estanque. Deve superar a forma e, em prol do mundo que surge, se atualizar conforme o interesse geral encontra novas lacunas e abandona velhas necessidades.

Noutro ponto, à despeito da rica produção legislativa que o caso oferece, de se concluir que o ordenamento jurídico, sozinho, embora forneça instrumentos fundamentais para efetivação do direito ao transporte, é insuficiente para concretização do referido direito social. Este objetivo só será atingido quando a modelagem do serviço não buscar as graças da lei ou do Estado, mas as necessidades da comunidade atendida.

#### 4.3 UM APARTE: A PANDEMIA.

Como exaustivamente veiculado pelos meios de comunicação, a humanidade se viu às voltas em uma situação ímpar na sua história recente, demandando, pronta e, não raro, reação face às dificuldades sanitárias, sociais e econômicas.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou a disseminação do novo coronavírus como uma pandemia<sup>23</sup> e, desde então, expediu diversos guias e recomendações para o combate à COVID-19. Dentre as recomendações temporárias cita-se a higiene das mãos, uso de máscara e prática de distanciamento social.

Além dessas disposições, a OMS trouxe uma série de protocolos, atualizados com grande frequência, listando parâmetros para redes hospitalares, laboratórios, cuidados com pessoal de saúde, coleta de dados e muitos outros.

Antecipando a chegada da pandemia no Brasil, em 06 de fevereiro de 2020, foi editada a Lei Federal nº 13.979, que dispôs “sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”.

Em seguida, o Decreto nº 10.277/2020 instituiu o “Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19”. Mais adiante, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

---

<sup>23</sup> À época, as redes sociais foram bastante utilizadas para comunicar ao grande público sobre a situação global. No link adiante, tem-se a veiculação da conclusão da Organização mundial da Saúde de que o COVID-19 era, de fato, uma pandemia: <[https://twitter.com/WHO/status/1237777021742338049?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwettermbed%7Ctwterm%5E1237777021742338049&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.who.int%2Femergencies%2Fdiseases%2Fnovel-coronavirus-2019%2Fevents-as-they-happen](https://twitter.com/WHO/status/1237777021742338049?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwettermbed%7Ctwterm%5E1237777021742338049&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.who.int%2Femergencies%2Fdiseases%2Fnovel-coronavirus-2019%2Fevents-as-they-happen)>. Acesso: 08 abr. de 2023.

No mesmo sentido, em 13 de março de 2020, o Governador do Estado de Goiás editou o Decreto Estadual nº 9.633/2020, que estabeleceu a emergência em saúde pública no Estado de Goiás, em razão da pandemia.

Em continuidade, entraram em vigência as medidas de isolamento social estabelecidas pelo Decreto Estadual nº 9.638, de 20 de março de 2020, destacando-se a determinação para que as concessionárias de transporte público coletivo prestassem os serviços mediante transporte apenas de passageiros sentados, o que foi mantido pelo Decreto Estadual nº 9.653, de 19 de abril de 2020:

Art. 7º As empresas, bem como os concessionários e os permissionários do sistema de transporte coletivo, além dos operadores do sistema de mobilidade, devem realizar em todo o território do Estado de Goiás: I - o transporte de passageiros, público ou privado, urbano e rural, sem exceder à capacidade de passageiros sentados.

Em 28 de abril de 2020, o Município de Goiânia edita o Decreto n. 951, prevendo medidas complementares para enfrentamento da crise provocada pela pandemia nos serviços de transporte público coletivo de passageiros: escalonamento de funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, embarque de pessoas limitado à capacidade de passageiros sentados; na adoção pelas concessionárias de medidas de higienização extraordinárias e de ventilação dos veículos, além do uso generalizado de máscaras de proteção facial.

Diante dos referidos decretos, ficou clara não apenas a consecução de situação de caso fortuito/força maior, mas também a configuração de “Fato do Príncipe”, o qual, conforme a doutrina e com base na Teoria da Imprevisão, constituiu em “determinação estatal, positiva ou negativa, geral imprevista e imprevisível, que onere substancialmente a execução do contrato administrativo” (MEIRELLES, 2003, p. 233).

É o caso da determinação do Governo Estadual quanto ao transporte de passageiros, haja vista ser ato extracontratual, extraordinário e imprevisível à época da celebração dos contratos de concessão com as empresas de transporte coletivo e que afeta diretamente as premissas e a execução desses contratos, o que poderia ensejar, inclusive, revisão contratual para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Importante ressaltar as concessionárias da RMG não interromperam a operação, mesmo com todas as adversidades e alegações de prejuízo econômico. Contudo, a restrição da mobilidade e de grande parte das atividades produtivas causou impactos severos sobre a

economia, impondo, de modo geral, o empobrecimento da população afetada pela pandemia, bem como de suas empresas e demais organizações.

Para as prestadoras de serviço público, as dificuldades não foram diferentes. No caso das concessionárias de transporte público coletivo, além do alegado histórico desequilíbrio econômico-financeiro, as empresas se viram sujeitas a novo e forte decréscimo financeiro em razão da queda brusca e substancial da demanda de passageiros (em média, 75% e com picos que chegaram a 80% de redução), a qual não foi, como é de se esperar, acompanhada de proporcional redução nos custos e despesas de manutenção dos serviços.

Diante dos excepcionais efeitos econômicos impostos pela pandemia, as concessionárias invocaram a aplicação do princípio contratual do “*rebus sic stantibus*”, no qual o contrato deve ser cumprido desde que presentes as mesmas condições existentes no cenário dentro do qual foi pactuado.

Tal princípio é refletido no âmbito dos contratos públicos por meio do conceito de equilíbrio econômico-financeiro, o qual possui raiz no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que trata das contratações a serem realizadas pela Administração Pública (federal, estadual e municipal):

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Como se vê a situação era calamitosa, sendo que a Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP divulgou uma Nota Pública em que reforçou, novamente, o fato de que o atual sistema de transporte coletivo enfrenta a possibilidade real de colapso.

São palavras da entidade:

A pandemia COVID-19 é umas das maiores causas, mas não a única, da gravidade dos problemas em que mergulhou o transporte público coletivo. O que é incontestável é o grau de letalidade da situação atual, que não pode ser relevado, tão pouco ignorado.

Ao contrário de outras crises, a atual é definitiva: coloca não só as bases desse sistema em xeque, como desfia um conjunto de constatações e incertezas, que exige de todo o setor e, **mais ainda da própria sociedade**, um forte posicionamento de enfrentamento.

Tudo pode ser resumido numa única questão, que precisa ser respondida com clareza e celeridade: **a cidade precisa de sistemas de transporte público coletivo?** Diante do quadro vivido não é mais possível hesitar e, a depender das respostas que tivermos, as cidades brasileiras terão que assumir (e conviver) com as consequências que advirão das medidas tomadas ou ignoradas.

Antes de propor saídas para a crise, portanto, é preciso que toda a sociedade e as partes interessadas tenham consciência do que significa destruir um sistema que hoje funciona. Com problemas, erros, desvios, mas funciona. E bem melhor do que há algumas décadas.

A própria história já demonstrou, não apenas aqui, mas em várias cidades do planeta, que não há vazios quando se trata de serviços públicos essenciais. A ausência de polícia produz a insegurança e soluções não convencionais. A falta de transporte leva as pessoas, cada qual com sua capacidade e condição econômica, a buscar diferentes formas de deslocamento (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS, 2020, p. 1).

O cenário instalado de pandemia e isolamento social nos principais polos produtivos do Brasil, causou a insustentabilidade da manutenção da rede de transportes coletivos e obrigou a adoção de medidas de compensação pela Administração Pública, dada a essencialidade do serviço público discutido.

Entretanto, tragicamente, em 13 de junho de 2020, após mais de 90 dias de operação em meio à pandemia e sem qualquer socorro, a concessionária Viação Reunidas S/A suspendeu suas operações, diante da impossibilidade de manter em dia suas obrigações, dentre elas, a aquisição de combustível para continuar a prestar o serviço<sup>24</sup>.

As demais concessionárias também encontravam extrema dificuldade no adimplemento dos créditos mais básicos, entre eles, itens de manutenção dos ônibus, óleo diesel, salários e auxílio-alimentação.

A gravidade da situação, seja na perspectiva de saúde pública, seja na perspectiva econômico-financeira, obrigou a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos, as concessionárias e sindicato laboral a anunciarem a paralisação do transporte coletivo na RMG, com exceção para as instituições de saúde. Contudo, horas depois, a referida decisão colegiada mereceu ser revisitada.<sup>25</sup>

Isto porque, doravante, representantes da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos e autoridades públicas estabeleceram uma mesa de negociações com o objetivo de produzir um acordo de compensação, por força do qual se pretendia que o Estado de Goiás e os municípios integrantes da RMTC, compartilhassem os aportes de recursos compensatórios necessários para complementar a receita tarifária das empresas, no intuito de se cobrir custos e despesas essenciais à produção e continuidade dos serviços por parte das empresas concessionárias.

---

<sup>24</sup> Notícia sobre a paralisação pode ser acessada em: <<https://diariodotransporte.com.br/2020/06/15/viacao-reunidas-suspende-operacao-no-transporte-coletivo-de-goiania/>>. Acesso em: 08 abr. 2023.

<sup>25</sup> Notícia sobre a reunião pode ser acessada em: <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/03/23/rmtc-anuncia-paralisacao-do-transporte-coletivo-na-grande-goiania-a-partir-de-terca-feira-por-conta-do-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 08 abr. 2023.

Em paralelo, a Defensoria Pública do Estado de Goiás propôs Ação Civil Pública em desfavor da CMTC e das concessionárias requerendo, dentre outros pedidos, a condenação dos integrantes do polo passivo ao pagamento de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) de reais a título de dano moral coletivo. A ação tramitou perante a 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás sob o n. 5190250.22.2020.8.09.0051.

Por sua vez, o SET também recorreu ao Poder Judiciário via dos autos n. 5183984.19.2020.8.09.0051, no qual o juízo reconheceu a situação calamitosa que as concessionárias enfrentavam, decidindo, em antecipação de tutela, para determinar a apresentação de Plano Emergencial que

contemple o custeio das atividades essenciais das empresas e que, no prazo 05 (cinco) dias, a CMTC, viabilize, junto as concessionárias, solução financeira emergencial, de caráter compensatório, considerando a pretensão de se destinar à subvenção da folha de pagamento e aquisição de óleo diesel das concessionárias da RMTC, com o consequente apoio dos cofres públicos durante o prazo de isolamento social decretado em razão da crise do coronavírus (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2020, Movimento 05).

Aqui, importante observarmos como algumas das partes se manifestaram. O Estado de Goiás, em 14 de maio de 2020, se manifestou:

Como consectário das medidas de restrição de mobilidade da população e das novas normas direcionadas às concessionárias de transporte coletivo, dentre as quais a determinação de transportar apenas passageiros sentados, as empresas vieram a juízo alegar, por meio de seu representante (o SET), a ocorrência de impacto abrupto e severo na demanda dos serviços de transporte coletivo, cuja queda de passageiros no primeiro momento foi na ordem de 80%, se estabilizando no mês de abril na casa de 75%, implicando queda equivalente na receita tarifária das empresas transportadoras, sem que tenham sido reduzidos, na mesma proporção, os custos e despesas de produção dos serviços e, até o momento, sem qualquer subsídio financeiro compensatório por parte do Poder Público.

A Margem de Contribuição das concessionárias, portanto, na medida em que considera a folha de pagamentos do pessoal operacional como custo variável, deveria apresentar resultado positivo num cenário favorável, indicando que a receita bruta seria capaz de absorver os custos da folha e outras despesas variáveis e, mais que isso, que a Margem de Contribuição na melhor hipótese seria suficiente para custear os custos e despesas fixas e garantir retorno às concessionárias.

Sendo assim, as Margens de Contribuição de março e abril de 2019 (30,35% e 34,15%), evidencia que a receita bruta foi suficiente para fazer frente aos custos e despesas variáveis, sendo ainda capaz, na média geral, de bancar custos e despesas fixos, excluindo-se desse computo a depreciação e o resultado financeiro.

Porém, em março e abril de 2020 a situação foi oposta. A margem média de março, apesar de demonstrar que a receita bruta conseguiu absorver a despesas e custos variáveis, não foi suficiente para cobrir custos e despesas fixos, ainda que não considerados a depreciação aplicada a bens permanentes e resultado financeiro.

Em abril a margem foi negativa, evidenciando que a receita bruta não consegue pagar a folha do pessoal operacional, combustíveis e lubrificantes, despesas com pneus e de manutenção, bem como inviabilizando o funcionamento do transporte coletivo. Os quadros a seguir sintetizam a situação: (...)

A partir da Margem de Contribuição, é possível concluir que há necessidade de complementar receita, sem a taxa de contribuição para a CMTC, na ordem de



R\$23.040.403,42, com vistas a manter em funcionamento o transporte coletivo, não considerando a depreciação e o resultado financeiro, por se tratar, a primeira, de uma apropriação contábil que poderá ser equacionada quando do retorno da normalidade do sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Goiânia, e a última de atuação não relacionada ao resultado operacional e sim a outros ganhos ou perdas das concessionárias.

Por fim, se for considerada a taxa de 2% sobre a receita devida pelas concessionárias à CMTC, cujo valor importa em R\$470.212,31, o valor da receita a complementar passa a ser de R\$23.510.615,74 (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2020, Autos n. 5183984.19.2020.8.09.0051).

Portanto, de se considerar que o Estado de Goiás não só reconheceu a situação de “inviabilidade do funcionamento do transporte público”, como ofertou acordo que contém plano de ajuda emergencial.

A CMTC, em 15 de maio de 2020, se manifestou não só pela concordância com a situação de penúria que enfrentam as concessionárias e o sistema, como ratificou a “inequívoca redução de demanda e receita experimentada pelas empresas que prestam o serviço público de transporte coletivo”:

Os dados econômicos necessários à discussão sobre o plano emergencial foram apresentados pelas concessionárias e juntados aos autos por ocasião da manifestação da Douta Procuradoria Geral do Estado - PGE (fls. 26 a 30 da peça colacionada aos autos), sendo desnecessária sua inclusão na presente manifestação, cujo teor circunscreve-se apenas a apresentar alternativas à proposta formulada pelo Estado de Goiás como plano emergencial para o transporte.

Sobretudo no que se refere à fonte de custeio desse plano emergencial, já que manifestado em reuniões com a CMTC pelo município de Goiânia e outros a sua completa incapacidade orçamentária de arcar com o montante que o Estado apresentou nos autos.

Neste sentido, a presente manifestação não é uma peça contestatória da pretensão formulada pelo requerente, sobretudo porque na via processual eleita ainda não houve o necessário aditamento preconizado no art. 303, § 1º, inciso I e seguintes do CPC, quando somente daí abrir-se-á o competente prazo processual para CONTESTAÇÃO.

Os dados apresentados, aos quais as partes conferiram presunção de veracidade para agilizar a formatação do acordo emergencial, malgrado estejam adstritos ao conseqüente crivo de auditoria que deverá ser feita a posteriori, demonstram inequívoca redução de demanda e receita experimentada pelas empresas que prestam o serviço público de transporte coletivo (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, 2020, Autos n. 5183984.19.2020.8.09.0051).

Ao final, esta Companhia ainda apresenta proposta alternativa àquela formulada ao Estado de Goiás e consistente na abertura, pelo Estado, de linha de crédito extraordinária no valor de cem milhões de reais.

Portanto, nenhuma das partes envolvidas em qualquer dos processos judiciais se noticiou se manifestaram em desfavor da tese de que as concessionárias estariam, há tempos, em condição de quase colapso. Ao contrário, se colocaram no esforço para a construção de solução comum e pacífica.

O histórico desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, se converteu em quase inexequibilidade, à medida que as concessionárias estavam sendo levadas à insolvência em um curtíssimo espaço de tempo.

Foi reconhecendo que tal condição acometia inúmeros contratos no Brasil que a Advocacia Geral da União exarou o Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU em que elucida que o insucesso do empreendimento não prejudica apenas o concessionário, mas também os usuários do serviço público, existindo, então, evidente interesse público na estabilidade dos contratos de concessão de serviço público.

Destaque-se que os serviços públicos são operados mediante concessão, de forma que acaso não fossem concedidos, seriam prestados pelo Estado, o qual assumiria os riscos ordinários e extraordinários da concessão, e, portanto, deveria arcar com a manutenção extraordinária dos serviços.

Assim se tem na ementa do Parecer:

CONSULTA. CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SETOR DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. COVID-19.

I. Os concessionários têm direito ao reequilíbrio de seus contratos em caso de superveniência de evento cujo risco tenha sido alocado ao poder concedente, caso dele tenha decorrido impacto significativo em suas receitas ou despesas.

II. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio e o poder público retém os riscos extraordinários. Mas nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente.

**III. Para a aplicação da teoria da imprevisão para fins de revisão de contratos de concessão é necessário que, observada a alocação contratual de riscos, ocorra evento superveniente e extraordinário, cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis e que tenha gerado onerosidade excessiva decorrente de um significativo desequilíbrio no contrato.**

**IV. A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, desde que atendidos os demais requisitos indicados neste Parecer (Grifo nosso).**

No mesmo Parecer, assentou-se ainda que o

(...) contrato de concessão ou o de arrendamento portuário não transfere necessariamente ao particular todos os riscos do empreendimento.

(...)

Salvo disposição contratual em sentido diverso, considera-se que o contratado assume os riscos ordinários (ou a álea ordinária) do negócio; enquanto o poder público assume os riscos extraordinários (ou a álea extraordinária).

A situação enfrentada não só na RMG mas em quase todos os sistemas públicos de transporte coletivo configurava-se na condição de percepção de riscos extraordinários que não

estavam (e nem deveriam estar, dado que de previsibilidade impossível) previstos na equação de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. A situação de pandemia configura o que se convencionou chamar de álea extraordinária, a qual é fato gerador do direito de revisão do equilíbrio contratual:

Embora aplicável a outros contratos administrativos, o terreno por excelência da teoria da imprevisão é a concessão do serviço público, cuja longa duração, associada à regra da continuidade do serviço, confere particular interesse à manutenção dinâmica do contrato (TÁCITO, 1961, p. 1-15).

Aliás, o tema já encontra guarida, inclusive, no Poder Judiciário o qual, por meio do REsp n. 1.798.728 (2019), a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça reconheceu a aplicabilidade da teoria da imprevisão a contratos administrativos para o fim de restaurar o equilíbrio econômico-financeiro da avença.

De igual modo, no REsp n. 1.433.434 (2018), a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça concluiu que “a Lei de Licitações prevê a possibilidade de revisão contratual com o fito de preservação da equação econômica da avença, podendo essa correção, dentre outras premissas, advir da teoria da imprevisão, a teor do disposto no art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93”.

Ainda, Marçal Justen Filho, sobre os efeitos jurídicos da pandemia nas contratações administrativas, ressalta que:

O dever de planejamento não se circunscreve às questões emergenciais. Abrange a avaliação das perspectivas futuras quanto à generalidade das implicações decorrentes da crise. Em outras palavras: há muitos contratos administrativos em curso e cabe ao Poder Público adotar medidas específicas e adequadas relativamente a eles. É indispensável avaliar as perspectivas futuras quanto à sua execução, identificar as soluções viáveis e adotar as decisões que a situação exigir (JUSTEN FILHO, 2020, p. 1; 6-7).

E

(...) há também vulnerabilidades distintas no âmbito econômico. Certas atividades foram paralisadas ou sofreram impactos muito negativos. Essas vulnerabilidades não podem ser ignoradas, até mesmo em virtude do princípio da solidariedade, que entranha a CF/88 e que se constitui em fundamento da existência da Nação.

Não se admite que a Nação e o Estado ignorem essas circunstâncias e pretendam remeter cada qual à própria sorte. A solidariedade exige o compartilhamento dos efeitos das limitações produzidas pela pandemia

(...)

Não se admite o posicionamento de que prevalece o texto literal de um contrato, ignorando-se as circunstâncias concretas verificadas, que afetaram a existência, a rotina e os encargos de todos em sociedade.

(...)

Assim, por exemplo, deve-se tomar em vista a decisão empresarial de dispensar a presença física dos seus empregados, com a manutenção do pagamento da remuneração devida. Em muitos casos, essa medida é adotada de modo voluntário.

Mas acarreta alteração dos custos para a execução da prestação (JUSTEN FILHO, 2020, p. 5).

Assim, e apoiando-se em todas as razões expostas, além de outras, é que o Estado de Goiás, no âmbito no processo judicial previamente indicado e que tramita perante a 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, reconhecendo o contexto fático-jurídico extraordinário, propôs o estabelecimento de um plano emergencial para fixação de condições extraordinárias para manutenção do serviço público de transporte coletivo da Região Metropolitana de Goiânia.

Especificamente, o Estado de Goiás ofereceu o aporte de recursos suficientes à cobertura das despesas regulares das concessionárias e enquanto a demanda de passageiros estiver, no mínimo, quinze por cento inferior. Para adimplemento da obrigação, cada ente federativo (Estado e municípios) deveria participar com um valor previamente dimensionado.

As concessionárias, por meio do SET, concordaram com a proposta de plano de apoio ofertada pelo Estado de Goiás, dando início ao pagamento das parcelas emergenciais.

Atualmente, o processo ainda se encontra ativo, na fase de citação dos municípios integrantes da RMG para, caso queiram, ofertarem a manifestação que entenderem adequadas ou contestarem a petição inicial.

Um aparte que merece sua anotação reside na observação de que os processos judiciais previamente elencados e que trataram da situação do transporte público coletivo na RMG ao longo do período pandêmico guardam características de uma demanda estrutural.

Embora exista o pedido de ressarcimento de valores em razão dos prejuízos sofridos, fica evidente que o pleito principal demanda a reestruturação de todo o sistema, de modo a torná-lo novamente equilibrado. Tal significa que o objeto primeiro de atuação do judiciário é afastar o fardo burocrático estatal para dar concretude a um direito, neste caso, um direito fundamental.

Ademais, as partes envolvidas ocuparam diferentes posições ao longo do desenrolar processual, indicando que a configuração do litígio tradicional também estaria afastada, em prol de um dinamismo nos papéis exercidos.

Ainda, é possível perceber que, somada à sapiência jurídica, foi necessária a atuação de outras *expertises* que pudessem compreender e convalidar a questão levada ao conhecimento do Poder Judiciário e, adiante, contribuir para a construção de soluções

imediatas (que garantissem o funcionamento emergencial do sistema metropolitano de transporte coletivo) e de soluções duradouras, como se verá adiante.

Contudo, por não compor o escopo de estudo da presente tese, o tema não receberá o aprofundamento necessário para descrição de cada um dos matizes do processo estrutural e a sua confirmação (ou não) com o caso concreto apresentado. Porém, a partir da narrativa apresentada, já nos é possível confirmar a conclusão preliminar que sustenta que as demandas estruturais, como é o caso da ação judicial contida neste caso concreto, oferecem contribuições relevantes para a efetivação dos direitos sociais, ao utilizarem de textos de ampla aplicação para a reconfiguração estatal.

Como proposta, o aprofundamento da análise relatada pode ser profícuo, à medida que investiga o caso concreto e busca identificar elementos que configurem o papel e o rito do processo estrutural no ambiente judicante brasileiro.

Noutro viés, faz-se necessária também a investigação sobre o papel que o judiciário vem exercendo no debate sobre direito social ao transporte, a partir do caso do processo judicial que estabeleceu a ajuda emergencial no sistema metropolitano de transportes públicos da região metropolitana de Goiânia e/ou de outros casos ocorridos no Brasil.

#### **4.3.1 A reestruturação do sistema**

Se existe algum aspecto positivo em todo o enfrentado ao longo do período pandêmico, é que as dificuldades pelas quais passou o sistema de transporte público de passageiros da RMG serviram para rememorar a essencialidade deste serviço público, bem como os papéis e responsabilidades dos entes envolvidos em sua concepção e manutenção.

Sobretudo, a percepção de que o transporte coletivo de passageiros é um serviço público reacendeu o debate sobre o que esperar dos poderes públicos envolvidos, que são os verdadeiros responsáveis pela entrega do serviço essencial à sociedade.

Além disso, voltou à pauta cidadina o papel que o transporte coletivo tem na vida diária das pessoas, sobretudo das economicamente desfavorecidas. O resultado da perda de demanda não poderia ser outro: redução da produtividade, expressada em menor número de passageiros transportados por quilometro rodado, em menor receita tarifária sem proporcional

redução de custos, o que ocasiona o desequilíbrio entre receitas e custos, enfraquecimento das concessionárias, que deixam de investir na melhoria da qualidade dos serviços, perdem a capacidade de manter a regularidade na oferta contratualmente prevista.

Reconhecer a necessidade de reestruturação do modelo vigente é reconhecer a necessidade de mapear e buscar satisfazer as necessidades e interesses de três agentes distintos: os usuários de transporte público da RMG, o poder público concedente e as concessionárias que operam o serviço.

Aqui, o que se tem é a indicação, exacerbada pelas carências que o período pandêmico acentuou e escancarou, de que a proposta de serviço público de transporte coletivo não condizia com a realidade das necessidades da população usuária do modal: é a rejeição da hipótese da justiça como *niti* e, em seu lugar, a busca por *nyaya* que tanto se repete nas conclusões preliminares.

O serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Goiânia seguia as regras estabelecidas em edital, em conformidade com os contratos de concessão firmados no ano de 2008. Tais documentos refletiam contextos que não se mostraram verdadeiros no momento de sua operacionalização, tendo como consequência o desenho de um sistema de transporte coletivo incapaz de enfrentar a queda vertiginosa na demanda e, via de consequência, na qualidade do serviço prestado.

A necessidade urgente de se estabelecerem políticas públicas comprometidas com a qualidade do transporte e com a satisfação dos envolvidos obrigou o poder concedente a revisitar as condições contratualmente estabelecidas: o modelo econômico adotado quando do Edital de Licitação em 2007 partiu da premissa de que a demanda por viagens seria crescente.

Contudo, o que se verificou foi que a demanda passou a cair, fazendo com que os contratos se tornassem desequilibrados, inviabilizando, em um primeiro momento, investimentos e, em seguida, a continuidade da atividade.

No antigo modelo, a única remuneração do sistema se dava pela tarifa paga pelo usuário. Entretanto, o valor era insuficiente, sobretudo com a queda acentuada de demanda. O aumento no valor da tarifa, por sua vez, afastaria ainda mais usuários, em uma espiral que teria como termo a interrupção da operação.

Se a qualidade está atrelada unicamente ao valor da tarifa paga pelo usuário, fica evidente a conclusão acima. Assim, necessário se fez a adequação do modelo, em busca de novos formatos de tarifação que fizessem o serviço essencial voltar a ser atraente.

A Lei Complementar n. 169, de 29 dezembro de 2021, reformula a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, além da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos e da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos.

Art. 1º-A Fica instituída a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, unidade sistêmica regional composta por todas as linhas e serviços de transportes coletivos, de todas as modalidades ou categorias, que servem ou que venham a servir o Município de Goiânia e os Municípios de Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianira, Goianópolis, Guapó, Hidrolândia, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade, inclusive linhas e serviços permanentes que promovam a interligação direta ou indireta destes municípios entre si e/ou com o Município de Goiânia (GOIÁS, 2021).

A governança da RMTC é alterada, fixando-se as responsabilidades de acordo com as linhas e serviços operados: o Estado de Goiás fica com 41,2%, Goiânia fica com igual participação (41,2%), o município de Aparecida de Goiânia participa com 9,4% e, por fim, o município de Senador Canedo fica com os restantes 8,2%.

A lei complementar goiana institui, no âmbito da RMG, a tarifa de remuneração, na forma como previsto no parágrafo único do artigo 6º:

Na medida em que for necessário, para garantir a qualidade e a atualidade dos serviços prestados, **o regulamento desta Lei Complementar poderá prever a instituição de uma tarifa de remuneração, fixada contratualmente de acordo com a proposta econômica apresentada em certame licitatório, que reflita os custos efetivos dos serviços prestados conforme parâmetros objetivos, e uma tarifa pública de passageiro, cobrada diretamente dos usuários dos serviços e fixada de acordo com as políticas públicas estabelecidas nos termos desta Lei Complementar**, nos termos do art. 9º da Lei federal nº 12.587, de 2012, devendo eventuais **deficits** tarifários originados da diferença entre a tarifa de remuneração e a tarifa pública ser compensados pelo Estado de Goiás e pelos Municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, nas proporções fixadas no § 1º do art. 1º desta Lei Complementar (GOIÁS, 2021. Grifo nosso).

Assim, com a inovação, o modelo metropolitano passa a distinguir a tarifa de remuneração, destinada a cobrir os custos dos serviços prestados, da tarifa pública do passageiro, que é aquela cobrada dos usuários do serviço.

Logo, a Rede Metropolitana de Transporte Coletivos passa a contar com previsão legal que admite o repasse de verba pública para manutenção do serviço de transporte coletivo, cabendo à Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos o

papel de calcular e autorizar os valores da tarifa de remuneração, dentro das periodicidades determinadas contratualmente ou quando provocado (artigo 16 da norma).

Ainda, foram lançados os fundamentos para que se busquem três reestruturações: a institucional, a operacional e a econômico-financeira. A reforma institucional busca resolver o problema da ausência de responsabilidade dos agentes públicos pela qualidade no sistema de transporte público, levando à crise. Nesse aspecto, o que se busca é a unidade da RMTC, fortalecendo a gestão pública.

A reestruturação operacional buscou subdividir o sistema em dois menores, mas integrados, buscando dar clareza sobre as responsabilidades dos participantes. Como se verá adiante, o incremento na eficiência gerencial permitirá o lançamento de novos produtos tarifários, mais adequados às necessidades dos usuários ou que sirvam como estratégia para estimular a utilização do transporte coletivo em regiões ou horários cuja demanda tenha sofrido considerável decréscimo.

Por fim, como visto, a reforma econômico-financeira objetivou viabilizar investimentos e desonerar a tarifa do usuário: desde 2019, a tarifa do usuário na RMG é de R\$4,30. A tarefa de remuneração instalada, por sua vez, é de R\$7,26.

Aqui, o esforço é pelo reequilíbrio das concessões decorrentes dos contratos vigentes. Auditar as contas e buscar a revisão do equilíbrio econômico-financeiro com base nos instrumentos estabelecidos e nas necessidades da comunidade são ações que devem nortear esta frente. A instituição da tarifa técnica se traduz na mais relevante política pública para garantia da modicidade tarifária e do amplo acesso ao serviço.

Cumprir lembrar que a Lei n. 12.587, de três de janeiro de 2012, em seu nono artigo, estabelece que a tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte coletivo deve ser composta pelo preço público cobrado do usuário – a tarifa do usuário – e a receita advinda de outras fontes de custeio - receitas extra tarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, dentre outras fontes, instituídas pelo poder público delegante, de modo que se estejam cobertos os custos efetivos dos serviços prestados, além da remuneração dos prestadores, sejam eles públicos ou privados.

Assim, do ponto de vista legal e institucional, a norma dispõe de solução para o atingimento do reequilíbrio dos contratos de concessão sem, com isso, impor a majoração exorbitante dos valores pagos pelos usuários do transporte.



Ademais, a adoção do caminho previsto pela norma pode proporcionar a justa redistribuição de responsabilidade entre todos os entes federativos que compõem a RMG, os quais poderão usar das suas prerrogativas constitucionais e legais para fazerem a destinação, para a RMTC, dos recursos suficientes ao atingimento do objetivo estabelecido.

Ainda no momento em que esta tese é redigida, as alterações se encontram em implementação. Porém, alguns esforços de melhoria já se fazem perceber, tais como a implantação do bilhete único – que dispensa a necessidade de se deslocar até um terminal para que se faça a integração pagando uma tarifa – e o planejamento de novos produtos: Vale Transporte Assinatura, Cartão Família, Bilhetes Um Dia, Uma Semana e Meia-Tarifa e Cartão-Pós-Pago<sup>26</sup>, além da implantação de novo sistema de tarifação<sup>27</sup>.

Ademais, foi lançado edital para aquisição de veículos elétricos, bem como a aquisição de veículos de combustão interna, para renovação da frota circulante<sup>28</sup>. A renovação de terminais de ônibus, bem como a implantação de meia-tarifa para trajetos de curta distância ou em linhas pré-estabelecidas também foram anunciados<sup>29</sup>.

De se perceber, portanto, um claro esforço para propor solução a partir do problema evidenciado, isto é, do crônico desequilíbrio econômico-financeiro das concessões.

É como quer a teoria da justiça de Sen, que reforça a necessidade de se combater as injustiças diárias se o que se pretende e promover justiça. Contudo, o movimento nos parece tímido e, portanto, incapaz da amplitude necessária à efetivação do direito social estudado.

Como visto, aspecto fundamental na identificação das ações prioritárias está na incorporação do debate aberto, amplo e inclusivo, para que todos possam contribuir com a proposição de soluções.

---

<sup>26</sup> Notícia sobre os novos produtos que serão disponibilizados pode ser acessada nos *links*: 1. <<https://diariodotransporte.com.br/2022/04/12/prefeitura-de-goiania-informa-que-investira-r-110-milhoes-por-ano-em-bilhete-unico/>>. 2. <<https://diariodotransporte.com.br/2022/04/10/rmtc-de-goiania-go-orienta-passageiros-sobre-o-uso-do-bilhete-unico/>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

<sup>27</sup> Notícia sobre o tema: <<https://diariodotransporte.com.br/2021/12/09/goiania-implementa-pagamento-com-cartao-de-credito-e-debito-no-transporte-coletivo/>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

<sup>28</sup> Notícia sobre o assunto pode ser acessada em: <<https://diariodotransporte.com.br/2023/02/06/goias-recebe-20-novos-onibus-da-cootego-e-vai-apresentar-edital-para-coletivos-eletricos/>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

<sup>29</sup> Notícias sobre o assunto em: 1. <<https://diariodotransporte.com.br/2023/01/02/aparecida-de-goiania-go-tera-meia-tarifa-em-32-linhas-de-onibus/>>. 2. <<https://diariodotransporte.com.br/2022/07/25/prefeitura-de-goiania-go-anuncia-novos-servicos-em-relacao-ao-transporte-coletivo-da-cidade/>>. 3. <<https://diariodotransporte.com.br/2022/07/20/goiania-go-inaugura-novo-terminal-isidoria-nesta-segunda-25/>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

No caso estudado, embora se tenha observado a existência de câmaras colegiadas com o papel de discutir e deliberar sobre o transporte público na metrópole goiana, não nos foi possível identificar espaços de discussão pública as quais, como vimos, conferem maior legitimidade (e, por que não, aderência) às “justiças” propostas.

Conforme se percebeu na exposição teórica, o compromisso de se prender à concretude dos fatos, os quais devem ser qualificados pela razão coletiva em um sistema aberto é condição primeira para essa postulação teórica.

É preciso lembrar o pensamento de Sen, que defende que os casos de injustiças podem ser complexos e sutis. Assim, quanto maior for o espectro de opiniões admitidas no debate, maior a chance de se construir soluções eficientes (políticas públicas e a alocação de recursos em determinado Estado ou as instituições e os arranjos sociais que serão privilegiados).

O compromisso que extraímos do estudo contido nos capítulos anteriores é de que o núcleo da atuação estatal deve ser encontrado nas ruas, isso é, deve extrapolar o aspecto institucional, se comprometendo com o enfrentamento das injustiças concretas, alcançáveis e sanáveis. Tal só será possível quando o argumento e o diálogo, apoiados na vontade constitucional e em extensa base informacional, assumirem o protagonismo no mapeamento das exigências sociais. Afinal, é a partir da realidade percebida que busca evidências da justiça pertinente à determinada sociedade. E é a partir dos indícios das injustiças que prevalecem que se deve estruturar as instituições e o esforço administrativo para efetivação de direitos.

Ainda sob o sucedâneo das conclusões preliminares, é preciso reforçar que a proposta de justiça colhida na comunidade deve ser interpretada (e direcionada) a partir texto constitucional. Embora comprometida com as realizações sociais, como verificamos previamente, deve usar da proposta institucional instalada como ponto de partida (e não um fim em si) para se medir as realizações sociais e, a partir de então, concluir se as injustiças estão sendo combatidas ou não: a partir da análise exposta no capítulo segundo desta tese, medir a justiça indica medir realizações concretas e a efetiva expansão das liberdades.

Aliás, curioso perceber que a lacuna já foi identificada também em outras realidades:

A administração municipal deve abrir e conduzir o debate a fim de se encontrar esse modelo sistêmico para enfrentar o problema da mobilidade urbana. O esquema clássico de dimensionamento de meios de transportes e de infraestrutura viária, em

função das projeções do crescimento do número de viagens, não mais se aplica, pois levaria a uma inviabilidade.

O novo acordo social deve transcender uma visão setorial e envolve a questão comportamental do público usuário e de metodologias e recursos tecnológicos ainda pouco utilizados no Brasil. Na sua essência, o modelo a ser proposto, debatido, aprovado e implementado deve conter como diretriz básica tecnologia atualizada, variável política bem conduzida e uma saudável ação administrativa.

A complexidade do problema, os fatores limitantes, o obrigatório envolvimento e o comprometimento da comunidade é que darão respaldo a sua intervenção ampla e profunda. Não será um plano ou modelo que sairá de uma única prancheta, por melhor que seja o projetista (SCARINGELLA, 2001, p. 56).

A democracia exerce um papel central no modelo de teoria da justiça desenhado. Porém, o modelo democrático discorrido vai além do exercício dos direitos políticos, do voto e da representação. Envolve, como discutido, a ampla discussão e formação da opinião pública, além da postura ativa da comunidade no inventário das injustiças e na formulação das soluções<sup>30</sup>.

Uma vez mais, identificamos uma conclusão preliminar anteriormente consignada que encontro reverberação no caso estudado: o debate e a discussão no ambiente democrático ocupam papel relevante na construção da justiça.

A discussão de ideias e eleição comunitária de prioridades abrem espaço para a incompletude das instituições e políticas vigentes, permitindo a reavaliação de juízos dominantes: no lugar de fórmulas e soluções prontas, há de se abrir espaço para indeterminação, somente superável pela práxis de uma justiça discutida.

Mas aqui cabe também um ponto de atenção previamente inventariado: a proposta de justiça pensada por Sen e assumida neste trabalho exige um ambiente democrático. Para tanto, a ideia de democracia deve ser oxigenada: deve ir além de exercício de direitos políticos e exercício do voto (*niti*), passando pelo diálogo, interação pública e participação política que conduz a ação dos governos.

Noutro aspecto, também não nos foi possível perceber no caso concreto movimentos que indiquem que as decisões no sistema público de transporte da RMG (ou na reestruturação que ora se implementa) surgem a partir da forma como a população usuária vive, ainda indicando o firme compromisso em atender exclusivamente às instituições.

---

<sup>30</sup> Para que não sejamos inadequadamente e excessivamente austeros com o caso estudado, é preciso reconhecer algumas iniciativas que buscam garantir a ampla participação no processo de planejamento e estruturação da mobilidade, ainda que de forma bastante tímida. Um exemplo do que ora buscamos retificar pode ser observado em: <<https://diariodotransporte.com.br/2021/12/05/prefeitura-de-goiania-lanca-pesquisa-inedita-para-construcao-do-plano-de-mobilidade/>>.

Aqui, percebe-se um claro distanciamento entre a teoria de Sen e o caso: ainda há uma translúcida orientação que traz o Estado, representado pelo poder concedente e pelos agentes públicos, como fim do serviço público. Tal se aventa quando se observa que a preocupação das partes envolvidas reside no cumprimento dos aspectos contratuais e da forma legal, exclusivamente.

É que, como concluímos preliminarmente, a justiça está conectada com o comportamento social, isto é, reconhece o papel das instituições, mas devolve à sociedade o compromisso por encaminhar os meios para enfrentamento das injustiças (conforme se tem nas conclusões preliminares do segundo capítulo desta tese).

A crítica que decorre da teoria da justiça trazida é de que os indicadores de produtividade do serviço público devem conter também medidas orientadas às necessidades dos usuários, se se pretende dar ensejo à vontade constitucional de justiça.

Tal imposição atende a premissa previamente estabelecida para a realização da justiça, que é de que as instituições devem ser criadas (e mantidas) para resolver questões que acabaram de se apresentar, promovendo liberdades e o bem-estar de pessoas que vivem a sociedade hoje.

Avaliar a interação das instituições com a sociedade é tarefa contínua, sempre com o objetivo de identificar como podem ser melhoradas. Aqui, as métricas de análise da qualidade de determinado serviço público devem estar orientadas não apenas para o funcionamento do instituto em si (*niti*), mas a medir também como aquela atividade pública impacta a vida da comunidade que buscar atender.

O equilíbrio institucional proposto por Amartya Sen pode ser observado no caso concreto, à medida em que se identificou a participação das várias municipalidades da região metropolitana, além de órgãos responsáveis pela higidez dos atos realizados, como é o caso do Ministério Público do Estado de Goiás, da Procuradoria do Estados de Goiás e do próprio Poder Judiciário goiano, além da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos, que personifica o poder concedente.

Contudo, como o movimento de combate das injustiças é cíclico, isto é, a partir da superação de uma dor se reinicia todo o processo em prol do enfrentamento da próxima injustiça, tal equilíbrio é sempre dinâmico e delicado, apoiado principalmente pela ampla possibilidade de participação na indicação das prioridades e dos caminhos a serem tomados.

Tal movimento não deve se apoiar exclusivamente nas ferramentas ofertadas pelo sistema jurídico para ver efetivado o direito ou a tutela pretendida: à guisa da produção legislativa sobre o tema, o caso estudado elucida a necessidade de se buscar saberes transdisciplinares e práticas coletivas para dar suporte e concretude ao direito social ao transporte.

Assim, ratifica-se a conclusão de que a construção do modelo deve ser dinâmica, isto é, não é possível se atingir um determinado grau de justiça e, doravante, atuar apenas pela sua manutenção. Ao contrário, a partir da superação de uma injustiça, há de se buscar a próxima, num processo de melhoria contínua e ininterrupta.

## CONCLUSÃO

Desde as primeiras linhas deste projeto, o que nos motivava a promover este debate era, reconhecendo as deficiências do atual modelo de prestação de serviços de transporte público coletivo, buscar meios para melhor aprofundamento e, quiçá, propor uma ligeira melhoria no que se tem hoje.

E a premissa era uma só: o direito social e fundamental ao transporte público confere medida às políticas públicas, reconhecendo maior ou menor efetividade à construção, tutela e desenvolvimento da dignidade humana e concretude à vontade constitucional.

Neste universo, questionamos: como pensar um modelo de prestação estatal do direito social à mobilidade urbana que seja, ao mesmo tempo, um catalisador da justiça? Em outras palavras, a indagação proposta desejava mapear os caminhos pelos quais a promoção do livre acesso das pessoas aos privilégios que a cidade oferece, compreendendo que há aí uma importante ferramenta para edificação da justiça social.

A estrutura da análise buscou ser leal aos objetivos geral e específicos apresentados no introito desta tese, se esforçando para que o debate acerca do direito social ao transporte se desse de forma transdisciplinar.

No capítulo inicial, analisamos como o Estado se organiza para tentar efetivar o direito social à mobilidade, isto é, como ele realiza a vontade constitucional de promover determinados direitos.

Tentamos ir além do inventário de políticas pertinentes à mobilidade, propondo um debate acerca dos instrumentos que o direito administrativo oferece para efetivação da vontade constitucional.

Tendo como mote o conceito de serviço público, enveredamos por linhas que afluíram não só para a concessão do serviço de transporte, mas para o questionamento sobre toda a estrutura deste ramo do Direito.

Adiante, consideramos salutar e profícua a discussão sobre o papel dos poderes da república (sobretudo o poder judiciário), como eles se relacionam com o assunto da mobilidade e, por fim, se seria o direito social ao transporte um assunto de suficiente repercussão para ser considerado estruturante. Não nos parece custoso perceber – sobretudo

após o caso discorrido no capítulo IV desta tese – que o Judiciário tem um múnus relevante a exercer na reconstrução de um novo e necessário modelo de transporte público.

Aqui, necessário ainda reafirmar a constatação de que as doutrinas administrativistas não foram capazes avançar no tema da prestação de serviços públicos. Como visto, a efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado demanda que se busque construções teóricas que extrapolam o conhecimento jurídico, demonstrando como essa área de conhecimento pode ser escassa de recursos para solução de problemas concretos.

É dizer: faz-se necessário repensar o direito administrativo, em especial, o tema do serviço público, para que estes estejam em alinhamento com os avanços que o pensamento contemporâneo vem produzindo. Esta tese, portanto, é um esforço para contribuir com a construção de uma doutrina segundo esses novos olhares, propondo, inclusive, uma agenda de pesquisa nesse sentido.

O capítulo II, por sua vez, deu espaço ao debate sobre a relação entre justiça e mobilidade. Nesse momento, verificamos se seria adequado reconhecer que a mobilidade é, além de um direito fundamental, um relevante instrumento de efetivação de direitos.

Ali, buscamos argumentar em favor da ideia de que a promoção da justiça social contida na Constituição Federal, para ser realizada, deve passar pela efetivação dos direitos fundamentais e sociais. Noutras palavras: fazer justiça é fazer valer o texto constitucional na concretude da vida das pessoas.

Indo além, propusemos o reconhecimento de uma estreita e necessária relação entre o direito ao transporte, o desenvolvimento das cidades e o desenvolvimento das pessoas.

Já o capítulo III, motivado pela insuficiência das ferramentas propostas pelo direito administrativo, representou uma quebra na cadeia de raciocínio jurídica pré-estabelecida, trazendo à discussão a análise sobre como as teorias sobre a justiça poderiam se fazer perceptíveis no âmbito da vida social e, conseqüente, contribuir para o objetivo delineado.

Uma feliz decisão tomada no âmbito deste trabalho foi a eleição da obra de Amartya Sen como guia para o estudo sobre teoria da justiça, dada a oportunidade que ele nos oferece para expandir a compreensão que se tem das relações sociais e de como essas operam e se transformam.

As ferramentas conceituais que ele propõe puderam ser utilizadas para aprofundamento do trabalho, sobretudo na análise do caso prático, permitindo que percebamos a concretude da ideia de justiça, em várias acepções distintas.

Noutro ponto, fundamental a percepção da relação estabelecida entre justiça (ou justíças, todas conviventes e com pretensões de imparcialidade), democracia e direitos fundamentais. Como visto, os direitos fundamentais e sua efetivação são requisito necessário a manutenção e ao pleno exercício democrático, independente do modelo democrático que se está observando.

O novo olhar que se propôs, isto é, realizar a análise a partir das injustiças diárias, permitiu compreender justiça também segundo vários matizes, como, por exemplo, uma escolha individual, instituição ou desdobramento dos direitos fundamentais.

O fato a que todos esses olhares encaminham é que quão mais desenvolvida é uma determinada comunidade, maior a possibilidade de que as pessoas possam gozar de liberdades reais. Portanto, promover justiça é promover liberdades e capacidades ou, por decorrência lógica, justiça é também desenvolvimento.

Um axioma cuja incorporação nos parece ser mandatória é o de que se deve deixar os cidadãos viverem a vida de sua escolha. Isto significa que o objetivo da ideia de justiça, e do próprio Estado, deve ir além de reduzir a pobreza ou de tornar a pessoa um produtor de riquezas mais eficiente. Deve permitir aos seres humanos escolherem e conduzirem as suas vidas a partir dos seus valores individuais (KHOSLI, 2002).

Este enunciado impõe a necessidade de se revisar os objetivos políticos, incorporando novas avaliações à eleição das políticas públicas que deverão ser formuladas e implementadas.

A superação que ele propõe a partir da obra de John Rawls, estabelecida no equilíbrio entre justiça e equidade, em nosso sentir, foi capaz de gerar frutos até mesmo na percepção da limitação do direito administrativo para dar cabo das injustiças decorrentes da ideia de serviço público comumente admitida.

Por fim, no capítulo IV, a partir da apresentação da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Goiânia, tentamos tornar tangíveis algumas das ideias elencadas, bem como conceitos e argumentos previamente erigidos.



Neste momento da tese, lançamos o olhar para uma situação concreta e da qual tínhamos condições de obter informações e experiências, para um verdadeiro confronto com a construção teórica anteriormente organizada.

A escolha pela vigente concessão da Região Metropolitana de Goiânia, Goiás, como terreno propício a análise, aplicação e experimentação do que previamente se elucubrou não foi aleatória. Além de ser a local onde este pesquisador reside e exerce suas atividades profissionais (inclusive junto às entidades e concessionárias do transporte coletivo local), a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos de Goiânia é reconhecidamente uma das mais propositivas e maduras do cenário nacional.

Fato é que a jornada até aqui tem sido enriquecedora. As conclusões a que nos deparamos foram além da provocação que motivou esta tese, estampada na pergunta de pesquisa previamente apresentada: como pensar um modelo de prestação estatal do direito social ao transporte coletivo (como elemento da mobilidade urbana) que seja, ao mesmo tempo, um catalisador da justiça?

Qualquer modelo de atuação estatal, se se pretende efetivar direitos sociais e ser um catalisador da justiça, deve partir da premissa de que tal objetivo é alcançável à medida que incrementa o exercício de liberdades e capacidades por todos aqueles que compõem a sociedade analisada.

Percebemos que o Direito, dentro de seu espectro de possibilidades de atuação, oferece ferramentas para que o direito ao transporte seja efetivado. Isto equivale a dizer que o avanço do pensamento jurídico já encontra condição suficiente para oferecer um arcabouço estruturante para a prestação do serviço público de transporte.

Entretanto, atuando sozinho, é incapaz de dar plena cognição à vontade constitucional e, via de consequência, concretude aos direitos sociais. Para fazê-lo, a transdisciplinaridade é necessária ao debate e à efetivação dos direitos fundamentais, pois oferece o complemento necessário para que o ordenamento jurídico-constitucional seja efetivado.

Não é demais reforçar que as cidades (por surgirem da iniciativa humana) não são espaços pensados e edificados a partir da Carta Republicana de 1988 ou do Direito: a efetivação urbana não se dá na forma como prevê o Estatuto da Cidade, mas, substituindo-se o planejamento urbano, dá-se lugar à luta pelo reconhecimento do mínimo existencial e da

dignidade dos grupos economicamente desvalidos de itens basilares como moradia, asfalto, saneamento ou mobilidade.

Tal premissa nos traz novamente a duas conclusões inseparáveis: em primeiro lugar, o fenômeno humano atuando sobre sua realidade não pode ser plenamente compreendido pelo conhecimento jurídico e, por via reversa, torna impossível o pleno atingimento das necessidades coletivas utilizando-se somente desta ciência.

Logo, afirmar que o direito administrativo, e as ferramentas que entrega, não tem carga axiológica suficiente para compatibilizar o direito ao transporte com a Constituição Federal, em busca da efetivação plena do direito fundamental, passa a ser uma constatação evidente.

É preciso ir além do Direito para se compreender, e se aplicar, a proposta de justiça que a Constituição nos impõe, sobretudo que se tem em mente que os serviços prestados pelo Estado, isto é, os serviços públicos trazem consigo a característica da essencialidade, tornando ainda mais dramática e urgente a ampliação do espectro de saberes necessários ao atendimento do texto constitucional – em especial, dos direitos fundamentais.

Se o quadro jurídico utilizado está ultrapassado e o direito administrativo é especialidade incapaz de dar respostas a todos os ditames da justiça, é preciso buscar também novos meios de identificar, formular, implementar e medir o sucesso das políticas públicas propostas pelo Estado, abandonando de imediato aquelas que se mostrarem incapazes de mitigar as injustiças diárias.

Em seguida, é forço reconhecer que da realidade surge o Direito e não o contrário. Por essa razão é que não há sentido em se desenhar arranjos institucionais a partir de uma proposta ideal, mas, como relembra Amartya Sen, olhando-se para as incompletudes que a vida escancara.

Tal reflexão merece ser sistematicamente confrontada com o papel que o Estado exerce nos processos de transformação social, sobretudo quando imerso no compromisso de efetivação da vontade constitucional: se, como dito, arranjos sociais, para serem efetivos, não surgem no campo das ideias, devem surgir dos padecimentos que ocorrem à nossa volta, tendo o Estado como protagonista na busca pelo incremento da liberdade humana.

Se tal análise se dá, como se tem neste estudo, no âmbito da vida cidadina, inevitável a necessidade de se debruçar sobre o modelo de urbanização vigente, bem como sobre o grau de

acesso que as pessoas possuem aos diversos serviços, oportunidades e privilégios daquela concentração social.

E é aqui que fica evidente a correlação entre a mobilidade das pessoas nas cidades e a promoção da ideia de justiça adotada por aquele grupo humano. As cidades não devem ser vistas somente como centro de produção de riquezas econômicas. Antes, devem ser vistas como centros erigidos para facilitação da vida humana e aprofundamento das capacidades individuais. Assim, as cidades só se justificam se atingem tal propósito. Para tanto, dependem fundamentalmente da mobilidade eficiente, isto é, como fator acelerador das liberdades humanas. É preciso que a cidade esteja efetivamente à disposição da pessoa.

Aliás, como evidenciamos, é quando voltamos a análise às camadas economicamente mais desfavorecidas que tal correlação se faz mais evidente, já que são os pobres os que mais encontram dificuldades para acessarem a cidade. Numa sentença, significa dizer que o nível de mobilidade das pessoas nas cidades é determinante para a promoção, ou não, de justiça.

Por fim, outro ponto que entendemos ter sido bastante importante em razão das conclusões que permitiu produzir reside na análise da concessão da Rede Metropolitana de Goiânia.

Neste aparte, nos parece que o modelo apresentado, embora demonstre elementos importantes para atingimento do direito social ao transporte na forma como quer os ditames de justiça propostos por Sen, ainda pode avançar em prol da superação de outras injustiças que ainda insistem em povoar esta comunidade.

Embora tais lacunas tenham sido inventariadas e debatidas no capítulo que deu cabo a essa análise, talvez seja o caso de chamar a atenção um elemento que pode vir a sobressair em relação aos demais: se o modelo de concessão da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos da Grande Goiânia pretende ser percebido como um arranjo institucional adequado, à moda do que propõe Amartya Sen e capaz de dar o adequado enfrentamento às injustiças, ele deve incrementar o debate público e aberto.

Como visto, a teoria de justiça adotada dá novos ares ao papel da formação da opinião pública e da participação popular na priorização e na condução das políticas públicas. Indo além, ela propõe uma posição de destaque para o debate, de tal forma que termina por impactar inclusive no modelo democrático das sociedades hodiernas.

Ainda neste escopo, a teoria da escolha social previamente debatida relembra que o pouco acesso à informação de qualidade é um problema sistêmico e social, mas que também influi na dificuldade de escolhas públicas de qualidade e na melhoria da justiça social.

Portanto, surge mais um elemento a ser observado, no âmbito da promoção dos arranjos institucionais necessários ao enfrentamento das injustiças e, por consequência, na produção de políticas públicas e na própria revisão do papel, das burocracias e das práticas do Estado.

Ainda, acreditamos que esta pesquisa merece continuar, pelo potencial de frutos que podem ser gerados em ao menos três áreas de conhecimento. No primeiro caso, parece-nos uma oportunidade valiosa investigar como o novo perfil democrático – mais alinhado à *nyaya*, sem abandonar *niti* – vem se efetivando e que efeitos tem operado na sociedade.

A gênese de um ambiente democrático pautado no debate público e na priorização de agendas políticas pela comunidade indica que o modelo apoiado exclusivamente no direito político ao voto e à representação pedem por uma revisão.

Se justiça é também a busca pela ponderação entre visões de mundo diversas, a democracia, apesar de nos parecer ainda a melhor tecnologia social para equilíbrio de interesses distintos, deve outorgar às pessoas maior participação efetiva e imediata, tornando ativo o exercício da cidadania.

A fraqueza das políticas sociais (...) reflete a deficiência de uma argumentação racional pública e pressão social (incluindo a pressão da oposição) que sejam politicamente comprometidas, e não apenas inadequações no pensamento oficial do governo (SEN, 2011, p. 383 e 384).

Ademais, outro viés que nos parece merecer aprofundamento é a relação entre democracia e tecnologia, e nos meios, propósitos e efeitos da influência desta sobre aquela.

Noutro campo, a investigação sobre como o judiciário tem exercido seu papel na efetivação do direito social ao transporte pode trazer conclusões relevantes ao debate, em especial sobre a ótica das demandas estruturais.

É que, conforme visto, a rediscussão do papel estatal, e de suas burocracias, somada à proposta do processo judicial que se opera como um sistema aberto e dinâmico, podem oferecer soluções efetivas aos desafios sociais.

Um aparte que se presta a ser um grande provocador do debate reside na afirmação de que os processos judiciais previamente apresentados no capítulo IV tratando da situação do

transporte público coletivo na RMG ao longo do período pandêmico podem ser vistos como demandas de natureza estrutural.

Apesar dos pedidos de indenização decorrentes dos prejuízos sofridos – uma característica do litígio tradicional e não dos processos estruturais, é evidente que as demandas narradas têm por objeto primeiro a revisão e reestruturação da atuação do Estado (e de suas burocracias) na prestação do direito social ao transporte. Noutras palavras, o que se pleiteia é que o poder judiciário goiano atue para afastar o fardo burocrático estatal, revise o modelo do sistema de transportes públicos metropolitanos para torná-lo novamente equilibrado e, assim, dê concretude a um direito fundamental violado.

Além disso, no caso concreto, observou-se que as partes envolvidas ocuparam diferentes posições, com o objetivo de ofertar informações e argumentos para a adequada compreensão do problema e construção coletiva da solução. Tal condição indica que a configuração do litígio tradicional também estaria afastada, em prol do dinamismo dos papéis exercidos.

Ainda, em razão da complexidade trazida pela situação que motivou a judicialização, os processos judiciais clamaram por conhecimentos e habilidades que estão além da ciência jurídica, de modo que outras áreas de conhecimento pudessem contribuir para a superação da questão levada a júízo.

Assim, nos parece, trata-se de um caso de demanda estrutural.

Portanto, a proposta de aprofundamento que ora delineamos deve buscar, a partir da investigação de casos concretos, identificar elementos e buscar delinear as características que definem o papel e o rito do processo estrutural no ambiente judicante brasileiro, caso eles existam.

Por fim, e talvez a hipótese que mais nos encanta, uma outra área de estudos que poderia se aproveitar do quanto discutido nesta tese pode se dedicar a investigar se as possibilidades oriundas deste trabalho seriam aplicáveis a outros ramos do direito administrativo (além do serviço público), no esforço para efetivação da vontade constitucional, por meio da revisão da atuação e do controle estatal.

Noutras palavras, reflexão que ainda nos intriga é procurar verificar a possibilidade de aplicar a transdisciplinaridade e, principalmente, as propostas trazidas por Amartya Sen para outros campos da prática administrativista, na expectativa de validar a hipótese de que as

ferramentas ofertadas pela teoria de justiça que trabalhamos aqui fossem capazes também de oferecer avanços em todo o direito administrativo.

Acreditamos que uma reflexão de conceitos como Estado ou serviço público, além de outros, a partir da compreensão de Sen de uma teoria da justiça voltada à superação da injustiça diária que nos permeia, somado ao compromisso de dar efetividade ao texto constitucional, teria o condão de promover uma teoria administrativista suficiente para oxigenar toda a área de conhecimento.

Mas, longe de nós transparecer quaisquer conclusões que soem prepotentes. Ansiamos, em verdade, por uma compreensão pacífica de que o Estado e os serviços públicos que oferece devem ser guiados para o atingimento de uma necessidade efetiva e concreta antes da busca pelas necessidades, requisitos e formalidades burocráticas.

Tal não significa que se deve abandonar as preocupações com referidas formalidades vigentes, mas que elas não devem ser maiores que o compromisso com a solução dos problemas que afligem a comunidade ou que impedem o pleno acesso à cidade, à liberdade individual ou ao desenvolvimento das capacidades.

Por óbvio que as mudanças na prática democrática que anteriormente delineamos e nos parecem gradativamente tomar corpo nas sociedades ocidentais hodiernas também guardam correlação com o combate às injustiças percebidas.

Aqui, o trabalho de Romi Khosla, à medida que defende o afastamento das restrições às liberdades humanas a partir da transformação dos cidadãos em agentes de mudança, é bastante contributivo (KHOSLA, 2002).

A partir do estudo do trabalho de Amartya Sen, seu pensamento defende a proposta de que o desenvolvimento, e a efetivação de direitos fundamentais, demandam não apenas uma revisão das práticas políticas e estatais, mas também a busca global e compartilhada pelos governos de meios para proporcionar aos cidadãos oportunidades cada vez maiores de liberdade.

Se a alcunha de serviços públicos, de acordo com o modelo de estado que estamos adotando, só merece ser utilizada em hipóteses em que a essencialidade do serviço é bastante evidente, a ideia de Sen, isto é, de se firmar compromisso com a realidade para a partir de então se propor a atuação estatal, não encontraria melhor momento para florescer.

No caso do transporte público coletivo, fica evidente, tem-se uma daquelas hipóteses em que, reconhecendo e efetivando sua essencialidade, espraia-se os efeitos da proposta de justiça estruturada por Sen por toda a sociedade e as cidades em que essa convive, afetando, sobretudo, os grupos que sobre vários aspectos distintos (tais como gênero, renda ou cor) encontram-se mais vulneráveis.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia Becalli. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana**. Ipea, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8622>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

ARAÚJO, Marley. R. M. et al. Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. *Psicologia & Sociedade*, v. 23, n. 3, p. 574–582, set. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/psoc/a/XWXTQXKJ44BtT5Qw7dLWgvF/?lang=pt#>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, João Paulo Santos. **Constituições são sempre para alguém e para algum propósito: uma análise da assembleia constituinte de 1987-88**. 2022. 245f Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

ARENHART, Sergio Cruz, JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **COVID-19 e o transporte público por ônibus: impactos no setor e ações realizadas**. Disponível em: <<https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637280058369726793.pdf>>. Acesso em :15 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Informações da Mobilidade da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Públicos: Relatório 2017**. Brasília: ANTP: 2020, p. 4 e 5.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **A cidadania exige um transporte público digno, econômico e ambientalmente sustentável**. Disponível em: <<http://files.antp.org.br/antpnoticias/manifestacao-da-antp--a-cidadania-exige-um-tp-digno-economico-e-sustentavel-2.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2023.

BAUERMANN, Desirê. *Structural Injunctions* no Direito norte-americano. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Pp. 279-301.

BERCOVICI, Gilberto. A Problemática da Constituição Dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 142, p. 35-51, 1999.



BORGES, Elcileni de Melo. **Dinâmicas do mercado imobiliário e metropolização de Goiânia: um balanço de 15 anos pós-retomada da política habitacional**. Curitiba: Appris, 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral Da União. **Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU/GAB/fnf (2404198)**. Consulta em tese. Contratos de concessão do setor de infraestrutura de transportes. Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Pandemia do novo coronavírus. Covid-19. NUP: 50000.017282/2020-12. Interessados: Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias. Brasília, 15 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm)>. Acesso: 08 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 10.277, de 16 de março de 2020**. Institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Revogado pelo Decreto n. 11.077/2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10277.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10277.htm)>. Acesso: 08 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n. 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm)>. Acesso: 08 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_, Ministério da Economia. **Programa de disseminação das estatísticas do trabalho**. Brasília: ME, 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição ° 74, de 2013. **Dá nova redação ao art.º 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social**. Senado Federal, 29 de setembro de 2011. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3867406&ts=1630414571068&disposition=inline>>. Acesso 14 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n. 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis n. 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal**, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal.** 1988 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 14 jun. 2018.

BRITO, Lauro Gurgel de. **Cidade e democracia: agenda das novas arenas de luta urbana a partir do Movimento Pau de Arara.** 2018. 250 f., il. Tese (Doutorado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CAMPOS, Vânia Barcellos Gouvêa. Uma visão da mobilidade urbana sustentável. **Revista dos Transportes Públicos**, v. 2, n. 99-106, p. 4, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas.** 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional.** 6 ed. rev. Coimbra: Libraria Almedina Coimbra, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada.** 4. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2007. v. 1.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** 1. reimpr. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1999.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 27 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição.** Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 1, n.1, p. 11-20, 2001.

CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. O direito ao transporte como direito fundamental social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade.** Brasília: 2016. Disponível em: <[https://indexlaw.org/index.php/revista DireitoUrbanistico/article/view/509/506](https://indexlaw.org/index.php/revista-DireitoUrbanistico/article/view/509/506)>. Acesso em: 16 mar. 2023.

COBB, Roger; ELDER, Charles. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972.

COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS. **Sobre a RMTC.** Disponível em: <<https://cmtcrmg.com.br/sobre-a-rmtc/>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Contrato de concessão dos serviços correspondentes ao lote nº (..) da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC) da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), celebrado entre a “Companhia Metropolitana de Transportes Coletivo – CMTC”, e a empresa “(..)”.** Processo n. 33066813/2007. Contrato n. (...)/2008. Centro de Documentações do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo de Urbano de Passageiros de Goiânia. Goiânia, 25 de marlo de 2008.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. O processo estrutural enquanto forma de objetivação e o ativismo judicial. **Revista de Processo RePro**, 297, de novembro de 2019. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

COSTA, Marco Aurélio et al. (organizadores). **Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

COSTA, Ruan Carlos Pereira. **A emenda constitucional 90/2015 : o direito fundamental social ao transporte público coletivo sob uma perspectiva simbólica**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2018.

CRETELA JÚNIOR, José. **Dos Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DAVIS, Dennis. M. Social Rights. *In*: ROSENFELD, Michel. SAJÓ, András (Ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2012.

EPPING, Volker. **Grundrechte**. 4 ed. Heidelberg: Springer, 2010.

FABRE, Cécile. **Social Rights under the Constitution: Government and the Decent Life**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. *In*: FISS, Owen. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: RT, 2004. pp. 105-120.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. Tradução: João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. (Ed.). **Courting Social Justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 2008.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Disponível em: <[https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103152/constituicao-estadual](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103152/constituicao-estadual)>. Acesso em: 07 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9.633, de 13 de março de 2020**. Dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo coronavírus (2019-nCoV). Revogado pelo Decreto n. 9.653, de 19 de abril de 2020. Disponível em: <[https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103012/decreto-9633](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103012/decreto-9633)>. Acesso 08 abril 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9.638, de 20 de março de 2020**. Altera o Decreto n. 9.633, de 13 de março de 2020 e dá outras providências.. Disponível em:

<[https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103035/decreto-9638](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103035/decreto-9638)>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9.653, de 19 de abril de 2020.** Dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo coronavírus COVID-19. Revogado pelo Decreto n. 9.848, de 13 de abril de 2021. Disponível em: <[https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103128/decreto-9653](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103128/decreto-9653)>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 139, de 22 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/101126/pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 34, de 03 de outubro de 2001.** Modifica a Lei Complementar n. 27, de 30 de dezembro de 1999, alterada pela Lei Complementar n. 30, de 09 de junho de 2000, nas partes que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/101013/pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 169, de 29 dezembro de 2021.** Reformula e disciplina a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, também reestrutura a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos e a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/104731/pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 27, de 30 de dezembro de 1999.** Cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/101020/pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

GOIÂNIA. **Decreto n. 951, de 28 de abril de 2020.** Dispõe sobre medidas complementares de enfrentamento da crise provocada pela pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) nos serviços de transporte público coletivo e recomenda horários de funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, no âmbito do Município de Goiânia. Revogado, na íntegra, pelo art. 14 do Decreto nº 1.050, de 18 de maio de 2020. Disponível em: <[https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2020/dc\\_20200428\\_000000951.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2020/dc_20200428_000000951.html)>. Acesso em: 09 abr. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; GALINDO, Ernesto Pereira. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estud. Av.**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 27-39, 2013. Disponível: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142013000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 jul. 2020.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público.** Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2023.

GUGLIEMI, G. J.; KOUBI, Geneviève. **Droit du service public.** 2 ed. Paris: Montchrestien, 2007.

GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana. Lei n. 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade.** Belo Horizonte: Fortini, 2012.

GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio. **El amparo estructural de los derechos.** Tesis doctoral inédita leída en la Universidad Autónoma de Madrid (14/7/2016).

HILGARTNER, Stephen; BOSK, Charles. *The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model.* **American Journal of Sociology**, vol. 94, n.º 1, 1988, pp. 53-78.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População rural e urbana.** Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Série: Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.** Brasília. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 11 ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2015.

\_\_\_\_\_. **Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas.** Justen, Pereira Oliveira & Talamini Advogados. 2020.

JUSTEN FILHO, M; PEREIRA, C. G; SCHWIND, R. W; MARTIM, L. P. Direito de regresso frente ao poder concedente pelo descumprimento dos limites contratuais da responsabilidade patrimonial do concessionário. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 26, p. 119-150, 2016.

KELSEN, Hans. **A justiça e o direito natural.** Coimbra: Arménio Amado, 1963.

KHOSLA, Romi. **Removing unfreedoms: citizens as agents of change. Sharing New Policy frameworks for Urban Development.** Londres, 2002. Disponível em: <[https://www.ucl.ac.uk/~ucftwww/freedom/Removing\\_Unfreedoms.pdf](https://www.ucl.ac.uk/~ucftwww/freedom/Removing_Unfreedoms.pdf)>.

KING, Jeff. **Judging Social Rights.** New York: Cambridge University Press, 2012.

KLEIMAN, Mauro. **Apontamentos sobre mudanças em mobilidade e transporte na metrópole do Rio de Janeiro.** Chão Urbano, v. 1, p. 19-40, 2011.

KNEIB, Erika Cristine (Organizadora). **Projeto e cidade: ensaios acadêmicos.** Goiânia, Funape, 2013.

\_\_\_\_\_. **Projeto e cidade: mobilidade e acessibilidade em Goiânia**. Goiânia: Editora UFG, 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto e cidade: centralidades e mobilidade urbana**. Goiânia: Gráfica UFG, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. 5 ed. 3 reimp. São Paulo: Centauro, 2011.

MASAGÃO, Mário. **Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público**. São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva & Cia, 1933.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. **O estoicismo imperial como momento da ideia de justiça: universalismo, liberdade e igualdade no discurso da Stoá em Roma**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/BUOS-967NC9>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MULLENIX, Linda S; DANTAS, Bruno (tradutor). O fim do processo coletivo tal como o conhecemos: repensando a class action norte-americana. **Revista de Processo**, vol. 283, set/2018, pp. 503-562.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria**. Portugal: Coimbra editora, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx? LangID=por](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por)>, Acesso em 12 de out de 2022, às 12h29min.

\_\_\_\_\_. **Síntese do Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022. Tempos incertos, vidas instáveis: construir o futuro num mundo em transformação**. Disponível em: <<https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2021/2022>>.

PARANAÍBA, Adriano; MAZZONI, JFR. **Murray Rothbard's Monopoly Theory applied to the Brazilian Transport Sector : An overview**. MisesJournal [Internet]. Disponível em: <<https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/1455>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

PORTO, Noemia Aparecida Garcia. **Geografia do trabalho e da cidade: estudo etnográfico das dimensões da cidadania a partir das narrativas sobre a Vila DNOCS**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2015. Disponível

em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18915/1/2015\\_NoemiaAparecidaGarciaPorto.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18915/1/2015_NoemiaAparecidaGarciaPorto.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2023.

POSNER, Richard. *How Judges Think*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/2508>, acesso em 27>. Acesso em: 30 mar. 2023.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade**. Portugal: Coimbra Editora, 2006.

QUINTAS, Fábio Lima. **Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais**. Revista de informação legislativa, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016.

QUINTAS, Fábio Lima. Efetividade dos direitos sociais sem assistencialismo judicial. **Consultor Jurídico**, 8 fev. 2014. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-08/observatorioconstitucional-direitos-sociais-assistencialismo-judicial>>. Acesso em: 27 out 2022.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

REDEMOB CONSÓRCIO. **Modelo Institucional**. Disponível em: <<https://rmtcgoiania.com.br/sobrea-a-rmtc/informacoes-institucionais>>. Acesso 07 de abril de 2023.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. **Revista Interesse Público**, n. 4, 1999, p. 23-49.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *In: Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/10/814.pdf>. Acesso: 10 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 31, 2009. DOI: 10.22296/2317-1529.2009v11n2p31. Disponível em: <https://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/219>. Acesso: 10 de maio de 2023.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 89–108, jan. 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à cidade como centro da nova agenda urbana**. IPEA, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7114>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

SCARINGELLA, Roberto Salvador. A crise da mobilidade urbana em São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 55–59, jan. 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/Ld57ZY865v3jsmXDTPd3BVG/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_. **Parecer: Concessão de Serviços Públicos Controle Externo do Tribunal de Contas Alteração Consensual do Contrato**. São Paulo, 2013. Centro de Documentações do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo de Urbano de Passageiros de Goiânia.

\_\_\_\_\_. **Parecer: Rede Metropolitana de Transportes Coletivos. Linhas Semiurbanas. Integração e Unificação Tarifária**. São Paulo, 2012. Centro de Documentações do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo de Urbano de Passageiros de Goiânia.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (Lei nº 9.784/99). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 237, p. 271–316, 2004. DOI: 10.12660/rda.v237.2004.44376. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376>>.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega. Processos estruturais e direito à moradia no sul global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 19, n. 32, p. 148-183, set./dez. 2021.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Janaína Lima Penalva da. **A igualdade sem mínimos: direitos sociais, dignidade e assistência social em um estado democrático de direito – um estudo de caso sobre o benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal**. 2011. 203 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Teoria da Justiça de Jonh Rawls**. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/377/r138-16.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 22 out. 2022.



SUELO URBANO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <<https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>>. Acesso 23 mar 2023.

TÁCITO, Caio. O equilíbrio financeiro na concessão de serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 63, p. 1-15, mai. 1961. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/21455/20209>>. Acesso em 06 julho 2022.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos estudos CEBRAP, v. 35, n. 1, p. 93–109, mar. 2016.

TEIXEIRA, Victor Epiácio Cravo. **Entre máquinas administrativas e governos inteligentes: uma crítica da racionalidade no direito administrativo e uma proposta para os desafios do século XXI**. 2020. 232 f., il. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

THORNHILL, Christopher. *Challenges to the democratic constitutionalism in global society*. *Workshop* presencial ministrado nos dias 17 e 18 de março de 2023, na sede do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Brasília, 2023.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Transporte e mobilidade urbana**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA).

YOUNG, Katharine G. *Constituting Economic and Social Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. 8. ed. Tradução de Marina Gascón. Madrid: Editorial Trotta, 2008.